

kk  
D. 2005/105  
A. 1  
P

## DISERTASI

# PERLAWANAN PEDAGANG KAKI LIMA KOTA SURABAYA DALAM MENGHADAPI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA

(Suatu Studi tentang Strategi PKL Kota Surabaya dalam  
Mempertahankan Hidup)



**ALISJAHBANA**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2005**

# **PERLAWANAN PEDAGANG KAKI LIMA KOTA SURABAYA DALAM MENGHADAPI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA**

**(Suatu Studi tentang Strategi PKL Kota Surabaya dalam  
Mempertahankan Hidup)**

## **DISERTASI**

**Untuk memperoleh Gelar Doktor  
dalam Program Studi Ilmu Sosial  
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga  
Telah dipertahankan di hadapan  
Panitia Ujian Doktor Terbuka  
Pada hari : Kamis  
Tanggal : 27 Januari 2005  
Pukul 10.<sup>00</sup> WIB**

**Oleh :**

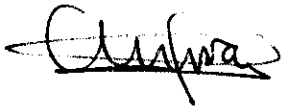
**ALISJAHBANA  
NIM. 090013809 D**

Lembar Pengesahan,

Disertasi ini telah disetujui  
pada tanggal 10 Pebruari 2005

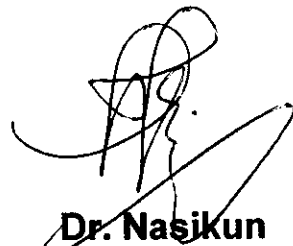
Oleh:

**Promotor,**



**Prof. Dr. Hotman M. Siahaan**  
**NIP 130701134**

**Ko-Promotor,**



**Dr. Nasikun**  
**NIP 130307046**

Telah Diuji pada Ujian Disertasi Tahap I  
Tanggal 14 Oktober 2004

---

PANITIA PENGUJI DISERTASI

Ketua : Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA  
Anggota : Prof. Dr. Hotman M. Siahaan  
Dr. Nasikun  
Prof. Dr. Moechtar Mas' oed  
Dr. F.X. Eko Armada Riyanto, CM  
Dr. L. Dyson, Drs., MA  
Daniel Theodore Sparringa, Ph.D

Ditetapkan dengan Surat Keputusan  
Rektor Universitas Airlangga  
No. 3523/JO3.4/PP/2004  
Tanggal 6 Oktober 2004

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga saya dapat menyelesaikan disertasi ini. Pada kesempatan ini, saya menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada pihak-pihak yang berperan, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang telah banyak berkorban, baik secara materiil maupun dukungan doanya, sehingga disertasi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus, saya sampaikan terima kasih dan penghargaan yang sedalam-dalamnya kepada yang terhormat Prof. Dr. Hotman M. Siahaan, selaku promotor yang terus-menerus memberikan perhatian, bimbingan, arahan, dan dorongan dengan penuh kesabaran, ketekunan, dan ketelitian sejak awal sampai terselesaikannya penulisan disertasi ini.

Ucapan terima kasih dan penghargaan ini juga saya sampaikan kepada yang terhormat Dr. J. Nasikun, selaku ko-promotor yang juga tiada henti-hentinya memberikan bimbingan, arahan, dan dorongan yang dengan penuh kesabaran, ketekunan, dan ketelitian sejak awal hingga terselesaikannya disertasi ini.

Prof. Dr. Med. H. Puruhito, dr., Sp.B, sebagai Rektor Universitas Airlangga dan Prof. H. Sudarto, dr., DTM&H, Ph.D. sebagai mantan Rektor Universitas Airlangga, yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti pendidikan di Universitas Airlangga.

Prof. Dr. H. Muhammad Amin, dr., Sp.P, selaku Direktur Program Pascasarjana dan Prof. Dr. H. Soedijono, dr., Sp.THT., selaku mantan Direktur Program Pascasarjana, serta para asisten direktur dan para staf administrasi

Program Pascasarjana atas bantuannya selama saya mengikuti pendidikan di Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Semua staf pengajar program doktor Ilmu Sosial Program Pascasarjana Universitas Airlangga, yaitu Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA., Prof. Dr. Ramlan Surbakti, MA., Prof. Dr. H.J. Glinka, SVD., Prof. Dr. Hotman M. Siahaan, Dr. Laurentius Dyson, MA., Dede Oetomo, Ph.D., Daniel T Sparringa, MA., Ph.D., yang telah memberikan bekal dan ilmu serta membuka wawasan keilmuan selama proses belajar sampai penulisan disertasi ini.

Semua tim Penilai dalam seminar penilaian naskah disertasi dan ujian tahap I, Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA., Prof. Dr. Hotman M. Siahaan, Prof. Dr. Kodiran, MA., Dr. Nasikun, Dr. Daniel T. Sparringa, MA., Dr. F.X. Eko Armada Asiyanto, CM., dan Dr. Laurentius Dyson, MA.

Selain itu, saya juga mengucapkan terima kasih yang besar kepada Bapak Drs. Bambang DH, M.Pd, Walikota Surabaya, dan Bapak Soenarto Soemoprawiro (Alm.), mantan Walikota Surabaya, yang telah memberikan dukungan dan kesempatan kepada saya untuk menempuh jenjang pendidikan yang lebih tinggi ini.

Secara khusus, saya ucapkan terima kasih kepada yang paling saya hormati dan kasihi ayahanda Almarhum Bapak Tende S. dan ibunda Almarhumah Ibu Mawen G, keduanya telah mendidik dan membesarkan saya dengan penuh kasih sayang serta memperkenalkan arti disiplin, dan atas dorongan moral dari merekalah, saya dapat menyelesaikan disertasi dan pendidikan doktor.

Kasih sayang yang tulus dan terima kasih yang tak terhingga kepada isteri saya tercinta Dra. Ec., Hj. Juita, M.Si., dan anak-anak saya Fajar Buana, S.E. beserta istri Dhika Pamarsita, S.E., Hari Aditya, dan Donny Pramana, serta cucu saya tercinta Salsabila Putri Difa atas kesetiaan dan kesabarannya serta pengorbanannya selama saya mengikuti pendidikan doktor ini. Demikian juga, kepada kedua mertua saya, Bapak Sios G. (Almarhum) dan Almarhumah Ibu Marhani. Tidak lupa juga, terima kasih ini saya sampaikan kepada kakak-kakakku Malem Aty, Tepu S., Butar S., Syabariah (Alm.), dan adik-adikku Ir. Hazaddin dan Drs. T. Lovian yang telah banyak memberikan bantuan, terutama atas do'a mereka selama saya mengikuti pendidikan.

Segenap rekan-rekan saya yang telah banyak memberikan dorongan dan bantuannya terutama kepada: Dr. Nasruddin, Drs. Ida Bagus Wirawan, S.U., Drs. Ali Sukamtono, M.Si., Drs. Blajan Konradus, M.A., Drs. Sugeng, S.U., M.M., Drs. I Wayan Rai, M.S., Drs. H. Nandang Saifuddin Zenju, M.Si., Drs. Sukidin, M.Pd., Drs. T.M. Jamil, M.Si., Drs. Andiopenta Purba, M.Hum., Dra. Lenny Magdalena Tamunu, S.U., dan Drs. Agus Wiyaka, M.Si., sahabat dan teman seperjuangan yang menjadi tempat berbagi rasa dalam suka dan duka serta teman-teman diskusi selama menempuh pendidikan pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Demikian pula, kepada teman-teman yang tidak dapat saya sebutkan di sini juga tak lupa saya sampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya.

Secara khusus pula, saya sampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada seluruh masyarakat PKL di empat lokasi penelitian

yang telah bersedia menjadi informan dalam penelitian ini sekaligus berkenan menerima saya sebagai 'bagian' dari perjuangan yang tiada akhir. Saya merasa sangat bangga atas keterbukaan dan penerimaan tersebut sehingga sangat bermanfaat terutama dalam proses adaptasi dan partisipasi dalam masyarakat. Tidak lupa terima kasih juga saya sampaikan kepada Ketua-ketua Paguyuban PKL dan perangkat Pemerintah Kota yang telah berkenan meluangkan waktu, pikiran, dan tenaga dalam rangka 'melayani' saya.

Pada kesempatan ini pula saya ingin menyampaikan penghargaan dan terima kasih saya kepada Cak Anam, Cak Pa'i, Cak Rodhi, Cak Imam, dan Kadispol PP, Kadri Kusuma, Kabag Perekonomian Endang Tjaturrahwati, dan Kasubdin PUKM Dinas Koperasi UKM, Hadi Mulyono. Tak lupa kepada staf saya di Kantor Pemerintah Kota Surabaya, Nurida Yuniastantin, S.H., Imam Sufi'i, S.E., Wahyu Priyantono, dan Trubus Suhidayat yang telah banyak membantu saya.

Akhirnya, semoga Allah SWT memberikan limpahan rahmat dan berkah-Nya kepada semua pihak atas segala bantuan, bimbingan, dan perhatian, serta dorongan yang telah diberikan kepada saya secara ikhlas dalam rangka memperlancar penyelesaian penulisan disertasi ini. Amiin.



## RINGKASAN DISERTASI

**PERLAWANAN PEDAGANG KAKI LIMA KOTA SURABAYA DALAM  
MENGHADAPI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA**  
(Suatu Studi tentang Strategi PKL Kota Surabaya dalam Mempertahankan Hidup)

**Alisjahbana**

Sejak krisis moneter, jumlah PKL di Surabaya mengalami pertumbuhan yang luar biasa. Kondisi ini menyebabkan timbulnya berbagai permasalahan perkotaan. Untuk mengatasi permasalahan itu, Pemerintah Kota melakukan berbagai program penataan. Akan tetapi, dalam penataan itu PKL melakukan berbagai tindakan perlawanan.

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman tentang (1) rasional tindakan perlawanan PKL, (2) proses lahirnya perlawanan PKL, (3) bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan PKL di Surabaya, (4) dampak yang diakibatkan oleh perlawanan yang dilakukan oleh PKL. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu kualitatif perspektif *grounded research*. Penelitian ini mengambil lokasi Jalan Tunjungan, Embong Malang, A. Yani, dan Praban. Penelitian dilaksanakan mulai April 2003 hingga Maret 2004. Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data yaitu pengamatan, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Metode analisis data menggunakan metode analisis kualitatif Strauss dan Corbin (2003) yang meliputi tiga tahap yakni pengkodean terbuka (*open coding*), pengkodean pokok (*axial coding*), dan pengkodean terpilih (*selective coding*).

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan data dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, faktor penyebab terjadinya perlawanan PKL yaitu (1) adanya model penataan PKL yang represif bukan persuasif, (2) adanya sikap ketidakpedulian Pemerintah Kota terhadap keberadaan PKL, (3) suara PKL selalu terbungkam, (4) adanya stigma negatif terhadap keberadaan PKL, (5) berhembusnya era reformasi.

*Kedua*, proses terjadinya perlawanan PKL pada dasarnya merupakan suatu proses panjang yang berjalan secara simultan mulai dari tahap pragerakan, tahap membangun kesadaran kolektif, membentuk organisasi gerakan, merapikan dan merapatkan barisan, melakukan perlawanan, dan tahap konsolidasi yang meliputi membangun semangat pantang menyerah, dan melawan terus tanpa mengenal lelah.

*Ketiga*, perlawanan yang dilakukan oleh PKL Surabaya pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua yaitu perlawanan secara tersembunyi dan perlawanan secara terang-terangan. Perlawanan secara tersembunyi, antara lain main kucing-kucingan dengan petugas, menyogok petugas, mencari tempat yang agak tersembunyi, membatasi jumlah PKL, membentuk paguyuban, mencari dukungan LSM, melawan dengan kekuatan modal, termasuk menebus barang dagangan. Adapun perlawanan secara terang-terangan meliputi melawan petugas saat ditertibkan, sengaja berjualan di tempat terlarang, melakukan demonstrasi, merayu pejabat, menolak relokasi.

*Keempat*, baik penataan maupun perlawanan PKL, keduanya mempunyai dampak, baik bagi birokrasi pemerintah kota, PKL, maupun masyarakat secara umum. Dampak penataan bagi PKL, antara lain, PKL menjadi resah, pendapatan PKL menurun, bahkan sampai pada hilangnya mata pencaharian. Bagi birokrasi pemerintah, penataan berdampak positif yaitu terciptanya suasana tertib meskipun hanya untuk beberapa waktu. Selain itu, penataan juga berdampak negatif yakni memicu terjadinya perlawanan PKL. Sedangkan bagi masyarakat umum, masyarakat tidak lagi terganggu oleh aktivitas PKL. Di sisi lain, masyarakat semakin jauh dengan barang-barang kebutuhan sehari-hari dengan harga murah.

Perlawanan PKL juga berdampak baik bagi PKL, birokrasi pemerintah, maupun masyarakat umum. Bagi PKL, dampak positifnya posisi tawar PKL semakin naik, sisi negatifnya, akan terjadi konflik dalam organisasi PKL itu sendiri karena tokoh-tokoh PKL

saling berebut pengaruh. Bagi birokrasi pemerintah, perlawanan PKL akan meningkatkan tingkat represi dan sangsi yang diterapkan dan meningkatkan anggaran penertiban. Bagi masyarakat, perlawanan PKL semakin meneguhkan keyakinan masyarakat bahwa PKL memang sebagai biang kekumuhan, kesemrawutan, dan kemacetan lalu lintas. Akan tetapi, bagi pengguna jasa PKL, kemungkinan mendapatkan barang kebutuhan sehari-hari dengan harga murah.

Berdasarkan kesimpulan di atas, secara teori penelitian ini menghasilkan implikasi sebagai berikut. *Pertama*, perlawanan PKL yang terjadi di lokasi penelitian sebenarnya mampu menguatkan teorinya Scott (1985) mengingat perlawanan yang dilakukan PKL adalah untuk menghindari resiko dan mendahulukan selamat, serta mempertahankan eksistensi mereka. Namun, penelitian ini sebenarnya lebih sesuai dengan temuan Popkin (1979) karena perlawanan PKL pada dasarnya juga dilandasi oleh pemikiran yang rasional, terbukti, mereka bisa memilih bentuk perlawanan yang paling aman, paling kecil resikonya, dan paling menguntungkan. Mereka lebih memilih perlawanan dengan cara main kucing-kucingan daripada perlawanan fisik. Mereka juga berani menebus barang dagangan dengan biaya tebusan yang lebih kecil dibandingkan dengan nilai barang dagangan yang tersita. Selain itu, mereka juga rela menyogok petugas agar 'mengizinkan' atau membatalkan penggusuran. Begitu juga hasil penelitian ini menguatkan teori *rational-actor* Olson, (1971) karena perlawanan PKL dengan cara main kucing-kucingan pada dasarnya juga tak jauh berbeda, mengingat perlawanan yang dilakukan oleh PKL juga atas dasar untung-rugi dan manfaat bagi aktor. Alasan mereka melakukan perlawanan lebih dominan bersifat ekonomi. Iuran kebersihan dan keamanan yang dilakukan PKL pada dasarnya juga merupakan pertimbangan untung rugi. Dengan demikian, hasil penelitian ini berimplikasi secara teoretik menguatkan teori tindakan rasional baik yang dikemukakan oleh Popkin maupun Olson.

*Kedua*, senjata perlawanan PKL jika dihadapkan dengan senjata perlawanan yang digunakan oleh petani hasil kajian Scott tentang *Weapons of The Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance* (1985) menunjukkan adanya perbedaan, karena perlawanan sehari-hari dengan cara main kucing-kucingan memberi gambaran adanya bentuk khusus perlawanan yang dilakukan oleh PKL terhadap negara. Sementara itu, studi Scott tidak menemukan senjata yang secara khusus digunakan dalam melakukan perlawanan sehari-hari. Dengan demikian, penelitian ini memberi sumbangan teoretik tersendiri dibandingkan dengan temuan Scott berkaitan dengan bentuk khusus senjata sehari-hari yang digunakan untuk melakukan perlawanan yakni 'main kucing-kucingan'.

*Ketiga*, faktor penyebab terjadinya perlawanan PKL pada dasarnya menguatkan temuan Moore (1966), Wolf (1969), Popkin (1979), Lansberger dan Alexandrov (1984), Scott (1985), Seligson (1996), McNamara (1999), dan Jeff Haynes (2000). Sebagaimana temuan mereka, perlawanan PKL di Kota Surabaya juga disebabkan oleh adanya ancaman terhadap subsistensi, tindakan negara yang represif, tidak adil (*inequality*), membatasi hak-hak warga, adanya tekanan yang mengancam kehidupan, memburuknya kondisi material rakyat jelata, dan tidak ada upaya pemerintah untuk memperbaiki kondisi itu. Penyebab perlawanan PKL juga menguatkan temuan Gurr (1970). Sebagaimana Gurr katakan bahwa orang melakukan perlawanan karena adanya kekecewaan relatif (*relative deprivation*) yaitu kesenjangan antara harapan dan kemampuan negara untuk memenuhi harapan itu. Begitu juga PKL melakukan perlawanan karena ada perbedaan antara harapan PKL dengan kemampuan negara untuk memenuhi harapan itu. PKL menghendaki eksistensinya diakui, diikutsertakan dalam setiap penyusunan peraturan yang mengatur dirinya, tidak dicap sebagai biang kekumuhan, dan diberi kesempatan untuk menempati pusat-pusat ekonomi kota. Sayangnya, seluruh harapan itu belum terpenuhi oleh Pemerintah Kota sehingga terjadi deprivasi antara apa yang dikehendaki PKL dengan realita yang ada.

Kalau dibandingkan dengan temuan Scott (1985), faktor penyebab perlawanan PKL sebenarnya mampu memperkuat temuan itu, karena petani dalam melakukan perlawanan lebih disebabkan oleh meluasnya peran negara dalam proses transformasi pedesaan yang mengakibatkan petani kaya bertambah kaya dan yang miskin semakin miskin. Sementara itu, faktor penyebab perlawanan PKL adalah (1) penumpukan memori historis berupa tindakan represif Pemkot yang selama ini dirasakan PKL, (2) adanya sikap Pemkot yang tidak pernah menghargai eksistensi PKL, tidak pernah mengajak PKL duduk bersama mencari solusi penataan yang diinginkan PKL, (3) adanya tindakan arogansi petugas di lapangan, (4) datangnya aktivis LSM dan mahasiswa yang mampu menyuburkan benih-benih kesadaran PKL untuk melakukan perlawanan, (5) lahirnya Perda yang tidak memihak PKL.

*Keempat*, peran organisasi dan pemimpin gerakan dalam gerakan perlawanan PKL pada prinsipnya juga menguatkan pendapat Tilly (1987), karena perlawanan PKL belum akan berani melakukan perlawanan dalam bentuk demonstrasi besar-besaran mendatangi Walikota atau DPRD manakala mereka tidak terorganisasi dengan baik. Sebagaimana Tilly sampaikan bahwa revolusi petani akan terjadi apabila ada kelompok menengah yang bertemu dengan petani miskin. Petani miskin tidak akan berani melakukan tindakan revolusi manakala tidak ada motor penggeraknya, yakni kelompok menengah. Dengan demikian, peran pemimpin dalam memobilisasi PKL untuk berani melakukan perlawanan secara terbuka dan kalau perlu secara radikal menjadi sangat penting keberadaannya. Akan tetapi, hasil penelitian ini berbeda dengan temuan Landsberger dan Alexandrov (1973) yang mengatakan bahwa keberhasilan suatu gerakan ditentukan oleh aksi yang bersifat kolektif, baik dalam lingkup organisasi yang terlibat maupun koordinasi dari organisasi aksi tersebut. Keberhasilan perlawanan PKL yang sifatnya jangka pendek tidak ditentukan oleh aksi kolektif yang terorganisasi berupa demonstrasi atau tindakan kolektif lainnya,

tetapi lebih disebabkan oleh adanya tindakan individu yang terorganisasi. Tindakan individu yang terorganisasi yang tercermin dalam perlawanan dengan cara main kucing-kucingan ternyata lebih berhasil dalam menjaga kelanggengan dalam berusaha dibandingkan dengan demonstrasi besar-besaran yang hanya diabaikan pemerintah kota. Main kucing-kucingan tidak membutuhkan tenaga, biaya, dan waktu yang banyak seperti demonstrasi. Begitu juga main kucing-kucingan tidak mempunyai resiko seberat demonstrasi.

## SUMMARY

### **STREET VENDORS REBELLION OF SURABAYA CITY IN CONFRONTING THE POLICY OF THE CITY GOVERNMENT (A Study of Survival Strategy of The Street Vendors of Surabaya City)**

**Alisjahbana**

Ever since the monetary crisis, the Street vendors in Surabaya have incredibly been growing in numbers. This has created various sorts of city problems. The City Government has conducted numerous structuring programs in order to overcome all the troubles. Nevertheless, the Street vendors have made various kinds of (civil) disobedient actions during the structuring. This research tried to seek the numerous distinctive kinds of the Street vendors resistance, such as, the manner, nature, cause, purpose, and impact.

The objectives of the research were to obtain understandings on (1) the difference of meanings concerning Street vendor structuring from the point-of-view of the City Government, Street Vendors and society; (2) the process of awareness so that the Street Vendors had the courage to disobey; the social phenomenon that encouraged the Street Vendors awareness to defy the City Government; the goals that the Street Vendors wanted to obtain by confronting; (3) types of (civil) resistance conducted by the Street Vendors in Surabaya; (4) the effects of (civil) resistance carried out by the Street Vendors.

Qualitative Perspective Phenomenology was used as the method of the research. The locations drawn by the research were Jalan Tunjungan, Embong Malang, A. Yani, and Praban. The research was conducted in April 2003 until March 2004. The techniques used for data collecting were observation, structural interview, and documentation. Strauss and Corbin's Qualitative Analysis Method (2003) was used to

analyze the data. The method included three stages, that is, open coding, axial coding, and selective coding.

The following conclusions were taken based on the research results and data discussions. Firstly, the process of structuring conducted by the City Government had different meanings from the ones of the Street Vendors' and the society, in general. The structuring conducted by the City Government was based on the concepts to create order, beauty, cleanliness, overcoming social city problems and perform the prevailing regulations. On the other hand, the Street Vendors held a cognitive construction that structuring program was similar to bring their business and source of earnings to an end, to keep the Street Vendors away from the customers, and protect investors with large capitals. On the contrary, the Non-Government Organizations (NGO) held a perception that structuring was merely an action by the City Government to spend the people's money in order to protect wealthy business people. No different was the perception of the society regarding the structuring of the Street Vendors as a means to restore the previous functions of the Streets, to protect public interests and to orchestrate the Street Vendors from becoming disorderly, although these were not accomplished yet.

The difference of meanings between the Street Vendors and the City Government may not generate (civil) resistance. The occurring resistance were based on three points, that is, (1) dissimilar point-of-views concerning the role of the Street Vendors, (2) dissimilar understandings regarding open space functions, (3) inadequate communication between the Street Vendors and the City Government in the structuring process and conducting government programs related to the Street Vendors structuring, (4) dissimilar expectations from the Street Vendors and the country's ability to fulfill the expectations. Hence, dissimilar meanings of structuring may not create (civil)



resistance, however, (civil) resistance occurred due to different understanding about the four principal sources previously mentioned.

Secondly, the process of the Street Vendors awareness to carry out (civil) resistance did not occur instantaneously; it took a long process. It happened due to the accumulation of previous disappointing memory, such as: (1) the city policy that had always caused repressive actions toward the Street Vendors, (2) there was no recognition concerning the existence of the Street Vendors, accordingly, they were always evicted and were never included in the policy making related to them, (3) there was no attention toward them, and (4) the Street Vendors were always stamped with various negative stigmas. Their disappointments had accumulated and these brought forth individual awareness. This feeling came upon other individual awareness and later generated collective awareness. This was established when a leader who always enlightened them (NGOs or students) appeared. The presence of a leader had mobilized the Street Vendors and directed the group awareness to actual awareness in the form of individual or collective rebellion.

The factors that cause them to disobey were (1) the policy that did not sided with them, (2) the stigma that gave them negative image, and (3) the silencing of their voices so that they could not express their aspirations. The purpose of their rebellion could be classified into three categories, that is, economical, political, and cultural perspectives. The goal of the economical perspective was simply to allow them to sell on a certain site so that they could earn their living and support their family. The purpose of the political perspective was to struggle for their existences, acknowledged their civil rights, took part in various policy arrangement, given access on numerous fund sources, and

free from different sorts of stigmas. The goal of cultural perspective was basically to defend their self-esteem.

Thirdly, the rebellion generated by the Street Vendors in Surabaya could be distinguished in two categories, that is, concealed rebellion and exposed rebellion. Concealed rebellion was shown, i.e. by "disappearing" whenever the officers in charge came at their sites, bribing, looking for a more "unobserved" places, limiting the numbers of Street Vendors, organized an association, looking for support form the NON GOVERNMENT ORGANIZATIONSs, making opposition by means of capital such as payment to release their merchandise. Exposed rebellion consisted of confronting the officers in charge when the sites were put in order, selling in prohibited sites on purpose, carrying out demonstrations, making a deal with the officers, refusing relocation, making opposition by means of capital.

Fourthly, structuring performed by the City Government had positive and negative impacts. The positive impacts of restructuring among others, were, the Street Vendors were temporarily more disciplined, the traffic ran more smoothly, the sidewalks could be utilized as they should be. The negative impacts were: the Street Vendors were restless, and the Street Vendors source of earnings were restricted; the customers who were used to deal with the Street Vendors found difficulties to seek inexpensive items.

The resistance generated by the Street Vendors had negative and positive impacts. The positive impacts of the Street Vendors' rebellion were: their existence and solidarity became stronger and the persuasiveness was increased. On the other hand, the negative impacts on them were: the City Government officers were more intense to put their sites in order, the Street Vendor associations were divided, which might set off violence.

Based on the conclusion previously mentioned, theoretically the research had generated the following implications. Firstly, the type of opposition by “disappearing” whenever the officers in charge came at the Street Vendors’ sites had made stronger Scott’s theory. There were no thefts, no party experienced material disadvantages, flexible, spontaneous, having various techniques, despite the complaints and cursing they were willing to stay away from the sites, avoided direct confrontation, well-organized and committed coordinate bribery with the officers in charge. Hence, rebellion by way of “disappearing” could be considered as the cultural identity of Street Vendors which was not possessed by other cultures. The phenomenon could be understood theoretically since their being disobedient by intentionally selling merchandise on the Street and store terrace leftovers supported Scott’s view. Scott’s research had not yet discussed the resistance as a means of seizing the space between the authority or wealthy farmers with the peasants. On the other hand, in this research not only was there a seizing of interests as Scott discovered, but there was also a seizing of space.

In accordance with collective Street Vendors rebellion in the form of organized demonstrations which was then exploited by extreme actions such as destroying plant pots or public parks and damaging public facilities had actually supported Calhoun’s theory (1995). He stated that a radical movement followed by enforcing needs took place when the authority had conducted authoritatively according to the extreme category. Nevertheless, the Street Vendors would not make physical confrontation; if the Civil Service Securities had not confiscated their merchandise, tore down the vending counters by force, rebuked them, and driven them out by force. The Street Vendors considered the entire actions of the Civil Service Securities as intolerable,

authoritative and hurting their self-esteem. In fact, the findings had strengthened Eckstein's theory (1989) stating that an opposition using a collective robe brutally by directly confronting occurred when the society believed that inequality was no longer tolerable, dissatisfaction increased, and when the local and national institutions tended to enforce them to perform it. Nevertheless, the findings of this research had provided in details when the Street Vendors carried out their oppositions by using the collective robe brutally, that is, (1) when the concealed resistance was deadlock, (2) the movement organization was formed, (3) the Government always performed authoritatively so that dissatisfaction toward the Government increased, (4) the Street Vendors self-esteem were affected.

Accordingly, the concealed rebellion could be considered as rational action, since the resistance grew according to the individual's basic consciousness on subsistent values and awareness of the state's intense repression. The awareness generated a type of a daily rebellion which was generally informal, individual, a mode of organized "superior's order" in a large scale manner. Hence, the habitual resistance with the "disappearing" idiom was an eclectic theory of "an every day form of resistance" (Scott, 1985) with "a rational actor theory" (Popkin, 1986) and both were combined in an organized rebellion (Lichbach, 1994) in a wider escalation.

Secondly, the weapons used in the Street Vendors resistance and the ones used in the peasant's rebellion in Scott's theory on *Weapons of The Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance* (1985) were different since the resistance carried out by way of "disappearing" showed a specific mode of rebellion conducted by the Street Vendors toward the state. On the other hand, Scott did not find a weapon that was particularly used in the every day resistance. Therefore, this research had contributed a specific

theory compared to Scott's findings concerning the particular every day weapon used in the rebellion, that is, the act of "disappearing".

Thirdly, the factors that cause the Street Vendors resistance had supported the following findings; Moore (1966), Wolf (1969), Popkin (1979), Lansberger and Alexandrov (1984), Scott (1985), Seligson (1996), McNamara (1999), and Jeff Haynes (2000) because the Street Vendors rebellion was also caused by the threatening of subsistence, the state's repressiveness, inequality, limiting the civil rights, oppression threatening the lives, degenerating of the material conditions of the people, and no efforts had the government made to improve the conditions. The cause of the rebellion was also due to the Street Vendors need of their existence, they were not included in the regulation that was obviously regarding them, they did not want to be stigmatized as the source of city-slums. They expected to be given the chance to be located in the centers of city businesses. Unfortunately, the City Government had never fulfilled all the Street Vendors expectations. Hence, deprivations always occurred between what the Street Vendors expected and the existing reality.

In fact, Scott's findings (1985) could emphasized his theory; because the peasants had made a rebellion due to the broad role of the state in the urban transformation process that had caused the wealthy farmers became wealthier while the poor became poorer. On the other hand, the factors that caused the Street Vendors rebellion were: (1) the accumulation of the previous memory felt by the Street Vendors concerning the repressive actions by the City Government, (2) the City Government had never showed consideration for the Street Vendors existence; the City Government had never included the Street Vendors to partake in the solution of the structuring problems which they required. (3) The arrogant actions of the officers in the fields, (4) the presence of NGOs

and students had strongly encouraged their awareness to rebel, (5) the issued of the Regional Regulations that did not take side on the Street Vendors.

Fourth, the objectives of the Street Vendors resistance also emphasized Scott's findings (1993), since the goals of the peasants rebellion was to avoid risks and was primarily concerned on safety; as well as to defend their traditional institution reciprocity norms from the capitalist threats. On the contrary, the goals of the Street Vendors resistance were to remain in their former business sites, they refused relocations or being driven out from their business sites, by obtaining a high bargaining power, they wanted to be included in every effort of structuring. The restructuring should not be conducted repressively but persuasively, so that, the Regional Regulations was based on the people's interests. The existence of the Street Vendors was admitted and they had access to obtain capital supports for their business from low interest capital resources.

Fifth, the role of organization and leader of the Street Vendors movement was principally emphasizing Till's theory (1987). The Street Vendors resistance would not be generated into serious demonstrations, i.e., by meeting the City Mayor or Parliament if they were not well-organized. Hence, the leader's role was to mobilize the Street Vendors to openly resist and if extremely possible their existence was mostly important. Nevertheless, this research was different from Landsberger and Alexandrov's findings (1973) stating that the success of a movement was determined by the collective actions, both the organizational scope involved and the coordination of the organization actions. The Street Vendors short term resistance was not determined by the collective organized actions either through demonstrations or other collective actions. The resistance was determined due to a well-organized individual action. This resistance was reflected in

the "disappearing" action which was more successful to maintain the efforts compared to serious demonstrations which were ignored by the City Government. By "disappearing" the Street Vendors did not spend their energy, costs and time as carried out in demonstrations. And moreover, the risks in "disappearing" were not as serious as the ones in demonstrations.

1  
c  
ol  
m.

(1)  
Gov  
nega  
Seco  
simul  
resista  
to resis  
basicall  
resistanc  
significa  
positive  
although  
one was th

The  
officers in c  
resistance in  
had never to  
disappearing  
resistance w  
individual in  
scale. Therefo  
(Scott, 1985) a  
action (Olson,  
extensive escala

**Keywords:** Stree

## DAFTAR ISI

<b>Lembar Pengesahan</b> .....	i
<b>Ucapan Terima Kasih</b> .....	v
<b>Ringkasan</b> .....	ix
<b>Summary</b> .....	xv
<b>Abstract</b> .....	xxiv
<b>Daftar Isi</b> .....	xxv
<b>Daftar Gambar</b> .....	xxviii
<b>Daftar Tabel</b> .....	xxiv

### BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Permasalahan Penelitian .....	26
1.3 Tujuan Penelitian .....	26
1.4 Manfaat Penelitian .....	27
1.5 Landasan Pemikiran Teoretik .....	27
1.5.1 Konsep Sektor Informal dan Posisinya dalam Sistem Ekonomi .....	27
1.5.2 Konsep Perlawanan Pedagang Kaki Lima .....	40
1.5.2.1 Sebab-sebab Terjadinya Perlawanan Pedagang Kaki Lima .....	40
1.5.2.2 Tahap-tahap Terjadinya Perlawanan PKL ..	57
1.5.2.3 Bentuk-bentuk dan Dampak Perlawanan PKL .....	60
1.5.2.4 Bahasa Perlawanan yang Digunakan PKL ..	62
1.6 Metode Penelitian .....	65
1.6.1 Rancangan Penelitian .....	65
1.6.2 Ruang Lingkup Kajian .....	66
1.6.3 <i>Setting</i> dan Waktu Penelitian .....	67
1.6.4 Penentuan Subjek Penelitian .....	68
1.6.5 Metode Pengumpulan Data .....	70
1.6.6 Metode Analisis Data .....	78
1.6.7 Berbagai Kesulitan di Lapangan dan Cara Mengatasi .....	83

### BAB II GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN DAN PERKEMBANGAN SEKTOR INFORMAL DI SURABAYA

2.1 Kondisi Demografi Kota Surabaya .....	85
---	----



2.1.1	Tingkat Kepadatan dan Pertumbuhan Penduduk .....	85
2.1.2	Jenis Lapangan Pekerjaan yang Tersedia.....	88
2.1.4	Tingkat Urbanisasi Kota Surabaya.....	89
2.2	Kondisi Ekonomi Kota Surabaya .....	93
2.2.1	Pertumbuhan Ekonomi di Surabaya .....	94
2.2.2	Sektor Informal di Surabaya .....	96
2.3	Gambaran Umum dan Perkembangan PKL di Kota Surabaya .....	98
2.3.1	Sejarah Perkembangan PKL di Surabaya .....	99
2.3.2	Sebaran PKL di Surabaya.....	108
2.3.3	Gambaran Umum PKL di Lokasi Penelitian .....	111
2.3.4	Eksistensi PKL .....	121
2.3.5	Alasan Menjadi PKL .....	126
2.3.5.1	<i>Kepeksa, Gak Ana Kerjaan Liya</i> .....	127
2.3.5.2	<i>Ter-PHK, daripada Nganggur</i> .....	128
2.3.5.3	<i>Golek Rejeki sing Halal</i> .....	129
2.3.5.4	Mandiri, Tidak Tergantung Orang Lain.....	130
2.3.5.5	Mencari Sesuap Nasi untuk Menghidupi Keluarga .....	133
2.3.5.6	Tidak Membutuhkan Pendidikan Tinggi dan Modal Banyak .....	135
2.3.5.7	Di Desa Sulit Mencari Buruhan.....	138
2.4	Kesimpulan .....	139

### BAB III RASIONAL GERAKAN PERLAWANAN PKL

3.1	Tindakan Represif Pemerintah Kota .....	151
3.1.1	Tindakan <i>Obrakan</i> .....	157
3.1.2	Proses Relokasi yang Tidak Dikehendaki PKL.....	161
3.2	Kebijakan/Perda yang Tidak Memihak PKL.....	167
3.3	Tudingan Negatif Terhadap Citra PKL .....	179
3.4	Terbungkamnya Suara PKL .....	182
3.5	Berhembusnya Era Reformasi .....	185
3.6	Makna Perlawanan bagi PKL .....	189
3.6.1	Merebut Trotoar untuk Mempertahankan Hidup .....	189
3.6.2	Terbukanya Kesempatan untuk Menyampaikan Aspirasi.....	190
3.7	Kesimpulan .....	193

### BAB IV PROSES LAHIRNYA PERLAWANAN PKL

4.1	Tahap Pragerakan .....	196
4.2	Membangun Kesadaran Kolektif.....	203
4.3	Membentuk Organisasi Gerakan PKL.....	210
4.4	Merapikan dan Merapatkan Barisan.....	221
4.5	Melakukan Perlawanan.....	225
4.6	Tahap Konsolidasi .....	227
4.7	Kesimpulan.....	231

<b>BAB V</b>	<b>BENTUK-BENTUK PERLAWANAN PKL</b>	
5.1	Perlawanan Tersembunyi .....	234
5.1.1	Main Kucing-Kucingan sebagai Perlawanan Sehari-Hari .....	234
5.1.2	Memberi Upeti: <i>Kongkalikong</i> dengan "Orang Dalam" .....	240
5.1.3	Menebus Barang Dagangan untuk Berjualan Lagi ...	243
5.1.4	Mencari Tempat yang Agak Tersembunyi .....	244
5.1.5	Pembatasan Jumlah PKL oleh PKL "Senior" .....	247
5.1.6	Membentuk Paguyuban PKL dan Mengumpulkan Iuran untuk 'Keamanan' .....	251
5.1.7	Mencari Dukungan LSM dan Mahasiswa .....	255
5.1.8	Melawan dengan Kekuatan Modal: Ulah PKL Berduit .....	258
5.2	Perlawanan secara Terang-terangan .....	259
5.2.1	Melawan Petugas secara Langsung Saat Ditertibkan .....	260
5.2.1.1	<i>Eker-ekeran</i> di <i>Embong</i> .....	260
5.2.1.2	Membakar Rombongan dan Memblokade Jalan .....	264
5.2.1.3	Melawan dengan Senjata Tajam .....	265
5.2.1.4	Melawan secara Membabi Buta .....	265
5.2.2	Sengaja Berjualan di Tempat-tempat Terlarang .....	266
5.2.3	Menolak Relokasi .....	268
5.2.4	Melakukan Demonstrasi .....	271
5.2.5	Mendatangi Camat dan Lurah Meminta Izin Secara Paksa .....	275
5.3	Bentuk Perlawanan Berdasarkan Kebijakan Pemerintah Kota .....	275
5.4	Kesimpulan .....	280
<b>BAB VI</b>	<b>DAMPAK PENAAATAN &amp; PERLAWANAN PKL</b>	
6.1	Pendahuluan .....	282
6.2	Dampak Penataan .....	284
6.2.1	Bagi PKL .....	284
6.2.2	Bagi Birokrasi Pemerintah Kota .....	297
6.2.3	Bagi Masyarakat Umum .....	301
6.3	Dampak Perlawanan .....	306
6.3.1	Bagi PKL .....	306
6.3.2	Bagi Birokrasi Pemerintah Kota .....	314
6.3.3	Dampak Perlawanan bagi Masyarakat Umum .....	328
6.4	Kesimpulan .....	329

<b>BAB VII ANALISIS DATA: MEMAHAMI PERLAWANAN PKL DARI SUDUT PANDANG SI PELAKU</b>	
7.1 PKL: Pelaku-pelaku Ekonomi yang Terlupakan .....	331
7.2 Makna Perlawanan .....	335
7.3 Memahami Latar Belakang Tindakan Pemerintah Melakukan Penataan .....	337
7.4 Penyebab Tindakan Perlawanan PKL .....	341
7.5 Proses Terjadinya Perlawanan .....	354
7.6 Bentuk-bentuk Perlawanan PKL .....	360
7.7 Dampak Penataan dan Perlawanan PKL .....	374
7.8 Organisasi dan Mobilisasi Gerakan .....	378
7.9 Pihak-pihak yang Berkoalisi dengan PKL .....	383
7.10 Gambaran <i>Urban Hidden Economy</i> atas Keberadaan PKL .....	387
<b>BAB VIII KESIMPULAN, IMPLIKASI TEORI, KETERBATASAN PENELITIAN, DAN REKOMENDASI</b>	
8.1 Kesimpulan.....	396
a. Penyebab Perlawanan .....	396
b. Proses Lahirnya Perlawanan PKL .....	397
c. Bentuk-bentuk Perlawanan PKL .....	398
d. Dampak Perlawanan PKL.....	402
8.2 Implikasi Teori .....	404
a. Penyebab Perlawanan .....	404
b. Bentuk Perlawanan .....	406
c. Senjata Perlawanan.....	409
d. Peran Organisasi dan Pemimpin Gerakan .....	410
e. Koalisi dalam Aksi Perlawanan.....	413
8.3 Implikasi Kebijakan .....	418
8.4 Keterbatasan Penelitian .....	420
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>423</b>
<b>DAFTAR ISTILAH LOKAL .....</b>	<b>433</b>
<b>PETA LOKASI PENELITIAN .....</b>	<b>438</b>

## DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 1.1	: ANALISIS KUALITATIF STRAUSS-CORBIN .....	82
GAMBAR 5.1	: TINGKAT PENYEBARAN PKL .....	250
GAMBAR 7.1	: SEBAB-SEBAB MUNCULNYA RADIKALISME PKL .....	369
GAMBAR 7.2	: INTERRELASI PAGUYUBAN PKL, PEMERINTAH KOTA, PREMAN DAN OKNUM PEMERINTAH KOTA .....	371
GAMBAR 7.3	: PRISMA PENTAGON TENTANG BERBAGAI KONDISI YANG DIBUTUHKAN UNTUK KESUKSESAN PERLAWANAN PKL .....	373
GAMBAR 7.4	: SIAPA MENDAPAT APA DARI KEBERADAAN PKL .....	377

## DAFTAR TABEL

TABEL 1.1	: PENERTIBAN PKL SELAMA BULAN PEBRUARI 2002.....	6
TABEL 1.2	: PERSAMAAN DAN PERBEDAAN SECARA DETAIL ANTARA SEKTOR INFORMAL DAN FORMAL.....	35
TABEL 1.3	: KARAKTERISTIK SUBYEK PENELITIAN .....	69
TABEL 1.4	: JENIS, SUMBER DAN METODE PENGUMPULAN DATA .....	76
TABEL 2.1	: PENDUDUK KOTA SURABAYA MENURUT GOLONGAN UMUR .....	85
TABEL 2.2	: PENDUDUK BERUMUR 15 TAHUN KE ATAS MENURUT JENIS KEGIATAN.....	87
TABEL 2.3	: PENDUDUK BERUMUR 15 TAHUN KE ATAS YANG BEKERJA MENURUT JENIS LAPANGAN USAHA.....	88
TABEL 2.4	: PERTUMBUHAN EKONOMI KOTA SURABAYA TAHUN 2000-2003	95
TABEL 2.5	: TENAGA KERJA YANG TERSERAP OLEH SEKTOR INFORMAL SURABAYA (1996) .....	97
TABEL 2.6	: JUMLAH PKL DI JALAN A. YANI MENURUT JENIS DAGANGAN ...	112
TABEL 2.7	: JUMLAH PKL DI JALAN A. YANI MENURUT ALAT PERAGA.....	113
TABEL 2.8	: JUMLAH PKL DI JALAN EMBONG MALANG MENURUT JENIS DAGANGAN.....	114
TABEL 2.9	: JUMLAH PKL DI JALAN EMBONG MALANG MENURUT ALAT PERAGA .....	116
TABEL 2.10	: JUMLAH PKL DI JALAN PRABAN MENURUT JENIS DAGANGAN ....	117
TABEL 2.11	: JUMLAH PKL DI JALAN PRABAN MENURUT ALAT PERAGA .....	118
TABEL 2.12	: JUMLAH PKL JALAN TUNJUNGAN MENURUT JENIS DAGANGAN..	119
TABEL 2.13	: JUMLAH PKL JALAN TUNJUNGAN MENURUT ALAT PERAGA .....	120
TABEL 2.14	: JUMLAH PKL EMBONG MALANG MENURUT JENIS DAGANGAN..	126
TABEL 5.1	: DEMONSTRASI YANG MEMPERJUANGKAN PKL 2002-2003 .....	274
TABEL 5.2	: BENTUK PERLAWANAN BERDASARKAN JENIS PKL .....	279
TABEL 7.1	: PERLAWANAN PKL SECARA TERSEMBUNYI MAUPUN TERANG- TERANGAN .....	342
TABEL 7.2	: PENYEBAB DAN EFEK PERLAWANAN PKL.....	353
TABEL 7.3	: BEBERAPA BAHASA PERLAWANAN YANG DIGUNAKAN PKL .....	365
TABEL 7.4	: BEBERAPA GERAK DAN ISYARAT YANG DIGUNAKAN DALAM PROSES PERLAWANAN .....	366
TABEL 7.6	: JENIS-JENIS KOALISI YANG TERJADI DI SEKTOR INFORMAL PKL.	386
TABEL 7.7	: BERBAGAI JENIS SEKTOR INFORMAL YANG ADA DI SEKITAR RS DR. SOETOMO .....	388
TABEL 7.8	: KONSUMEN MENURUT GOLONGANNYA .....	389
TABEL 7.9	: OMSET PENGHASILAN PKL .....	390
TABEL 7.10	: BARANG YANG DIHASILKAN SEKTOR FORMAL DAN DISALURKAN OLEH SEKTOR INFORMAL .....	392
TABEL 8.1	: PERBEDAAN PENELITIAN SCOTT DENGAN PENELITI .....	415
TABEL 8.2	: PERBEDAAN PENELITIAN POPKIN DENGAN PENELITI .....	417

## BAB I PENDAHULUAN



### 1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan sektor informal pedagang kaki lima (PKL) di Surabaya pascakrisis ekonomi tahun 1997 berlangsung cukup pesat. Dapat dipastikan setiap hari muncul PKL baru. Saat ini tercatat tidak kurang dari 70 ribu lebih PKL memenuhi sudut-sudut ruang Surabaya, sementara daya tampung daerah-daerah strategis yang ada di kota dikalkulasi hanya untuk 5-10 ribu PKL. Ini berarti telah terjadi kelebihan PKL hingga puluhan kali lipat (Bagong, 2003: 2).

Sebelum terjadi krisis moneter, di jalan-jalan protokol seperti Jalan Pahlawan, Jalan Pemuda, Jalan Raya Darmo, masih bebas dari PKL, hanya ada beberapa PKL jenis makanan. Trotoar pada jalan-jalan protokol tersebut masih bersih dari tenda-tenda PKL. Sekarang yang terlihat adalah ribuan PKL tersebar di jalan-jalan protokol. Di Jalan Pahlawan, misalnya, PKL nyaris memakan separuh lebih badan jalan. Di Jalan Kapasari, setiap hari terjadi kemacetan karena PKL menggelar dagangannya di badan jalan. Dengan kondisi seperti itu wajar jika kemudian kehadiran PKL berdampak buruk bagi banyak pihak. Lalu lintas acap kali macet dan semrawut, kegiatan usaha lain juga terganggu karena di depan tempat usahanya dipenuhi PKL.

Pandangan negatif tentang keberadaan PKL semakin kental ketika muncul wacana 'keindahan kota'. Jika dilihat dari segi estetika lingkungan, keberadaan PKL menimbulkan kesan kumuh dan semrawut. Kesemrawutan itu terjadi karena tenda maupun alat peraga yang digunakan untuk berjualan



mayoritas ditinggal di tempat jualan, bahkan ada pula yang menjadikan warung/tendanya bersifat permanen yang berfungsi juga sebagai tempat tinggal, termasuk mandi, cuci, dan kakus (MCK) (Hasil wawancara dengan warga Jalan Dharmawangsa yang tinggal di belakang PKL semi/permanen).

Kondisi ini menyebabkan pengguna jalan tidak merasakan kenyamanan saat berjalan karena banyak PKL yang tidak menyisakan trotoar untuk pejalan kaki, bahkan tidak jarang pejalan kaki yang terganggu dengan tali-tali tenda yang diikatkan pada pembatas trotoar. Ulah PKL yang lebih *ugal-ugalan* terjadi di ruas Jalan Kapasari. Lebih dari 20 meter badan jalan dikuasai oleh lebih dari 1000 pedagang sehingga badan jalan yang tersisa untuk dilewati kendaraan tinggal 3 meter saja. Pada setiap jengkal trotoar hingga tengah jalan, terdapat tiga hingga lima lapis stan. Kondisi di jalan itu semakin semrawut lagi dengan adanya 100 PKL becak yang beroperasi (*Radar Surabaya*, 15/10-01). Gambaran di atas hanyalah sebagian kecil dari persoalan yang ditimbulkan PKL.

Permasalahan PKL yang sudah menjadi demikian rumit menjadi semakin rumit ketika pihak ketiga, dalam hal ini preman, ikut campur di dalamnya. Di sini keberadaan PKL tidak lepas dari 'penguasa pasar' atau yang diistilahkan dengan *godfather* sebagaimana yang terjadi di Pasar Keputran, di mana terdapat 6 *godfather* yang menguasai 818 stan.

Para preman ini berfungsi sebagai pengatur para pedagang. Mereka memperjualbelikan stan yang ada di badan jalan. Mereka juga menarik setoran

harian kepada PKL yang berjualan.<sup>1</sup> Bagi PKL keberadaan preman di satu sisi merugikan karena pemeras, tetapi di sisi lain dibutuhkan ketika mencari tempat jualan, mencari rasa aman, dan mencari informasi akan ada tidaknya penertiban. Bahkan, Bagong (2003: vii) mengistilahkan preman-preman tersebut sebagai *patron* yang dapat diandalkan untuk memberikan perlindungan, tetapi sekaligus juga sebagai pihak yang acapkali mengeksploitasi ketidakberdayaan sektor informal kota.

Dalam menjalankan aksinya, ditengarai para mafia pasar tersebut diam-diam bekerja sama dengan para pengelola pasar. Terdapat informasi bahwa mafia di pasar memang sengaja dibiarkan dan dipelihara oleh oknum pejabat karena setiap saat mereka memasok dana yang tidak tanggung-tanggung kepada oknum Pemerintah Kota (*Radar Surabaya*, 4 September 2001). Para PKL seolah-olah menjadi mainan preman dan aparat (*Surabaya Pos*, 17 Januari 2002). Hal itu terjadi karena preman-preman itu 'bermain' dengan oknum aparat pemerintah sekaligus memanfaatkan PKL untuk kepentingan pribadi. Akibat yang muncul kemudian dari kerja sama model ini adalah wajah Surabaya yang semakin suram, ruwet, dan semrawut.

Melihat dampak yang demikian itu, Pemerintah Kota Surabaya berulang kali melakukan penertiban di seluruh jalan protokol, terutama pada tujuh jalur utama yaitu Jalan Achmad Yani, Jalan Raya Darmo, Jalan Tunjungan, Jalan Urip

---

<sup>1</sup> Melihat fenomena ini baik Polisi maupun Satpol PP tidak bisa berbuat banyak. Selain jumlah mereka sangat terbatas, mereka juga telah mendapatkan upeti dari PKL (baca lebih lanjut sub-bab 5.2.2 dalam disertasi ini). Selain itu para Polisi dan Satpol PP juga mau bergerak/menertibkan kalau ada dana khusus yang dianggarkan kepadanya. Tanpa itu, mereka tidak akan bergerak secara maksimal (baca lebih lanjut sub bab 6.3.2, tentang Dampak Perlawanan bagi Pemerintah Kota dalam disertasi ini)



Sumoharjo, Jalan Basuki Rachmat, Jalan Embong Malang, dan Jalan Praban. Dalam rangka pelaksanaan penertiban tersebut, Pemerintah Kota Surabaya juga membentuk Tim Pengendali PKL dengan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/087/402.01.04/2001 yang beranggotakan Muspika, Dinas, dan Bagian yang terkait dengan komando dari Dinas Polisi Pamong Praja (PP) (*Surya*, 27 September 2001). Pemkot juga meminta bantuan Polwiltabes termasuk satuan Brimob, TNI AD, dan Marinir. Hanya saja, seluruh upaya tersebut tidak seluruhnya berjalan sebagaimana yang direncanakan. PKL tetap saja bertebaran di jalur-jalur utama, terutama saat aparat lengah. Namun tidak menutup kemungkinan, aparat memang “memberi kesempatan” kepada mereka untuk berjualan.<sup>2</sup>

Upaya yang lebih manusiawi ditempuh dengan membuat kawasan PKL Binaan sebagaimana diatur dalam Perda Kotamadya Surabaya No. 10 tahun 1987 tentang Pengaturan Tempat Usaha dan Pembinaan PKL dan Keputusan Walikotamadya Surabaya Nomor 18 tahun 1996 tentang Pembinaan dan Pengelolaan PKL radius 100 meter dari Pasar. Selain itu, ada juga Keputusan Walikotamadya Nomor 03 tahun 1999 tentang Penataan Lokasi Usaha dan Pembinaan Usaha PKL yang kesemuanya lebih mengarah pada pengaturan dan pembinaan PKL. Contoh PKL Binaan yang dibentuk oleh Pemerintah Kota Surabaya yaitu PKL “Mulyo Rukun” di Sidomulyo yang beranggotakan sekitar 140 PKL dan PKL Jl. Kembang Jepun.

---

<sup>2</sup> Sebagaimana sering diucapkan oleh aparat, “Tolong hormati saya, tolong menyingkir kalau saya sedang berjaga atau sedang patroli.” Kalimat itu juga bisa bermakna silakan berjualan kalau saya tidak sedang berjaga atau patroli.

Selain membuat PKL Binaan, Pemkot juga berupaya untuk merelokasi PKL ke tempat-tempat yang khusus. Melalui relokasi ini Pemerintah Kota Surabaya berharap dapat membina PKL (bina usaha, bina manusia, dan bina lingkungan), menertibkan jualannya, tempatnya, dan membentuk sumber hukumnya. Meskipun demikian, karena alasan beban sewa di tempat baru dan anggapan bahwa relokasi akan menjauhkan mereka dari pembeli, tidak sedikit PKL yang menolak relokasi dan lebih memilih kucing-kucingan.

Memasuki tahun 2002, berbagai upaya terus dilakukan Pemkot Surabaya untuk menata kota, khususnya menyikapi kehadiran PKL di berbagai jalan protokol dan perkembangan bangunan-bangunan liar yang dinilai semakin mengganggu kelancaran, keindahan, dan ketertiban kota. Di mata Pemkot, kehadiran PKL dan bangunan liar di sejumlah wilayah, khususnya di jalan-jalan protokol dan wilayah sepanjang stren kali, sudah tidak dapat ditoleransi lagi sehingga kehadiran sektor informal kota yang sebetulnya sudah puluhan tahun itu harus ditertibkan. Pendek kata, genderang perang melawan PKL dan bangunan liar telah dicanangkan Pemkot Surabaya, dan hal ini tidak lagi bisa dikompromikan (Balitbangda Kota Surabaya, 2002: 1).

Tim Penertiban PKL yang meliputi unsur Pemkot, Polwiltabes yang didukung personil TNI AD, Marinir maupun Satuan Brimob Polda Jatim sepakat dan telah membulatkan tekad untuk bekerja secara kolektif selama satu bulan penuh mulai 1 Pebruari 2002 untuk menertibkan kota. Kendati proses penertiban yang dirancang lebih mengedepankan pendekatan persuasif daripada represif, jika PKL yang ditangani tetap melawan, maka tim ini pun tidak akan segan-segan

melakukan langkah tegas, yaitu menggaruk PKL yang melawan berikut barang dagangan mereka sebagai barang bukti (Surabaya Post, 31 Januari 2002). Untuk mendukung program penertiban tersebut, Pemerintah Kota Surabaya mengalokasikan dana sebesar Rp. 3,2 milyar. Anggaran ini naik cukup drastis dari rencana anggaran semula yang hanya 1,9 milyar rupiah (Infokom Pemkot Surabaya, 2003). Langkah awal yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya untuk menata dan menertibkan PKL ditempuh lewat kegiatan penertiban terpadu yang mencakup kawasan 21 (dua puluh satu) jalur yang terbagi ke dalam 3 (tiga) wilayah, yaitu Surabaya Utara, Timur, dan Selatan. Hasil penertiban tersebut tersaji pada tabel berikut:

Tabel 1.1  
Penertiban PKL Selama Bulan Pebruari 2002

Wilayah	Sasaran (Jalan)	Hasil	
		PKL Ditertibkan	PKL Bongkar Sendiri
Utara	Pahlawan, Indrapura, Johar, Nyamplungan, Pegirian, Sidodadi	32.088	12.837
Timur	Dharmawangsa, Airlangga, Prof. Moestopo, Karangmenjangan, Nginden, Semolo, AR Hakim, Manyar, Menur Pumpungan	38.123	24.492
Selatan	Kedungdoro, Diponegoro, Basuki Rahmad, Embong Malang, Depan Tunjungan Center, Depan Stren Kalimas Genteng, Tunjungan (Depan Siola), HR Muhammad, Mayjen. Sungkono.	33.782	15.729
<b>Jumlah</b>		103.993	53.058

Sumber: Dispol PP Kota Surabaya, 2002

Upaya Pemerintah Kota Surabaya untuk menata PKL yang dimulai pada tanggal 1 Pebruari 2002 mengundang reaksi dari para PKL yang akan ditertibkan, bahkan jauh sebelum pelaksanaan penertiban tersebut. Bagi para PKL, berbagai operasi penertiban, pengusuran, dan penggarukan sesungguhnya bukan merupakan hal yang sama sekali baru. Oleh karena itu, alih-alih menaati, mereka

cenderung mencoba menyasati situasi dan seolah mengajak petugas untuk beradu stamina.

Beragam bentuk resistensi PKL menyikapi operasi penertiban terpadu Pemerintah Kota Surabaya. Sebagian PKL melakukan upaya-upaya diplomasi dengan menawarkan dialog kepada Pemerintah Kota Surabaya, seperti yang dilakukan oleh tujuh pengurus Organisasi Pedagang Kaki Lima (ORPEKAL) Jalan Tunjungan yang melakukan protes kepada Walikota serta menagih janji relokasi oleh Pemkot (Jawa Pos, Radar Surabaya, 23 Januari 2002). Selain itu, PKL juga berupaya mencari dukungan dari elemen-elemen masyarakat yang lain. Upaya ini ditempuh oleh PKL Jalan Tunjungan dengan meminta perlindungan kepada Pengurus Dewan Pimpinan Cabang Partai Kebangkitan Bangsa (DPC PKB) Surabaya. Pengaduan kepada PKB ini menurut Choirul Anam, Ketua Paguyuban Pedagang Kaki Lima Surabaya (PPKLS), dilakukan karena ajakan dialog kepada Pemkot dan DPRD tidak mendapat respon yang positif (*Surya*, 13 Januari 2002).

Beberapa PKL melakukan "perang psikologis" melawan Pemerintah Kota Surabaya, khususnya kepada aparat Pemerintah Kota Surabaya di lapangan. Pola perlawanan semacam ini dilakukan PKL pada saat sosialisai rencana penertiban oleh Pemkot. Di satu sisi, Pemkot Surabaya menunjukkan kesungguhannya untuk menggelar operasi, pada sisi yang lain PKL *ngotot* akan tetap bertahan. Dalam satu kesempatan, Kadri Kusuma, Kadispol PP Kota Surabaya ketika mensosialisasikan batas waktu pelaksanaan penertiban terpadu kepada PKL jalan Tunjungan, memperoleh respon yang sinis dari PKL. Sebagian PKL memang

menjawab iya, namun yang lain menolak. Ada juga yang *menggerundel* sambil *ngeloyor*, bahkan ada salah seorang PKL yang mengatakan kepada teman-temannya: “*Tenang ae, tetep buka kayak biasae*” (Jawa Pos, 30 Januari 2002).

Selain bentuk-bentuk di atas, berbagai bentuk perlawanan lain yang sering dilakukan PKL antara lain (1) melawan petugas Dispol PP dengan senjata tajam seperti yang terjadi di Jalan Basuki Rahmat hingga petugas Dispol PP terkena luka bacok di lengan kanannya (Jawa Pos, 13 Februari 2002), (2) berpindah lokasi jualan yang tidak jauh dari lokasi semula, seperti yang terjadi pada PKL Jalan Pahlawan yang pindah dari badan jalan ke trotoar di depan Tugu Pahlawan (Surya, 4 Pebruari 2002), (3) seolah-olah menurut dengan cara tidak mangkal untuk satu atau dua hari, kemudian mereka mangkal lagi. Mereka mengatakan, “*Laapa mas wedi. Engkok nek petugas teka ya mlayu maneh*”. Atau mengatakan, “*Ayo...ayo...mbalek maneh, petugas wis moleh*”, (4) main kucing-kucingan dengan aparat Pemerintah Kota, seperti yang dilakukan PKL Jalan Tunjungan yang membuka kembali usahanya di sore hari pada saat operasi penertiban mulai kendur, dan (5) meninggalkan rombongan dan tidak mencopot tenda setelah selesai jualan.

Seluruh usaha tersebut dilakukan oleh para PKL karena mereka mempunyai pemahaman bahwa tempat usaha mereka tidak terlalu mengganggu ketertiban umum, telah mendapat izin dari RT/RW, telah mendapat fasilitas aliran listrik dari PLN, dan telah membayar retribusi. Karena pemahaman seperti itulah, setiap ada penertiban, antar-PKL yang merasa senasib bersatu melawan upaya penertiban tersebut. Terhadap upaya relokasi yang dilakukan oleh Pemerintah

Kota pun, para PKL mempunyai pemahaman bahwa relokasi selalu bersifat represif, bukan bersifat memfasilitasi atau melindungi keberadaan mereka. Dengan demikian, mereka memaknai relokasi yang dilakukan pemerintah berarti menggusur.

Para PKL mempunyai pemahaman bahwa melalui relokasi seharusnya mendapatkan tempat usaha yang strategis dan membuat kehidupan mereka lebih terjamin. Akan tetapi, kenyataannya dengan relokasi mereka lebih sengsara karena dagangannya tidak laku. Keberadaan mereka di lokasi baru menjadi semakin jauh dengan konsumen. Mereka memaknai relokasi yang dilakukan Pemerintah Kota sebagai upaya menjauhkan mereka dengan konsumen, mengingat usaha yang dilakukan sepanjang trotoar merupakan upaya mereka mendekati konsumen.

Secara konseptual kajian ini membahas berbagai bentuk perlawanan PKL. Oleh karena itu, *state of the arts*-nya meliputi PKL dan perlawanannya. Berbagai kajian yang secara khusus membahas PKL dapat diidentifikasi melalui beberapa tipologi. *Pertama*, kajian tentang faktor penyebab munculnya PKL. Di antara para penulis mengenai penyebab munculnya PKL yang tidak sedikit jumlahnya, pertama dapat dikemukakan nama Hart (1971). Jelas bahwa minat Hart tidak sama dengan minat penulisan disertasi ini. Karya Hart lebih melihat bahwa sektor informal lahir sebagai akibat dialektika dari urbanisasi, industrialisasi, dan pengangguran. Hart sama sekali tidak membahas bagaimana sektor informal itu lahir, bagaimana sektor informal itu melakukan perlawanan terhadap kebijakan negara yang timpang dan sebagainya. Meskipun karya Hart mempunyai lingkup

yang terbatas, kehadirannya telah mengisi salah satu kekosongan yang besar dalam proses lahirnya sektor informal perkotaan.

Hart bukanlah orang pertama yang menulis studi semacam ini. Sethuraman (1981), Manning dkk (2001), Soto (1989), Sagir (1986) Ismail, (1990) juga menulis hal yang tidak jauh berbeda. Mereka membahas faktor penyebab lahirnya sektor informal perkotaan. Pengamatan mereka mengenai pokok persoalan ini tidak ada yang melampaui pemikiran bahwa keberadaan sektor informal sebagai bentuk perlawanan terhadap kebijakan pemerintah yang tidak memihak rakyat kecil. Dalam tulisan Sethuraman tentang *The Urban Informal Sektor in Developing Countries: Employment, Poverty and Environment* terdapat penyajian mengenai penyebab lahirnya sektor informal akibat terjadinya konsentrasi investasi dan pendapatan di pusat perkotaan terutama di sektor industri modern, termasuk kelembagaan pemerintah. Konsentrasi investasi ini mendorong orang melakukan urbanisasi, namun urbanisasi yang terjadi melebihi lapangan pekerjaan perkotaan yang tersedia sehingga melahirkan pengangguran. Mereka yang menganggur mencari jalan keluar lewat upaya sektor informal. Aktivitas mereka itu meliputi aktivitas yang umumnya bersifat ilegal, aktivitas marjinal, dan berskala kecil. Dalam tulisan Sthuraman sebenarnya tidak ada penyorotan mengenai fakta-fakta yang menyangkut perlawanan kaum terpinggir terhadap kebijakan pemerintah yang tidak memihaknya. Catatan ini juga berlaku bagi karya Manning dan Soto. Manning dkk, (2001) menyoroti peningkatan PKL di kota sebagai akibat peningkatan jumlah pengangguran dan lambannya pertumbuhan sektor formal, serta terbatasnya kesempatan kerja dan rendahnya pendapatan di

desa. Manning sama sekali tidak melihat lahirnya sektor informal perkotaan sebagai bentuk perlawanan terhadap kebijakan pembangunan yang tidak memihak rakyat kecil. Demikian pula, Soto (1989) yang melakukan penelitian di Amerika Latin tidak mampu melihat lahirnya sektor informal perkotaan sebagai bentuk perlawanan mereka terhadap kebijakan pemerintah yang tidak memperhatikan rakyat kecil. Soto hanya melihat bahwa orang-orang desa pergi berduyun-duyun ke kota karena mereka terusir dari tanah mereka akibat paceklik, banjir, mundurnya pertanian, dan padatnya penduduk.

Arah penelitian ini juga berbeda dengan penelitian Sagir (1986). Dalam penelitiannya, Sagir hanya mampu melihat bahwa berkembangnya sektor informal tidak terlepas dari proses daya tarik kota besar atau urbanisasi terutama masyarakat pedesaan yang tidak lagi tertarik untuk bekerja di sektor pertanian, maupun rendahnya daya tampung sektor pertanian di pedesaan. Sagir sama sekali belum menyentuh aspek kebijakan yang dikeluarkan oleh negara terhadap masyarakat yang termarjinal. Begitu juga, hal-hal yang berkaitan dengan proses lahirnya sektor informal dan strategi<sup>3</sup> yang dilakukan sektor informal agar mereka langgeng masih luput dari perhatian Sagir.

Dalam kaitannya dengan faktor penyebab lahirnya sektor informal perkotaan, tulisan Castells (1977) yang membahas keberadaan sektor informal di perkotaan dapat dianggap sebagai tulisan yang sangat berguna. Castells pada dasarnya sepakat bahwa lahirnya sektor informal tidak lepas dari proses industrialisasi yang dilakukan oleh suatu negara. Hanya saja, ia tidak

---

<sup>3</sup> Strategi yang dimaksud dalam Disertasi ini yaitu sebagai upaya yang dilakukan oleh PKL untuk mempertahankan matapencaharian yang selama ini mereka geluti. Jadi, strategi yang dimaksud di sini lebih terkait dengan strategi mempertahankan hidup (*survival strategy*).



menyinggung bahwa proses industrialisasi yang merugikan rakyat kecil itu telah melahirkan perlawanan. Begitu juga Castells sama sekali belum membahas tahap-tahap munculnya sektor informal, strategi sektor informal dalam menyasati ganasnya proses industrialisasi, dan sebagainya. Upaya menyasati ganasnya industrialisasi sebenarnya telah ditulis oleh Ismail, (1990) dalam *The Urban Informal Sector: the Case of Nairobi, Kenya*, menyimpulkan bahwa keberadaan sektor informal harus dipahami sebagai realitas sosial ekonomi masyarakat urban. Kesempatan kerja di sektor formal yang terbatas, kesenjangan tenaga kerja terampil dan tidak terampil yang mencolok, semangat entrepreneurial dan penguasaan teknologi yang tidak memadai, dan minimnya sumber daya alam dan material, menyebabkan menjamurnya pertumbuhan sektor informal. Hanya saja Ismail tidak menjelaskan secara detail tentang strategi yang digunakan untuk menyasati, bentuk-bentuk perlawanan, dan tahap-tahap perlawanan.

*Kedua*, kajian yang lebih menekankan “peran sektor informal dalam pembangunan”. Kajian ini antara lain dilakukan oleh Bose (1974) yang menyimpulkan bahwa sektor informal memainkan peran penting dalam menyerap tenaga kerja miskin perkotaan atau migran *rural-urban* yang tidak terserap oleh sektor formal. Meskipun kajian ini menyuguhkan analisis yang cukup menarik tentang pentingnya peran sektor informal dalam menyerap tenaga kerja, Bose tidak secara khusus menjelaskan konteks politik yang menyebabkan lahirnya sektor informal. Studi ini juga terkesan mengabaikan sama sekali dinamika kultural masyarakat miskin perkotaan, mengingat seluruh penjelasannya hanya dilakukan untuk mengungkapkan peran sektor informal. Kritik senada juga

diberikan kepada McGee (1973). Menurut dia, gelombang tenaga kerja pedesaan yang memasuki sektor informal bermakna positif. Sektor informal dipahami sebagai *the origin self-employment* yang merangsang tumbuhnya kewiraswastaan masyarakat lokal dan akan menggerakkan pertumbuhan ekonomi perkotaan di negara-negara berkembang. Hal itu terjadi karena sektor informal juga diterima sebagai *counterpart* dan pendukung sebagaimana sumber daya lain bagi pertumbuhan ekonomi perkotaan. Sekali lagi McGee sama sekali mengabaikan dinamika gerakan masyarakat miskin perkotaan yang terpinggirkan akibat kebijakan negara yang tidak memihak kepadanya. Kecuali itu, McGee tidak melihat proses lahirnya sektor informal sebagai bentuk perlawanan masyarakat miskin terhadap kebijakan negara yang tidak memberi ruang terhadapnya.

Kajian lain yang hampir sama juga dilakukan oleh Sumodiningrat (1985) juga menyimpulkan bahwa sektor informal dipandang sebagai alternatif pemecahan masalah kesempatan kerja di Indonesia. Secara teoretis sektor informal merupakan sektor transisi dalam ekonomi menuju ekonomi modern. Sumodiningrat lupa bahwa sektor informal sebenarnya lahir karena negara telah melakukan kebijakan yang sama sekali tidak memihak usaha kecil. Sebagian dari perhatian Sumodiningrat memang menyinggung peran sektor informal dalam menyerap tenaga kerja, namun tidak mampu menjawab pertanyaan tentang mengapa sektor informal khususnya PKL itu tumbuh subur, bahkan tetap subur meskipun setiap hari Pemerintah Kota melakukan penataan.

Kajian lain yang masih membahas peran sektor informal dalam pembangunan yaitu yang dilakukan oleh Bijlmer (1985) yang mengkaji *Urban*

*Research* di Surabaya. Di dalam kajiannya ditemukan bahwa sektor informal merupakan sumber pendapatan yang penting bagi *low income group* di Kota Surabaya walaupun hal ini belum dipertimbangkan oleh pemerintah secara sepenuh hati. Mereka yang bekerja di sektor ini 90% dari luar Kota Surabaya. Hasil penelitian ini meskipun menyajikan berbagai bukti kuantitatif yang handal, akan tetapi belum menyentuh aspek penyebab tumbuh-suburnya sektor informal perkotaan. Dengan kata lain, penelitian ini belum melihat tumbuhnya sektor informal sebagai bentuk perlawanan terhadap kebijakan Pemerintah Kota yang tidak memihaknya.

Masih banyak ahli lain yang mengkaji peran sektor informal dalam pembangunan di antaranya Lukman Soetrisno (1986), Wirahadikusumah (1991), dan Surbakti (1997). Mereka membahas fungsi sektor informal dalam proses pembangunan nasional, penyerapan tenaga kerja. Namun, pengamatan mereka sama sekali terlepas dari fungsi sektor informal sebagai media perlawanan terhadap kebijakan negara yang tidak pernah memperhatikan nasib rakyat kecil. Konsep pembangunan yang bias kota dan lebih berorientasi pada masyarakat menengah ke atas, sama sekali tidak tersentuh dalam penelitiannya. Memang Soetrisno (1986), dalam memandang peran PKL, mampu melihat sektor informal memiliki fungsi yang penting dalam proses pembangunan nasional, sebagai katup pengaman atau pencegah keresahan sosial, akan tetapi Soetrisno tidak mampu melihat sektor informal lahir sebagai akibat pembangunan nasional yang tidak memihak rakyat kecil. Demikian juga Wirahadikusumah (1991), dalam melihat sektor informal, tidak mampu melihat kehadiran sektor informal sebagai bentuk

perlawanan terhadap kebijakan pembangunan yang tidak memihak rakyat kecil. Wirahadikusumah hanya melihat bahwa berkembangnya sektor informal telah mampu menyerap tenaga kerja yang terlempar dari sektor pertanian atau pedesaan. Bagi Wirahadikusumah, PKL berperan sebagai sektor yang mampu memberi lapangan pekerjaan kepada para pengangguran sehingga mereka tidak sepenuhnya menganggur, tetapi mempunyai pekerjaan meskipun pekerjaan tersebut tidak mencukupi kebutuhan hidupnya. Wirahadikusumah lupa bahwa sektor informal lahir sebagai bentuk perlawanan terhadap kebijakan pembangunan yang meminggirkan mereka. Tidak ubahnya Surbakti (1997) dalam melihat sektor ekonomi informal. Ia hanya mampu melihat sektor informal sebagai representasi fenomena pengangguran tersembunyi (*disguised unemployment*). Maka tidak mengherankan, jika untuk menghilangkan kesan pengangguran, demikian menurut Surbakti, seorang pengangguran akan mencari lapangan pekerjaan yang paling mudah dimasuki yaitu PKL. Hanya dengan cara demikian maka ia akan berhasil menghilangkan kesan pengangguran pada dirinya, yang tidak lain hanya berubah status dari pengangguran menjadi pengangguran tersembunyi. Sekali lagi, Surbakti sama sekali tidak membahas kelahiran sektor informal sebagai bentuk perlawanan terhadap kebijakan Pemerintah Kota.

Meskipun Wirahadikusumah dan Surbakti mampu mendeskripsikan dengan baik peran sektor informal dalam menyerap pengangguran, namun keduanya tidak mampu menggambarkan dengan cukup baik penyebab lahirnya sektor informal dari sudut pandang gerakan perlawanan. Dengan kata lain, kedua penelitian itu belum mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan mendasar tentang

sumber lahirnya sektor informal, upaya-upaya yang bisa dilakukan untuk mempertahankan keberadaan sektor informal, dan pertanyaan lain yang berkisar pada gerakan perlawanan terhadap kebijakan pemerintah yang tidak memihak rakyat kecil.

*Ketiga*, kajian yang lebih menekankan aspek sosial budaya PKL, misalnya yang dilakukan oleh Mustofa (1998). Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dalam aktivitas pedagang kaki lima dimungkinkan terjadinya mobilitas vertikal pada peningkatan taraf hidup, sehingga kegiatan sektor informal bukan lagi sekadar aktivitas untuk bertahan hidup. Hasil temuan Mustofa memang mampu menjelaskan dampak lahirnya sektor informal yang mampu mengangkat stratifikasi sosial pelaku, akan tetapi penelitian ini sama sekali tidak mampu menjelaskan penyebab lahirnya sektor informal, kekecewaan-kekecewaan sosial seperti apa yang dirasakan oleh mereka yang terlempar dari sektor formal, maupun sektor pertanian, dan pertanyaan lain di sekitar perlawanan sektor informal terhadap kebijakan yang tidak memihak mereka.

Penelitian Evers (1993) yang mengkaji "*The Transformation of the Informal Sektor in Indonesia: Social and Political Consequences*" juga tidak cukup jelas menawarkan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas. Harus diakui, Evers memang mampu mengungkapkan bahwa mobilitas dari sektor informal ke sektor formal cenderung meningkat, dan ini mengindikasikan peningkatan dinamika sektor informal dan transformasi masyarakat secara keseluruhan. Namun, penelitian itu tidak cukup rinci menguraikan faktor penyebab lahirnya sektor informal, tahap-tahap membangun strategi agar sektor

informal seperti PKL tidak digusur, bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan agar mereka tetap eksis, dan sebagainya.

Wigjosoebroto dkk. dalam mengkaji "*Wanita dan Pasar Tradisional*" (1993) juga tidak mampu melampaui ide-ide besar tentang faktor penyebab lahirnya sektor informal dan kekecewaan seperti apa yang melingkupi masyarakat kecil terhadap kebijakan negara. Kelebihannya terletak pada kesimpulan yang mengatakan bahwa hubungan sosial yang terjadi di pasar tidak semata-mata *an economic event* (sebuah kegiatan ekonomi), tetapi juga sebagai suatu gejala sosial, sekaligus sebagai suatu gejala kebudayaan. Sebagaimana diketahui, Wignjosoebroto memang berhasil mengungkapkan strategi memahami pelaku ekonomi dan pranata-pranata ekonomi maupun sosial yang terbentuk dari interaksi itu, namun ia sama sekali tidak menyebutkan sumber lahirnya sektor informal, kebijakan negara yang melatarbelakangi lahirnya sektor informal, ketidakberpihakan negara terhadap sektor informal, dan sebagainya.

Beberapa penelitian antropologi mengenai transformasi sektor informal dan perkotaan juga telah dilakukan, misalnya oleh Geertz (1989: 53) tentang "Penjaja dan Raja" yang mengambil lokasi penelitian di dua kota yakni Mojokuto dan Tabanan, antara lain, menyimpulkan bahwa sekelompok pengusaha toko dan pelaku ekonomi kecil-kecilan yang timbul dari kelas perdagangan tradisional dalam konteks 'bazaar ekonomi' berusaha mendapatkan status yang lebih baik di masyarakat dengan jalan mencari kekayaan secara sistematis dan rasional. Mereka tidak mempunyai kekuasaan, modal yang besar, atau kemampuan untuk membentuk pranata-pranata ekonomi yang efisien, akan tetapi mereka hanya

mempunyai semangat kerja yang besar dalam wadah pengusaha tanpa perusahaan. Temuan Geertz sebenarnya dapat dikatakan sebagai laporan yang paling ekstensif hingga saat ini. Namun, disayangkan penelitian itu tidak melihat berbagai kekecewaan yang dirasakan oleh pelaku sektor informal terhadap kebijakan negara yang tidak pernah memihaknya, juga tidak membahas perlawanan-perlawanan yang pernah dilakukan oleh sektor informal terhadap kebijakan pemerintah itu.

Sebenarnya, penelitian yang telah melihat aspek kebijakan pemerintah yang kurang menguntungkan masyarakat kecil pernah dilakukan oleh Murray (1994) tentang "Pedagang Jalanan dan Pelacur Jakarta". Sayangnya, Murray hanya menyimpulkan bahwa akibat pembangunan fisik kota yang kurang memperhatikan aspek sosial serta kurang memperhatikan aspek pemerataan mengakibatkan urbanisasi secara besar-besaran. Urbanisasi yang berlebih itu mengakibatkan banyak di antara kaum urban yang memilih menjadi pedagang jalanan. Murray sama sekali tidak melihat berbagai kekecewaan yang dirasakan oleh pelaku sektor informal dan berbagai perlawanan yang dilakukan oleh mereka. Tidak ubahnya Murray, Jellinek (1995) melakukan penelitian tentang "Perubahan Sosial Sebuah Kampung di Jakarta". Ia hanya menyimpulkan bahwa akibat urbanisasi yang sudah tidak terbendung lagi, seluruh perkampungan di Jakarta dipenuhi oleh kaum urban. Memang Jellinek mampu membuktikan bahwa banyak dari kaum urban yang berhasil dan menjadi orang kaya melebihi masyarakat asli, namun Jellinek tidak mampu menggambarkan bagaimana mereka melakukan

strategi mempertahankan hidup dari berbagai gusuran, obrakan, dan berbagai kebijakan yang tidak memihaknya.

Dari sekian tipologi penelitian itu, kesimpulan yang dihasilkan hanya mengarah pada faktor penyebab munculnya PKL, peran PKL dalam sektor pembangunan, dan aspek sosial budaya PKL. Penelitian ini tidak masuk dalam tiga tipologi di atas karena lebih pada perlawanan PKL di Surabaya. Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan penjelasan yang lebih sistematis dan komprehensif tentang perlawanan pedagang kaki lima sebagai fenomena sosial di perkotaan.

Untuk melihat berbagai kajian tentang perlawanan PKL dalam hidup dan kehidupannya digunakan konsep perlawanan rakyat. Sementara itu, konsep perlawanan merupakan lingkup kajian yang sangat luas, maka untuk memahaminya sangatlah relevan bila dilakukan klasifikasi atas dasar dimensi yang dikaji dengan membuat *state of the art* tentang perlawanan. Atas dasar dimensi ini, kajian tentang perlawanan rakyat dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu perlawanan rakyat yang ditimbulkan oleh penyebab langsung dan penyebab tidak langsung.

Perlawanan rakyat yang ditimbulkan oleh faktor penyebab langsung seperti penindasan, ancaman, tekanan, atau paksaan yang dilakukan pemerintah, tuan tanah, pemilik modal, atau pihak lain telah diteliti oleh Scott (1983). Dalam bukunya yang berjudul *Weapons of The Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, Scott memang mampu menyimpulkan bahwa petani melakukan perlawanan terhadap tuan tanah karena mereka terpaksa untuk memenuhi kebutuhan hidup, akan tetapi Scott tidak menjelaskan secara rinci tahap-tahap dan



dampak terjadinya perlawanan itu. Begitu juga Scott tidak secara jelas menguraikan senjata apa yang mereka gunakan pada waktu melakukan perlawanan. Jelasnya Scott hanya menjelaskan berbagai bentuk perlawanan tersembunyi yang dilakukan oleh petani terhadap para tuan tanah.

Tak ubahnya Bates (1981) yang melakukan penelitian mengenai perlawanan petani di kawasan Afrika tropis. Ia sebenarnya mampu menguraikan faktor penyebab terjadinya perlawanan petani, dan tahap-tahap lahirnya perlawanan itu. Akan tetapi, Bates tidak mampu menjelaskan dengan rinci bentuk-bentuk dan dampak perlawanan yang mereka lakukan. Selain itu, penelitian Bates juga tidak menjelaskan bagaimana strategi yang digunakan petani sehingga mereka bisa menyasati berbagai kebijakan yang merugikan petani. Patut dicatat, Bates sebenarnya telah mampu menghasilkan temuan monumental, bahwa perlawanan petani sebagai suatu proses gerakan dan pemboikotan para petani melawan kebijakan pemerintah di bidang pertanian, khususnya pangan, yang mereka pandang sangat merugikan para petani. Pada awalnya, kebijakan pemerintah ini melahirkan ketidakpuasan individual. Dalam proses selanjutnya, para individual petani yang tidak puas itu saling berkomunikasi dan berinteraksi dan membuat kesepakatan-kesepakatan bersama. Kesepakatan yang dibuat para petani ini akhirnya menjadi sarana bagi berkembangnya gerakan kolektif para petani untuk melawan. Sayangnya, Bates tidak menjelaskan tingkat keberhasilan petani dalam melakukan perlawanan. Dengan kata lain, kesimpulan Bates dapat dikatakan mandul karena tidak mampu menutup dengan jelas bagaimana hasil akhir dari perlawanan itu.

Penelitian yang membahas perlawanan petani, juga dilakukan oleh Kartodirdjo (1966) yang membahas perlawanan petani Banten tahun 1888. Harus diakui, penelitian ini merupakan satu-satunya penelitian sosiologi historis yang handal yang membahas perlawanan petani. Kelebihan penelitian ini, selain menguasai betul akan fenomena lapangan dan berbagai literatur pendukung, juga mempunyai orisinalitas sendiri berkaitan dengan kondisi masyarakat Banten. Penelitian Kartodirdjo pada dasarnya lebih mengarah pada gerakan sosial di Banten abad XIX, serta hubungan antara fenomena historis pemberontakan petani dengan kondisi sosial, ekonomi, dan politik pemerintah kolonial di Banten. Dengan demikian, penelitian ini pada dasarnya berbeda dengan penelitian Kartodirdjo, mengingat penelitian ini lebih mengarah pada upaya mencari faktor penyebab, bentuk-bentuk perlawanan, tahap-tahap, dan dampak perlawanan yang dilakukan oleh mereka yang bergerak di sektor informal. Penelitian ini juga berbeda dibandingkan dengan penelitian Breman (1983) yang membahas perlawanan petani di daerah pabrik gula. Breman sebenarnya mampu menghasilkan temuan besar berkaitan dengan bentuk-bentuk perlawanan petani tebu dalam melawan kebijakan tata niaga gula yang sama sekali tidak memihak petani tebu. Sayangnya, Breman tidak secara sistematis menjelaskan berbagai tahap terjadinya perlawanan itu. Breman hanya mengulas secara singkat faktor penyebab terjadinya perlawanan, tanpa menjelaskan secara rinci berbagai kekecewaan yang melatarbelakanginya. Selain itu, Breman juga tidak mentipologikan dengan detail, bentuk perlawanan yang terselubung maupun yang tersembunyi.

Kajian lain yang mempunyai temuan besar berkaitan dengan perlawanan petani juga dilakukan oleh Siahaan (1996) yang membahas perlawanan terselubung petani TRI. Secara gamblang Siahaan mampu menunjukkan berbagai bentuk perlawanan terselubung yang dilakukan oleh petani TRI. Selain itu, Siahaan juga mampu melakukan eklektisasi atas teori perlawanan, minimal dari Scott dan Popkin. Kekayaan faktual dari studinya baik yang berupa data kualitatif maupun kuantitatif, menjadikan satu titik tolak yang baik dalam menarik kesimpulan untuk menghasilkan teori-teori atau konsep-konsep yang baru. Meskipun demikian, penelitian Siahaan tetap saja berbeda dengan penelitian ini, yang lebih menekankan berbagai faktor penyebab, bentuk-bentuk, tahap-tahap, dan dampak perlawanan PKL terhadap kebijakan Pemerintah Kota. Selain itu, penelitian ini dilakukan pada masyarakat urban, sementara penelitian Siahaan dilakukan pada masyarakat yang bermata pencaharian sebagai petani.

Penelitian ini juga berbeda bila dibandingkan dengan penelitian Popkin (1979) yang membahas rasionalitas petani. Menurut Popkin, petani melakukan perlawanan karena mereka tidak mempunyai akses terhadap pasar. Perlawanan petani sebagai bentuk tindakan rasional yang sangat memperhitungkan untung rugi. Sementara penelitian ini lebih mengarah pada berbagai bentuk kekecewaan yang melatarbelakangi, kondisi pemicu, bentuk-bentuk perlawanan, dampak perlawanan, dan tahap-tahap perlawanan para pelaku sektor informal terhadap kebijakan Pemerintah Kota yang tidak memihak kepadanya.

Studi mengenai gerakan perlawanan rakyat yang digerakkan oleh penyebab tidak langsung seperti komersialisasi pertanian yang melahirkan cara

produksi baru yang mereka anggap merugikan dan mengancam kelangsungan hidup mereka misalnya dapat dilihat dari hasil kajian Wolf (1969) yang mengkaji gerakan revolusioner petani di enam negara, yaitu Vietnam, Aljazair, Rusia, Cina, Kuba, dan Meksiko. Kajian ini memang mampu menghasilkan tesis bahwa petani tradisional yang memiliki budaya subsistensi yang kuat menganggap, perubahan yang terjadi sebagai akibat penetrasi kapitalis di pedesaan, sangat membahayakan kelangsungan hidup, adat-istiadat, dan hak-hak sosial tradisional yang mereka miliki, karena itu, para petani mengambil sikap defensif terhadap perubahan yang terjadi. Namun, penelitian ini tetap tidak mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan tentang: faktor-faktor apakah yang melatarbelakangi terjadinya gerakan revolusioner itu? Seperti apakah bentuk-bentuk gerakan yang dilakukan oleh mereka yang melakukan gerakan? Bagaimanakah tahap-tahap terjadinya gerakan itu? Bagaimanakah dampak perlawanan yang mereka lakukan?. Pertanyaan-pertanyaan seperti itu hanya dibahas secara tersirat di dalam deskripsi tentang faktor penyebab.

Jeffery M. Paige (1970) dalam mengamati konflik yang terjadi di daerah pertanian pada dasarnya juga tidak mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas. Memang, Paige mampu menjelaskan akar konflik antara petani penggarap dan bukan penggarap, akan tetapi Paige tidak mampu menjelaskan secara rinci faktor penyebab, tahap-tahap, dan dampak gerakan petani dalam melakukan perlawanan. Harus diakui, Paige telah mampu membagi bentuk-bentuk perlawanan petani menjadi enam jenis, sekaligus mampu mentipologikan empat

kuadran gerakan perlawanan petani, namun sekali lagi, Paige tidak mampu menjelaskan secara detail tahap-tahap dari masing-masing bentuk perlawanan itu.

Peneliti yang mempunyai ketenaran sekelas dengan Paige, sebut saja Eckstein (1989), juga tidak mampu menjawab pertanyaan sekitar tahap-tahap dan dampak perlawanan petani. Eckstein yang meneliti protes petani Amerika Latin memang mampu menunjukkan secara seksama tentang penyebab terjadinya perlawanan petani, namun tampaknya Eckstein kurang jeli dalam menjelaskan senjata yang mereka gunakan saat melakukan perlawanan. Bagi Eckstein, petani yang kelihatannya pasif, sungkan, dan diam, dapat saja menolak kondisi yang tidak mereka sukai melalui cara mengurangi produksi, atau tidak mengindahkan informasi-informasi penting dari para penindasnya. Bentuk perlawanan secara diam-diam atau terselubung dari eksploitasi adalah lebih umum dilakukan daripada melawan secara terang-terangan. Para petani biasanya bersedia mengambil resiko dengan mengadakan konfrontasi langsung bila mereka menganggap ketidakadilan tidak lagi dapat ditoleransi, dan bila tuntutan akan kebutuhan mereka melonjak tiba-tiba, serta bila institusi lokal dan nasional dan kondisi kultural cenderung meminta mereka untuk menggunakan kekerasan. Dari kesimpulan itu, tampak bahwa temuan Eckstein mempunyai perbedaan dengan penelitian ini yang lebih menekankan faktor penyebab, bentuk-bentuk, tahap-tahap, dan dampak perlawanan masyarakat urban, khususnya pelaku sektor informal di perkotaan. Penelitian ini juga berbeda bila dibandingkan dengan temuan Brockett (1990) dalam melakukan penelitian mengenai konflik politik agraria di Amerika. Brockett menyimpulkan bahwa bentuk mobilitas petani ada

tiga yaitu, *pertama* yang menitikberatkan pada meluasnya komersialisasi pertanian yang mengakibatkan merosotnya keamanan ekonomi petani, terbongkarnya hubungan-hubungan sosial pedesaan, dan melemahnya nilai-nilai tradisional. *Kedua*, organisasi politik yang berasal dari luar mampu membantu masyarakat petani untuk mengembangkan tuntutan bantuan sumber daya ekonomi, perlindungan, keahlian berorganisasi, dan sistem nilai baru. *Ketiga*, respon negara khususnya perpaduan dari pilihan antara reformasi dan penindasan, menimbulkan dampak penting pada lingkup dan intensitas mobilisasi petani. Dalam struktur masyarakat agraris, Brockett melihat bahwa terjadinya penderitaan kaum tani akibat hubungan *patron-client*, sistem nilai kepasrahan pada nasib (*fatalistic value systems*), pemusatan kekuasaan, dan sedikitnya alternatif yang dimiliki petani. Sementara dalam penelitian lebih menitikberatkan pada faktor penyebab, bentuk-bentuk, tahap-tahap, dan dampak perlawanan PKL.

Hasil penelitian yang bertaburan di atas lebih banyak menjelaskan sebuah perlawanan petani yang mereka lihat sebagai bagian dari upaya mempertahankan eksistensi dirinya dari tindakan represi yang dilakukan oleh petani kaya dan negara, namun tidak banyak menjelaskan bagaimana secara teoretik tahap-tahap atau proses terjadinya perlawanan, ketidakpuasan atau kekecewaan-kekecewaan sosial seperti apa yang telah menjadi sumber dari kelahiran gerakan perlawanan. Mengingat akan semua kelemahan itulah maka penelitian ini dirancang dan akan dilakukan. Dengan memfokuskan pusat perhatiannya pada kasus perlawanan PKL di Surabaya, dan dengan memperhatikan berbagai kelemahan dari penelitian-penelitian lain, seperti telah disebutkan di atas, penelitian ini dirancang dan

dilakukan untuk mengungkap interaksi antara berbagai kekuatan atau faktor yang telah bekerja menciptakan rasional dari kelahiran perlawanan PKL di satu sisi, dan bentuk-bentuk serta dampak perlawanan pada sisi yang lain.

Sedikitnya ada dua alasan mengapa peneliti mengambil tema ini dalam penulisan disertasi. *Pertama*, sejak era reformasi hingga saat ini jumlah PKL di Surabaya meningkat dengan sangat tajam. Bahkan jumlah PKL di Surabaya pada saat ini sudah tidak terhitung lagi. Meskipun setiap hari pihak Pemerintah Kota melakukan penertiban, akan tetapi jumlah mereka bukan berkurang akan tetapi justru bertambah. *Kedua*, intensitas perlawanan PKL pada era reformasi semakin meningkat. Peningkatan perlawanan PKL bukan hanya sebatas pada frekwensi perlawanan, akan tetapi juga menyangkut bentuk-bentuk perlawanan, strategi yang digunakan, pihak-pihak yang terlibat, tahap-tahap yang dilakukan, dan dampak perlawanan itu sendiri. Dengan kedua alasan itulah, peneliti memutuskan untuk mengambil tema ini sebagai suatu kajian.

## 1.2 Permasalahan Penelitian

Mengikuti perspektif konseptual-teoretik yang dirintis oleh James C. Scott (1985), Samuel L. Popkin (1979), dan Olson (1971) secara lebih khusus penelitian ini dirancang dan akan dilakukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut.

1. Mengapa PKL melakukan berbagai tindakan perlawanan terhadap kebijakan Pemerintah Kota? Ketidakpuasan atau kekecewaan-kekecewaan sosial seperti apa yang telah menjadi sumber dari kelahiran gerakan perlawanan PKL?
2. Bagaimanakah tahap-tahap atau proses terjadinya gerakan perlawanan PKL terhadap Pemerintah Kota?

3. Dilihat dari perspektif teori perlawanan, bagaimana bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan PKL saat merespon kebijakan penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota?
4. Bagaimana dampak yang terjadi akibat dari perlawanan yang dilakukan oleh PKL dan dampak penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pengetahuan pemahaman tentang:

1. Berbagai ketidakpuasan atau kekecewaan sosial yang telah menjadi sumber dari kelahiran gerakan perlawanan PKL;
2. Tahap-tahap atau proses terjadinya gerakan perlawanan PKL terhadap Pemerintah Kota;
3. Bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan PKL di Surabaya;
4. Dampak yang diakibatkan oleh perlawanan yang dilakukan oleh PKL, dan dampak penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna: (1) sebagai sarana memperkuat atau setidaknya melengkapi pandangan dan teori-teori perlawanan rakyat yang telah dilakukan Scott, terutama yang berkaitan dengan bentuk-bentuk dan senjata perlawanan; (2) sebagai sarana menemukan konsep-konsep baru yang berkaitan dengan pola-pola perlawanan; dan (3) sebagai sarana untuk menguji apakah teori Scott, Popkin, dan Olson bisa digunakan untuk melihat realitas perlawanan masyarakat urban terutama yang terjadi di Indonesia.



## 1.5 Landasan Pemikiran Teoretik

### 1.5.1 Konsep Sektor Informal dan Posisinya dalam Sistem Ekonomi

Di negara dunia ketiga, dalam masyarakat pascakolonial (*post-colonial*) dan kapitalisme pinggiran (*peripheral capitalism*), termasuk Indonesia, sektor informal atau PCP (*petty commodity production*) bukan lagi merupakan suatu hal yang baru atau suatu fenomena yang aneh pada masyarakat dunia ketiga, namun keberadaannya sudah menjadi hal yang lumrah (Miftah, 1991: 32).

Istilah sektor informal diperkenalkan pertama kali oleh Keith Hart pada tahun 1971 dalam penelitiannya tentang "*Small-Scale Entrepreneurs in Ghana*". Kemudian terminologi Hart tersebut dipopulerkan oleh ILO/UNDP (1972) melalui hasil penelitian di Kenya. Selanjutnya, Sethuraman (1976) secara intensif melalui berbagai penelitiannya baik perseorangan maupun bersama-sama dengan ILO/UNDP memperluas konsep sektor informal ini (Hermanto dalam Firdausy, 1995: 8-9).

Menurut Hans Singer sebagaimana dikutip oleh Lubell (1991: 11), makna sektor informal yang sesungguhnya sulit untuk digambarkan namun dapat diketahui melalui pengamatan langsung. Usaha sektor informal tidak saja berskala kecil, tetapi juga cenderung diletakkan dalam struktur yang tidak jelas. Melalui pengertian itu terlihat bahwa posisi sektor informal dalam struktur ekonomi terkesan tidak diakui karena posisi mereka diletakkan dalam struktur yang tidak jelas.

Meskipun tidak terdapat pengertian yang tunggal tentang konsep sektor informal, namun para ahli pada umumnya sependapat tentang ciri-ciri umum yang

sudah dikenali pada sektor informal. Sektor informal sebagai sebuah lapangan kajian memiliki banyak dimensi yang mempengaruhi penelitian atasnya. Keith Hart dalam penelitiannya, misalnya, menggambarkan sektor informal sebagai angkatan kerja perkotaan serta berada di luar pasar kerja yang terorganisasi. Hart membagi secara tegas kegiatan ekonomi yang bersifat formal dan informal. Sethuraman (1981) menyebutkan sektor informal sebagai unit-unit berskala kecil yang terlibat dalam produksi dan distribusi barang-barang, dimasuki oleh penduduk kota terutama bertujuan untuk mencari kesempatan kerja dan pendapatan daripada memperoleh keuntungan.

Dikotomi sektor informal dan formal juga dianalisis oleh Mazumdar, khususnya dalam konteks pasar tenaga kerja yang terfragmentasi. Dalam kerangka analisis seperti ini sektor formal adalah sektor yang lebih mendapat proteksi, sedangkan sektor informal tidak mendapat proteksi. Dikotomi seperti ini mampu menjelaskan kondisi struktural dari pasar tenaga kerja tersebut (Rachbini dan Hamid, 1994: 2). Sementara itu, House dengan analisisnya terhadap kasus sektor informal di Nairobi menyatakan bahwa sektor informal dapat dikategorikan ke dalam dua subsektor, yaitu sektor *intermediate* serta komunitas miskin. Lebih jauh House menyebut sektor *intermediate*, berhasil dalam mengumpulkan dan memperluas aset-aset kapital meskipun usaha sektor ini sering dinilai secara negatif oleh pemerintah (House, 1984: 298).

Hans-Dieter Evers (1991) menyebut sektor informal sebagai ekonomi bayangan atau ekonomi bawah tanah (*underground economy*) yang didefinisikan sebagai kegiatan apa saja mulai dari kegiatan di dalam rumah tangga, jual beli

yang tidak dilaporkan ke dinas pajak, wanita bekerja yang tidak dibayar, sampai dengan penggelapan pajak, pekerja gelap, serta berbagai kegiatan perekonomian yang bertentangan dengan praktik ekonomi yang legal.

Melalui pengertian dan ciri-ciri sektor informal yang dikemukakan oleh Lubell (1991), Rachbini dan Hamid (1994), House, (1984), dan Hans-Dieter Evers (1991) terlihat bahwa posisi sektor informal dalam struktur ekonomi terkesan (a) tidak diakui, posisi mereka diletakkan dalam struktur yang tidak jelas, (b) mereka sama sekali tidak mendapat proteksi atau perlindungan secara hukum, (c) usaha sektor ini sering dinilai secara negatif oleh pemerintah, bahkan (d) dianggap sebagai kegiatan perekonomian yang bertentangan dengan praktik ekonomi yang legal.

Tidak jauh berbeda dengan berbagai pendapat di atas, Mynt dalam *Asian Development Review* No. 1 Vol. 3 tahun 1985 menjelaskan dikotomi sektor informal dengan sektor formal melalui pembedaan karakteristik sektor tradisional dengan sektor modern sebagai berikut. *Pertama*, unit-unit ekonomi dalam sektor modern sangat terspesialisasi dan terintegrasi penuh. Sebaliknya, unit-unit ekonomi pada sektor tradisional mempunyai derajat spesialisasi yang rendah, misalnya model produksi subsisten di sektor pertanian maupun sektor informal perkotaan. *Kedua*, sektor modern mencakup usaha-usaha besar yang padat modal dengan teknologi modern, sementara sektor tradisional menampung para petani dan perajin yang bekerja atas dasar teknologi tradisional. *Ketiga*, usaha bisnis di sektor modern mempekerjakan tenaga kerja atas dasar regulasi dan membayar mereka atas dasar produktivitas marjinal. Sedangkan sektor tradisional menyerap

tenaga kerja dari lingkungan keluarga dan dibayar seadanya atas dasar produktivitas rata-ratanya. *Keempat*, unit ekonomi di sektor modern mempunyai akses terhadap lembaga-lembaga keuangan, bahkan dapat memperoleh pinjaman dengan bunga relatif rendah. Sementara itu, mereka yang bekerja di sektor tradisional mempunyai akses yang sedikit terhadap lembaga keuangan formal, bahkan mereka terjerat bunga tinggi dari lembaga keuangan liar.

Dalam pada itu, Subangun (1994: 53-54) menyatakan bahwa sektor informal dan sektor formal menunjukkan adanya ciri-ciri yang bertentangan. Sektor informal, menurut Subangun, memiliki ciri-ciri baku seperti (1) seluruh aktivitasnya bersandar pada sumber daya seadanya; (2) ukuran usahanya umumnya kecil dan aktivitasnya merupakan usaha keluarga; (3) untuk menopang aktivitasnya digunakan teknologi yang tepat guna dan memiliki sifat yang padat karya; (4) tenaga kerja yang bekerja dalam aktivitas sektor ini umumnya terdidik atau terlatih dalam pola-pola yang tidak resmi; (5) seluruh aktivitas mereka dalam sektor ini berada di luar jalur yang diatur pemerintah; dan (6) aktivitas mereka bergerak dalam pasar yang sangat bersaing.

Berbeda dengan sektor informal, sektor ekonomi formal ditandai dengan ciri-cirinya yang terdiri atas (1) seluruh aktivitas umumnya bersandar pada sumber daya sekitarnya; (2) ukuran usahanya berskala besar dan memiliki badan hukum; (3) untuk menjalankan roda aktivitasnya umumnya ditopang oleh teknologi yang padat modal dan biasanya merupakan hasil impor; (4) tenaga kerja dalam sektor ini umumnya mendapatkan latihan dan pendidikan di lembaga formal; (5) para tenaga kerja yang terlibat di sektor ini bukan saja bersifat formal,

tetapi seringkali merupakan tenaga ahli asing (*expatriate*); dan (6) seluruh aktivitas berlaku dan berjalan di dalam pasar yang terlindungi (misalnya lewat tarif, kuota, dan lisensi).

Masih banyak ahli lain yang membedakan karakteristik antara sektor informal dan sektor formal seperti Hidayat, (1988), Bognasco (1990: 161), Budiyo (1985: 26-29), Roberts (1985), Gershuny dan Phal (1980: 7), Swasono (1994: 94-95), Hidayat (1983: 8), Departemen Tenaga Kerja RI (1985: 1-2), semuanya tidak berbeda jauh dengan perbedaan di atas.

Akan halnya Soto dalam karyanya, *The Other Path: The Invisible Revolution in The Third World*, mengemukakan bahwa sektor informal perkotaan terdiri atas aktivitas para entrepreneur yang tak dapat berkembang secara penuh karena kendala *cost of formality* yang tinggi di negara tengah berkembang, yaitu karena peraturan yang rumit dan memakan biaya dan waktu yang tidak sedikit untuk mengurusnya. Pengaturan yang ada selama ini, yang ternyata lebih sesuai dengan dan karena itu dapat dipenuhi oleh sektor formal, sangat tidak mungkin diatasi oleh usaha kecil. Deskripsi kondisi negatif sektor informal (sebagai strategi survival para migran yang ditandai oleh kelangkaan modal, keterampilan, dan berskala kecil) yang diberikan oleh ILO menurut De Soto, justru merupakan produk dari sistem pengaturan yang rumit, kompleks, mahal, serta makan waktu tersebut. Para entrepreneur sektor informal haruslah tetap kecil dan tersembunyi justru untuk menghindari deteksi pemerintah sehingga tidak diwajibkan mengikuti segala formalitas perizinan, ketenagakerjaan, dan perpajakan. Faktor ini dan kondisi tanpa perlindungan hukum terhadap investasi mereka merupakan faktor-

faktor yang menyebabkan pertumbuhan dan investasi modal sangat rendah (Surbakti; 1997).

Sementara itu, studi yang dilakukan Bromley di Cali, Columbia, mengenai pedagang kaki lima, menunjukkan beberapa segi yang patut untuk diperhatikan. *Pertama*, bahwa kegiatan sektor informal bukanlah suatu kegiatan yang terpisah sama sekali dari sektor formal, bahkan lebih daripada itu, sektor ini memperoleh pengakuan kegiatannya justru dari sektor formal itu sendiri. *Kedua*, bahwa gejala formal-informal rupanya merupakan karakteristik kegiatan ekonomi negara-negara sedang berkembang, di mana sektor informal mendominasi hampir seluruh kegiatan bidang jasa. *Ketiga*, anggapan bahwa mereka yang tergabung dalam sektor informal akan terikat ke dalam suatu bentuk "solidaritas" tersendiri, tidak terbukti sebagaimana ditunjukkan dalam tulisan mengenai pedagang kaki lima itu (Manning dan Effendi, 1985: 227).

Jika ditelaah lebih jauh, keseluruhan penjelasan sektor informal di atas bermuara pada teori dualisme Boeke. Fenomena dualisme ekonomi merupakan sketsa empiris dari dua wujud keterpisahan sistem formal dan informal, yang terus berlanjut lewat proses marjinalisasi pada sistem yang inferior (Rachbini dalam *Prisma* No 5 Tahun XX, 1991: 3). Menurut Gustav Ranis (1984), pemakaian kerangka teori dualisme ekonomi sangat relevan untuk negara-negara sedang berkembang di Asia, termasuk Indonesia. Meskipun tidak dikatakan bahwa dualisme ekonomi merupakan karakteristik dari seluruh negara di Asia, tetapi kebanyakan negara kawasan ini, khususnya di bagian selatan dan tenggara, tengah menghadapi kondisi yang dualistis di dalam kegiatan ekonomi mereka.

Evers (1991) dengan mengutip pendapat Julius Herman Boeke (pada tahun 30-an) memperlihatkan adanya sebuah sektor dalam kegiatan ekonomi kolonial yang memberikan perlawanan dari perembesan politik kolonial. Di sini terlihat adanya dualisme ekonomi. Di satu pihak, terdapat sektor yang berfungsi atas dasar prinsip-prinsip kapitalistis dengan hadirnya perusahaan dagang dan pabrik-pabrik besar. Di lain pihak, terdapat sektor yang dikuasai petani kecil dan para perajin dengan cirinya memiliki "mentalitas oriental".

Berbeda dengan Boeke, Ranis (1984) memandang dualisme ekonomi sebagai sebuah kontinum karena sektor modern mempunyai hubungan dengan sektor tradisional. Bahkan sektor modern ditegaskan sebagai kelanjutan dari sektor tradisional. Pandangan seperti ini mengacu pada pengalaman di negara-negara maju di mana perubahan struktur ekonomi dari tradisional ke modern merupakan suatu perjalanan yang historis.

Seluruh penggambaran sektor informal di atas menunjukkan betapa sektor informal tidaklah bersifat homogen per definisi kategoris tertentu bahkan sebaliknya sangat heterogen. Sejumlah ilmuwan sosial mencoba membagi sektor informal perkotaan menjadi dua subsektor. *Pertama*, kegiatan ekonomi keluarga berskala kecil dengan pendapatan sangat bervariasi tetapi terjadi sejumlah akumulasi modal sebagai hasil keunggulan kompetitif dan atau kelihaihan berdagang. Ekonomi mereka tak menentu, hanya bersifat subsisten, mengingat kebanyakan usaha mereka hanya berupa kegiatan perdagangan dan jasa yang berstatus rendah dan berketerampilan rendah pula. Sementara peneliti lain

menyebut subsektor pertama di atas sebagai subsektor *intermediate* yang merupakan kelompok entrepreneur yang dinamis.

*Kedua*, komunitas miskin yang merupakan fenomena kelebihan tenaga kerja (surplus). Kelompok ini menganggap kegiatan sektor informal sebagai bersifat temporer karena masih berharap dapat beralih ke sektor formal, sedang yang pertama justru memperlakukan sektor informal sebagai pekerjaan yang permanen atau tetap karena dinilai menjanjikan perkembangan ekonomi (Surbakti: 1997).

Mencermati uraian di atas, karakteristik antara sektor informal dan sektor formal dapat dibedakan sebagai berikut.

Tabel 1.2  
Persamaan dan perbedaan antara sektor informal dan formal

Aspek yang dibedakan	Sektor informal	Sektor formal
Skala usahanya	Kecil dan tidak berbadan hukum	Menengah hingga besar dan berbadan hukum
Kelayakan usaha	Tidak ada/seadanya	Ada dan diprioritaskan
Pembukuan usaha	Tidak ada/ sederhana	Ada sesuai standar
Perencanaan usaha	Ada sambil jalan	Ada dan terus-menerus
Permodalan	Kecil	Menengah hingga besar
Sumber modal	Milik sendiri/patungan Bank plecit (lembaga keuangan tidak resmi)	Milik sendiri/patungan Bank umum (lembaga keuangan resmi)
Perputaran modal	Lambat	Cepat
Pengakuan negara	Tidak ada/kecil	Diakui
Perlindungan hukum	Tidak ada/kecil	Dilindungi
Bantuan negara	Tidak ada/tidak sampai	Rutin
Izin usaha	Tidak resmi	Resmi dari negara
Pemberi izin	RT/RW/tetangga usaha	Negara
Unit usaha	Mudah berganti	Relatif tetap
Kegiatan usaha	Kurang terorganisasi	Sangat terorganisasi
Organisasi	Kekeluargaan	Birokrasi
Teknologi yang digunakan	Sederhana dan padat karya	Modern dan padat modal
Pendidikan Formal	Tidak begitu diperlukan	Sangat diperlukan



Lanjutan Tabel 1.2

Aspek yang dibedakan	Sektor informal	Sektor formal
Pendidikan Formal	Tidak begitu diperlukan	Sangat diperlukan
Keterampilan	Lebih banyak bukan dari lembaga formal	Dididik oleh lembaga formal
Jam kerja	Tidak tentu	Sudah tertentu.
Stok barang	Sedikit hingga sedang	Sedang hingga besar
Kualitas barang	Rendah hingga menengah	Standar
Omzet	Tidak tentu dan sulit diprediksi	Tidak tentu akan tetapi dapat diprediksi
Khalayak sasaran	Kelas bawah, menengah, hingga atas	Kelas bawah, menengah, hingga atas
Jumlah karyawan	Tidak tentu biasanya 1-5	Tidak tentu biasanya lebih dari 5
Hubungan kerja	Kekeluargaan dan saling percaya	Berdasarkan kontrak kerja yang disepakati
Hubungan majikan dan karyawan	Kekeluargaan, teman, tetangga	Bebas memilih karyawan sesuai dengan kebutuhan
Tempat usaha	Mudah berpindah-pindah Sempit	Permanen dan rata-rata luas
Kontribusi terhadap negara	Relatif kecil	Relatif besar
Karakteristik usaha	Mudah dimasuki	Sulit dimasuki

Sumber: Alisjahbana, 2003: 19

Berdasarkan ciri-ciri di atas, posisi ekonomi sektor informal dalam struktur ekonomi terkesan sangat dipinggirkan, tidak diakui eksistensinya, tidak mendapat perlindungan hukum, dinilai pemerintah sebagai sektor yang negatif, bertentangan dengan praktik ekonomi, dianggap sebagai patologi sosial, tidak mempunyai akses terhadap lembaga-lembaga keuangan, sebagai sektor ekonomi bayangan, sebagai sektor yang selalu ditekan agar tidak bisa berkembang.

Seiring dengan perkembangan masyarakat, kegiatan sektor informal pun berkembang dan mengambil berbagai macam bentuk. Dari berbagai macam bidang pekerjaan yang ada pada sektor informal, salah satu yang dominan dan menonjol aktivitasnya adalah pedagang kaki lima.

Pedagang kaki lima adalah suatu pekerjaan yang paling nyata dan paling penting di kebanyakan kota di negara-negara berkembang pada umumnya. Begitu pentingnya dan khas dalam sektor informal, menyebabkan istilah sektor informal sering diidentikkan dengan jenis pekerjaan yang dilakukan oleh pedagang kaki lima. Namun, pedagang kaki lima hanya sedikit mendapat perhatian akademik dibandingkan dengan kelompok pekerjaan utama yang lain. Pedagang kaki lima terletak dalam tapal batas penelitian yang tidak didefinisikan secara tepat, antara penelitian kesempatan kerja dan patologi sosial dan ciri-ciri pokoknya—ketidaktentuan, mobilitas, ketidakmampuan, serta kemiskinan dan tingkat pendidikan relatif rendah dari kebanyakan pelakunya, sangat mempersulit penelitian (Bromley, 1978).

Kenyataan bahwa pedagang kaki lima relatif hanya sedikit saja dipelajari. Hal ini menyebabkan pedagang kaki lima hanya digambarkan sebagai perwujudan pengangguran tersembunyi atau setengah pengangguran yang luas, atau pun sebagai pekerjaan tersier sederhana yang bertambah secara luar biasa di dunia ketiga (Bairoch, 1973). Bahkan ada pandangan yang lebih buruk terhadap pedagang kaki lima yang memandang sebagai parasit dan sumber pelaku kejahatan yang bersama-sama dengan pengemis, pelacur, dan pencuri yang tergolong dalam 'rakyat jelata' atau semata-mata dianggap sebagai 'jenis pekerjaan yang sama sekali tidak relevan' (Rogerio, 1976).

Pandangan lain yang lebih baik adalah mereka yang berpandangan bahwa pedagang kaki lima sebagai korban dari langkanya kesempatan kerja yang 'produktif' di kota. Ia dipandang sebagai suatu 'jawaban terakhir' yang

berhadapan dengan proses urbanisasi yang berangkai dengan migrasi desa-kota yang besar, penambahan penduduk kota yang pesat, pertumbuhan kesempatan kerja yang lambat dalam sektor industri, dan persiapan teknologi impor yang padat modal dalam keadaan kelebihan tenaga kerja (Bromley, 1978).

Terlepas dari telaah tentang pedagang kaki lima tersebut, Firdausy (1995) merangkum seluruh gambaran akan pedagang kaki lima ke dalam tiga aspek: aspek ekonomi, aspek sosial budaya, dan aspek lingkungan. Dalam aspek ekonomi, karakteristik pedagang kaki lima ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut: meliputi berbagai kegiatan usaha yang luas, mudah dimasuki oleh pengusaha baru, bermodal relatif kecil, konsumen lokal dan berpendapatan menengah ke bawah, teknologi sederhana/tanpa teknologi, jaringan usaha terbatas.

Sementara berdasarkan aspek sosial-budaya, pedagang kaki lima memiliki ciri-ciri: tingkat pendidikan rendah, terdiri atas para migran, jumlah anggota rumah tangga besar, bertempat tinggal di daerah kumuh di kota, dan jam kerja relatif lama. Jika dilihat dari aspek lingkungan, pedagang kaki lima memiliki ciri-ciri: kurang mengutamakan kebersihan serta berlokasi di tempat yang padat lalu lintasnya.

Definisi lain tentang pedagang kaki lima diberikan oleh Kartono dkk. (1980: 3-7). Kartono menjelaskan pengertian pedagang kaki lima melalui pemaparan ciri-cirinya sebagai berikut: (1) merupakan pedagang yang kadang-kadang juga sekaligus berarti produsen; (2) ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak dari tempat satu ke tempat yang lain (menggunakan

pikulan, kereta dorong, tempat atau stan yang tidak permanen serta bongkar pasang); (3) menjajakan bahan makanan, minuman, barang-barang konsumsi lainnya yang tahan lama secara eceran; (4) umumnya bermodal kecil, kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan mendapatkan sekadar komisi sebagai imbalan atas jerih payahnya; (5) kualitas barang-barang yang diperdagangkan relatif rendah dan biasanya tidak berstandar; (6) volume peredaran uang tidak seberapa besar, para pembeli umumnya merupakan pembeli yang berdaya beli rendah; (7) usaha skala kecil bisa berupa *family enterprise*, di mana ibu dan anak-anak turut membantu dalam usaha tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung; (8) tawar-menawar antara penjual dan pembeli merupakan relasi ciri yang khas pada usaha perdagangan kaki lima; (9) dalam melaksanakan pekerjaannya ada yang secara penuh, sebagian lagi melaksanakan setelah kerja atau pada waktu senggang, dan ada pula yang melaksanakan secara musiman; (10) barang yang dijual biasanya merupakan *convenience goods* jarang sekali *speciality goods*; dan (11) seringkali berada dalam suasana psikologis tidak tenang, diliputi perasaan takut kalau tiba-tiba kegiatan mereka dihentikan oleh Tim Penertiban Umum (TIBUM) sebagai aparat pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa posisi PKL dalam sistem ekonomi yang berlaku di Indonesia berada dalam posisi yang sangat memprihatinkan. Betapa tidak, posisi mereka dianggap sebagai patologi sosial, sebagai perwujudan pengangguran tersembunyi atau setengah pengangguran, sebagai pekerjaan tersier, sebagai parasit dan sumber pelaku kejahatan, sampah masyarakat, penghambat pembangunan, perusak citra kota, sejajar dengan

pengemis, pelacur, dan pencuri. Dengan kata lain, posisi mereka sama sekali tidak diakui dalam sistem ekonomi yang berlaku.

Merujuk pada penjelasan pasal 33 UUD 1945, sistem ekonomi yang diakui dalam perekonomian di Indonesia, yaitu sektor Perusahaan Negara (PN), sektor swasta, dan sektor koperasi (Swasono, 1987: 105). Sektor swasta mencakup PT, Firma, CV, dan lain-lain. Seluruh sektor tersebut, baik Perusahaan Negara, koperasi, maupun PT diatur dalam undang-undang secara lengkap. Hanya saja, sektor informal sama sekali tidak diatur baik melalui UU, Peraturan Pemerintah, Kepres, atau peraturan lainnya. Dengan kata lain, sektor informal tidak diakui dalam sistem ekonomi di Indonesia.

Dengan tidak diakuinya PKL dalam sistem ekonomi, maka negara dengan mudahnya melakukan penggusuran dan pengusiran. Konsep pembangunan yang dianut tidak memberi tempat kepada PKL untuk hidup. Kebijakan tata ruang yang diterapkan cenderung berpihak pada kaum bermodal dan menganggap kaum miskin kota, termasuk PKL, sebagai pihak yang mengganggu tata ruang sehingga perlu ditata atau digusur.

## **1.5.2 Konsep Perlawanan Pedagang Kaki Lima**

### **1.5.2.1 Sebab-sebab Terjadinya Perlawanan Pedagang Kaki Lima**

Kajian ini berangkat dari anggapan dasar bahwa terjadinya perlawanan PKL disebabkan oleh beberapa hal yang melatarbelakangi. Untuk melakukan analisis secara teliti, dituntut melakukan telaah terhadap faktor-faktor penyebab terjadinya perlawanan PKL terhadap Pemerintah Kota. Faktor-faktor penyebab tersebut berfungsi mempersiapkan kondisi sosial, ekonomi-politik, dan psikologi

bagi munculnya ketidakpuasan, kekecewaan, dan frustrasi PKL kepada Pemerintah Kota.

Pendekatan teoretik yang mencuat untuk memahami realitas sosial perlawanan PKL terhadap Pemerintah Kota, yaitu teori yang dikemukakan oleh James C Scott dan Samuel L. Popkin. Konsep perlawanan yang digunakan oleh Scott adalah perlawanan sehari-hari (*everyday forms of resistance*), yaitu perjuangan yang biasa-biasa saja, namun terjadi terus-menerus antarkaum tani dan orang-orang yang berupaya untuk menarik tenaga kerja, makanan, pajak, sewa, dan keuntungan dari mereka. Kebanyakan perlawanan bentuk ini tidak sampai pada taraf pembangkangan terang-terangan secara kolektif. Senjata yang biasa digunakan oleh kelompok orang yang tidak berdaya: mengambil makanan, menipu, berpura-pura patuh, mencuri kecil-kecilan, pura-pura tidak tahu, mengumpat di belakang, membakar, melakukan sabotase, dan seterusnya (Scott, 2000: 40).

Dalam terminologi lain, Scott (1993: 302) mendefinisikan perlawanan adalah setiap (semua) tindakan para anggota kelas masyarakat yang rendah dengan maksud untuk melunakkan atau menolak tuntutan-tuntutan (misalnya sewa, pajak, penghormatan) yang dikenakan pada kelas itu oleh kelas-kelas yang lebih atas (misalnya tuan tanah, negara, pemilik mesin, pemberi pinjaman uang) atau untuk mengajukan tuntutan-tuntutannya sendiri (misalnya pekerjaan, lahan, kemurahan hati, penghargaan) terhadap kelas-kelas atasan ini.

Berdasarkan definisi itu ada tiga benang merah yang patut digarisbawahi. *Pertama*, tidak ada keharusan bagi perlawanan untuk mengambil bentuk aksi

bersama. Aksi yang dilakukan bisa bersifat individual, spontan, dan tak terorganisasi. *Kedua*, tujuan-tujuan perlawanan dibentuk, yakni agar ada reaksi balik dari pihak yang dilawan. Reaksi itu berupa tindakan yang melunakkan atau menghilangkan segala bentuk tuntutan yang dibebankan kepadanya. *Ketiga*, perlawanan yang dimaksud lebih mengarah pada perlawanan simbolis atau ideologis (misalnya gosip, fitnah, penolakan terhadap kategori-kategori yang dipaksakan, penarikan kembali sikap hormat) sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari perlawanan berdasarkan kelas (Scott, 1993: 303).

Menurut Scott (1993: 303), perlawanan merupakan tindakan yang sekurang-kurangnya melibatkan suatu pengorbanan perorangan atau kolektif jangka pendek supaya diperoleh keuntungan bersama yang berjangka lebih panjang. Kerugian-kerugian langsung dari pemogokan, pemboikotan, atau bahkan penolakan memperoleh pekerjaan atau tanah garapan merupakan bentuk pengorbanan jangka pendek yang diharapkan mampu memberi keuntungan untuk jangka panjang. Bagi Scott tindakan seperti ini dinamai dengan 'kerelaan rutin' yaitu sebuah cara di mana mereka yang tidak berdaya menghadapi kelas di atasnya dengan mengenakan 'topeng penyelamat'.

Dalam menjelaskan senjata kaum lemah ini, Scott mengambil contoh yang dikemukakan oleh Susan Carol Rogers saat melakukan penelitian tentang perlawanan budak. Menurut Rogers, para budak yang telah terikat kontrak selama hidup secara amat khas menyatakan rasa tidak puas tentang hubungan mereka dengan tuan tanah mereka dengan jalan melakukan tugas secara sembrono dan tidak sempurna. Dengan sengaja atau tidak, mereka sering berpura-pura sakit,

bermalas-malasan, enggan melakukan perintah, berpura-pura patuh, melakukan sabotase, memperlambat pekerjaan, memperburuk kualitas kerja, sering mengobrol, mencopet, berlagak tidak tahu, atau tidak sanggup melakukan sesuatu, mencuri untuk mendukung pasar gelap, membunuh anak-anak, membakar, melarikan diri, bunuh diri sehingga mengganggu ketenangan tuan mereka. Dalam pandangan Rogers, perlawanan seperti itu akan berhasil manakala tindakan mereka dapat disembunyikan di belakang topeng kepatuhan.

Dalam menjelaskan gaya perlawanan petani, Scott melakukan perbandingan sepasang bentuk perlawanan yang sama-sama tertuju pada tujuan yang sama. Jenis pertama adalah perlawanan sehari-hari, yang kedua merupakan pembangkangan langsung yang mendominasi dunia politik kaum tani dan kelas buruh perkebunan dan hutan negara. Dalam perlawanan pertama, terdapat proses yang tenang dan setengah-setengah, di mana petani liar menggerogoti tanah-tanah perkebunan dan hutan negara. Dalam perlawanan yang satunya lagi, petani menduduki tanah secara terbuka dan dengan terus terang menentang hubungan hak milik. Dipandang dari segi pendudukan dan penggunaan yang sebenarnya, penggerogotan dengan menduduki tanah secara liar mungkin dapat menghasilkan lebih daripada pendudukan tanah dengan jalan membangkang secara terbuka, meskipun pembagian hak milik secara *de jure* tidak pernah ditentang secara terbuka.

Untuk meyakinkan pembaca bahwa perlawanan secara sembunyi-sembunyi mampu mencapai hasil yang lebih besar daripada perlawanan secara terang-terangan, Scott kembali menggunakan contoh pembangkangan dalam



program wajib militer di Perancis sekitar tahun 1862 yang dikutipkan dari hasil penelitian Cobb (1970). Dalam bentuk perlawanan jenis pertama, terdapat banyak sekali warga kulit putih yang secara sengaja mencederai diri dan melakukan desersi untuk menghindari program wajib militer. Tindakan itu ternyata mampu melemahkan program konfederasi itu. Dalam bentuk perlawanan kedua, terdapat suatu pemberontakan terbuka yang bertujuan menghapus wajib militer. Menurut Scott, perlawanan jenis pertamalah yang dapat mencapai sesuatu yang mungkin tidak dapat dicapai lewat pemberontakan. Tujuan desersi adalah menolong diri sendiri dan menarik diri, bukan mengadakan konfrontasi secara kelembagaan, namun dengan desersi dan aksi menghindar kecil-kecilan yang dilakukan oleh koalisi tanpa nama itulah yang akhirnya mampu menghapuskan program wajib militer di negara itu (Scott, 2000: 44).

Melalui kedua contoh itu, Scott (2002: 48) berkesimpulan bahwa perlawanan insidental yang sifatnya perorangan, terpencar-pencar dalam komunitas kecil, anonim, tanpa sarana kelembagaan, menggunakan sarana perlawanan yang bersifat lokal, sedikit memerlukan koordinasi yang tampaknya bersifat remeh itu tidak bisa diabaikan. Perlawanan secara sembunyi-sembunyi yang dilakukan sehari-hari apabila dilipatgandakan, maka aksi-aksi perlawanan kecil seperti itu pada akhirnya dapat merupakan tempat kehancuran total dari kebijakan-kebijakan yang dimimpikan oleh pemimpin. Kebijakan minimal dirumuskan kembali sehingga lebih sesuai dengan harapan yang realistis sehingga mendapat dorongan-dorongan yang lebih positif dengan kepatuhan yang bersifat sukarela tanpa menggunakan alat pemaksaan yang lebih keras.

Dalam beberapa kesempatan, perlawanan itu menjadi aktif, bahkan menjurus ke tindak kekerasan. Namun, yang lebih sering terjadi adalah bahwa para petani mengambil bentuk pembangkangan pasif, sabotase secara halus, menghindarkan diri, dan tipu-menipu. Perlawanan mereka tidak ditandai oleh konfrontasi besar-besaran dan menantang, akan tetapi lebih berupa aksi menghindarkan diri secara diam-diam yang tidak kurang besarnya dan seringkali jauh lebih efektif (Scott, 2000: 41).

Menurut Scott, tujuan perlawanan sehari-hari itu adalah dimaksudkan untuk memperkecil atau menolak sama sekali klaim-klaim yang diajukan kelas-kelas yang dominan atau mengajukan klaim-klaim dalam menghadapi kelas-kelas yang lebih dominan. Sifat perlawanan sehari-hari adalah informal, sering tidak terbuka, pada umumnya hanya berkenaan dengan hasil-hasil langsung yang bersifat *de-facto* (Scott, 2000: 42-43).

Menurut Scott, apabila tujuan perlawanan hanya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang demikian mendesak seperti keamanan fisik, makanan, tanah, atau pendapatan, maka para petani bisa saja melakukan perlawanan yang relatif paling aman, yakni berada dalam garis perlawanan yang paling lunak. Untuk memperkuat pendapat ini Scott (2000: 47) mencontohkan hasil penelitian Michael Wright yang melakukan penelitian terhadap petani Prusia. Para petani dan kaum proletar Prusia pada tahun 1830-an, karena terjepit oleh pemilikan tanah, yang kecil sekali, dan gaji yang tidak dapat mencukupi kebutuhan hidup, menjawabnya dengan melakukan imigrasi dan mencuri kayu di hutan, makanan ternak, dan binatang buruan secara besar-besaran. Laju "pencurian rimba" itu

meningkat apabila upah menurun, harga makanan meningkat, dan apabila upaya migrasi menjadi lebih sukar. Lebih lanjut dikutip oleh Scott dari Wright, bahwa resiko terhadap setiap orang yang melawan pada umumnya semakin berkurang apabila seluruh masyarakat terlibat di dalamnya.

Berkaitan dengan tujuan perlawanan, Scott (1993: 316) menjelaskan bahwa tujuan perlawanan petani bukannya secara langsung menggulingkan atau mengubah sebuah sistem dominasi, melainkan lebih terarah kepada upaya untuk tetap hidup dalam sistem itu. Dalam konsep ini Scott mengaku diilhami oleh pemikiran Hobshawn (1973: 12) bahwa tujuan perlawanan sehari-hari adalah menjalankan sistem demi kerugian minimal bagi dirinya. Selanjutnya Scott menjelaskan bahwa tujuan perlawanan sehari-hari adalah untuk menyedot dengan tekun sumber daya yang dimiliki oleh kelas atas sehingga dapat memukul balik, bahkan mampu mendapat keringanan dalam hal eksploitasi, mampu menghasilkan negosiasi yang mampu menghasilkan perkembangan yang menguntungkan dirinya.

Dalam menjelaskan perlawanan sehari-hari, Scott membedakan antara perlawanan berpamrih dan tidak berpamrih. Untuk menjelaskan hal itu, Scott memperlihatkan terjadinya Revolusi Rusia yang dilakukan oleh Angkatan Darat Tsar yang dibantu oleh petani. Revolusi Rusia dapat dikatakan berhasil karena ada gerakan petani yang membantu tentara di garis depan untuk menyediakan makanan prajurit. Tindakan petani itu dapat dikatakan tidak terorganisasi, tetapi tidak dapat dikatakan bersifat remeh dan tidak berarti. Meskipun demikian, Scott mengakui bahwa tindakan petani tersebut sungguh sangat berpamrih untuk

mendapatkan tanah (Scott, 1993: 306-307). Bagi Scott, antara pamrih dan perlawanan yang terintegrasi mampu membentuk tenaga yang luar biasa sebagai sumber yang menjiwai perlawanan.

Bagi Scott perlawanan tanpa pamrih merupakan pelecehan terhadap status moral dari kebutuhan-kebutuhan fundamental manusia. Sifat intrinsik dari bentuk perlawanan petani ialah karena adanya keuntungan-keuntungan yang didapat. Roti, mentega, tanah, dan bebas pajak adalah teriakan utama petani. Semua itu merupakan tujuan sekaligus hasil dari perlawanan yang mereka lakukan. Berpangkal pada pendapat E.P Thomson, Scott (1993; 311-112) mengatakan bahwa perlawanan dengan pamrih akan kebutuhan materi jauh lebih sesuai dengan bagaimana kelas itu diperjuangkan.

Bagi Scott (1993: 317) perlawanan bukanlah sekadar apa yang dilakukan kaum tani untuk mempertahankan diri serta rumah tangganya, melainkan apa yang mereka perbuat itu harus dipahami sebagai suatu kerelaan sekalipun disertai gerutuan. Mereka melakukan strategi dengan mempertimbangkan serangkaian tindakan yang luas ragamnya demi kalangsungan hidup dengan menolak atau melunakkan tuntutan-tuntutan kelas yang berada.

Scott dengan menggunakan pendekatan moral ekonomi menganggap satu-satunya jalan untuk keluar dari dominasi yang ada adalah dengan mengutamakan prinsip dahulukan selamat (*safety first*) untuk tetap mengamankan batas-batas subsistensi. Perlawanan petani merupakan reaksi defensif, tindakan akhir yang dilakukan untuk mempertahankan institusi tradisional mereka dan norma-norma resiprositas mereka dari ancaman kapitalisme dan kolonialisme. Perlawanan

petani juga disebabkan oleh terusiknya norma-norma dan prosedur masyarakat petani yang dilingkupi kesadaran untuk mempertahankan subsistensi. Hal itu terjadi akibat meluasnya peran negara dalam proses transformasi pedesaan melalui revolusi hijau. Revolusi hijau telah mengubah hubungan petani kaya dan miskin, di mana yang miskin semakin miskin, yang kaya semakin kaya. Perubahan demikian ternyata melahirkan berbagai bentuk perlawanan kaum lemah terhadap hegemoni kaum kaya maupun negara. Studi Scott di Sedaka menunjukkan pada kenyataan, petani miskin mampu membangun perlawanan terhadap hegemoni negara lewat penetrasi negara di dalam proses transformasi hubungan-hubungan produksi dengan proses mekanisasi pertanian dan modernisasi pertanian.

Dalam *Weapons of The Weak*, Scott juga mampu menunjukkan akibat dari perubahan sosial terutama transformasi kultural lewat penetrasi negara ke dalam kehidupan desa, lahir sebuah realitas dari kaum miskin untuk membentuk kesadaran melakukan perlawanan dalam berbagai bentuk yang merupakan pembelotan kultural. Realitas sosial perlawanan petani terhadap hegemoni kaum kaya maupun negara sebagaimana digambarkan Scott itu, setidaknya menguatkan pendapat bahwa, *revolusi hijau* masih banyak menghasilkan dampak negatif daripada positif.

Studi Scott mampu menunjukkan kenyataan bahwa petani miskin mampu membangun perlawanan sehari-hari (*everyday forms of resistance*) terhadap hegemoni negara yang dirasakan sebagai bentuk *everyday forms of repression* (Scott, 1985: 241).

*Weapons of the weak* (senjata orang lemah) menunjukkan akibat dari perubahan sosial terutama transformasi kultural lewat penetrasi negara dalam kehidupan desa. *Weapon of the weak* juga menunjukkan bahwa kaum lemah sebenarnya memiliki senjata di dalam membangun perlawanan menghadapi hegemoni kaum kaya maupun negara. Senjata dengan caranya sendiri seperti perusakan, berlaku tidak jujur, mencopet, masa bodoh, membuat skandal, membakar, sabotase ternyata mempunyai kekuatan tersendiri yang bisa dirasakan oleh petani dalam melampiaskan kekecewaannya. Dengan kata lain, sikap perlawanan yang dilakukan oleh petani disebabkan struktur kehidupan yang terjepit dan harus menyelamatkan diri. Berkaitan dengan peran otoritas moral dalam proses perlawanan, Scott (1981) juga berkeyakinan bahwa terdapat suatu norma etik tertentu yang berlaku dalam suatu masyarakat yang digunakan sebagai legitimasi untuk melakukan protes sosial. Jika moral ekonomi terancam, mereka akan mencoba mempertahankan dan melakukan perlawanan sosial.

Dalam pandangan Scott (1993), pola-pola kegiatan yang telah ditentukan oleh institusi dianggap petani sebagai hal yang membahayakan kelangsungan hidup, adat-istiadat, dan hak-hak sosial tradisional. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila para petani tidak mau menyesuaikan diri dengan peraturan itu dan akhirnya melakukan perlawanan. Scott juga menjelaskan perbedaan antara perlawanan sungguh-sungguh dengan perlawanan yang bersifat insidental. Perlawanan yang sungguh-sungguh bersifat (a) terorganisasi, sistematis, dan kooperatif, (b) berprinsip atau tanpa pamrih, (c) mempunyai akibat-akibat revolusioner, dan (d) mengandung gagasan atau tujuan yang meniadakan dasar

dari dominasi. Sebaliknya, “tanda-tanda kegiatan” yang bersifat insidental atau epifenomenal adalah (a) tidak terorganisasi, tidak sistematis, dan individual, (b) bersifat untung-untungan dan berpamrih (nafsu akan kemudahan), (c) tidak mempunyai akibat-akibat revolusioner, dan (d) dalam maksud dan logikanya mengandung arti penyesuaian dengan sistem dominan yang ada (Scott, 1993:305).

Scott juga berasumsi bahwa perlawanan petani merupakan sebuah gerakan yang semata-mata didasari oleh moralitas tradisional yang berorientasi ke masa lalu dan masa kini saja sehingga ketika ada aturan yang tidak sesuai atau dirasakan akan mengancam kelangsungan kehidupan yang telah mereka miliki, para petani kemudian mengadakan perlawanan terbuka.<sup>4</sup>

Secara teoretik, orang melakukan perlawanan karena langkah itu merupakan satu-satunya jalan untuk keluar dari dominasi yang ada, kemudian melahirkan suatu moralitas yang disebut sebagai prinsip mendahulukan selamat (Scott, 1979). Prinsip mendahulukan keselamatan merupakan sumber kekuatan moral bila mereka dihadapkan pada kenyataan yang tidak memberikan pilihan lain.

Berdasarkan uraian panjang lebar di atas dapat disimpulkan bahwa konsep perlawanan yang dikemukakan Scott merupakan *everyday forms of resistance*. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan moral ekonomi. Asumsi dasar teorinya menganggap, satu-satunya jalan untuk mengamankan batas-batas subsistensi dan keluar dari dominasi adalah dengan mengutamakan prinsip dahulukan selamat (*safety first*). Perlawanan terjadi karena adanya ancaman kapitalisme dan terusiknya norma-norma dan prosedur masyarakat petani yang

---

<sup>4</sup> Perlawanan masyarakat apabila menggunakan konsepnya Collins tidak lepas dari konflik antara kelompok kepentingan baik manifes maupun semu (Ritzer, 2001:264)

dilingkupi kesadaran untuk memperiahkan subsistensi. Perlawanan yang terjadi dilingkupi oleh moral ekonomi petani (mendahulukan selamat menghindari resiko). Dengan kata lain, *weapons of the weak* yang terjadi sebagai reaksi defensif (semangat untuk menyelamatkan diri) dan semangat mempertahankan institusi tradisional, akibat struktur kehidupan yang menjepit dan meluasnya peran negara dalam proses transformasi pedesaan melalui revolusi hijau yang dinilai sangat merugikan petani miskin. Perubahan demikian melahirkan perlawanan kaum lemah terhadap hegemoni kaum kaya maupun negara. Pola-pola kegiatan yang telah ditentukan oleh institusi dianggap petani sebagai hal yang membahayakan kelangsungan hidup, adat-istiadat, dan hak-hak sosial tradisional. Oleh karena itu, petani tidak mau menyesuaikan diri dengan peraturan itu, akhirnya melakukan perlawanan. Perlawanan yang dilakukan petani dimanifestasikan dalam proses transformasi hubungan-hubungan produksi. Perlawanan yang terjadi sebagai buah dari tumbuhnya kesadaran untuk melakukan perlawanan. Perlawanan yang terjadi merupakan *everyday forms of resistance* terhadap hegemoni negara yang dirasakan sebagai bentuk *everyday forms of repression*. Perlawanan petani merupakan sebuah gerakan yang semata-mata didasari oleh moralitas tradisional yang berorientasi ke masa lalu dan masa kini saja sehingga ketika ada aturan yang tidak sesuai atau dirasakan akan mengancam kelangsungan kehidupan yang telah mereka miliki, para petani kemudian mengadakan perlawanan terbuka. Petani melakukan perlawanan karena langkah itu merupakan satu-satunya jalan untuk keluar dari dominasi yang ada.



Apabila dibandingkan dengan pendapat Popkin, ternyata pendapat Scott mendapat berbagai kritikan. Popkin (1979:16-17) dengan pendekatan ekonomi politik beranggapan, semua bentuk perlawanan petani bukan untuk menentang revolusi hijau, ataupun perubahan, tetapi untuk menentang kekuasaan para elit desa, petani kaya yang mengatasnamakan komunitas tradisional demi mempertahankan institusi yang lebih menguntungkan mereka (para petani kaya) dan justru menghimpit kehidupan petani miskin.

Petani melawan hegemoni negara karena petani pada dasarnya bersifat rasional. Mereka melawan bukan karena terusiknya norma-norma tradisional masyarakat petani, tetapi lebih disebabkan mereka tidak menguasai pasar. Mereka telah memproduksi hasil pertanian dengan baik, tetapi ketika mereka dihadapkan pasar, mereka justru dikuasai pasar. Akibatnya, harga-harga hasil pertanian rendah dan petani menjadi kurang mendapat keuntungan. Ketika petani ingin terjun langsung ke pasar, tuan-tuan tanah besar dan para patronlah yang berusaha menghalang-halangi keterlibatan para petani dalam pasar dengan maksud untuk melindungi penguasaan mereka sendiri atas ekonomi. Dengan kata lain, petani melakukan perlawanan karena menyangkut logika tindakan kolektif dan pengambilan keputusan secara rasional. Petani merupakan pribadi-pribadi yang bebas mengembangkan kreativitasnya secara rasional. Petani adalah manusia biasa yang sama dengan kebanyakan orang lainnya yang menginginkan kaya. Sikap rasional petani ini disebabkan motivasi memperoleh keuntungan sebesar mungkin.

Sistem ekonomi yang berlaku di masyarakat sebenarnya telah dikacaukan oleh penetrasi pasar. Pasarlah yang sebenarnya menggerogoti ikatan-ikatan ataupun legitimasi adat-istiadat, dan hak-hak sosial tradisional masyarakat. Runtuhnya adat-istiadat atau erosinya ikatan-ikatan tradisional, hilangnya legitimasi atau hak-hak sosial tradisional, merosotnya atau ketidakseimbangan ekonomi, sebenarnya disebabkan oleh tidak adanya organisasi yang mengakar kuat sistem ekonomi petani. Krisis subsistensi sebenarnya tidak perlu didramatisasi sebagai penyebab terjadinya perlawanan. Begitu juga perjuangan untuk menuntut kembali hak-hak atau *privilese-privilese* mereka yang hilang bukanlah tujuan utama perjuangan petani. Tujuan utama petani dalam melakukan perlawanan adalah untuk mengejar inovasi dan keuntungan yang mengarah pada pengharapan atas hak milik pribadi atas alat-alat teknologi baru yang selama ini tidak dimiliki oleh dirinya. Tujuan yang lain, sebenarnya adalah pengharapan akan kemudahan dan penguasaan atas birokrasi serta lembaga-lembaga pasar subordinat lainnya (Popkin, 1986: 23).

Bagi Popkin petani bukan sosok yang enggan dengan resiko, hanya saja petani memang ingin menjaga keseimbangan dalam komunitas sosialnya, mengingat desa merupakan komunitas moral. Petani tidak ingin interaksi sosial mereka terganggu. Petani juga bukan sosok yang tidak mau berkorban, mengingat mereka sebenarnya tidak terlalu berpenghitungan. Mereka juga sangat rasional dalam pengambilan keputusan individual dan berbagai interaksi strategis. Dalam konsep ini, Popkin merujuk pada postulat Brian Barry yang mengatakan, “orang

selalu mengejar tujuan secara rasional.” Orang melakukan pilihan yang mereka yakini akan dapat memaksimalkan *utility* yang diharapkan.

Berkaitan dengan konsep protes yang dikemukakan oleh Scott, Popkin mengomentarkannya dengan pernyataan bahwa proses tindakan kolektif bergantung pada kemampuan kelompok atau kelas untuk mengorganisasi dan membuat tuntutan-tuntutan. Pergerakan merupakan suatu ekspresi dari suatu cerminan tumbuhnya kemampuan petani untuk mengorganisasi dan memperjuangkan hak-hak dan *privilese-privilese* yang dahulunya pernah menolak mereka. Perjuangan para petani juga sering bertujuan untuk menjinakkan pasar dan birokrasi, bukan merupakan gerakan untuk memulihkan kembali sistem “tradisional” (Popkin, 1986: 29).

Penjelasan Popkin pada dasarnya sejalan dengan gerakan sosial yang dikemukakan oleh Olson (1971). Ia dalam karyanya, *The Logic of Collective Action*, menyatakan bahwa seseorang mau melakukan gerakan karena dilandasi oleh pemikiran rasional, atau atas dasar untung-rugi dan manfaat bagi aktor. Alasan ini lebih bersifat rasional-ekonomi. Dalam hal ini, Olson sangat menekankan peran logika, dan kalkulasi *cost-benefit*. Kalau hal ini dikaitkan dengan perlawanan PKL, pada dasarnya juga tak jauh berbeda, mengingat perlawanan yang dilakukan juga berdasarkan atas dasar untung-rugi. Dengan kata lain, gerakan perlawanan PKL juga disebabkan oleh adanya motivasi memperoleh keuntungan sebesar mungkin. Hal itu sangat mungkin karena PKL sebagai makhluk yang mempunyai kesadaran individual dan selalu menggunakan perhitungan rasional (kalkulasi untung rugi) dalam bertindak.

Menurut Olson (dalam Popkin, 1986: 203), seseorang akan melakukan tindakan kolektif selalu dilandasi argumen klasik tentang ada tidaknya keuntungan bagi dirinya, kecuali jika ada paksaan atau beberapa cara khusus lainnya yang memaksa individu-individu yang rasional bertindak menurut kepentingan bersama mereka.

Seperti dirumuskan oleh Olson, untuk mengorganisasi tindakan kolektif agar dapat berhasil hanya apabila pemimpin dari suatu kelompok itu menyediakan insentif-insentif selektif, kecuali ada orang-orang yang mau menyumbang karena alasan etika, kesadaran, dan altruisme. Sebab, semua tindakan kolektif pada dasarnya dilakukan berdasarkan pada untung-rugi murni. Ketika orang-orang yang melakukan tindakan kolektif itu telah memutuskan menyumbang dengan alasan-alasan etika, altruisme, atau kesadaran, seorang pemimpin tidak perlu memberikan insentif-insentif selektif. Meskipun demikian, menurut Olson, orang mau berpartisipasi menyumbang sesuatu kepada organisasi ketika orang-orang tersebut yakin bahwa sumbangannya itu akan dapat mendatangkan hasil yang paling baik (Olson dalam Popkin, 1986: 204).

Secara lebih rinci Olson menjelaskan bahwa orang mau menyumbang bilamana mereka percaya bahwa sumbangan mereka itu akan mendatangkan keuntungan yang cukup besar. Ada dua varian untuk menjelaskan hal ini: (1) suatu sumbangan yang bisa mempengaruhi orang lain untuk ikut serta menyumbang. Tindakan teladan itu mempunyai efek penting yang bisa dilihat terhadap jumlah keseluruhan tingkat sumbangan, dan (2) situasi di mana setiap

butir sumbangan dipandang sebagai sebuah langkah penting dalam sebuah proses panjang dalam suatu aksi kolektif.

Berkaitan dengan insentif selektif yang digunakan untuk menstimulasi partisipasi, Olson (1986: 204) berpendapat bahwa tindakan itu tidak diperlukan apabila keuntungan yang akan didapat dari tindakan kolektif itu dapat memberikan keuntungan atau keselamatan jangka panjang secara riil. Dalam hal ini Olson mencontohkan, sebuah tindakan kolektif gotong royong membunuh banteng yang sedang mengganas di areal persawahan petani, pembangunan sebuah tanggul yang akan melindungi sawah petani.

Berdasarkan penjelasan Scott, Popkin, dan Olson, perlawanan PKL di Surabaya dapat dijelaskan sebagai berikut. Menggunakan terminologi Scott (1993; 2000), perlawanan PKL di Surabaya sebenarnya dikategorikan sebagai tindakan *everyday forms of resistance* akibat dari *everyday forms of repression* dengan berpedoman pada moral ekonomi mendahulukan selamat dan menghindari resiko. Dalam hal ini penjelasan Popkin (1986) pada dasarnya membantu menjelaskan peran penting tindakan rasional PKL dalam melakukan perlawanan. PKL dalam melakukan perlawanan sebagai tindakan rasional. PKL merupakan pribadi-pribadi yang bebas mengembangkan kreativitasnya secara rasional, dan berani menghadapi resiko, demi memperoleh keuntungan sebesar mungkin. Konsep berani menghadapi resiko inilah yang tidak dijelaskan oleh Scott sehingga penelitian ini membutuhkan penjelasan dari Popkin.

PKL melawan hegemoni negara juga karena negara tidak memberi ruang pasar kepada mereka. Kaitannya dengan pasar juga hanya dijelaskan oleh Popkin

dan tidak dijelaskan oleh Scott. Ketika PKL ingin menguasai ruang yang bisa dijadikan pasar, Pemerintah Kota dan para patron berusaha menghalang-halangi dengan dalih menjaga ketertiban, kebersihan, dan kelancaran lalu lintas.

Sedangkan penjelasan Olson (1971) mengisi aspek tindakan kolektif yang dilakukan oleh PKL. Baik Scott maupun Popkin tidak secara tegas menjelaskan kaitan antara tindakan kolektif dengan tindakan rasional. Sementara itu, tindakan PKL melakukan perlawanan kepada Pemerintah Kota meskipun mayoritas bergerak pada aras individu, akan tetapi pada dasarnya merupakan tindakan rasional yang bersifat kolektif dan terorganisasi dengan baik. Tindakan PKL dalam melakukan perlawanan sangat terkait dengan peran logika dan kalkulasi *cost-benefit*. PKL mau melakukan perlawanan karena mengharapkan keuntungan yang lebih besar. Begitu juga PKL mau berkorban tidak berjualan hanya sekadar untuk demonstrasi atau untuk menghindarkan diri dari konfrontasi langsung dengan petugas Satpol PP karena mereka melakukan kalkulasi. Tindakan kolektif itu diyakini dapat memberikan keuntungan atau keselamatan jangka panjang secara riil. Seluruh penjelasan itu hanya didapatkan dari Olson. Oleh karena itu, dalam membahas penyebab mengapa PKL melakukan perlawanan, dalam hal ini digunakan tiga teori dari Scott, Popkin, dan Olson.

#### 1.5.2.2 Tahap-tahap Terjadinya Perlawanan PKL

Meminjam sistem klasifikasi Baldrige (1998: 308) bahwa suatu gerakan akan melewati serangkaian kondisi (1) *premovement stage* (tahap pra-gerakan), (2) *awakening stage* (tahap membangun kesadaran), (3) *movement building stage* (tahap membangun gerakan), (4) *influence stage* (tahap mempengaruhi kelompok

sasaran), (5) *outcome stage* (tahap pencapaian hasil, efek gerakan telah terlihat pada kebijakan).

**a. Tahap Pragerakan (*premovement stage*)**

Tahap ini muncul karena ada tekanan dan diskriminasi sosial. Kondisi ini bersinergis dengan meningkatnya harapan. Ketika harapan secara terus-menerus meningkat, suatu pergerakan sosial akan menjadi berkembang. Kedua faktor ini, baik tekanan maupun harapan yang meningkat, berkombinasi menghasilkan suatu pergerakan. Jadi, tahap pragerakan yaitu suatu tahap merasakan adanya tekanan struktur atau kondisi sosial yang tidak memuaskan yang dialami oleh individu. Kondisi ini mengarah pada situasi tidak nyaman (*malaise*), massa menjadi gelisah dan mulai muncul keresahan. Hal inilah yang menyebabkan munculnya kesiapan untuk melakukan gerakan sosial

Pada tahap ini, beberapa individu yang mempunyai minat yang sama berkumpul dan mulai merasakan adanya tekanan struktur atau kondisi sosial yang tidak menyenangkan seperti kemiskinan, diskriminasi, perbedaan kelas sosial yang semakin mencolok, kebencian rasial, akan menyebabkan terjadinya ikatan masyarakat yang sangat kuat, dan akan memicu lahirnya gerakan revolusioner. Dengan kondisi yang demikian, pada diri individu mulai muncul kondisi tidak homostatis karena adanya kebutuhan akan pencapaian idealisme seperti isu-isu moral dan keadilan.

### b. Tahap Membangun Kesadaran (*awakening stage*)

Pada tahap ini, sedikitnya ada dua faktor yang mampu membantu membangunkan kesadaran untuk melakukan mobilisasi, yaitu para pemimpin karismatik dan proses "resosialisasi". Para pemimpin dibutuhkan untuk proses penggemblengan terhadap individu-individu yang bergabung sehingga mereka berani untuk melakukan langkah-langkah yang diarahkan oleh para pemimpinnya dalam suatu pergerakan perlawanan. Ahli pidato, penulis yang pandai, dan pengkhotbah adalah para pemimpin yang mampu mengubah bentuk individu yang terhimpit dalam masalah sosial ke dalam suatu gerakan perlawanan yang terorganisasi.

*"Leader are particular important for galvanising social unres into an effective social movement. The soapbox orator, the quick-witted writer, the flaming preacher—these are the leaders who transform many oppressed individuals into an organized social movements"* (Baldrige, 1998: 313)

Selanjutnya Baldrige menjelaskan bahwa tiap-tiap gerakan selalu menunjuk dengan bangga kepada para pemimpin penggeraknya: Hitler, Yesus, Susan B. Anthony, Martin Luther King, Malcolm X, dan lain-lain. Mereka membagi bersama kemampuan untuk membangkitkan pengikutnya, untuk memperoleh sekutu, dan untuk melakukan perlawanan pada musuh. Pemimpin mengkristalkan kegusaran yang tersembunyi dan menerjemahkannya ke dalam organisasi yang konkret. Pada kenyataannya para pemimpin menjadi titik vokal dan puncak kulminasi dari gerakan.

Dalam tahap ini, selain dibutuhkan seorang pemimpin juga dibutuhkan upaya "resosialisasi", yaitu upaya membangun keyakinan diri atau kepercayaan diri secara memadai. Resosialisasi diperlukan sebab kelompok terhimpit sering



menerima begitu saja dan benar-benar percaya bahwa mereka lebih rendah, tidak berharga, dan berbagai klise negatif lainnya. Singkatnya, proses sosialisasi adalah suatu usaha untuk membawa si kelompok tertindas untuk memahami dan menghargai kekuatan sendiri, membuang klise negatif yang selama ini melekat padanya. Dengan begitu, mereka tergugah dan mampu melakukan gerakan perlawanan.

**c. Tahap Membangun Gerakan (*movement building stage*)**

Fase ini meliputi pengorganisasian gerakan, perumusan tujuan, dan strategi mobilisasi aksi. Pada tahap ini, di antara anggota gerakan saling mengenal dan membagi perasaan satu sama lain. Pada saat-saat ini, pemimpin gerakan mempunyai fungsi yang sangat penting karena bisa menjadi pemicu situasi menambah pengikut gerakan. Pada tahap ini, kelompok mulai mengarah pada suatu bentuk organisasi yang eksis dan formal. Dalam proses pengorganisasian diusahakan terwujud perilaku yang terstruktur, kepemimpinan semakin jelas, tujuan semakin konkret, serta kegiatan terencana secara rutin.

**d. Tahap Mempengaruhi Kelompok Sasaran (*influence stage*),**

Pada tahap ini, diharapkan terbentuk semacam ideologi atau cita-cita perubahan. Aspek yang ditanamkan untuk mempengaruhi kelompok sasaran adalah segala sesuatu yang akan dilakukan dan arah perubahan yang ingin dicapai. Dalam tahap ini juga dilakukan proses perekrutan atau pencarian anggota simpatisan tambahan, yaitu mereka yang ikut memikul beban dalam mewujudkan cita-cita perubahan yang ingin dicapai. Pada tahap ini, tugas dari gerakan adalah

mengubah “publik lawan” menjadi partisipan dan mendorong partisipan pasif menjadi kekuatan aktif.

#### ***e. Outcome Stage***

Pada tahap ini dilakukan pengkonsolidasian atau pelestarian hasil capaian. Fase ini akan muncul bila gerakan yang dilakukan berhasil dan mampu diintegrasikan dalam sejumlah struktur sosial dari masyarakat. Hasil gerakan ini bisa menjadi fenomena perilaku kolektif.

#### **1.5.2.3 Bentuk-bentuk dan Dampak Perlawanan PKL**

Scott membagi bentuk perlawanan menjadi dua tipologi besar, yaitu perlawanan secara sungguh-sungguh dan perlawanan secara insidental. Perbedaan antara perlawanan sungguh-sungguh dengan perlawanan yang bersifat insidental adalah sebagai berikut. Perlawanan yang sungguh-sungguh bersifat (a) terorganisasi, sistematis, dan kooperatif, (b) berprinsip atau tanpa pamrih, (c) mempunyai akibat-akibat revolusioner, dan (d) mengandung gagasan atau tujuan yang meniadakan dasar dari dominasi. Sebaliknya, “tanda-tanda kegiatan” yang bersifat insidental atau epifenomenal adalah (a) tidak terorganisasi, tidak sistematis, dan individual, (b) bersifat untung-untungan dan berpamrih (nafsu akan kemudahan), (c) tidak mempunyai akibat-akibat revolusioner, dan (d) dalam maksud dan logikanya mengandung arti penyesuaian dengan sistem dominan yang ada (Scott, 1993:305).

Berkaitan dengan bentuk-bentuk perlawanan, Jackson (2001) saat melakukan penelitian tentang *Subaltern Strategies of Labor and Resistance* di

Peru menyimpulkan bahwa buruh dalam melakukan perlawanan akan selalu berusaha melakukan strategi perlawanan bawah tanah yaitu dengan cara menghindari kewajiban dengan pura-pura sakit, membolos kerja, membalas pukulan mandor dengan pukulan, dan tak melunasi kredit dengan cara melarikan diri dari lokasi perkebunan.

Begitu juga, bentuk-bentuk perlawanan PKL pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua yaitu perlawanan secara terang-terangan dan tertutup. Kedua jenis perlawanan itu masih bisa berkembang sesuai dengan data yang ada di lapangan. PKL dalam melakukan perlawanan secara tertutup bisa jadi lebih dari satu model, sangat variatif sesuai dengan situasi dan kondisi yang berkembang. Begitu juga perlawanan yang dilakukan PKL secara terbuka sangat mungkin tidak hanya satu jenis, bisa sangat variatif dan sangat tergantung pada intensitas konflik yang berkembang.

Baik perlawanan secara terbuka maupun tertutup seluruhnya mempunyai dampak baik positif maupun negatif. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1989: 183), dampak adalah benturan, pengaruh kuat yang mendatangkan akibat baik positif maupun negatif. Dampak di sini lebih berarti kondisi akhir yang diakibatkan oleh tindakan yang dilakukan pada masa sebelumnya. Jadi, dampak perlawanan PKL merupakan akibat dari tindakan perlawanan PKL baik yang bersifat positif maupun negatif. Dampak perlawanan yang dilakukan oleh PKL bisa berakibat pada diri PKL, juga bisa berakibat pada Pemerintah Kota.

Dampak perlawanan PKL bisa juga mengarah pada kebijakan yang dihasilkan Pemerintah Kota. Apakah dengan adanya perlawanan PKL, Pemerintah

Kota semakin represif dalam melakukan penataan, atautkah sebaliknya. Semua itu dapat disebut dengan dampak perlawanan PKL bagi Pemkot maupun bagi PKL itu sendiri.

#### 1.5.2.4 Bahasa Perlawanan yang Digunakan PKL

Menurut Juergen Habermas, untuk memahami makna proses intersubjektif manusia dapat dipahami dari teori aksi komunikasi (*the theory of communicative action*) (Hikam, 1999: 184-185). Dalam teori ini, bahasa merupakan salah satu simbol kultural yang berfungsi memberikan orientasi, komunikasi, dan pengendalian diri kepada manusia. Dengan demikian, bahasa tidak hanya dimengerti dalam fungsi kognitif belaka, tetapi lebih penting lagi dalam kapasitasnya sebagai penghasil dan penghasil kembali kenyataan-kenyataan sosial. Dengan kata lain, bahasa mampu menghasilkan produksi simbolis yang tak terpisahkan dari maksud sang pembicara. Dengan demikian, penyelidikan melalui bahasa yang sering digunakan akan mampu menjembatani kesenjangan antara teks dan penelitiannya. Dengan kata lain, peneliti akan lebih baik dalam memahami *author*-nya (subjek yang diteliti atau yang sedang dipahami).

Teori aksi komunikasi (*the theory of communicative action*) yang dikemukakan oleh Juergen Habermas sangat menekankan arti penting aspek-aspek intersubjektivitas dalam proses pemahaman wacana. Menurut Habermas, bahasa merupakan medium untuk menghubungkan sang subjek dengan tiga wilayah: wilayah eksternal, wilayah sosial, dan wilayah dunia pribadi. <sup>1</sup> pertama mengacu pada situasi di luar masyarakat tempat subjek ber

kedua mengacu pada totalitas hubungan-hubungan antarpribadi yang memiliki aturan-aturan normatif dalam masyarakat. Wilayah ketiga, mengacu pada totalitas maksud (*intentions*) dari pengalaman subjektif (Hikam, 1999: 184-185).

Bagi Habermas, aksi komunikasi merupakan upaya untuk mencari titik temu dan saling pengertian antara orang-orang yang melakukan komunikasi. Proses komunikasi hanya akan berhasil manakala memenuhi syarat-syarat pragmatik universal, yakni keterpahaman secara kognitif, kebenaran pernyataan, kejujuran dari pembicara dan pendengar, dan kesesuaian dengan basis-basis normatif para pembicara. Sebagai basis normatif dalam proses komunikasi, elemen-elemen pragmatik universal ini tentu saja amat dipengaruhi oleh dimensi-dimensi eksternal seperti sistem ekonomi, formasi sosial, dan tingkat evolusi masyarakat tempat subjek berada. Implikasi praksisnya adalah bahwa hanya dalam konteks sebuah masyarakat rasional yang telah “dewasa” sajalah komunikasi yang benar-benar bermakna baru bisa terjadi. Dalam masyarakat yang penuh dengan berbagai ketimpangan dan krisis (sosial, ekonomi, politik, dan *lifeworld*), maka komunikasi yang terjadi dalam masyarakat sering distortif dan semu. Dari paparan ini, dapat dipahami bahwa Habermas sangat memperhatikan ide kaum empirisis tentang bahasa sebagai representasi kognitif, namun di pihak lain ia juga memberi tempat penting bagi subjek dan intersubjektivitas serta struktur makna dalam wacana.

Dengan demikian, untuk memaknai tindakan PKL dalam melakukan perlawanan selain memperhatikan tindakan yang dilakukan, juga memperhatikan bahasa-bahasa yang digunakan PKL saat melakukan perlawanan.

Pertimbangannya adalah bahwa peneliti dalam memaknai tindakan PKL dalam melakukan perlawanan tidak cukup hanya memperhatikan tindakan yang dilakukan PKL, akan tetapi perlu juga mencermati berbagai ungkapan bahasa yang digunakan saat PKL melakukan gerakan perlawanan. Selain itu, peneliti juga hendak memusatkan perhatian pada masalah mikro, sehingga selain memperhatikan proses tindakan PKL, juga melakukan pengamatan dan pencatatan setiap ucapan, ketika berhadapan dengan para petugas ketertiban atau ketika berkumpul dengan kelompoknya. Pengamatan dan pencatatan terhadap berbagai ucapan PKL dilakukan dalam keadaan tidak resmi. Hal itu dilakukan agar diperoleh berbagai ungkapan murni tanpa ada perubahan meskipun sedang diamati.

## 1.6 Metode Penelitian

### 1.6.1 Rancangan Penelitian

Sesuai dengan fokus penelitian yang telah dikemukakan pada subbab sebelumnya, pendekatan yang digunakan dalam penelitian yaitu pendekatan kualitatif terutama *grounded research*. Dengan pendekatan tersebut dapat diperoleh pemahaman dan penafsiran yang mendalam mengenai makna, kenyataan, dan fakta yang relevan. Dalam hal ini, Moleong (1989) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif antara lain bersifat deskriptif, data yang dikumpulkan lebih banyak berupa kata-kata atau gambar daripada angka-angka.

Penggunaan metode kualitatif membutuhkan kesungguhan dalam pengamatan, empati, abstraksi, dan interpretasi melalui *verstehen*, dengan implikasi metodologi: (1) memusatkan perhatian observasi pada praktik sosial

dari fenomena yang terjadi, (2) menggali lebih dalam berbagai aspek dan informasi para pelaku serta memperhatikan dimensi struktural-kultural yang ada, dan (3) memanfaatkan semaksimal mungkin triangulasi data (Waters, 1994). Penelitian kualitatif lebih menekankan proses daripada produk sehingga dalam hal ini peneliti lebih banyak mempertanyakan “bagaimana” atau “mengapa” daripada “apa” karena proses terjadinya sesuatu itu lebih penting daripada adanya sesuatu. Dalam melakukan *verstehen* itu, seorang peneliti harus masuk dalam pikiran subjek penelitian. Oleh karena itu, penggunaan metode pengamatan dan wawancara yang intensif perlu dilakukan agar mampu menyibak orientasi subjek atau ‘dunia kehidupannya’, melakukan analisis dari kelompok kecil, dan memahami keadaan sosial agar mengetahui bagaimana rutinitas itu berlangsung.

*Grounded research* dijadikan kerangka berpikir untuk melakukan penelitian ini karena *pertama*, studi ini akan mengungkap ‘makna’ dan ‘pemahaman’ para aktor; dan *kedua*, akan mengungkap pola berpikir subjektif-individualistik sebagai gejala yang penuh makna. Penggunaan pendekatan ini juga bertujuan untuk memahami perlawanan dari dalam diri individu, termasuk kehidupan, aktivitas, dan pengalaman mereka, mengingat aliran ini berada pada area subjektif dan bergerak pada aras makna, dan berupaya mengungkap pemahaman makna dari berbagai tindakan individu.

### 1.6.2 Ruang Lingkup Kajian

Studi ini dibatasi pada perlawanan PKL di perkotaan. Ruang lingkup penelitian ini secara lebih rinci akan membahas (1) fenomena yang mendorong timbulnya perlawanan yang dilakukan oleh pedagang kaki lima perkotaan; (2)

proses terjadinya perlawanan PKL; (3) bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan pedagang kaki lima perkotaan; dan (4) tujuan serta dampak perlawanan PKL di perkotaan.

Alasan peneliti mengambil kajian perlawanan pedagang kaki lima perkotaan antara lain, *pertama*, sebagian besar kegiatan sektor informal di perkotaan berlangsung dalam bentuk perdagangan kaki lima. *Kedua*, perkembangan pedagang kaki lima, khususnya pascakrisis moneter berlangsung cukup pesat. *Ketiga*, keberadaan pedagang kaki lima merupakan sebuah paradoks. Di satu sisi pedagang kaki lima dibutuhkan karena kemampuannya dalam menyerap tenaga kerja dan menyediakan kebutuhan hidup murah bagi warga kota yang berpenghasilan rendah. Namun di sisi lain, kehadiran pedagang kaki lima perkotaan, khususnya bagi Pemerintah Kota, dianggap sebagai biang kesemrawutan kehidupan kota. *Keempat*, mencermati keunikan dan perkembangan pola-pola perlawanan yang dilakukan para pedagang kaki lima di perkotaan.

### 1.6.3 *Setting* dan Waktu Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi Jalan Tunjungan, Embong Malang, A. Yani, dan Praban yang saat ini menjadi target operasi penertiban PKL. Penelitian ini sebenarnya telah dilakukan sejak April 2003 hingga Maret 2004. Selama itu peneliti sering ke lokasi penelitian. Proses pengamatan dilakukan dengan cara jalan-jalan di lokasi penelitian, menikmati dan berbelanja barang dagangannya, dan berbagai strategi lain yang bisa mengakrabkan hubungan sosial antara peneliti dan pembeli.



Keputusan untuk memilih lokasi ini dilakukan karena lima alasan: (1) kawasan ini merupakan kawasan perdagangan dan jasa yang lokasinya sangat strategis dengan akses yang baik (dilewati jalan arteri sekunder dengan lebar 25 meter); (2) lokasi ini merupakan lokasi yang selalu ditertibkan, dan pada saat penertiban dilakukan intensitas perlawanan PKL baik terang-terangan maupun tersembunyi selalu terjadi; (3) lokasi ini sangat strategis bahkan dalam Masterplan Kota Surabaya tahun 2000 maupun Rencana Tata Ruang Wilayah 2005, kawasan Tunjungan merupakan salah satu dari tujuh *Central Bussines Distrik* (CBD) yang diarahkan menjadi pusat pertumbuhan kota yang sekaligus juga berfungsi sebagai Pusat Urban; (4) daerah tersebut sekarang tengah menjadi isu polemik antara pedagang kaki lima di satu sisi dengan Pemerintah Kota Surabaya pada sisi yang lain.

#### 1.6.4 Penentuan Subjek Penelitian

Subjek penelitian sebagaimana yang dikemukakan Spradley (1979) merupakan sumber informasi, sedangkan Moleong (1989) mengemukakan bahwa subjek penelitian merupakan orang dalam pada latar penelitian. Secara lebih tegas Moleong mengatakan bahwa mereka itu adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian.

Untuk menentukan atau memilih subjek penelitian yang baik setidaknya ada beberapa persyaratan yang harus diperhatikan, antara lain, (a) mereka sudah cukup lama dan intensif menyatu dalam kegiatan atau bidang yang menjadi kajian penelitian; (b) mereka terlibat penuh dengan kegiatan atau

bidang tersebut; (c) mereka memiliki waktu yang cukup untuk dimintai informasi (Spradley, 1979).

Atas dasar pertimbangan syarat tersebut, dalam penelitian ini pihak-pihak yang dapat dijadikan subjek penelitian adalah aktor PKL Kota Surabaya yang benar-benar pernah melakukan gerakan perlawanan. Apabila ditabulasikan, karakteristik subjek penelitian adalah sebagai berikut.

Tabel 1.3  
Karakteristik Subjek Penelitian

Karakteristik	Jumlah	Keterangan
PKL Jl. Tunjungan	17 orang	Dengan berbagai variasi dagangan
PKL Jl. Praban	12 orang	Idem
PKL Embong Malang	13 orang	Idem
PKL Jl. A. Yani	15 orang	Idem
Ketua-ketua paguyuban PKL Surabaya	10 orang*	--
Pejabat Pemerintah	3 orang	Kadis Pol PP Kabag Perekonomian Kasubdin Koperasi & UKM
Camat	4 orang	Camat Genteng Tegalsari, Gayungan, dan Wonokromo
Lurah	4 orang	Lurah Genteng, Kedungdoro, Ketintang dan Wonokromo
Kasie Trantib	4 orang	Kecamatan Genteng, Tegalsari, Wonokromo dan Gayungan
Petugas Satpol PP	2 orang	Kecamatan Gayungan
Lembaga Swadaya Masyarakat Dan Aktivistis Mahasiswa	7 orang	Lentram, Jerit, BEM dan LBH Surabaya.
Ketua RW	4 orang	Blauran, Praban, Ketintang, Kedung Turi
Pejalan kaki/pembeli	12 orang	--

Keterangan:

- \* 1. Ketua Paguyuban PKL sekitar Ubhara
2. Ketua APKLI Surabaya
3. Ketua Paguyuban PKL Joyoboyo
4. Ketua Paguyuban PKL Jl. Indrapura
5. Ketua Paguyuban PKL Pasar Kembang
6. Ketua Paguyuban PKL Rungkut/Ketua PKL Surabaya
7. Ketua Paguyuban PKL Jl. Dupak

8. Ketua Paguyuban PKL Patua
9. Ketua Paguyuban PKL Kupang (Pasar burung dan makanan burung)
10. Ketua Paguyuban PKL Depan Pasar Turi

Subjek penelitian yang menjadi *key informant* meliputi tokoh-tokoh paguyuban PKL dan Kadispol PP.

### 1.6.5 Metode Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi data pengamatan, wawancara, dan dokumentasi. Fokus pengamatan dilakukan terhadap tiga komponen utama, yaitu *space* (ruang, tempat), aktor (pelaku), dan aktivitas (kegiatan). Selama penelitian berlangsung, peneliti memosisikan diri sebagai *human instrument* yang meluangkan waktu banyak di lapangan. Langkah-langkah yang peneliti lakukan untuk mendapatkan kemurnian fenomena adalah sebagai berikut.

*Pertama*, melakukan pendekatan kepada PKL dengan berbagai cara. Dalam proses pendekatan ini, peneliti selalu berusaha hadir di tengah-tengah mereka, baik ketika mereka berjualan maupun ketika mereka melakukan demonstrasi. Pengumpulan data dimulai dengan memusatkan perhatian pada kegiatan observasi secara terus-menerus yaitu mengamati berbagai ragam aktivitas sosial, dengan cara membuka mata dan telinga lebar-lebar pada beberapa kasus, tempat, dan waktu yang berbeda-beda, dan memberi kesempatan seluas-luasnya kepada subjek penelitian untuk mengungkapkan secara bebas pengalaman-pengalamannya.

Untuk mendapatkan kemurnian data, sekaligus untuk menghilangkan kesan birokrat yang melekat pada peneliti, peneliti selalu menyamar dengan kaca

mata cokelat, topi anak muda (topi santai), sepatu olahraga, celana jeans *mbulak* (kusut), dan kaos seadanya. Pada prinsipnya, peneliti berusaha merakyat dengan tampilan sesederhana mungkin agar tidak tertebak oleh mereka kalau peneliti adalah Sekkota pada waktu itu, atau mantan Sekkota. Hal itu peneliti lakukan karena mayoritas PKL mengenal Sekkota mereka melalui gambar-gambar yang tersebar di media masaa, maupun media televisi.

Data yang diperoleh dari observasi langsung berupa perincian atau data deskriptif tentang kegiatan, perilaku, orientasi tindakan orang-orang, serta keseluruhan kemungkinan hubungan bermakna dari interaksi interpersonal dan proses penataan yang merupakan bagian dari pengalaman manusia yang dapat diamati. Setelah berhasil menjalin hubungan dengan PKL, barulah secara bertahap peneliti mulai memasuki penggalian fenomena penelitian.

Setelah mendapatkan pemahaman dengan proses 'diam' itu, maka dilanjutkan dengan teknik lain yaitu wawancara. Proses wawancara dilakukan pada saat berbelanja, dilanjutkan dengan berbagai senda gurau setelah berbelanja. Mereka pada dasarnya sangat senang dan mudah sekali dimintai keterangan apabila posisi peneliti telah mereka anggap sebagai teman. Mereka senang sekali ketika diminta mengungkapkan berbagai kekesalan yang dialami, ataupun berbagai kekecewaan yang dirasakan selama ini. Bahkan mereka tidak segan-segan mengungkapkan berbagai siasat yang dilakukan pada saat melawan petugas penertiban, apakah itu polisi, Satpol PP, maupun petugas gabungan dari angkatan.

Proses pendekatan dengan mereka semakin mudah apabila peneliti sering membeli barang dagangannya. Dengan sering membeli barang dagangannya,

mereka menganggap bahwa peneliti telah menjadi pelanggannya yang perlu dipertahankan hubungannya, bahkan mereka tidak segan-segan memberi diskon tersendiri dibandingkan dengan pembeli biasa yang belum pernah ia kenal. Proses pendekatan juga sangat mudah dilakukan pada saat mereka lama menunggu pembeli (saat sepi pembeli). Pada saat itu, peneliti masuk, dan langsung berpura-pura sebagai pembeli, setelah peneliti benar-benar membeli dan tidak ada pembeli berikutnya, maka si penjual tadi akan mempunyai banyak waktu untuk bercerita. Kesempatan ini tidak disia-siakan dan peneliti langsung menggali berbagai data yang dibutuhkan bahkan peneliti juga bisa melakukan cek silang terhadap data yang telah peneliti peroleh dari PKL lain sebelumnya. Apabila ada pembeli lain, maka peneliti biasanya menghentikan pembicaraan terlebih dahulu, dan dilanjutkan kembali setelah calon pembeli ini pergi. Sesekali di tengah-tengah pembicaraan, peneliti melirik barang dagangannya yang lain, untuk meyakinkan kepada penjual bahwa peneliti masih ingin membeli barang dagangannya, dengan begitu mereka masih mau menanggapi ajakan peneliti untuk berbincang-bincang lebih jauh.

Kepada PKL yang sangat laris barang dagangannya, peneliti harus sabar menunggu hingga PKL tersebut sepi pembeli. Ketika ramai pembeli, peneliti hanya mengamati berbagai hal yang terjadi, seperti karakteristik pembeli, harga barang dagangan, dan jenis barang dagangan yang laris. Pada waktu itu, meskipun banyak hal yang hendak peneliti tanyakan, peneliti harus menahannya, dan baru ditanyakan setelah pengunjung benar-benar sepi.

Kepada PKL yang berasal dari Madura, biasanya lebih mudah apabila didekati dengan menggunakan bahasa mereka. Untuk itu, peneliti sering mengajak mahasiswa S-1 yang berasal dari Madura untuk melakukan pendekatan kepada mereka dengan bahasa mereka. Sangat wajar apabila orang Madura diajak berbicara dengan bahasa Madura, jauh lebih bersemangat dan lebih familier. Dengan kondisi yang demikian, segala data yang dibutuhkan peneliti bisa terpenuhi.

Kepada mereka yang muda dan suka rokok, peneliti tidak jarang mengeluarkan rokok sebagai tanda persahabatan, bahkan kalau bungkus rokok yang peneliti keluarkan tidak habis dirokok di tempat itu, peneliti berikan semua kepada mereka beserta bungkusnya. Dengan demikian, ketika peneliti datang lagi, mereka langsung kenal dengan peneliti, dan lebih mudah diajak berbicara dibandingkan dengan pertemuan pertamanya.

Kepada mereka yang sangat sulit diajak berbicara, biasanya pembicaraan peneliti mengarah pada upaya pembelaan kepada mereka. Dengan berperan sebagai pembela mereka, maka akan lebih mudah bagi peneliti untuk mendapatkan data yang diinginkan. Kalau model itu juga masih sulit, biasanya peneliti menggunakan kata sanjungan dan berbagai kata pemanis lain yang bisa membanggakan hati mereka.

Saat melakukan pengamatan, peneliti juga sering mengikuti dan memotret operasi Satpol PP. Hanya saja, karena posisi peneliti di mata Satpol PP sebagai seorang birokrat, maka peneliti mewakilkan kepada mahasiswa S-1 untuk mengikuti gerak Satpol PP, ke mana mereka pergi. Sesekali ko-peneliti yang

bertugas menanyakan berbagai kesan PKL yang terkena obrakan, sekaligus menanyakan dan mengamati berbagai tindakan yang biasa digunakan PKL dalam menyiasati obrakan itu.

*Kedua*, melakukan wawancara kepada tokoh-tokoh PKL. Jadi, selain melakukan pendekatan dan wawancara kepada PKL, peneliti juga melakukan pendekatan dan wawancara kepada tokoh-tokoh PKL, baik yang ada di lokasi penelitian maupun tokoh-tokoh PKL yang ada di Kota Surabaya. Tokoh PKL ini biasanya ketua atau wakil ketua paguyuban PKL. Pendekatan kepada tokoh jauh lebih mudah dibandingkan dengan PKL. Sebagai tokoh PKL, mereka merasa mendapatkan teman berdiskusi untuk saling bertukar pikiran, atau tukar pendapat, atau bahkan tidak segan-segan mereka meminta masukan kepada peneliti berkaitan dengan strategi gerakan PKL.

Kepada tokoh paguyuban, peneliti juga menanyakan berbagai hal yang berkaitan dengan aktivitas paguyuban, seperti iuran, demonstrasi, dan berbagai kegiatan paguyuban yang lain. Data yang diperoleh dari ketua paguyuban, biasanya peneliti cek silang kepada anggota-anggotanya. Hal itu dilakukan peneliti karena ada beberapa data yang peneliti ragukan, mengingat banyak ketua Paguyuban yang sengaja ingin membuat kesan baik terhadap seluruh kegiatan yang telah dilakukan oleh paguyuban. Oleh karena itu, peneliti selalu berhati-hati terhadap data yang diperoleh dari ketua paguyuban maupun dari wakil ketua.

*Ketiga*, setelah peneliti berhasil menjalin hubungan dengan PKL, tokoh PKL, dan seluruh tokoh paguyuban PKL, peneliti juga melakukan wawancara kepada pejabat Pemkot yang mengurus PKL seperti Kadis Pol PP, Kabag

Perekonomian, Kasubdin Koperasi & UKM, camat, Kasie Trantib, dan lurah yang ada di sekitar lokasi penelitian.

Dalam setiap wawancara peneliti selalu berusaha menghindari wawancara yang bersifat formal, dan menciptakan suasana informal, alamiah (tanpa mencatat atau menggunakan alat perekam lainnya), dan memberi kesempatan seluas-luasnya kepada informan untuk mengungkapkan secara bebas pengalaman-pengalamannya. Peneliti akan berusaha melepaskan atribut peneliti.

*Keempat*, menggunakan teknik dokumentasi. Dokumen yang berasal dari Pemerintah Kota, pada dasarnya sangat mudah peneliti dapatkan tanpa harus bersusah payah, akan tetapi data yang berasal dari arsip-arsip paguyuban baru peneliti peroleh setelah peneliti berusaha melakukan berbagai upaya pendekatan yang bisa meyakinkan tokoh paguyuban bahwa data itu akan dijaga kerahasiaannya, dan peneliti tidak akan menggunakan data itu untuk memukul balik paguyuban atau untuk keperluan negatif lainnya yang sifatnya merugikan PKL. Arsip yang berhasil peneliti kumpulkan antara lain berupa (1) arsip yang berkaitan langsung dengan aktivitas PKL yang ada di sekretariat paguyuban PKL maupun yang ada di Pemerintah Kota, dan (2) berita di media massa yang memuat berita PKL, dari paguyuban PKL, dan dari pihak-pihak lain yang berhubungan dengan PKL.

*Kelima*, melakukan identifikasi dan klasifikasi terhadap data-data yang bersifat tetap atau tidak menunjukkan perubahan dalam berbagai variasi situasi dan kondisi. Melalui cara *interpretative understanding* ini diharapkan dapat mempermudah peneliti secara langsung membuat klasifikasi dan identifikasi



perolehan data di lapangan. Dalam kegiatan ini pencatatan data dan informasi dengan menggunakan *field notes*, dilakukan sesegera mungkin setelah wawancara mendalam berlangsung, misalnya di tenda tempat mereka berjualan. Selanjutnya dari hasil observasi, perilaku tindakan PKL dipilah-pilah untuk dilakukan pendalaman lebih lanjut melalui wawancara mendalam sehingga diperoleh makna dan pemahaman. Proses pengumpulan data dihentikan setelah dianggap 'jenuh' yaitu setelah tidak ada jawaban baru lagi dari lapangan. Artinya, peneliti selalu memperoleh informasi yang sama atau sejenis dari informan-informan baru. Situasi ini ditandai dengan data yang terkumpul selalu menunjukkan hal yang sama dari berbagai situasi dan sumber yang berbeda.

Tabel 1.4  
Jenis, Sumber, dan Metode Pengumpulan Data

<b>Pertanyaan Penelitian</b>	<b>Jenis Data yang Diperlukan</b>	<b>Sumber Data</b>	<b>Metode Pengumpulan Data</b>
Mengapa PKL melakukan perlawanan?	Penyebab terjadinya perlawanan	PKL; Paguyuban PKL; Camat; Lurah; Kasie Tramtib; Kadispol PP; Kadis Perekonomian; Kasubdin PUKM Satpol PP; Ketua RW; LSM; Masyarakat	Pengamatan Wawancara Dokumentasi
Bagaimana Proses terjadinya perlawanan PKL	Proses lahirnya kesadaran; Proses perlawanan secara individu; Proses perlawanan secara kolektif	PKL; Ketua Paguyuban PKL	Pengamatan Wawancara Dokumentasi

Lanjutan Tabel 1.4.

Pertanyaan Penelitian	Jenis Data yang Diperlukan	Sumber Data	Metode Pengumpulan Data
Bagaimana bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan PKL saat merespon kebijakan pengurusan atau relokasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota	Bentuk-bentuk Perlawanan	PKL; Paguyuban PKL; Camat Lurah; Kasie Tramtib; Kadispol PP; Kadis Perekonomian; Kasubdin PUKM; Satpol PP; Ketua RW;	Pengamatan Wawancara Dokumentasi
Bagaimana dampak yang terjadi akibat dari perlawanan yang dilakukan oleh PKL terhadap PKL itu sendiri maupun terhadap kebijakan Pemerintah	Dampak-dampak Perlawanan yang dilakukan oleh PKL	PKL; Paguyuban PKL; Camat ; Lurah; Kasie Tramtib; Kadispol PP; Kadis Perekonomian; Kasubdin PUKM Satpol PP; Ketua RW; LSM; Masyarakat	Pengamatan Wawancara Dokumentasi

Obyektivitas dan keabsahan data penelitian dilakukan dengan melihat reliabilitas dan validitas data yang diperoleh. Dengan mengacu pada Moleong (1994) untuk pembuktian validitas data ditentukan oleh kredibilitas temuan dan intepretasinya dengan mengupayakan temuan, dan penafsiran yang dilakukan sesuai dengan kondisi yang senyatanya dan disetujui oleh subjek penelitian atau informan.

Dengan mengadopsi pendapat Moleong di atas, pengambilan data penelitian dilakukan secara terus-menerus baik melalui pengamatan maupun wawancara. Pengamatan dilakukan secara berulang-ulang, selain untuk menemukan hal-hal yang konsisten, juga dilakukan sebagai upaya untuk memenuhi kriteria reliabilitas data (tepatnya triangulasi data). Terkait dengan model triangulasi yang dapat dilakukan, Denzin (1980) menyarankan untuk

melakukannya dengan model triangulasi yang meliputi cek, cek ulang, dan cek silang.

### 1.6.6 Metode Analisis Data

Untuk menyajikan data agar lebih bermakna dan mudah dipahami, langkah analisis data meminjam proses analisis data kualitatif yang dikembangkan oleh Strauss dan Corbin (2003). Menurut Strauss dan Corbin ada tiga langkah besar dalam melakukan analisis data kualitatif, yaitu (1) *open coding*, (2) *axial coding*, dan (3) *selective coding*.

Pada tahap pertama (*open coding*) peneliti akan berupaya menemukan selengkap dan sebanyak mungkin variasi data yang ada termasuk di dalamnya perilaku subjek penelitian, situasi sosial lokasi penelitian baik situasi sosial yang sudah terpola dalam kehidupan sehari-hari, maupun yang bersifat insidental. Pada tahap ini setidaknya ada lima langkah atau prosedur yang ditempuh peneliti, yaitu (1) prosedur *breaking down*, yakni upaya peneliti memerinci kelengkapan dan kecukupan data yang ada. Langkah ini berupa proses pengumpulan semua informasi yang berkaitan dengan perlawanan PKL seperti: bagaimana PKL lari dari kejaran petugas, bagaimana PKL melakukan eker-ekeran dengan petugas, bagaimana PKL bersembunyi dan mengintip petugas, bagaimana PKL melakukan demonstrasi, mengapa mereka memblokir jalan dan membakar ban atau rombong, mengapa PKL sengaja berjualan di tempat terlarang, mengapa mereka menolak relokasi, apa tuntutan PKL saat mendatangi lurah dan camat, dan sebagainya. (2) *Examining* yaitu prosedur penelitian yang dilakukan peneliti untuk memeriksa dan mengelompokkan bentuk-bentuk perlawanan seperti perlawanan

secara terang-terangan dan sembunyi. (3) *Comparing*, yaitu membandingkan antara bentuk perlawanan secara terselubung dan terang-terangan, beserta sejumlah faktor yang mempengaruhi terjadinya perbedaan bentuk perlawanan itu. (4) *Conceptualizing*, yaitu proses menjelaskan konsep lokal yang sering diucapkan dan dilakukan oleh PKL yang ada di Surabaya, seperti main kucing-kucingan, menebus barang dagangan, eker-ekeran, nyogok petugas, mengintip petugas, dan sebagainya. (5) *Categorizing* yaitu proses mengkategorikan data menjadi tema-tema. Tema-tema ini sifatnya masih terbuka, bisa bertambah atau berkurang sangat tergantung pada perkembangan data berikutnya. Pengkategorian ini dilakukan peneliti sesuai data yang diperoleh dari lapangan. Banyak sedikitnya klasifikasi, tidak sepenuhnya tergantung pada jumlah rumusan masalah yang telah ditentukan, tetapi bisa berkembang sesuai dengan data yang diperoleh.

Tahap kedua yaitu *axial coding*. Pada tahap ini, hasil yang diperoleh dari *open coding* diorganisasi kembali berdasarkan kategori-kategori untuk dikembangkan ke arah proposisi-proposisi. Pada tahap ini dilakukan analisis hubungan antarkategori. Hubungan tersebut dianalisis seperti model paradigma *grounded theory* sebagai berikut.

Kondisi Penyebab---> Fenomena--->Konteks---> Kondisi Intervening--->  
Strategi Interaksi dan Tindakan--->Konsekwensi

1. Kondisi penyebab, yaitu kategori yang mendorong terjadinya perlawanan PKL di Surabaya yang meliputi:
  - a. Reaksi terhadap penataan yang represif
  - b. Kebijakan atau Perda yang tidak memihak PKL

- c. Tudingan negatif terhadap citra PKL
  - d. Terbungkamnya suara PKL
  - e. Berhembusnya era reformasi
2. Fenomena merupakan tindakan yang dilakukan individu PKL sebagai aktor yang melakukan perlawanan. Tindakan ini dilakukan sebagai strategi untuk mempertahankan hidup, sekaligus untuk menghapuskan tudingan negatif yang bernuansa diskriminatif, membangun eksistensi PKL, dan untuk menyalurkan aspirasi PKL.
  3. Konteks, yaitu (a) sebagai proses perlawanan PKL terhadap kebijakan Pemerintah Kota, (b) pandangan PKL sebagai aktor yang melakukan perlawanan, dan (c) pandangan para ketua paguyuban, LSM, pejabat negara, dan mahasiswa.
  4. Kondisi intervening, yaitu kategori yang mendukung dan menghambat PKL melakukan perlawanan
  5. Interaksi atau tindakan merupakan kemampuan individu dari PKL dalam menilai dan memilih bentuk perlawanan yang akan dilakukan terhadap kebijakan Pemerintah Kota.
  6. Konsekwensi merupakan akibat dari proses perlawanan yang dilakukan oleh PKL terhadap kebijakan Pemerintah Kota yang dapat dilihat pada pemahaman PKL mengenai dampak perlawanan yang dilakukan.

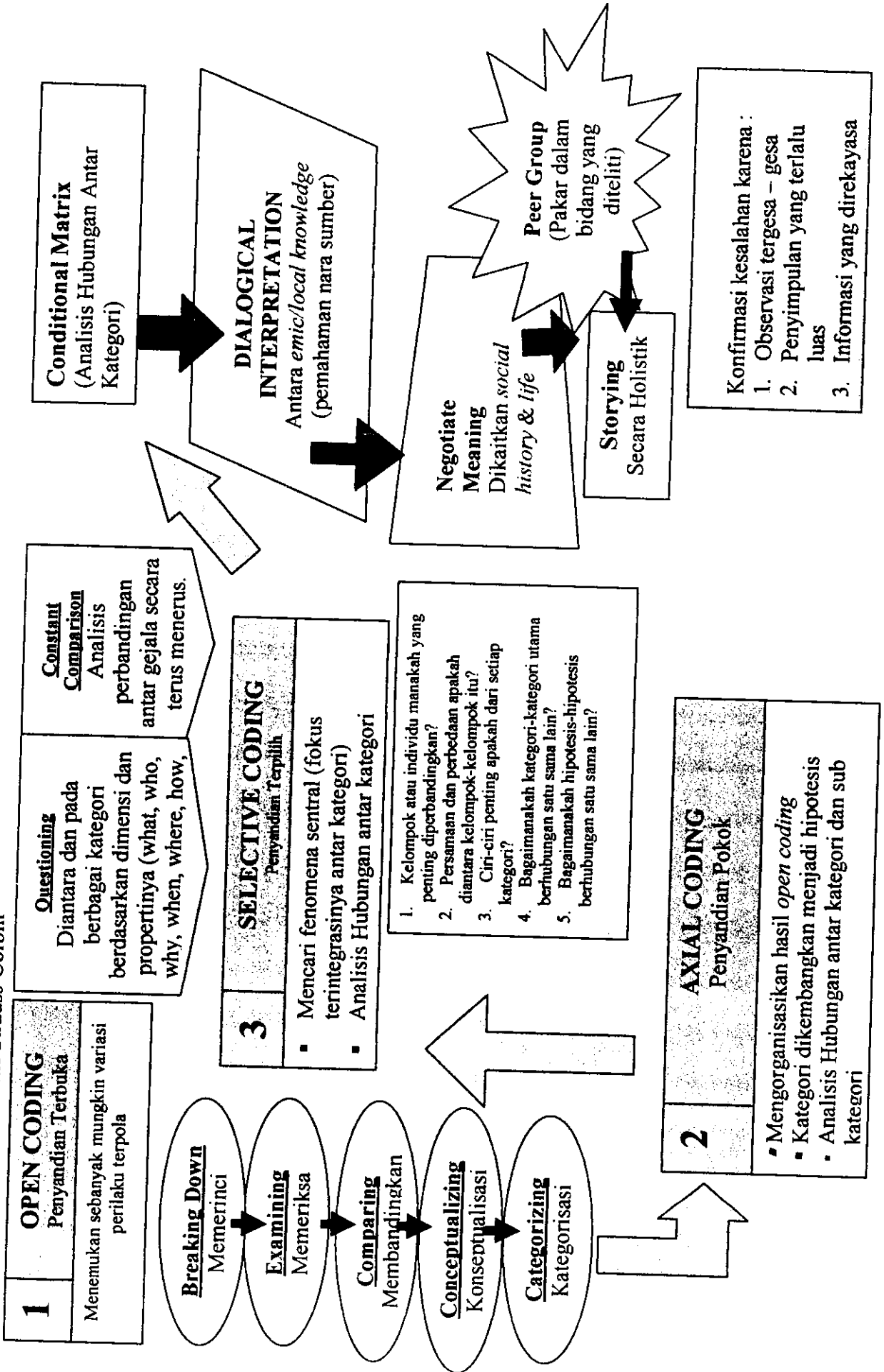
*Ketiga*, yaitu tahap *selective coding*. Pada tahap ini, peneliti menggolongkan kategori menjadi kriteria inti dan pendukung, serta mengaitkan antara kategori inti dengan pendukungnya. Kategori ini ditemukan melalui

perbandingan hubungan antarkategori, dengan menggunakan model paradigma. Langkah selanjutnya yaitu memberikan hubungan antarkategori dan akhirnya menghasilkan simpulan yang kemudian diangkat menjadi *general design*. Pencermatan temuan lapangan dilakukan dengan cara sebagai berikut.

1. Semua data yang diperoleh dimasukkan dalam catatan lapangan atau *field note*. *Field note* ini berisikan tanggal informasi yang berkaitan dengan fenomena perlawanan, nama subjek penelitian, informasi termasuk *setting*-nya, kata kunci, simpulan, dan komentar peneliti.
2. Melakukan *peer debriefing* dengan teman sejawat. Hasil lapangan mengenai perlawanan PKL setelah dideskripsikan selanjutnya didiskusikan dengan pembimbing dan teman sejawat.
3. Melakukan triangulasi sumber data dan metode pengumpulan data. Triangulasi ini dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara dengan beberapa subjek penelitian. Data yang diperoleh dari subjek penelitian yang satu dibandingkan dengan subjek yang lainnya. Hal ini berlangsung terus sampai informasi jenuh. Teknik wawancara juga dipadukan dengan teknik pengamatan dan dokumentasi.
4. Melakukan *members check* terhadap temuan lapangan. Setelah hasil lapangan ditulis dalam bentuk disertasi, hasilnya disampaikan kepada subjek penelitian yaitu mereka yang terlibat dalam proses perlawanan, apakah hasilnya sudah benar atau masih perlu diperbaiki.

Berdasarkan uraian di atas, langkah analisis data yang hendak digunakan dapat digambarkan sebagai berikut.

Gambar 1.3. Analisis Kualitatif Strauss-Corbin



Metode-metode di atas sangat membantu dalam proses pengumpulan dan penyajian data karena permasalahan PKL sendiri memiliki derajat kompleksitas tinggi sehingga otomatis data-data yang signifikan bagi penelitian bersifat sensitif. Hal ini tidak dapat diperoleh secara langsung jawaban dari peneliti, tetapi lebih pada peningkatan pemahaman terhadap jawaban narasumber.

#### **1.6.7 Berbagai Kesulitan di Lapangan dan Cara Mengatasi**

Berbagai kesulitan yang ditemui peneliti di lapangan berkaitan dengan metode pengambilan data dapat diuraikan sebagai berikut.

*Pertama*, kesulitan yang dihadapi peneliti tidak dapat dilepaskan dari status peneliti di jajaran Pemkot Surabaya. Pada konteks ini, peneliti berhadapan dengan rasa canggung dan sungkan dari informan-informan yang berasal dari kalangan birokrat. Sementara untuk informan dari PKL, peneliti dihadapkan pada berkembangnya rasa curiga atas kedudukan yang dipegang peneliti sebagai birokrat. Untuk mengatasi kendala ini, peneliti menggunakan bantuan tenaga *co-researcher* guna menggali informasi dari informan birokrat. Diharapkan dengan cara demikian, rasa canggung dan sungkan tersebut dapat dikurangi.

Sementara untuk informan dari kalangan PKL, peneliti melakukan pendekatan personal yang intens, khususnya terhadap elit-elit PKL, seperti para ketua paguyuban guna membangun kepercayaan mereka kepada peneliti, bahwa penelitian yang sedang dilakukan ini tidak memiliki keterkaitan dengan posisi peneliti di Pemkot Surabaya.

*Kedua*, berkenaan dengan kendala bahasa, terutama terhadap informan yang berasal dari etnis Madura. Pada beberapa informan yang ditemui, meskipun



dalam jumlah yang sangat kecil, kendala bahasa masih menjadi hambatan yang cukup mengganggu. Dalam hal ini, peran *co-researcher*, terutama sebagai penerjemah, menjadi sangat penting.

## BAB II

### GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN DAN PERKEMBANGAN SEKTOR INFORMAL DI SURABAYA

Sebelum membahas gambaran umum lokasi penelitian, terlebih dahulu peneliti membahas kondisi demografi dan ekonomi Kota Surabaya, baru menguraikan berbagai hal yang berkaitan dengan sejarah perkembangan, profil, sebaran, eksistensi, dan alasan menjadi PKL di Kota Surabaya.

#### 2.1 Kondisi Demografi Kota Surabaya

##### 2.1.1 Tingkat Kepadatan dan Pertumbuhan Penduduk

Menurut data Sensus penduduk tahun 2000, jumlah penduduk Surabaya mencapai jumlah 2.599.796 jiwa yang terdiri dari 1.288.118 penduduk laki-laki dan 1.311.678 penduduk perempuan (Surabaya dalam Angka, 2002: 74).

Tabel 2.1  
Penduduk Kota Surabaya Menurut Golongan Umur (tahun 2002)

Golongan Umur (Th)	Laki – Laki	Perempuan	Jumlah
0 - 4	107.315	102.191	209.506
5 - 9	100.202	95.281	195.483
10 - 14	91.782	89.943	181.725
15 - 19	122.949	141.972	264.921
20 - 24	155.481	173.873	329.354
25 - 29	157.667	160.583	318.250
30 - 34	130.121	125.968	256.089
35 - 39	104.345	105.256	209.601
40 - 44	88.412	85.254	173.666
45 - 49	70.249	65.009	135.258
50 - 54	48.843	47.275	96.118
55 - 59	39.611	36.553	76.164
60 - 64	29.622	31.559	61.181
65 - 69	18.719	21.619	40.338
70 - 74	12.621	15.317	27.938
75 +	10.164	14.003	24.167
Tak terjawab	15	22	37
<b>Jumlah</b>	<b>1.288.118</b>	<b>1.311.678</b>	<b>2.599.796</b>

Sumber: Surabaya Dalam Angka, 2002: 76

Penambahan jumlah penduduk terus-menerus yang tidak dapat dihalangi terutama serbuan dari desa atau tempat-tempat sekitar Surabaya menjadikan kepadatan terus meningkat. Dibanding daerah perkotaan lainnya di Jawa Timur, kota Surabaya menempati urutan tertinggi kepadatannya. Angka kepadatan penduduk kota Surabaya tahun 2000 mencapai sebanyak 7.966 jiwa per kilometer persegi. Sementara rata-rata angka kepadatan penduduk Propinsi Jawa Timur hanya sebanyak 732 jiwa per kilometer persegi ( Sensus Penduduk 2000: xxiv).

Ada dua faktor penyebab dari penambahan penduduk di Surabaya, yaitu fertilitas dan urbanisasi. Menurut hasil sensus penduduk 2000 rata-rata anak yang berhasil dilahirkan dalam keadaan hidup oleh para ibu yang berusia antara 10-54 tahun sekitar 1,20. Jumlah pertambahan penduduk karena fertilitas umumnya lebih kecil dibanding dengan angka pertambahan yang disebabkan oleh urbanisasi. Akibat urbanisasi ini, terjadi penambahan penduduk hingga 19,99 persen antara tahun 1999 ke tahun 2000.

Tingkat pertambahan penduduk baik karena kelahiran maupun urbanisasi dapat mempengaruhi komposisi penduduk usia kerja yang ada di Surabaya. Komposisi penduduk usia kerja meliputi angkatan kerja, yang terdiri dari mereka yang bekerja dan pencari kerja serta bukan angkatan kerja (sekolah).

Tabel 2.2  
Penduduk Berumur 15 Tahun Ke Atas  
Menurut Jenis Kegiatan

Kegiatan	Laki – Laki		Perempuan		Jumlah	
	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
<b>Angkatan Kerja</b>						
- Bekerja	730.648	73,89	413.057	40,33	1.143.705	56,81
- Mencari Pekerjaan	34.596	3,50	28.095	2,74	62.691	3,11
<b>Jumlah</b>	<b>765.244</b>		<b>441.152</b>		<b>1.206.396</b>	
<b>Bukan Angkatan Kerja</b>						
- Sekolah	135.546	13,71	122.639	11,97	258.185	12,82
- Lainnya	88.029	9,80	460.472	44,96	548.501	27,25
<b>Jumlah</b>	<b>223.575</b>		<b>583.111</b>		<b>806.686</b>	
<b>Total</b>	<b>988.819</b>	<b>100</b>	<b>1.024.263</b>	<b>100</b>	<b>2.013.082</b>	<b>100</b>

Sumber : Sensus Penduduk Kota Surabaya (2000: xxviii)

Dari hasil Sensus Penduduk 2000 diketahui jumlah Angkatan Kerja (AK) di Kota Surabaya sebesar 1.206.396 jiwa sedangkan sisanya yang bukan termasuk Bukan Angkatan Kerja (BAK) sebanyak 806.686. Angkatan kerja di kota Surabaya yang mencapai 1.206.396 jiwa itu terdiri dari 765.244 jiwa laki-laki dan 441.152 jiwa perempuan. Dari jumlah angkatan kerja terlihat bahwa sebanyak 1.143.705 jiwa penduduk yang bekerja sementara sisanya sekitar 72.691 jiwa sedang mencari pekerjaan. Dengan demikian, angka Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di kota Surabaya mencapai sebesar 5,20 persen. Kalau dilihat dari jenis kelamin maka angka TPT laki-laki lebih rendah dibanding perempuan, laki-laki sebesar 4,42 persen sementara perempuan sebesar 6,37 persen (Sensus Penduduk Kota Surabaya 2000: xxviii).

### 2.1.2 Jenis Lapangan Pekerjaan yang Tersedia

Dilihat dari lapangan pekerjaan utama, paling tidak terdapat tiga sektor dominan yang ditekuni penduduk Surabaya. Ketiga sektor ini adalah jasa (40,97%), perdagangan (20,75%) dan industri pengolahan (18,38%). Selain itu, masih ada sebagian (1,02%) penduduknya yang menekuni sektor pertanian dan (0,02%) perkebunan.

Tabel 2.3  
Penduduk Berumur 15 Tahun Ke Atas Yang Bekerja  
Menurut Jenis Lapangan Usaha

Lapangan Usaha Utama	Laki - Laki		Perempuan		Jumlah	
	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
Pertanian pangan	7.212	0,99	4.413	1,07	11.625	1,02
Perkebunan	1.123	0,15	344	0,08	1.467	0,13
Perikanan	3.945	0,54	441	0,11	4.386	0,38
Peternakan	1.349	0,18	432	0,10	1.781	0,15
Pertanian lainnya	1.855	0,25	796	0,19	2.652	0,23
Industri	125.463	17,17	84.776	20,52	210.239	18,38
Pengolahan						
Perdagangan	138.147	18,91	99.233	24,02	237.380	20,75
Jasa	302.176	41,36	166.391	40,28	468.567	40,97
Angkutan	46.200	6,32	2.755	0,67	48.955	4,28
Lainnya	102.044	13,97	53.312	12,91	156.356	13,67
Tak Terjawab	134	0,02	164	0,04	298	0,03
<b>Jumlah</b>	<b>730.648</b>	<b>100</b>	<b>413.056</b>	<b>100</b>	<b>1.143.705</b>	<b>100</b>

Sumber: Sensus Penduduk Kota Surabaya (2000:43)

Dilihat dari jenis pekerjaan utama dari penduduk yang berusia 10 tahun ke atas terlihat bahwa jenis pekerjaan sebagai tenaga penjualan menduduki jumlah paling besar, yaitu 28,97%. Data ini tentu terkait erat dengan lapangan pekerjaan yang berada di sektor perdagangan yang juga dominan di Surabaya. Di pusat pusat perbelanjaan kota Surabaya seakan tak pernah mengenal malam. Di siang dan sore serta malam pusat perbelanjaan modern ramai dikunjungi orang sementara

menjelang dini hari hingga pagi hari berganti pasar tradisional seperti pasar sayuran menjadi hiruk-pikuk.

### 2.1.3 Tingkat Urbanisasi di Kota Surabaya

Urbanisasi merupakan sebuah dampak dari modernisasi yang melanda hampir di semua kota dunia. Permasalahan yang sering muncul adalah masalah spasial, hal ini diakibatkan adanya *gap* antara luas ruang kota yang bersifat tetap dengan perkembangan penduduk yang sifatnya bertambah terus.

Menurut Goldthorpe (1988), kota yang terlalu ambisius mengejar status metropolis akan “tumbuh tanpa perasaan” dan cenderung hanya melahirkan proses marjinalisasi dan alienasi bagi warganya, khususnya yang berasal dari golongan rentan. Hal ini bukan tanpa alasan, argumentasi lain yang menguatkan datang dari Baker (1980) yang melihat bahwa para *urban managers* karena obsesinya untuk menciptakan suasana *beaux arts* yang serba modern dan global, bukannya melakukan berbagai upaya untuk mengubah atau memperbaiki sektor-sektor termiskin kota, tetapi justru berusaha menyingkirkan orang-orang miskin. Padahal untuk kota Surabaya seperti yang dituangkan dalam Renstrada 2002-2005, keberpihakan terhadap sektor usaha kecil menengah merupakan salah satu dari tujuan dilaksanakannya pembangunan ekonomi.

Berbagai kajian telah membuktikan bahwa banyaknya sektor informal di berbagai kota besar di dunia--termasuk di Indonesia--tidak terlepas dari adanya urbanisasi dari desa ke kota. Orang-orang berduyun-duyun meninggalkan desa mereka dan pergi menuju ke kota-kota besar karena faktor ekonomi, yaitu ingin mendapatkan penghasilan yang lebih baik. Di desa yang mereka tinggalkan sulit

sekali mendapatkan penghasilan yang layak untuk mencukupi kebutuhan hidupnya. Oleh karena itu, mereka pergi ke kota dengan satu harapan memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang lebih baik. Namun sayang, keinginan untuk mendapatkan pekerjaan sebagai sarana mencapai penghidupan yang lebih baik tidak diikuti dengan keterampilan yang memadai. Akibatnya, mereka tidak dapat diterima di sektor formal yang mengharuskan keahlian tertentu. Pendidikan yang mereka andalkan dari tempat asalnya ternyata tidak cukup untuk memasuki sektor-sektor pekerjaan formal di perkotaan. Akibatnya mereka akan memasuki sektor-sektor yang masuk kategori informal.

Secara garis besar, terjadinya urbanisasi paling tidak disebabkan oleh dua faktor, yaitu faktor pendorong dan faktor penarik. *Pertama*, faktor pendorong. Faktor yang mendorong penduduk desa berduyun-duyun ke kota disebabkan oleh berbagai fasilitas untuk hidup dan pendidikan di desa yang semakin berkurang. Selain itu, di pedesaan lapangan pekerjaan semakin hari juga semakin langka. Kalaupun *toh* ada lapangan pekerjaan kebanyakan berada di sektor pertanian dan upahnya tidak menjanjikan secara ekonomis. Kelangkaan itu sebagai akibat kebijakan pembangunan yang bias urban, selalu mementingkan pembangunan sarana dan prasarana di kota, tanpa memperhatikan pertumbuhan sarana dan prasarana di desa.

Bagi generasi muda, bekerja menjadi petani atau buruh tani yang berpanas-panas dan bermandikan lumpur sawah yang kotor dan bau adalah pekerjaan yang kadang dianggap kurang prospektif dan sama sekali tidak bergengsi. Generasi muda lebih memilih pekerjaan di sektor-sektor formal seperti pabrik atau industri

dan perkantoran yang dianggap lebih bersih, bergengsi, dan menjanjikan kehidupan yang lebih baik untuk masa yang akan datang. Pekerjaan sektor formal tersebut adanya di kota, sehingga mereka berbondong-bondong pergi ke kota..

*Kedua*, faktor penarik. Beberapa faktor yang bisa menarik terjadinya urbanisasi ke kota, salah satunya adalah faktor ekonomi karena kota mempunyai daya tarik tersendiri karena kota menyediakan berbagai fasilitas dan “kemudahan” untuk mendapatkan uang dan status sosial. Dari pengalaman anggota keluarga, tetangga, teman atau kenalan yang sudah berada di kota memang terbukti lebih mudah untuk mencari pekerjaan dan mendapatkan uang. Selain itu, sarana dan prasarana pendidikan dan rekreasi yang tersedia juga jauh lebih banyak dan lengkap. Hal itulah yang menjadikan kota menarik orang-orang desa untuk “menjemput impian” masa depannya. Sementara itu, pengaruh media informasi dengan segala bentuk isi pesan yang memajang dan memamerkan pola kehidupan modern kota semakin menarik orang untuk datang ke kota mengadu nasib.

Daerah-daerah sekitar Surabaya yang disebut Gerbangkertosusila yaitu Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo, dan Lamongan sebagian besar adalah pemasok atau merupakan daerah asal migran yang dipasok ke kota. Di luar kaum migran sirkuler, tak sedikit kaum migran yang menetap di Surabaya dengan berpindah penduduk secara administratif dan berganti KTP Surabaya.

Tak jarang kaum migran ini secara sepihak menyerbu tanah-tanah kosong baik milik pemerintah maupun perseorangan. Tanah-tanah kosong yang ada di bantaran sungai, dekat stasiun, pinggir rawa biasanya merupakan daerah yang banyak diserbu migran miskin untuk dijadikan tempat tinggal sementara, atau



permanen. Di Surabaya, misalnya, kasus penggusuran besar-besaran di kawasan stren Kali Jagir merupakan bukti bahwa kaum migran menyerbu tanah-tanah yang kosong. Sepanjang bantaran Kali Jagir sebelum digusur dipenuhi oleh bangunan permanen dan semipermanen yang ditempati kaum migran kalangan bawah. Di kawasan lain juga menunjukkan gejala yang tak jauh berbeda. Ruang-ruang kosong di atas saluran air kemudian didirikan bangunan baik untuk usaha maupun tempat tinggal. Bahkan pasar pun beralih fungsi, yang semula untuk stan usaha akhirnya berubah menjadi tempat tinggal. Sementara tempat usaha berpindah menyerbu ruang kosong yang ada seperti jalan. Di kawasan Pasar Keputran misalnya jalan-jalan telah berubah fungsi menjadi stan berjualan atau pasar. Sementara di Pasar Keputran sendiri yang terdiri dari dua lantai sebagian telah berubah fungsi menjadi bangunan dan tempat tinggal.

Sayangnya kaum migran yang menyerbu kota sebagian besar tidak membekali dirinya dengan keterampilan dan pendidikan yang memadai. Karena itu kaum migran seperti ini kebanyakan akan mengadu peruntungannya di kota dengan memasuki sektor-sektor informal perkotaan. Mereka tidak hanya memasuki sektor-sektor informal yang sudah ada, tetapi juga berusaha menciptakan lapangan kerja baru demi mendapatkan uang. Kuli angkut di pasar, pelabuhan, tambal ban, membuka warung, tukang parkir, calo, makelar, tukang kuras WC, penjual air, mencari cacing, pemulung, tukang becak, dan sebagainya. Bagi mereka di kota apa saja dapat menghasilkan uang yang penting ada kemauan. Para karyawan atau pegawai yang berpenghasilan rendah atau pekerja-pekerja di sektor informal akan berusaha menghemat biaya pengeluaran dengan

cara mengorbankan kenyamanan tempat tinggal. Kelompok bawah perkotaan ini rela bertempat tinggal berdesak-desakan di daerah-daerah kumuh pusat kota, asalkan pendapatan yang diperoleh dapat mencukupi kebutuhan sehari-hari.

## 2.2 Kondisi Ekonomi Kota Surabaya

Surabaya sejak ditahun 1900-an lebih dikenal sebagai kota industri dan perdagangan, bahkan skala perekonomian Surabaya pada masa sebelum kemerdekaan tersebut jauh berada di atas Jakarta (Batavia). Namun setelah kemerdekaan, pembangunan yang dilakukan di era Orde Baru lebih banyak menitikberatkan pada upaya untuk memperkuat sentralisasi kekuasaan yang berakibat langsung pada timbulnya sentralisasi perekonomian, lambat laun Jakarta berada jauh di atas kota-kota lainnya di Indonesia.

Kota indsutri dan perdagangan tetap menjadi ciri yang dimiliki oleh Surabaya, dengan kondisi sumber daya alam yang sedikit, Surabaya harus mengoptimalkan potensi *non natural resources* yang ada. Hal ini dituangkan dalam Visi dan Misi kota yang lebih memprioritaskan pada pelayanan publik yang lebih baik dengan membangun fasilitas dan sarana perkotaan yang menjadi ciri dari kota Metropolitan, sedangkan misi kota direfleksikan dalam moto BUDI PARAMINDA (Budaya, Pendidikan, Pariwisata, Maritim, Industri dan Perdagangan). Sebelumnya moto kota adalah INDAMARDI GARPAR (Industri Perdagangan, Maritim, Pendidikan, Garnisun dan Pariwisata) sehingga ada perbedaan dari kedua motto tersebut adalah dihilangkannya basis Garnisun dan diganti dengan basis Budaya, sehingga menunjukkan upaya pembangunan yang

ber-budaya dengan meningkatkan kerja sama antar daerah yang saling menguntungkan guna mendukung persatuan dan kesatuan bangsa.

Kebijakan dan strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya harus memperhatikan indikator data baik mikro maupun makro. PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) merupakan salah satu dari data yang dapat menunjukkan struktur perekonomian Surabaya ditinjau dari 9 (sembilan) sektor utama yang terbagi dalam tiga sektor makro perekonomian yakni sektor primer yang meliputi pertanian dan pertambangan, kemudian sektor sekunder yakni industri pengolahan, listrik, gas air bersih dan konstruksi, selanjutnya sektor tersier, yang didalamnya terdapat sektor perdagangan, hotel dan restoran, juga pengangkutan dan komunikasi, setelah itu keuangan, persewaan dan jasa perusahaan kemudian yang terakhir sektor jasa

### **2.2.1 Pertumbuhan Ekonomi di Surabaya**

Kondisi perekonomian nasional yang mulai membaik setelah mengalami krisis moneter pada tahun 1997 turut berdampak positif terhadap perkembangan ekonomi Surabaya. Proses pembangunan yang sebelumnya terkatung-katung akhirnya dapat dilanjutkan seiring dengan stabilnya nilai tukar rupiah. Kondisi keamanan Surabaya yang dikatakan sebagai barometer nasional menjadi salah satu pertimbangan tersendiri bagi terciptanya kondisi yang kondusif bagi pelaku-pelaku ekonomi.

Selain itu dengan infrastruktur yang ada, Surabaya masih menjadi pilihan dari para investor baik domestik maupun asing, tentunya hal ini harus diikuti dengan sikap profesional aparat pemerintahan yang dapat mengupayakan insentif

bagi pemilik dana yang mau menginvestasikan modalnya. Dengan majunya kegiatan ekonomi, bukan saja akan menambah potensi pemasukan pajak, retribusi dan sebagainya melainkan juga semakin terbukanya lapangan kerja. Meluasnya lapangan kerja berarti menambah daya beli masyarakat. Hal ini merefleksikan kemakmuran masyarakat yang merupakan salah satu indikator kemajuan suatu daerah.

Tabel 2.4  
Pertumbuhan Ekonomi Surabaya Tahun 2000-2003

Tahun	Persentase (%)					
	Nasional	Jawa Timur	Surabaya	Malang	Kediri	Jember
2000	4,92	3,26	3,21	2,13	0,63	3,71
2001	3,44	3,33	4,26	3,24	1,25	3,90
2002	3,66	3,41	3,80	2,51	(6,99)	4,66
2003*	4,00	4,11	4,16	4,43	3,35	3,45

Sumber: BPS Propinsi dan BPS Kota Surabaya (\*Angka sementara)

Angka pertumbuhan ekonomi yang ada jelas jauh dari yang diharapkan dari standar yang ada. Perekonomian suatu negara atau kota dikatakan positif ketika berada dalam angka 6% atau lebih. Maka dari itu, berbagai kemajuan yang berhasil diraih dalam bidang pembangunan ekonomi tetap mengacu pada kepentingan untuk memberi kesempatan dan bahkan mengedepankan kepentingan memberdayakan usaha berskala kecil menengah agar polarisasi sosial-ekonomi di masyarakat tidak makin melebar.

### 2.2.2 Sektor Informal di Surabaya

Sudah di pinggiran, dipinggirkan lagi. Begitulah kira-kira keadaan sektor informal di kota Surabaya yang semakin tak mendapat tempat di masa pemerintahan Walikota Bambang DH. Hal ini tentu berbeda dengan yang terjadi pada masa kepemimpinan sebelumnya. Cak Narto (panggilan untuk Walikota Soenarto), dianggap berjasa dalam berkembangnya sektor informal ini, dalam segi kuantitas, yang ditandai dengan banyaknya PKL di hampir setiap sudut kota.

Menelusuri keberadaan PKL tidaklah sulit. Teramat mudah, bahkan begitu mudahnya hampir tidak ada satu pun celah gang atau trotoar di kota ini yang terlewatkan akan keberadaan PKL. Meski sering dipandang sebelah mata oleh banyak kalangan, nyatanya kian hari jumlah mereka bukannya menyusut, namun justru sebaliknya makin bertambah banyak.

Sektor informal ini bagaimanapun sukar dipahami karena banyaknya jumlah pengusaha dan kurangnya data. Perusahaan yang tidak terstruktur tidak tercakup oleh registrasi standar dan laporan statistik. Satu-satunya sumber yang terpercaya adalah sensus ekonomi tiap tahun (BPS, *Sensus Ekonomi*) pada rumah tangga dari perusahaan non-agrikultural, tetapi reliabilitasnya masih kurang dipercaya. Untuk pastinya, banyak aktivitas pendapatan rumah tangga atau di luar kantor hampir terlupakan. Namun demikian, pada tahun 1996 semua pengusaha sektor informal yang terhitung yang menyerap tenaga kerja setengah juta di kota Surabaya dan hampir 1 juta di Gerbang Kertosusila (BPS, 1998b). Sektor ini bermula dengan pengenalan tentang distribusi perusahaan yang tidak berstruktur

di semua sektor menurut sensus tahun 1996 dan kemudian difokuskan pada kontribusi khusus terhadap manufaktur.

Kebanyakan perusahaan yang tidak berstruktur ini kecil. Dari 326.336 perusahaan yang tidak berstruktur teridentifikasi untuk kota Surabaya pada sensus tahun 1996, dua pertiga dioperasikan oleh pemilik dan besar rata-rata pendiriannya hanya 1,7 orang (BPS, 1998b). 10% yang dioperasikan oleh pemilik membayar upah untuk pekerja tambahan. Dalam hal aktivitas, komponen utama dari ukuran tenaga kerja adalah perdagangan ritel (biasanya rombongan kecil), restoran, dan warung (rombong makanan), manufaktur, dan transpor serta komunikasi. Perusahaan manufaktur adalah lebih besar dari rata-rata (3,7 orang), yang mempertinggi bagian sektor ini pada tenaga kerja sektor yang tidak berstruktur hingga 9% (tabel 2.13).

Tabel 2.5  
Tenaga Kerja Yang Terserap oleh Sektor Informal Surabaya, 1996

Sektor	Tenaga Kerja*	Prosentase
Manufaktur	52	9
Konstruksi	7	1
Ritel	226	40
Restoran/Warung	44	8
Transportasi dan Komunikasi	44	8
Lain-lain	130	23
<b>Total</b>	<b>564</b>	<b>100</b>

Sumber: Biro Pusat Statistik 1998

\*data dalam ribuan

Untuk Gerbang Kertosusila pada tahun 1996 pabrik sektor informal menyediakan hampir 150.000 pekerjaan, lebih dari keseluruhan sektor industri

besar dan menengah pada tahun 1986. Dibandingkan perbedaan basis manufaktur kota sektor industri besar dan menengah, sektor yang tidak berstruktur sangatnya sempit dalam hal spesialisasi.

Perpindahan pada pertengahan tahun 1980-an menjadi industrialisasi tidak mempercepat sektor informal secara jelas seperti yang diharapkan dari kecenderungan kenaikan pendapatan nyata. Menurut angka sensus, antara 1986 dan 1996 pertumbuhan ketenagakerjaan pada perusahaan kecil dan tidak berstruktur mengalami keterlambatan di belakang sektor industri besar dan menengah, terkecuali sektor garmen dan sepatu, yang secara dramatis mampu menaikkan bagian ketenagakerjaan perusahaan informal dengan mengambil alih dari makanan, minuman, dan rokok. Hal ini mencerminkan kesempatan untuk sektor garmen menjadi berkembang. Tetapi, di jenis lain, kayu beserta produk-produknya, yang diharapkan memberikan keuntungan saat dari perluasan ekspor, tumbuh lambat seperti tren keseluruhan pada perusahaan sektor informal. Performa ini agak mengecewakan, karena setelah tahun 1988 pelarangan ekspor rotan mentah, Surabaya diharapkan menjadi transaksi perkembangan dalam bidang kayu. Hal ini berakibat pada ketidakmampuan untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja pada furnitur dan produk kayu dan rotan lainnya. Kondisi serupa juga dialami oleh sektor logam dan permesinan yang mengalami penurunan produktivitas

### **2.3 Gambaran Umum dan Perkembangan PKL di Kota Surabaya**

Kegiatan ekonomi sektor informal perdagangan kaki lima di kota berkembang sangat pesat. Beberapa permasalahan lingkungan yang timbul akibat

kegiatan perdagangan kaki lima antara lain masalah kebersihan, keindahan, ketertiban, pencemaran, dan kemacetan lalu lintas. Keadaan ini pada satu sisi dianggap sebagai hal yang sangat mengganggu, tetapi di sisi yang lain, kegiatan perdagangan kaki lima memberikan kontribusi yang besar dalam aktivitas ekonomi dan kesejahteraan masyarakat terutama golongan ekonomi lemah. Selain itu, kegiatan sektor informal ini merupakan ciri ekonomi kerakyatan yang bersifat mandiri dan menyangkut hajat hidup orang banyak.

Gejala yang umum terjadi di setiap kota yang tumbuh menjadi kota metropolitan, sering tidak mengimbangnya dengan berbagai fasilitas publik dan kesempatan kerja yang memadai bagi masyarakat miskin dan kaum urban. Hal ini menurut Jellinek (1994) akan menyebabkan kaum urban mengalami kesulitan dalam berusaha memperbaiki taraf kehidupannya. Lebih lanjut Jellinek mengatakan bahwa di satu sisi, para perencana kota selalu menyuarakan keinginan untuk memberantas kemiskinan dan mengurangi ketidakmerataan, tetapi dalam praktik yang terjadi kemudian justru langkah-langkah sebaliknya: memusuhi pedagang kaki lima, membuat ruang gerak sektor informal kota menjadi makin sempit, yang semua itu memperbesar jumlah masyarakat miskin.

### **2.3.1. Sejarah Perkembangan PKL di Surabaya**

Eksistensi PKL di Kota Surabaya memiliki akar sejarah yang panjang. Namun, upaya untuk mengurai sejarah perkembangan PKL di Surabaya bukan merupakan pekerjaan yang mudah. Hal ini disebabkan minimnya data yang tersedia yang mampu menggambarkan sejarah perkembangan PKL tersebut secara utuh. Terlepas dari miskinnya data yang tersedia, Howard W. Dicit dalam bukunya



*Surabaya City of Work: A Socioeconomic History, 1900-2000* yang diterbitkan tahun 2002 menjelaskan sepintas tentang sejarah munculnya PKL di Kota Surabaya. Dalam *City of Work*, keberadaan PKL tidak dapat dilepaskan dari perkembangan sistem pasar modern yang diterapkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda di Indonesia. Seperti kota madya lainnya pada masa itu, Surabaya membentuk Pemerintah Pasar (*Pasarbedrijf*), yang secara resmi beroperasi pada 1 Februari 1915 dan selama tahun pertama setelah pendiriannya mengendalikan sebelas pasar dengan ukuran dan fungsi yang berlainan (Neyndorff, 1939).

Setelah fase konsolidasi, tepatnya pertengahan tahun 1920, *Pasarbedrijf* mulai membangun struktur permanen. Kota Wonokromo pada tahun 1925 dijadikan Kotamadya Surabaya. Pasar Wonokromo diambil alih pengelolaannya dari Karesidenan Surabaya dan dibangun ulang (SGS, 1929: 364). Proyek besar berikutnya pada akhir 1920 adalah relokasi dan pembangunan ulang Pasar Turi (SGS, 1927: 245). Gedung-gedung ini masih dibangun dengan gaya tradisional, dengan atap dari bingkai-bingkai kayu dan lantai dari ubin. Pada tahun 1932 bagian tengah dari Pasar Genteng, pasar utama di daerah perbelanjaan Tunjungan, juga dibangun ulang.

Daerah *Pasarbedrijf* semakin meluas. Pada bulan November 1926 peraturan pasar baru (*pasarverordeningen*) dikeluarkan dan diteruskan dengan surat perizinan tambahan, pengendalian higienis, dan inspeksi pasar swasta lainnya (SGS, 1927: 245; Faber, 1936: 179). Ketika standar peningkatan ini terbukti tidak bisa dilaksanakan, *Pasarbedrijf* mulai mengambil alih pelaksanaannya. Untuk mengatasi masalah higieni, *Pasarbedrijf* melarang

adanya pasar di daerah kampung. Dengan adanya langkah ini, pasar swasta yang sudah ada sebelumnya dibangun ulang dengan skala yang lebih besar dan pasar-pasar kecil di sekitarnya (*buurtpasar*) dibangun di daerah pinggiran kampung. Total ada sejumlah 25 pasar tambahan yang dibangun dari tahun 1928 dan menambah jumlah pasar yang ada di Surabaya menjadi 41 pasar yang terdaftar pada akhir 1938 (Neyndorff, 1939: 57).

Pada tahun 1930-an muncul ancaman terhadap sistem pasar yang terorganisasi dengan rapi dan tatanan masyarakat dari penjual jalanan yang tidak teratur (*straatverkoopers*). Bersamaan dengan aktivitas sektor informal lainnya, pertumbuhan pedagang jalanan mencerminkan adanya pencarian kesempatan mata pencaharian alternatif selama masa depresi. Ancaman ini tampaknya sudah menjadi hal yang biasa di antara penduduk kota Jawa. Pada tahun 1939, Surabaya menjadi tuan rumah konferensi pemerintahan lokal tentang pedagang jalanan. Dampak paling utama yang muncul dari keberadaan pedagang jalanan tersebut adalah hilangnya *revenue* atas erosi *turnover* pasar. Beban publik meningkat akibat kenaikan dan ketidakstabilan harga akibat gangguan *katastropis* jaringan pasar. Dengan tidak memperhatikan logika ekonomi, diyakini bahwa pedagang jalanan akan menguasai dan merusak harga-harga di pasar, hal inilah yang menyebabkan harga menjadi tidak stabil. Untuk mengatasi rasa takut ini, kepala pasar lokal berkumpul, mereka berpikir tentang bagaimana mencari solusi untuk mempertahankan monopoli dan pendapatannya. Put (1939: 111) juga mengamati bahwa perdagangan jalanan di Surabaya sangat meluas daripada kota-kota di Indonesia lainnya. Sampai saat ini, jumlah itu terus meningkat, apalagi pada

waktu krisis ekonomi melanda Indonesia. Jumlah yang terus meningkat itu menyebabkan seluruh penjuru Surabaya dari jalur utama sampai pinggiran gang semuanya ditumbuhi PKL.

Membaca uraian di atas, dapat diketahui bahwa pedagang jalanan sudah ada jauh sebelum Indonesia merdeka. Keberadaan mereka pada mulanya dianggap sebagai pesaing pasar dan merusak harga-harga di pasar. Para pedagang di pasar pada mulanya khawatir dan takut pendapatan mereka berkurang karena tidak bisa memonopoli barang dagangan yang mereka jual belikan. Bahkan mereka bersama kepala pasar mencari solusi mengatasi ketakutan ini. Namun, apa yang mereka takutkan tidak terbukti. Di antara pedagang pasar dan pedagang jalanan terjadi persaingan ekonomi yang sehat sehingga keberadaan pedagang pasar dan pedagang jalanan sama-sama bisa berkembang sampai sekarang.

Perkembangan PKL di Surabaya pascakrisis ekonomi menunjukkan perkembangan yang sangat berarti. Mereka tumbuh dengan sangat pesat di seluruh penjuru Surabaya dan menyebabkan sebagian besar ruang-ruang terbuka yang diperuntukkan untuk fasilitas publik seakan tidak lagi ada yang tersisa. Sebagian trotoar di Surabaya saat ini telah beralih fungsi menjadi lahan PKL. Jalan-jalan protokol yang semestinya dijaga kelancarannya juga perlahan-lahan berubah menjadi pasar yang tidak hanya bersifat dadakan tetapi bisa juga permanen.

Sebagai kaum migran, menurut Yustika (2000), para pedagang kaki lima yang menjajakan dagangannya di berbagai sudut kota sesungguhnya adalah kelompok masyarakat yang marjinal dan tidak berdaya. Dikatakan marjinal sebab mereka rata-rata tersisih dari arus kehidupan kota dan bahkan ditelikung oleh

kemajuan kota itu sendiri. Sedangkan dikatakan tidak berdaya karena mereka biasanya tidak terjangkau dan tidak terlindungi oleh hukum, posisi tawarnya lemah, dan acapkali menjadi objek penertiban dan penataan kota yang tidak jarang bersifat represif.

Tuntutan hidup yang demikian tinggi memaksa para migran untuk tetap bertahan dengan kondisi kota yang bahkan tidak ramah terhadap kehadiran mereka. Selama ini, salah satu faktor yang membuat PKL tetap gigih bertahan di kota besar adalah tanggung jawab terhadap kelangsungan hidup keluarga meski dari waktu ke waktu mereka harus menghadapi berbagai tindakan represif yang dilakukan aparat penertiban. Bagi kaum migran, bekerja serabutan dan apa adanya, bahkan terkadang pekerjaan yang paling kotor dan menjijikkan pun, adalah sebuah solusi yang realistis untuk tidak tergilas kehidupan kota yang serba keras (Lewis dalam Suyanto, 1996). Kerasnya kehidupan kota Surabaya tidak memandang usia penduduknya. Terlebih bagi keluarga miskin, di mana kewajiban mencari nafkah tidak hanya dibebankan pada laki-laki saja akan tetapi perempuan pun ikut serta.<sup>5</sup> Orang tua dan anggota keluarga lain yang telah berusia dewasa pun ikut terjun pula dalam kegiatan PKL.<sup>6</sup> Anak-anak juga tidak luput dari kewajiban untuk membantu ekonomi keluarga. Sektor informal yang sekarang ini dipercaya sebagai lapangan pekerjaan alternatif, tidak hanya digeluti oleh mereka-

---

<sup>5</sup> Sebagai gambaran kecil, dari data yang diperoleh Balitbang Kota Surabaya terhadap 270 PKL menunjukkan bahwa sektor PKL tidak hanya diisi kaum laki-laki. Jumlah pedagang perempuan dalam sektor pedagang jalanan ini cukup tinggi, sekitar 33,7 % dari total responden. Jumlah ini hampir separuh dari jumlah laki-laki sebanyak 66,3%.

<sup>6</sup> Data Balitbang Kota Surabaya memang menunjukkan mayoritas usia PKL berada pada kisaran umur 31-40 tahun (33,33%), bahkan 10% dari total responden berusia di atas 50 tahun. Tetapi dari total jumlah responden tersebut, terdapat 4,1% responden yang berumur di bawah 20 tahun

mereka yang berpendidikan rendah.<sup>7</sup> Dengan tingkat pendidikan apa pun, akan lari ke sektor informal ketika beban tanggung jawabnya terhadap keluarga semakin besar, dan sekeras apa pun kehidupan di kota besar, semuanya tidak akan menyurutkan nyali mereka. Semakin besar jumlah tanggungan keluarga yang dipikul PKL, semakin tinggi pula keberanian mereka dalam menghadapi resiko pekerjaan mereka.

PKL sebagai bagian dari sektor informal kota merupakan lahan pekerjaan yang terbuka bagi siapa pun. Bidang ini tidak menuntut kualifikasi khusus dari pelakunya. Hal ini ditengarai menjadi salah satu penyebab bertambahnya jumlah PKL Surabaya, di samping krisis pekerjaan yang melanda Indonesia pascakrisis moneter. Di Surabaya sampai saat ini jumlah PKL sudah tidak terhitung lagi jumlahnya. Ada yang mengatakan 15 ribu, 50 ribu, bahkan ada juga yang mengatakan lebih. Jumlah itu masih masuk akal karena dalam satu kawasan saja jumlah PKL bisa mencapai ratusan.

Salah satu karakteristik PKL Surabaya dalam berjualan adalah selalu mencari daerah-daerah strategis. Daerah strategis dalam hal ini adalah daerah yang banyak dilalui oleh penduduk kota meskipun seringkali daerah-daerah tersebut merupakan daerah yang terlarang bagi mereka. Karena itu, trotoar, pinggir jalan, stren kali maupun kawasan sekitar pasar merupakan tempat-tempat yang paling banyak dijejali oleh para pedagang jalanan tersebut.

Fenomena lain yang bisa dilihat pada PKL yang ada di Surabaya, yaitu pengelompokan jenis PKL pada suatu tempat tertentu. Misalnya saja, Jalan

---

<sup>7</sup> Data Balitbang Kota Surabaya menunjukkan sekitar 25,9% responden ternyata berpendidikan setingkat SLTA (24,8%) dan perguruan tinggi (1,1%). Sementara 8,9% PKL belum pernah mengenyam bangku pendidikan formal.

Embong Malang bisa dikatakan sebagai sentra stempel dan plat nomor kendaraan, Jalan Praban sentra PKL sepatu. Di Siola sentra PKL VCD. Di Gembong sentra PKL barang bekas. Jalan Semarang sentra PKL kaca mata dan buku bekas, Jalan Kayun Sentra PKL bunga dan ikan hias, Jl. Sulawesi sentra PKL helm, Jl. Kedung Doro Sentra PKL onderdil dan berbagai sentra lainnya. Namun, sebagian besar berupa PKL campuran, ada makanan, minuman, dan berbagai barang campur memanjang dalam satu trotoar jalan.

PKL yang ada di Surabaya pada dasarnya juga dapat ditipologikan sebagai berikut. *Pertama*, PKL murni yang masih bisa dikategorikan PKL, dengan skala modal terbatas, dikerjakan oleh orang yang tidak mempunyai pekerjaan selain PKL, keterampilan terbatas, tenaga kerja yang bekerja adalah anggota keluarga.<sup>8</sup> *Kedua*, PKL yang hanya berdagang apabila ada bazar (pasar murah/pasar rakyat) yang diadakan--oleh RT bersama organizer bazar--di gang-gang setiap hari Jumat, Sabtu, dan Minggu. Termasuk PKL jenis ini yaitu PKL yang hanya berjualan di Masjid pada hari Minggu pagi atau di halaman kantor-kantor pada hari Jumat. *Ketiga*, PKL yang sudah melampaui ciri PKL kategori pertama dan kedua, yakni PKL yang telah mampu mempekerjakan orang lain. Ia mempunyai karyawan, membawa barang dagangan dan alat peraganya dengan mobil, dan bahkan ada

---

<sup>8</sup> Bandingkan dengan pendapat Kartono dkk. (1980: 3-7) yang menjelaskan pengertian pedagang kaki lima melalui pemaparan ciri-cirinya: (1) merupakan pedagang yang kadang-kadang juga sekaligus berarti produsen; (2) ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak dari tempat satu ke tempat yang lain (menggunakan pikulan, kereta dorong, tempat atau stan yang tidak permanent serta bongkar pasang); (3) menjajakan bahan makanan, minuman, barang-barang konsumsi lainnya yang tahan lama secara eceran; (4) umumnya bermodal kecil, kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan mendapatkan sekadar komisi sebagai imbalan atas jerih payahnya; (5) kualitas barang-barang yang diperdagangkan relatif rendah dan biasanya tidak berstandar; (6) volume peredaran uang tidak seberapa besar, para pembeli umumnya merupakan pembeli yang berdaya beli rendah; (7) usaha skala kecil bisa berupa *family enterprise*, di mana ibu dan anak-anak turut membantu dalam usaha tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung

juga yang mempunyai stan lebih dari satu tempat. Contoh paling banyak dijumpai yaitu PKL yang ada di Kya-Kya Kembang Jepun. Termasuk kelompok PKL ini yaitu PKL 'nomaden' yang berpindah-pindah tempat mangkalnya karena dalam menjalankan dagangannya menggunakan mobil bak terbuka. Keempat, PKL yang termasuk Pengusaha Kaki Lima. Mereka hanya mengkoordinasi tenaga kerja yang menjualkan barang dagangannya (resiko atas barang dagangan yang disita petugas menjadi tanggung jawab bersama). Termasuk PKL jenis ini yaitu PKL yang mempunyai toko, di mana tokonya berperan sebagai grosir yang menjual barang dagangannya kepada PKL 'tak bermodal' dan barang yang diambil baru dibayar setelah barang tersebut laku (resiko atas barang seandainya disita menjadi tanggung jawab penjual).

Di Surabaya, PKL jenis pertama menduduki jumlah terbanyak, disusul kelompok kedua, kelompok ketiga, dan kelompok keempat. Jumlah PKL kelompok pertama menduduki tempat pertama karena pada dasarnya sejak krisis ekonomi melanda Indonesia, banyak sekali warga Surabaya dan sekitarnya yang kehilangan pekerjaannya dari sektor formal. Sebagian besar dari mereka hanya memiliki tabungan atau pesangon (modal) yang sedikit, tidak mempunyai pekerjaan lain, tidak mempunyai keterampilan yang memadai, maka mereka memilih bekerja di sektor informal PKL. PKL jenis ini dapat dimasukkan PKL kelas III, yaitu PKL kelas terendah.

Bagi mereka yang mempunyai modal agak besar, ada yang 'membeli' lokasi PKL yang strategis, membeli mobil untuk berjualan keliling, atau membuat

lapak dan gerobak yang lumayan besar untuk usaha mereka. Mereka ini bisa dikatakan PKL kelas II.

Mereka yang mempunyai modal besar dan mampu mencari tenaga kerja terampil di bidang masak-memasak, maka mereka akan membeli stan di lokasi bergengsi seperti di mall, menyewa di lingkungan perkantoran, menyewa stan di pusat-pusat jajan--Kembang Jepun—dan lain-lain. Mereka ini bisa dikatakan PKL kelas I. PKL kelas I inilah yang sering disebut orang sebagai “Pengusaha Kaki Lima”. Untuk memberi gambaran secara detail tentang PKL kembang Jepun berikut ini diuraikan sekilas tentang seluk beluk PKL yang ada di sana. Uraian panjang lebar khusus membahas Kembang Jepun sengaja disajikan karena di tempat ini pada awalnya dirancang untuk pusat jajan Surabaya sekaligus untuk memindah PKL yang ada di tujuh jalur, akan tetapi akhirnya tempat ini diseting dengan menggunakan budaya tertentu dengan nama Kya-Kya, yang berarti jalan-jalan.

Berdasarkan gambaran di atas, profil PKL yang ada di Surabaya dapat ditipologikan menjadi empat: PKL murni dengan sekala modal terbatas, PKL bazar (PKL di pasar murah), PKL yang telah mampu mempekerjakan orang lain, dan PKL yang hanya mengkoordinasi orang lain. Analisis penelitian ini hanya mengkhususkan pada PKL jenis pertama. PKL jenis pertama inilah yang pada dasarnya merupakan kelompok masyarakat yang termarjinal dan tidak berdaya. Tuntutan hidup mereka demikian tinggi hingga memaksa berusaha mempertahankan hidup dengan modal seadanya. Semua itu adalah solusi yang



realistis untuk bisa mempertahankan hidup. Dengan demikian, sektor informal inilah satu-satunya jalan yang bisa diandalkan untuk mendapatkan penghasilan.

### 2.3.2 Sebaran PKL di Surabaya

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada pertengahan 1997 ternyata berdampak pada semakin menjamurnya pedagang kaki lima di Surabaya. Ada sekitar 15.000 pedagang kaki lima di Surabaya, sekitar 5.000 pedagang kaki lima muncul ketika krisis ekonomi melanda negara kita. Diperkirakan jumlah PKL akibat krisis meningkat sebesar 31,5%. PKL baru tersebut umumnya baru menjalani profesinya antara satu sampai tiga tahun dan alasan mereka memilih profesi PKL karena sulit mencari kerja (46,5%) dan ter-PHK (8,5%) (Yayasan Peduli Surabaya, 2000).

Hampir dipastikan setiap hari muncul PKL baru. Di Surabaya saat ini tercatat 23.000 PKL. Sebelum terjadi krisis moneter di jalan protokol seperti Jalan Pahlawan, Jalan Pemuda, Jalan Raya Darmo, masih bebas dari PKL, hanya ada beberapa PKL jenis makanan. Trotoar di sana masih bersih dari tenda-tenda PKL. Sekarang yang kita lihat adalah ribuan PKL tersebar di jalan-jalan protokol dengan memakan badan jalan maupun trotoar jalan (YPS, 2000).

Tidak hanya jalan protokol yang menjadi sasaran lokasi PKL, diluar pagar kampus-kampus pun juga tak lepas dari kehadiran PKL. Misalnya saja, kampus UWK Dukuh Kupang, kampus Untag dan Unitomo, kampus Petra Siwalankerto, kampus Universitas Airlangga, dan beberapa kampus lain bisa dijumpai PKL dengan berbagai jenis usaha dari makanan sampai fotokopi.

Bagi perencana kota, tumbuhnya pedagang kaki lima biasanya dipahami

sebagai permasalahan tersendiri yang harus dicarikan solusi pemecahannya. Kehadirannya di perkotaan seringkali dituduh sebagai biang kemacetan, kesemrawutan, dan kekumuhan serta merusak keindahan. Karena itu, para perencana kota seyogyanya terus berupaya untuk mencari cara terbaik untuk memecahkan problem semakin membengkaknya PKL di perkotaan, termasuk Surabaya.

Menurut catatan Paguyuban Pedagang Kaki Lima Surabaya, sebelum adanya razia dan pelarangan berdagang di beberapa tempat, jumlah pedagang kaki lima di kota Surabaya mencapai sebesar 15.818 unit. Jumlah pedagang ini saja, bisa jadi, lebih sedikit dibanding dengan jumlah yang ada di lapangan. Pedagang yang diinventarisasi adalah pedagang-pedagang yang berada di bawah binaan dari kordinator paguyuban PKL Surabaya. Nama paguyuban biasanya diambil dari nama jalan sejumlah pedagang melakukan aktivitasnya. Misalnya Paguyuban Pedagang Kaki Lima Jembatan Merah adalah para pedagang yang pedagang di seputar Jalan Jembatan Merah. Di luar jumlah pedagang yang berada di bawah koordinator paguyuban PKL Surabaya tak menutup kemungkinan jumlahnya masih cukup banyak.

Sebelum ada pelarangan, jumlah PKL yang berada di beberapa tempat jumlahnya relatif besar. Misalnya, di Jalan Pahlawan jumlahnya mencapai 270 unit, Jalan Tunjungan dan sekitar Masjid Agung masing-masing berjumlah 250 unit. Demikian juga di kawasan Jalan Rungkut Industri, jumlahnya mencapai 256 unit dan di Jalan Pacuan Kuda sebanyak 178 unit.

Kendati telah dilarang, di beberapa tempat dan jalan masih menampakkan

aktivitas pedagang kaki lima seperti di Jalan Tunjungan, Kapasan, Gembongan, perempatan jalan Diponegoro, Girilaya dan dari jurusan Pasar Kembang, depan stasiun Wonokromo, Jalan Pahlawan dan seputar Tugu Pahlawan. Bahkan sebelum adanya razia pasar di Simo Gunung yang berada di Jalan Banyu Urip merupakan tempat PKL terpanjang di kota ini.

Pascakrisis, data yang ada menunjukkan bahwa jumlah PKL di Surabaya, khususnya kawasan Tunjungan melonjak sangat tajam. Sebelum puasa tahun 2001 diperkirakan sebanyak 240 PKL, sementara setelah lebaran tahun 2003 (1414 H) melonjak menjadi 400 PKL. Di Surabaya ini, boleh dikata membangun trotoar bagi pejalan kaki, sebetulnya itu sama saja dengan memberi lahan bagi persemaian sektor informal kota. Ini adalah salah satu bukti nyata bahwa ketika Surabaya bergulir menjadi mega-urban, maka kota ini semakin hari bukan bertambah indah dan menyenangkan, tetapi justru semakin semrawut karena ketidakmampuan kota untuk menyediakan lahan dan lapangan pekerjaan yang layak bagi migran dan PKL

Membaca uraian tentang gambaran umum PKL yang ada di Surabaya, terlihat bahwa (1) PKL yang ada di Surabaya sudah tidak dapat lagi dihitung jumlahnya dengan tepat; jumlah kuantitatif yang dikemukakan oleh beberapa pihak, sifatnya sangat tentatif, mengingat jumlah PKL yang ada di Surabaya setiap harinya bertambah terus seiring dengan perkembangan kota Surabaya; (2) PKL yang ada di Surabaya tidak hanya menempati trotoar jalan-jalan utama, tetapi telah melebar hingga jalan-jalan pinggiran, termasuk di lorong gang-gang; (3) PKL yang ada di Surabaya apabila dilihat dari ada tidaknya pembinaan dibagi

menjadi dua, yaitu PKL binaan dan bukan binaan; dan (4) PKL yang ada di jalur-jalur ramai tidak hanya membuka barang dagangannya di trotoar tetapi telah memakan bahu hingga badan jalan dan telah dirasakan masyarakat sangat mengganggu lalu lintas, karena keberadaannya telah menyebabkan kemacetan lalu lintas.

### **2.3.3 Gambaran Umum PKL di Lokasi Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokasi di empat tempat, yaitu Jl. A. Yani, Jl. Tunjungan, Embong Malang, dan Jl. Praban. Berdasarkan hasil pengamatan, secara umum PKL yang ada di empat lokasi tersebut dapat dibagi menjadi dua, yaitu mereka yang memperdagangkan barang dan, mereka yang memperdagangkan jasa. Sebagaimana hasil survei mulai Kamis, 4 Maret 2004 hingga Rabu, 10 Maret 2004 di Jl. A. Yani diketahui paling tidak ada 148 PKL yang menjajakan aneka ragam barang dagangan. Sebagian besar dari mereka menggerombol-menggerombol, meskipun ada juga yang terpencar-pencar. Gerombolan pertama berada di sekitar pertigaan Jemur Gayungan, kemudian di depan Universitas Bayangkara (Ubara), dan di sekitar Rumah Sakit Islam. Di tempat-tempat itu banyak PKL mangkal karena di tiga titik itu merupakan tempat strategis dan jumlah pejalan kaki cukup banyak. Apabila dilihat dari jenis barang dagangannya terdapat 18 jenis barang dagangan. Mereka mayoritas menjual makanan, rokok, minuman kopi. PKL lain, berdagang berbagai jenis aksesoris ataupun kelengkapan kendaraan bermotor, mulai dari velg hingga jok mobil. Sejumlah wartel kecil dijumpai pula di sekitar para PKL itu. Selain itu, dulunya daerah ini juga terkenal dengan adanya PKL yang memperdagangkan pintu dan

kusen, tetapi sekarang sudah tidak ada lagi. Berikut data mengenai jenis dagangan yang dijajakan para PKL.

Tabel 2.6  
Jumlah PKL di Jalan A. Yani menurut Jenis Dagangan

Jenis Barang Dagangan	Hari							Rata- rata
	Senin	Selasa	Rabu	Kamis	Jumat	Sabtu	Minggu	
Makanan (rombong)	21	19	33	10	30	35	45	27.5
Warung Kopi	13	13	19	8	19	23	13	15.4
Jajanan	0	0	12	0	13	11	11	6.7
Minuman botol	7	7	7	7	4	5	7	6.3
Minuman (rombong)	22	20	3	5	17	22	23	16
Kios Rokok	26	26	26	16	0	26	26	20.8
Buah	8	8	8	7	8	8	8	7.8
Stempel	2	2	2	2	2	2	2	2
Tambal Ban	17	17	17	7	20	17	17	16
Bensin	5	5	6	5	2	3	3	4.1
Koran	2	2	2	2	2	2	2	2
Velg Mobil	1	1	1	1	0	1	1	0.8
Kunci	3	3	2	3	1	1	0	1.8
Aksesoris Sepeda Motor	6	6	0	6	3	2	6	4.1
Wartel	2	2	2	2	2	2	2	2
Reparasi Jok	2	2	2	2	2	0	0	1.4
Jas Hujan	4	4	4	4	2	3	3	3.4
Helm	4	4	2	4	2	2	4	3.1
TOTAL	145	141	147	78	129	165	175	140

Sumber: Hasil pengamatan selama 1 (satu) minggu sejak tanggal 4–10 Maret 2004

Apabila dilihat dari alat peraga yang dipergunakan, pada dasarnya banyak pedagang yang masih menggunakan alas atau *gelaran* tikar, plastik, atau terpal. Alat peraga ini digunakan oleh pedagang di pinggir-pinggir jalan, trotoar, atau *emperan* perkotaan. Dagangan ditata di atas gelaran secara terbuka. Bila petugas

datang semua barang *dikuti* dengan cara menyatukan keempat sudutnya dan dibawa lari.<sup>9</sup>

Banyak juga yang menggunakan kayu, entah dibuat sebagai tempat gantungan barang, ataupun yang lebih rumit berupa rombongan dan gerobak, hingga bangunan semi permanen. Ada pula yang sekadar menggunakan sepeda sebagai alat peraga selain sebagai alat transpor. Ada juga yang menggunakan payung besar untuk menjual minuman (*sinom*).

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel berikut.

Tabel 2.7  
Jumlah PKL di Jl. A. Yani menurut Alat Peraga

Jenis Alat Peraga	Hari							Rata-rata
	Senin	Selasa	Rabu	Kamis	Jum'at	Sabtu	Minggu	
Rombongan	32	28	21	17	32	35	47	30.3
Gerobak dorong	21	26	25	16	13	24	21	20.9
Bedak (Rak dari kayu)	9	11	10	10	9	9	9	9.6
Meja	39	74	52	17	35	42	54	44.7
Kursi Kayu	112	85	73	57	91	89	93	85.7
Kursi Plastik	85	121	127	76	53	95	86	91.9
Sepeda	2	2	2	3	3	3	2	2.4
Terpal	67	67	56	25	45	55	76	55.9
Gantungan dari Kayu	38	38	37	18	38	44	56	38.4
Bangunan Semi Permanen	3	3	3	3	3	3	3	3
Payung Besar	3	6	8	0	4	3	7	4.4
TOTAL	346	461	414	142	326	402	454	387.2

Sumber: Hasil pengamatan selama 1 (satu) minggu sejak tanggal 4–10 Maret 2004

<sup>9</sup> Bandingkan dengan hasil temuan Ali Achsan Mustofa, "Transformasi Sosial di Sektor Informal Perkotaan," *Disertasi*, (Surabaya: PPs Universitas Airlangga, 1998) hal 139

PKL yang ada di Embong Malang sebagaimana halnya PKL yang ada di A. Yani tidak jauh berbeda. Hanya saja ada ciri khas yang menjadikan kawasan PKL ini terkenal yaitu banyaknya PKL yang menyediakan jasa pembuatan dan pemesanan plat kendaraan bermotor maupun stempel. Karena ramainya kawasan ini, orang menyebutnya sebagai sentra stempel dan plat motor. Para PKL yang ada di kedua sisi jalan ini menggunakan rombongan dari seng ataupun kayu yang dipasang semipermanen sehingga meskipun pedagang-pedagang sudah pulang, jalan itu masih bisa dikenali sebagai pusat PKL stempel karena tempat berdagangnya tetap di tempat. Posisi mereka semuanya masuk ke dalam pagar jalan dan ditata agak serong. Selain itu, di kawasan ini juga banyak PKL yang menjual makanan yang kebanyakan berada di mulut-mulut gang di sisi sebelah selatan jalan, kios rokok, disusul warung kopi yang rata-rata buka malam hari. Adapun PKL penjual velg hanya satu penjual, sedangkan penjual jok mobil dan wartel masing-masing hanya ada dua. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat hasil pengamatan selama satu minggu sebagai berikut.

Tabel 2.8

Jumlah PKL di Jl. Embong Malang menurut Jenis Dagangan

Jenis Barang Dagangan	Hari							Rata- rata
	Senin	Selasa	Rabu	Kamis	Jum'at	Sabtu	Minggu	
Makanan (rombong)	16	31	15	21	26	29	31	24.1
Warung Kopi	4	12	6	3	0	18	19	8.9
Jajanan	2	4	3	0	2	4	4	2.7
Minuman botol	3	3	3	3	3	4	3	3.1
Minuman (rombong)	10	18	6	2	6	18	18	11.1

Lanjutan Tabel 2.8

Jenis Barang Dagangan	Hari							Rata-rata
	Senin	Selasa	Rabu	Kamis	Jum'at	Sabtu	Minggu	
Kios Rokok	16	17	16	10	16	16	16	15.3
Buah	0	1	0	0	1	0	1	0.4
Stempel	23	23	23	29	22	30	22	24.6
Tambal Ban	2	2	2	2	2	2	2	2
Bensin	2	2	3	2	2	2	2	2.1
Koran	1	1	1	1	1	1	1	1
Kunci	1	1	1	1	0	0	1	0.7
TOTAL	80	114	79	74	81	124	120	96

Sumber: Hasil pengamatan selama 1 (satu) minggu sejak tanggal 4–10 Maret 2004

Apabila dilihat dari alat peraga yang dipergunakan, PKL yang ada di Embong Malang mayoritas menggunakan rombongan dan gerobag dorong. Alat peraga yang paling sedikit digunakan yaitu sepeda dan becak. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel berikut. Untuk membantu menjajakan barang dagangannya, ada juga yang menggunakan meja (rata-rata 20 meja tiap harinya, kursi kayu 38 buah, kursi plastik 55 buah). Di antara PKL yang ada di Embong Malang, ada juga yang menggunakan payung besar sebagai alat untuk menghindari panas dan hujan.



Tabel 2.9  
Jumlah PKL di Jl. Embong Malang menurut Alat Peraga

Jenis Alat Peraga	Hari							Rata-rata
	Senin	Selasa	Rabu	Kamis	Jum'at	Sabtu	Minggu	
Rombong	69	76	65	54	65	81	96	72.3
Gerobak dorong	15	15	10	15	23	15	27	17.1
Bedak (Rak dari kayu)	0	0	0	2	2	0	0	0.6
Meja	12	16	10	8	20	36	36	19.7
Kursi Kayu	21	47	18	20	41	64	55	38
Kursi Plastik	51	50	50	35	43	92	67	55.
Sepeda	0	0	0	1	0	1	0	0.3
Terpal	26	40	25	20	59	65	50	40.7
Gantungan dari Kayu	2	3	2	0	0	3	3	1.9
Payung Besar	1	2	1	0	1	1	2	1.1
Tape	0	0	0	3	0	0	0	0.4
TOTAL	197	270	181	175	254	357	346	254.3

Sumber: Hasil pengamatan selama 1 (satu) minggu sejak tanggal 4–10 Maret 2004

Di Jalan Praban cukup banyak toko yang menjual sepatu. meskipun begitu, para PKL tetap sengaja menjadikan tempat itu sebagai salah satu titik sentra mereka. Berbagai macam alas kaki, baik sepatu ataupun sandal, menjadi andalan mereka. Sejauh mata memandang, yang ada sepatu dan sepatu. PKL lainnya tidak begitu banyak. Mengingat jumlah PKL penjual sepatu yang ada di sana sangat banyak, maka daerah ini disebut sebagai sentra PKL penjual sepatu. Sepatu yang ditawarkan sangat variatif harganya, hanya saja kualitas sepatu yang dijual di trotoar itu lebih rendah dibandingkan dengan kualitas sepatu yang dijual di toko-toko sepatu yang ada di dalamnya. Selain PKL penjual sepatu, ada juga PKL yang berjualan kaos, topi, dan sejumlah cenderamata, tetapi jumlahnya tidak begitu banyak. Itu pun “jam kerjanya”

baru mulai siang pukul 13.00 hingga malam pukul 21.00. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat hasil pengamatan selama satu minggu jumlah masing-masing penjual.

Tabel 2.10  
Jumlah PKL di Jl. Praban menurut Jenis Dagangan

Jenis Barang Dagangan	Hari							Rata-rata
	Senin	Selasa	Rabu	Kamis	Jumat	Sabtu	Minggu	
Makanan (rombong)	4	4	2	3	5	5	6	4.1
Minuman botol	3	3	3	3	2	2	5	3
Minuman (rombong)	0	2	1	0	0	0	0	0.4
Kios Rokok	3	4	2	4	4	4	4	3.6
Topi	1	2	1	0	1	1	1	1
Pakaian	13	11	10	0	8	11	8	8.7
Sabuk	2	2	1	0	1	1	1	1.1
Sepatu	40	36	39	27	37	42	42	37.6
Gitar	0	1	3	2	2	3	3	2
TOTAL	69	65	62	39	60	69	70	62

Sumber: Hasil pengamatan selama 1 (satu) minggu sejak tanggal 4–10 Maret 2004

Apabila dilihat dari alat peraga yang dipergunakan, PKL yang ada di Jl. Praban mayoritas menggunakan rak dari kayu, hal ini karena barang dagangan yang paling banyak dijual di sana adalah sepatu sehingga alat peraga yang paling cocok adalah rak kayu. Alat bantu kursi hanya digunakan untuk PKL itu sendiri sembari menunggu pembeli. Mereka duduk-duduk di atas kursi itu sambil berbincang-bincang dengan sesama PKL ataupun penjaga toko. Namun, kursi itu juga sering digunakan oleh pembeli yang hendak mencoba sepatu yang akan dibeli atau untuk duduk teman pembeli yang sedang menunggu temannya memilih dan menawar sepatu. Selain itu, terpal dipakai oleh PKL yang tempatnya panas,

tidak mendapat peneuduhan pohon. Seluruh alat peraga yang dipakai PKL di sana dapat dilihat pada tabel berikut

Tabel 2.11  
Jumlah PKL di Jl. Praban menurut Alat Peraga

Jenis Alat Peraga	Hari							Rata- rata
	Senin	Selasa	Rabu	Kamis	Jum'at	Sabtu	Minggu	
Rombong	4	4	4	1	1	4	5	3.3
Gerobak dorong	3	3	3	1	3	3	6	3.1
Bedak (Rak dari kayu)	36	32	37	32	37	45	45	37.7
Meja	4	6	8	3	9	4	6	5.7
Kursi Kayu	16	17	16	7	18	16	19	15.6
Kursi Plastik	64	56	67	33	61	64	72	59.6
Terpal	56	54	56	34	54	58	57	52.7
Alas	15	11	15	17	14	17	17	15.1
Gantungan dari Kayu	16	16	17	11	11	11	11	13.3
(Payung Besar)	1	3	2	0	1	1	2	1.4
TOTAL	215	202	225	139	209	220	240	207.1

Sumber: Hasil pengamatan selama 1 (satu) minggu sejak tanggal 4–10 Maret 2004

Di Jl. Tunjungan rata-rata ada 284 PKL yang menjajakan aneka ragam barang dagangan. Apabila dilihat dari jenis barang dagangannya terdapat 22 jenis barang dagangan. Mereka mayoritas menjual VCD, disusul makanan, minuman, aksesoris, dan kacamata. VCD yang dijual di sana merupakan VCD bajakan yang harganya hanya berkisar antara empat hingga lima ribu. Ada juga “trik” dalam menjajakan VCD, yaitu dengan cara digelar di lapak terpal plastik, dan disimpan dalam tas atau di balik baju. VCD yang disimpan di dalam tas atau di balik baju biasanya VCD ‘beresiko tinggi’.

Selain VCD ada juga jenis PKL baru yang menjual jasa ramalan. Mereka meramal dengan menggunakan alat bantu kartu. Orang yang akan diramal bisa mengambil kartu atau bisa menunjuk kartu. Dengan kartu yang dipilih itu si

peramal mengungkapkan berbagai hal yang ada pada orang yang minta diramal baik nasib masa depan, jodoh, atau rejekinya. Ada pula PKL yang berdagang mobil mainan, dan masih banyak lagi jenis barang dagangan yang ada di sana. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat hasil pengamatan selama satu minggu jumlah masing-masing penjual.

Tabel 2.12  
Jumlah PKL Jl. Tunjungan menurut Jenis Dagangan

Jenis Barang Dagangan	Hari							Rata-rata
	Senin	Selasa	Rabu	Kamis	Jumat	Sabtu	Minggu	
Makanan (rombongan)	15	15	16	10	14	25	18	16.1
Warung Kopi	2	3	3	6	3	5	5	3.9
Jajanan	4	4	3	6	5	5	6	4.7
Minuman botol	14	14	11	8	13	3	13	10.9
Minuman (rombongan)	7	6	6	7	5	4	7	6
Kios Rokok	15	16	16	8	15	15	15	14.3
Topi	13	12	12	6	11	18	18	12.9
Kacamata	16	14	14	10	16	17	19	15.1
Pakaian	6	6	7	4	9	7	9	6.9
Sabuk	9	9	9	6	9	6	11	8.4
Kalkulator	4	4	4	4	3	0	5	3.4
Aksesoris (kalung+gelang)	16	16	16	6	9	18	23	14.9
Poster	7	4	2	7	5	0	6	4.4
Arloji	6	4	4	10	5	6	6	5.9
VCD	108	106	109	82	111	167	162	120.7
Akik	8	7	6	6	6	6	8	6.7
Buah	2	2	2	3	0	0	2	1.6
Barang Antik	2	1	1	1	2	2	1	1.4
Remote	2	2	2	1	1	3	3	2
Ramalan	1	1	1	1	1	1	1	1
(Cafe)	0	0	0	3	3	3	0	1.3
(Tukang Parkir)	23	18	21	15	23	33	30	23.3
TOTAL	280	264	265	199	269	344	368	284.1

Sumber: Hasil pengamatan selama 1 (satu) minggu sejak tanggal 4-10 Maret 2004

Apabila dilihat dari alat peraga yang dipergunakan, PKL yang ada di Tunjungan menggunakan rak kayu, terpal, dan rombongan. Alat peraga ini memang mudah sekali dibawa lari saat ada penertiban dan tidak merepotkan untuk merapkannya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel berikut

Tabel 2.13  
Jumlah PKL Tunjungan menurut Alat Peraga

Jenis Alat Peraga	Hari							Rata-rata
	Senin	Selasa	Rabu	Kamis	Jum'at	Sabtu	Minggu	
Rombongan	31	29	32	13	34	38	36	30.4
Gerobak dorong	11	11	11	7	23	7	18	12.6
Bedak (Rak dari kayu)	176	170	158	109	154	195	180	163.1
Meja	18	18	14	8	18	37	28	20.1
Kursi Kayu	36	45	48	20	31	48	60	41.1
Kursi Plastik	67	65	61	50	56	122	110	75.9
Terpal	110	112	102	85	129	112	112	108.9
Alas	96	89	89	68	99	66	11	74
Gantungan dari Kayu	19	19	19	13	38	21	39	24
Payung Besar	4	6	6	2	4	4	2	4
Tape	1	1	1	2	0	1	1	1
TOTAL	569	571	541	386	596	651	707	574.4

Sumber: Hasil pengamatan selama 1 (satu) minggu sejak tanggal 4-10 Maret 2004

Berdasarkan gambaran umum di atas, ada empat hal yang bisa dikemukakan. *Pertama*, jumlah PKL yang ada di empat lokasi penelitian masih sangat banyak meskipun Pemerintah Kota Surabaya telah menetapkan keempat lokasi itu sebagai lokasi bebas PKL. *Kedua*, barang yang dijualbelikan di empat lokasi penelitian berbeda-beda. Lokasi Jalan Praban terkenal dengan PKL sepatu, Jalan Tunjungan terkenal dengan PKL VCD dan aksesoris, PKL Embong Malang terkenal dengan PKL stempel dan plat nomor kendaraan bermotor. Sedangkan PKL Jalan A. Yani memperjualbelikan barang yang sangat bervariasi. *Ketiga*, alat

peraga yang digunakan PKL sangat bervariasi, mulai dari gerobag dorong, gerobag permanen, lapak dari terpal, hingga lapak fleksibel yang sangat mudah dilipat maupun dibuka kembali, yang semuanya itu sangat terkait dengan upaya menyelamatkan diri pada waktu ada penertiban. *Keempat*, jumlah tenaga kerja yang terserap cukup banyak, tidak hanya melibatkan laki-laki, tetapi juga perempuan, dan anak-anak.

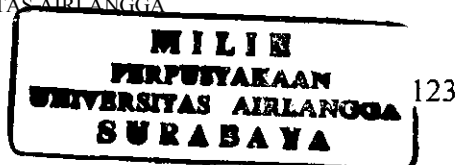
#### 2.3.4 Eksistensi PKL

Munculnya PKL bukan hanya berbekal satu gerobak sebagai tempat barang dagangan. Akan tetapi, di dalamnya terdapat kemandirian, kelenturan, dan keefisienan usaha. Sektor ini dapat bertahan dan berkembang ternyata bukan dari bantuan eksternal, tetapi justru mengandalkan modal mandiri tanpa bantuan pihak lain. Dari segi menentukan tempat dan mempertahankannya, mereka telah melalui perjuangan dan uji ketahanan sehingga mereka dapat eksis dan berkembang. Pada umumnya, suatu tempat tidak diduduki para PKL sekaligus secara bersamaan, tetapi secara berangsur-angsur. Pola semacam ini bukan suatu kebetulan, tetapi merupakan tahap untuk melakukan uji coba dari segala tindakan yang telah diambil dan dampak-dampak yang dimunculkan.

Keberhasilan untuk menguasai tempat dan lancarnya beraktivitas ekonomi yang telah diraih oleh PKL generasi pertama ini umumnya akan diikuti dengan gelombang lanjutan yang mengambil tempat di sekitarnya. Terbukti di berbagai tempat termasuk Jalan Tunjungan atau Pahlawan, pada awalnya hanya satu-dua PKL saja. Tetapi lambat-laun semakin bertambah baik kuantitas maupun kualitas jenis barangnya.

Bagi para PKL lama, setiap kehadiran PKL baru ini biasanya bukan dianggap sebagai saingan, tetapi sebaliknya kehadiran setiap PKL baru justru dapat memberikan energi baru yang semakin memperkuat posisi secara ekonomi maupun keamanan. Dengan catatan, paling tidak, PKL baru itu termasuk kerabat dekat atau saudara “sedaerah”. Hal ini terbukti, sebagai contoh, di Jalan Tunjungan kawasan Siola mayoritas PKL yang ada berasal dari etnis Madura. Dan baru-baru ini, sejak kebijakan operasi “sapu bersih” yang gencar dilakukan Pekmot pada PKL, para PKL lama semakin was-was dengan kehadiran PKL baru. Sebab, mereka telah “didoktrin” untuk patuh kepada petugas, paling tidak menghormati keberadaan petugas ketertiban ketika sedang beroperasi. Dan indoktrinasi itu, tentu saja dengan didukung “tangan besi” petugas, tampaknya cukup berhasil, terbukti dengan pemahaman PKL bahwa saat ini kekuasaan berada di tangan petugas. Dengan demikian, adalah tidak ada gunanya jumlah PKL yang besar. Sebab, orientasi mereka kini bukanlah mempertahankan eksistensi PKL itu sendiri, tetapi orientasi memenuhi kebutuhan sendiri. Kekuatan uang lebih dipercaya daripada kebersamaan sesama PKL. Kehadiran PKL baru yang membawa barang dagangan baik sama jenisnya atau tidak, justru dapat dianggap sebagai sarana untuk meraih banyak calon pembeli. Keputusan PKL untuk menetap di suatu tempat merupakan proses yang panjang dan berulang-ulang. Energi yang menopang keputusan ini makin diperkuat oleh ikatan kepentingan yang sama di antara sesama PKL yang berdekatan untuk mengukuhkan dan menduduki secara permanen lokasinya masing-masing.

Hernando De Soto dalam bukunya *The Other Path* (1989) telah mencoba mengkaji secara mendalam tentang sektor informal yang termasuk di dalamnya



adalah PKL. De Soto menemukan sejumlah temuan menarik yang patut dikemukakan kembali sehingga dapat memberikan sedikit wacana, apa sebenarnya yang terjadi dalam sejarah PKL. *Pertama*, sebenarnya masyarakat formallah yang memberikan ruang sektor informal sejak berabad-abad, kesempatan yang pertama untuk mengembangkan perdagangan informal. Karena perdagangan informal dianggap sebagai ciri dari budaya dan tata kebiasaan kota. Karena itu tak mengherankan jika para migran yang baru tiba di kota dari desa segera melihat kesempatan perdagangan informal sebagai celah untuk menyatu dengan sistem kota.

*Kedua*, pengakuan legal eksistensi perdagangan informal. Pengakuan ini ditandai dengan berbagai peraturan yang disahkan untuk mengatur kegiatan-kegiatan perdagangan informal. Ini berarti perdagangan atau sektor informal telah memiliki pengakuan atas eksistensinya. Hanya saja para pedagang informal tidak mendapatkan hak-hak secara pasti dan terlindungi sehingga menjadi pihak yang rentan terhadap pemerasan pihak lain.

*Ketiga*, dasar untuk hak milik khusus. Dalam sejarah perkembangan perdagangan informal, pedagang berangsur-angsur mengembangkan hak milik khusus berupa bertahannya di tempat-tempat menggelar dagangannya. Pedagang informal akan melakukan pengaplingan-pengaplingan jalan sebagai batas wilayah khusus yang dikuasainya. Kendatipun tempat yang dikapling untuk berjualan berada di tempat-tempat terlarang seperti di jalan-jalan umum.

*Keempat*, persaingan dengan pedagang formal. Dalam perkembangannya perdagangan informal tidak hanya menyediakan barang-barang yang dijual di



sektor informal itu sendiri, tetapi juga barang-barang yang ditawarkan sektor-sektor formal. Selain itu, persaingan juga terjadi dalam soal harga, karena pedagang informal tidak membayar pajak, tak jarang harga yang diberikan lebih murah dibanding barang dagangan pedagang formal.

*Kelima*, munculnya pasar informal. Fenomena ini merupakan gambaran kegagalan Pemerintah Kota dalam menyediakan sumber-sumber ekonomi warganya, termasuk mengatur dan menata pedagang informal. Karena jalan-jalan tidak mampu lagi menampungnya, maka para pedagang membentuk pasar sendiri tanpa campur tangan Pemerintah Kota.

*Keenam*, pengakuan politik. Bertahannya pedagang di jalan-jalan raya akhirnya mendapat pengakuan. Pemimpin-pemimpin pedagang diajak berdialog. Karena itu menjadi suatu kebiasaan setiap rancangan peraturan kota yang memiliki pengaruh terhadap perdagangan informal tidak lepas dari hasil perundingan dan masukan pedagang informal itu sendiri.

*Ketujuh*, menganggap perdagangan informal termasuk PKL sebagai masalah yang bersifat struktural. Karena itu, pemecahannya pun harus dilakukan dengan mengadakan perubahan-perubahan struktural. Tidak hanya menyediakan tempat tanpa melakukan regulasi sejumlah peraturan yang dapat menjamin bertahannya aktivitas ekonomi sektor informal.

*Kedelapan*, memperkuat organisasi perdagangan informal. Terobosan ini dilakukan sebagai sarana untuk mengantisipasi sejumlah penindasan yang sewaktu-waktu datang mengancam. Melalui organisasi ini tak jarang asahan sikap radikal tumbuh subur sehingga ikatan di antara mereka semakin kokoh. Dari

organisasi ini sumber kekuatan untuk melakukan perlawanan terhadap pihak-pihak yang melakukan penekanan. Banyak pengalaman di masa lalu pengusiran dan penggusuran pedagang informal selalu menghantui sebagai makhluk yang mengerikan.

*Kesembilan*, adanya kesadaran dari Pemerintah Kota bahwa tidak mungkin untuk menggusur para pedagang informal dari seluruh kota, karena itu tindakan yang bisa dilakukan adalah upaya pembatasan-pembatasan. Pemerintah Kota akan berhadapan dengan sejumlah dilema ketika dihadapkan dengan pedagang informal, antara memberi pengakuan atau tidak. Kalau tidak mengakui keberadaannya di kota ternyata tak dapat dilenyapkan sebaliknya memberi pengakuan atas eksistensinya akan banyak menguras energi yang tidak sedikit untuk mengendalikan.

Apa yang dikemukakan De Soto sebenarnya bukan berarti memberikan argumentasi bahwa sektor informal supaya diformalkan. Akan tetapi yang dianjurkan adalah adanya integrasi antara perdagangan informal dengan formal. Perlakuan terhadap pedagang informal tidak hanya memberi tempat dan menolelir keberadaannya semata tetapi dapat mendorong perkembangan ekonomi yang dualistik. Keduanya sama-sama diberi kesempatan berkembang sesuai dengan karakteristiknya masing-masing sebab keduanya adalah “jiwa” dari sebuah kota di mana pun di dunia ini.

Dengan demikian, eksistensi PKL tidak terlepas dari keuletan dan kemandirian PKL dalam berusaha. Tanpa keuletan dan kemandirian, PKL tidak akan pernah survive, mengingat tantangan yang dihadapi PKL sungguh sangat

berat. Mereka sama sekali tidak pernah mendapatkan bantuan dari siapa pun, bahkan setiap waktu harus berhadapan dengan aparat penertiban. Oleh karena itu, tanpa kemandirian dan keuletan yang tinggi, keberadaan PKL tidak akan pernah ada.

### 2.3.5 Alasan Menjadi PKL

Sebagaimana dijelaskan di depan bahwa merebaknya sektor informal di perkotaan tidak lain disebabkan oleh pembangunan yang tidak merata. Pembangunan hanya terpusat di kota (bias urban). Sementara itu, pembangunan pertanian di desa (modernisasi pertanian) justru mengurangi jumlah tenaga kerja dan menambah pengangguran. Akibat lebih lanjut kesempatan kerja di desa sangat menurun, dan perbedaan tingkat upah juga semakin melebar. Hal ini sejalan dengan pendapat Rachbini (1991), ketika di kota tersedia kesempatan kerja di sektor formal, maka sebagian besar kaum migran akan terserap di sana. Tetapi, berhubung arah investasi yang terjadi di Indonesia bias urban dan tidak ramah terhadap tenaga kerja migran yang tidak atau kurang berpendidikan, hal itulah yang menyebabkan perkembangan sektor informal menjadi tak terhindarkan.

Memang secara hukum, tindakan migran menggelar dagangan di ruang publik, seperti trotoar, pinggir jalan, atau di stren-stren kali jelas-jelas melanggar hukum. Akan tetapi, karena alternatif lain yang tidak ada, maka mereka memilih lari ke sektor informal sebagai pilihan yang realistis.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Menurut Hans-Dieter Evers (1991) sektor informal merupakan sektor "ekonomi bayangan" yang beroperasi pada unit-unit kecil yang efisien dan sesuai dengan karakteristik migran. Lebih lanjut Evers menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan "ekonomi bayangan" adalah seluruh kegiatan ekonomi yang tidak terliput oleh statistik resmi pemerintah, dan karenanya tidak terjangkau oleh aturan dan pajak negara

Surabaya sebagai salah satu kota yang ingin menata dan menertibkan wilayahnya, melihat kehadiran sektor informal terutama PKL sebagai salah satu faktor yang menimbulkan persoalan baik dalam masalah ketertiban, lalu-lintas, keamanan, maupun kebersihan kota. Persoalan ini menjadi lebih rumit, ketika mereka yang bergerak di bidang PKL tidak lagi mempunyai tempat tinggal yang tetap. Mereka justru menggunakan rombongnya sebagai tempat tinggal.

Menurut Rachbini (1991), para pedagang kaki lima (PKL) yang menjajakan barang dagangannya di berbagai sudut kota sesungguhnya adalah kelompok masyarakat yang tergolong marginal, dan tidak berdaya. Dikatakan marginal, sebab mereka rata-rata tersisih dari arus kehidupan kota dan bahkan ditelikung oleh kemajuan kota itu sendiri. Sedangkan dikatakan tidak berdaya, karena mereka biasanya tidak terjangkau dan tidak terlindungi oleh hukum, posisi *bargainingnya* lemah, dan acapkali menjadi objek penertiban dan penataan kota yang tak jarang bersifat represif.

#### **2.3.5.1 Kepeksa, Gak Ana Kerjaan Liya**

Bagi kaum migran, kalau bisa memilih tentu tidak banyak yang berkeinginan bekerja di sektor informal (PKL). Dengan segala keterbatasan yang dimiliki, mau tidak mau satu-satunya pilihan yang ada hanya bekerja di sektor informal. Hal ini sesuai dengan pendapat AR yang mengatakan bahwa, "Bukan tertarik, tetapi keterpaksaan semata, untuk kebutuhan hidup. Melamar untuk menjadi PNS tidak diterima, ke perusahaan juga ditolak, akhirnya ya menjadi PKL."

Kondisi serupa juga dialami Ltf, salah satu penjual pakaian, bahwa ia menjadi PKL sama sekali bukan tertarik menjadi PKL, akan tetapi karena tidak ada jalan lain kecuali berprofesi sebagai PKL. Ia menuturkan bahwa sebenarnya tidak ada rasa tertarik dengan PKL, tetapi karena terpaksa, maka ia menjalani profesi sebagai PKL. "*Kepeksa, gak ana kerjaan liya Mas,*" katanya.

Dengan demikian, bagi sebagian PKL, mereka menjadi PKL karena rasa terpaksa tidak ada pekerjaan lain. Bagi mereka pekerjaan itu adalah satu-satunya pekerjaan yang bisa digunakan untuk mendapatkan penghasilan, dan seandainya ada pekerjaan lain yang lebih menjanjikan, tentu ia akan meninggalkan PKL.

### **2.3.5.2 Ter-PHK, daripada *Nganggur***

Sebagian PKL, ada juga yang menjadi PKL karena ter-PHK ketika krisis moneter. Sgy contohnya, menjadi PKL karena diberhentikan dari pekerjaannya. Perusahaan tempat ia bekerja mem-PHK sebagian besar karyawannya, termasuk dirinya. Ia mengatakan, "Saya tertarik dengan dunia PKL, ya setelah adanya PHK. Awalnya saya *nganggur*. Kemudian saya cari kerja, cari kerja lagi...cari...cari...terus. Akhirnya terdampar menjadi PKL." Melihat kondisi seperti itu, berarti kesempatan kerja di kota memang makin langka.

Akan halnya Um, uang pesangon yang didapatnya setelah PHK akibat krisis moneter lima tahun yang lalu dijadikan modal untuk berdagang susu kedelai di depan Pusat Veterinaria Farma. Sebagaimana penuturannya, "Ya lebih enak begini, Mas. Kemarin uang hasil pesangon saya pakai buat buka usaha sendiri."

Jadi, diakui atau tidak, situasi krisis ekonomi yang terus berkepanjangan hingga saat ini memang telah menyebabkan cukup banyak warga masyarakat yang

terpaksa kehilangan pekerjaan dan menjadi korban PHK. Untuk menyambung hidup, mereka yang ter-PHK memilih PKL sebagai alternatif tercepat yang bisa digunakan untuk mengganti pekerjaan yang hilang dan untuk mendapatkan penghasilan meskipun tidak sebanyak pekerjaan sebelumnya. Ketika ia pada suatu waktu mendapatkan pekerjaan yang lebih layak, dengan penghasilan di atas PKL, ada kemungkinan mereka akan meninggalkan PKL. Namun, ketika tidak ada pekerjaan yang bisa memberi penghasilan di atas PKL, tentu ia akan tetap menjadi PKL.

#### **2.3.5.3 Golek Rejeki Sing Halal**

Bagi Rhm, ia sengaja menjadi PKL dan menggelar dagangannya di pinggir jalan karena ia ingin mencari uang yang halal. “Saya tidak mau tahu apakah ini dilarang atau tidak yang penting saya hanya mau cari uang yang halal. Masa sudah menjadi PKL yang baik, masih dilarang, apakah disuruh *ngemis* atau merampok?”

Begitu juga Kus. Meskipun ia salah seorang sarjana, ia tetap memilih menjadi pedagang VCD di trotoar sepanjang Jalan Tunjungan. Ia mengaku pada awalnya memang merasa sedikit malu karena terpaksa harus berdagang VCD di pinggir jalan. Namun, setelah ia merasakan nikmatnya memperoleh keuntungan puluhan ribu hanya dalam satu hari kerja, maka pelan-pelan rasa malu itu hilang, dan bahkan ia bertekad untuk terus mengembangkan usahanya diyakini tidak akan pernah mengalami titik jenuh. “Ya nggak usah malu, Mas, yang penting halal. Awalnya, ya, memang agak malu, *lha wong* sarjana kok *dodolan* VCD, namun

setelah dagangannya laris dan bisa mencari uang berpuluh-puluh ribu setiap harinya, masa mau malu lagi, Mas?” tuturnya.

Di mata golongan masyarakat miskin kota, gengsi tampaknya sudah tidak terlalu lagi dihiraukan. Di mata mereka, yang terpenting adalah mendapat rejeki yang halal dan dapat digunakan untuk menghidupi sanak-keluarganya. Tidak peduli apakah ia seorang tamatan SMA, akademi, atau sarjana sekalipun, mendapatkan rejeki yang halal adalah dambaan hidupnya.

Mereka melihat menjadi PKL jauh lebih baik daripada meminta-minta atau merampok. Meminta-minta dan merampok dipahami mereka merupakan pekerjaan yang tidak halal, sementara menjadi PKL, meskipun pendapatannya sedikit, akan tetapi halal. Oleh karena itu, PKL bagi mereka bukan merupakan pekerjaan yang hina.

#### **2.3.5.4 Mandiri, Tidak Bergantung pada Orang Lain**

AH memilih menjadi PKL karena ia tidak senang bekerja di perusahaan atau ikut orang lain. Ia mengatakan, “Daripada di pabrik atau ikut orang, lebih baik usaha sendiri meskipun kecil-kecilan”. Begitu juga Ed, pria yang sehari-hari membuka usaha pembuatan *letter-stempel* di Jalan Embong Malang. Ia memilih profesi ini lebih karena jiwa wirausahanya yang begitu kuat. Bagi Ed, yang telah sepuluh tahun menggeluti profesi sebagai PKL, bekerja dengan orang lain hanya menjadi beban baginya. “Sebelumnya saya pernah bekerja di toko elektronik, terus keluar. Saya nggak cocok dengan juragannya. Itu kan Cina, saya disuruh angkat-angkat barang, kotak-kotak itu”. Karena itu, Ed akhirnya melirik kaki lima sebagai tempat mencari nafkah, di mana dia bisa mengatur pekerjaannya sendiri.

“Lagi pula usaha begini kan enak, kalau ingin jualan, ya jualan. Usaha ini punya saya sendiri. Kalau sudah begini enak, Mas, kerja nggak diatur orang. Kalau dapat, ya, langsung saya kasih istri. Gitu aja. Kerjanya saya *garap* sendiri,” tambah Ed.

Alasan senada juga diungkapkan oleh MS, yang juga membuka usaha pembuatan *letter-stempel* di Jalan Embong Malang. MS telah lima belas tahun berprofesi sebagai PKL. Sebelumnya, MS pernah bekerja selama empat tahun di Arco, sebuah perusahaan pengeboran minyak lepas pantai di Selat Sunda. Setelah menikah, MS kembali ke Surabaya dan menjadi PKL. Dalam penuturannya, MS menyenangi pekerjaan barunya tersebut, “Kerja gini kita bisa bebas, kerjanya tidak terikat. Kasarannya *ndak* ikut orang lain, jadi lebih merdeka”.

Menurut Um, “Profesi sebagai PKL memberinya banyak waktu untuk lebih dekat dengan anak-anaknya di samping menutupi kebutuhan sehari-hari keluarganya. Kalau ikut orang waktu buat anak-anak nggak ada, kan kerjanya dari jam delapan pagi sampai jam empat sore.” Ada juga yang memilih menjadi PKL karena waktunya bebas tidak terikat, tempatnya pun tidak harus membeli atau menyewa. AR misalnya. Ia memilih PKL sebagai pilihan, “Karena waktunya bebas, tempatnya sangat mudah didapat, dan tidak membutuhkan modal besar.” Hal ini sejalan dengan pendapat Rhm, salah satu penjual burung dan pakan burung yang mengatakan, “Enak menjadi PKL, tinggal menggelar dagangan di pinggir jalan dan kalau menutup tinggal mengemasi.”

Kondisi seperti ini pada prinsipnya sesuai dengan temuan Sethuraman (1981) bahwa sektor informal memberikan kesempatan yang berarti kepada kaum



migran untuk secara mandiri berwiraswasta. Konsep kemandirian juga diperlihatkan oleh sebagian besar anak-anak di desa. Bagi masyarakat desa, ketika anak sudah memasuki masa akil-balik, pilihan mereka dua: menikah dini atau mencoba memperpanjang masa lajang mereka dengan cara pergi keluar dari rumah atau desanya, dan kemudian mencari pekerjaan di kota besar. Tidak peduli apakah mereka laki-laki atau perempuan, mandiri lepas dari orang tua, dengan cara mengadu nasib dan bekerja di kota merupakan cita-cita yang ada di kepala sebagian besar anak-anak atau remaja desa yang mulai tumbuh menjadi dewasa. Kondisi seperti ini dialami oleh Tal, "*Wis pokok-e ngadu nasib, Mas, karo golek pengalaman, syukur-syukur isa golek rejeki.*" (Dah pokoknya mengadu nasib, Mas, sekalian cari pengalaman, syukur-syukur bisa mencari rejeki).

Studi yang dilakukan White dan Tjandraningsih (1998), misalnya, menemukan bahwa bagi anak perempuan, mengadu nasib ke kota dan bekerja di sana sebetulnya adalah salah satu mekanisme yang memang sengaja dikembangkan agar bisa mandiri dan untuk menghindari pernikahan dini. Begitu juga bagi anak laki-laki, mengadu nasib ke kota selain merupakan cermin kemandirian, ternyata juga dipandang sebagai "ritus" kehidupan yang sudah seharusnya dilewati sebelum benar-benar matang mencapai status sebagai orang dewasa atau calon kepala keluarga. Secara kuantitatif, kaum lelaki cenderung lebih dominan, sebab selain mobilitas sosial laki-laki memang cenderung lebih tinggi daripada kaum perempuan di pedesaan, juga karena di sebagian besar masyarakat masih dominan berlaku nilai-nilai patriarkis. Artinya, tuntutan agar kaum lelaki lebih giat dalam mencari nafkah umumnya lebih kuat daripada kaum

perempuan, dan di sisi lain kebebasan kaum laki-laki untuk mengadu nasib ke kota rata-rata kesempatannya juga lebih terbuka daripada kaum perempuan.

#### **2.3.5.5 Mencari Sesuap Nasi untuk Menghidupi Keluarga**

Menurut Sat, tokoh PKL di Jalan Tunjungan, ia menjadi PKL karena ingin mencari makan. “Kami semua di sini itu hanya mencari sesuap nasi untuk makan sehari-hari, kalau diobrak mau makan apa,” kata Sat yang mewakili sejumlah rekan PKL yang berjualan VCD, striker, maupun topi dan asesoris lainnya. Bagi Sat, PKL merupakan lahan atau mata pencaharian satu-satunya yang bisa diharapkan untuk kelangsungan hidupnya. “PKL itu butuh makan, dan butuh mencukupi kebutuhan hidup diri dan keluarganya,” katanya.

Begitu juga Bapak Rhm. Ia mengatakan bahwa, “Sebenarnya saya tidak tertarik dengan PKL, tetapi karena ada anak-isteri yang butuh makan, maka saya mencoba menjual makanan burung di pinggir jalan.” Kondisi yang sama juga dialami Roh, salah satu penjual VCD. Ia mengatakan, “Kami-kami ini berjualan demi anak istri saya agar mereka bisa makan. Siapa yang membiayai sekolah anak saya kalau saya tidak berjualan? Siapa yang mengirim uang ibu-bapak saya di desa kalau saya tidak jualan.” Barr, salah satu penjual bunga untuk orang mati juga mengatakan bahwa dirinya menjadi PKL karena untuk mencukupi kebutuhan makan dirinya sendiri dan membantu biaya sekolah adik-adiknya. Sebagaimana penuturannya, “Saya menjadi PKL untuk mendapatkan uang buat biaya adik-adik saya.”

Bagi Lo, PKL yang menggelar usaha tambal ban di pinggir Jalan Embong Malang, keputusannya untuk menjadi PKL tidak lepas dari keinginannya untuk

memperbaiki taraf hidupnya. Sebelumnya, bapak satu anak yang telah enam tahun berprofesi sebagai PKL ini pernah bekerja pada sebuah bengkel sepeda motor. “Sebelum buka usaha begini, saya pernah bekerja di bengkel sepeda motor di Jalan Semarang. Tetapi di sana penghasilannya kurang, jadinya saya buka usaha seperti ini,” tutur Lo. Hampir sama dengan Lo, Gmbh pun memilih berdagang di kaki lima sebagai alternatif untuk menambah penghasilannya. “Dulunya saya jualan bakso keliling di Asrama Polri *situ*,” kata Gmbh. Namun, karena berdagang bakso keliling tersebut tidak sebanding dengan pendapatannya, sejak empat tahun yang lalu Gmbh memilih menetap di pingir jalan A. Yani, tepatnya di Depan Universitas Bhayangkara. “Pendapatannya besaran di sini, Mas,” kata Gmbh.

Lain Gmbh, lain pula Ltf. Bapak dengan dua istri ini mengaku terpaksa berjualan rokok secara kaki lima. Sebelumnya Ltf adalah pedagang kain keliling. Usaha tersebut telah mengantarnya jauh sampai ke Jakarta, Bali, hingga Kalimantan. Akan tetapi, faktor usia yang terus bertambah memaksa kakek tiga cucu ini menjadi PKL untuk bertahan hidup. “Yang penting bisa buat cari makan sehari-hari,” kata Ltf sambil tersenyum. Senasib dengan Ltf, Nrt pun memilih PKL sebagai mata pencahariannya karena ia tidak melihat peluang usaha yang lain. “Dulu saya kerja di proyek. Karena proyeknya nggak jalan, ya, yang paling cepat buat cari makan setiap hari, ya, jualan di sini. Bisa untuk membiayai anak sekolah dan nggak terlalu repot,” tutur bapak yang telah delapan belas tahun membuka warung teh dan jajan di depan Universitas Bhayangkara.

Melihat kondisi di atas, tidak mengherankan apabila penelitian Sethuraman (1981) menemukan bahwa sebanyak 72,29% pekerja sektor informal

melakukan usahanya dalam rangka memenuhi kebutuhan keluarga. Begitu juga penelitian Tjitro Resmi (1995: 63) yang menemukan bahwa PKL dalam bekerja setiap harinya tidak lain untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari anggota keluarganya. Hasil penelitian kedua peneliti tersebut juga tidak bertentangan dengan hasil penelitian PJM Nas (1979: 54) bahwa orang melakukan aktivitas di sektor informal perkotaan karena ingin melangsungkan hidupnya (*Subsistence urbanization*).

Sementara Arf memiliki alasan yang berbeda dalam memilih usaha di kaki lima sebagai profesi. Bagi Arf, berdagang *letter-stempel* di kaki lima hanyalah usaha sambilan di samping pekerjaannya sebagai staf di salah satu kelab malam di Surabaya. Menurut Arf, penghasilannya yang diperoleh dari usaha kaki lima tersebut cukup buat sekadar menambah uang makan sehari-hari. Dengan demikian, data di atas meskipun ada yang sesuai dengan penelitian Tjitro Resmi (1995: 63), akan tetapi ada juga yang berbeda mengingat temuan Resmi sama sekali tidak menemukan adanya PKL yang bekerja hanya sekadar sebagai pekerjaan tambahan atau sambilan.

Dengan demikian, selama ini, salah satu faktor yang membuat PKL tetap gigih bertahan hidup di kota besar meskipun hanya bermata-pencaharian sebagai PKL adalah tanggung jawab untuk menghidupi keluarga. Meski dari waktu ke waktu mereka harus menghadapi berbagai tindakan represif yang dilakukan aparat penertiban, karena rata-rata para PKL sudah berkeluarga dan memiliki anak-anak yang harus dihidupi dan disekolahkan, maka sekeras apa pun kehidupan di kota besar, semuanya tetap tidak akan membuat putus asa.

### 2.3.5.6 Tidak Membutuhkan Pendidikan Tinggi dan Modal Banyak

Banyak orang yang memilih menjadi PKL karena tidak membutuhkan keahlian dan keterampilan khusus sehingga siapa pun dapat masuk ke sana. Berbeda, misalnya dengan pekerjaan di perusahaan swasta atau kerja kantor yang mensyaratkan tingkat pendidikan minimum tertentu. Untuk dapat bekerja sebagai PKL, satu-satunya prasyarat yang dibutuhkan adalah daya tahan dan semangat. Djt misalnya, ia memilih menjadi PKL karena tidak memiliki ijazah dan tidak memiliki pengalaman bekerja. Ia mengatakan, "Kami ingin mengadu nasib karena pengalaman tidak kumiliki, sekolah pun tidak."

AH juga mempunyai alasan yang agak sama. Ia memilih menjadi PKL karena pendidikan rendah. Pada awalnya pun ia mempunyai cita-cita yang tinggi. Namun apa daya karena faktor ekonomi dan pendidikannya rendah, maka ia memutuskan untuk menjadi PKL. "Saya sebenarnya mempunyai cita-cita yang tinggi, tetapi apa mau dikata, faktor ekonomi dan pendidikan yang rendah membuat semua cita-cita itu hanya menjadi angan-angan," keluh AH. Keluhan yang sama juga disampaikan oleh Ltf, salah satu penjual pakaian. Ia mengatakan, "Cita-cita awal, sih, ingin jadi dokter, namun apa daya, dana dan upaya tidak mendukung sehingga saya mewarisi pekerjaan orang tua, ya, PKL seperti ini." Sebagaimana penuturan Djt, salah satu PKL kayu timbangan. Ia mengatakan, "Kami seorang pengembara dari desa, ke kota ingin mengadu nasib, pengalaman tidak kami miliki, sekolah pun tidak, maka kami teretarik menjadi PKL." Hal yang sama juga dirasakan Mst, ia memilih menjadi PKL karena "Cari pekerjaan susah, dan menjadi PKL tidak perlu modal besar," tuturnya.

Bila dibandingkan dengan pendapat Firdausy (1995: 1) bahwa sektor informal mempunyai karakteristik usaha yang relatif tidak memerlukan modal besar, keterampilan yang tinggi, relatif mudah dilakukan oleh berbagai kelompok masyarakat dan beresiko kecil.

Kondisi di atas, hampir tidak banyak berbeda dengan temuan yang diperoleh beberapa studi lainnya. Moir (1978) misalnya, dalam studinya tentang *Jakarta Informal Sector*, mencatat antara lain bahwa para pedagang kaki lima di Kota Jakarta adalah mereka yang mempunyai tingkat pendidikan di bawah sekolah dasar (SD), berstatus migran, dan bermodal usaha kecil.

Hal ini sejalan dengan penuturan Pan, salah satu penjual kaca mata di Jalan Tunjungan, yang mengatakan bahwa ia menjadi PKL karena tidak mempunyai modal untuk beli kios yang besar. Dengan demikian, bagi PKL seperti Pan, kecilnya modal bukan merupakan hambatan untuk menjadi PKL.

*“Sengko' tao mun kenangan reya e larang tape terpaksa ekennangi polana tadha' kennangan pole. Ban pole ngakana apa mon sengko' ta' lakoh. Melleya kennangan ta' andhi' pesse ban pole belum tanto ramme se melle. Oreng odhi' reya lakar sossa mangkana kodu usaha. Ta' rapa make e obrak se penting ta' ngala' dagangan polana eman.”*

(Saya tahu bahwa tempat ini dilarang, tetapi terpaksa saya tempati karena tidak ada tempat lagi. Dan lagi, makan apa kalau saya tidak bekerja, mau membeli tempat tidak punya uang dan juga belum tentu ramai yang membeli. Orang hidup ini memang susah, maka dari itu harus berusaha. Tidak apa-apa meskipun diobrak, yang penting tidak mengambil dagangan, karena sayang.)

Menurut Pan dirinya tahu kalau tempat yang mereka tempati dilarang, akan tetapi ia terpaksa menempati lokasi itu karena tidak ada tempat yang lain. Di samping itu, mau makan apa jika ia tidak bekerja. Beli tempat nggak punya uang, dan tidak semua tempat strategis bagi pembeli. Orang hidup itu memang susah.

Oleh karena itu, orang harus berusaha. Tidak apa-apa walaupun diobrak, yang penting tidak menyita barang dagangannya. Kalau disita tentu ia rugi karena barang dagangannya merupakan sumber penghidupannya.

Bagi kaum migran, meskipun pekerjaan yang mereka tekuni tidak memiliki kepastian hukum dan bahkan cenderung berhadapan dengan hukum, karena tidak berpendidikan tinggi dan tidak mempunyai modal yang banyak, maka mereka pun memilih terjun ke sektor informal (PKL). dengan demikian, orang memilih menjadi PKL karena PKL selain tidak membutuhkan syarat pendidikan, keahlian, keterampilan khusus, juga tidak membutuhkan modal yang besar sehingga siapa pun dapat masuk ke sana. Satu-satunya prasyarat yang dibutuhkan adalah semangat dan daya tahan yang tinggi.

#### **2.3.5.7 Di Desa Sulit Mencari *Buruhan***

Bagi para PKL sebetulnya bukan tidak mengerti bahwa pekerjaan yang ditekuni saat ini melanggar ketentuan dan beresiko. Akan tetapi, karena kesempatan kerja yang ada di desa cenderung makin langka, sementara di kota kesempatan kerja yang tersedia rata-rata mensyaratkan tingkat pendidikan dan keahlian tertentu, maka pilihan satu-satunya yang masih terbuka adalah berkerja di sektor informal. Sebut saja Asm. Ia meninggalkan daerah asal menuju Surabaya sejak tahun 1997 karena di desanya upah sangat rendah dan di daerah sulit sekali mencari buruhan yang bisa menghasilkan uang.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Saat ini ia berjualan sabuk dan topi. Ia telah mempunyai dua orang anak. Ia ke Surabaya pada awalnya diajak Saudaranya, akan tetapi saat ini ia telah mandiri dan mempunyai modal kurang lebih Rp 1 juta. Dengan modal itu Asm bisa mendapatkan untung Rp 20-25 ribu per hari.

Bagi kaum migran, ketika di desa sektor pertanian mengalami proses involusi yang hampir mencapai titik jenuh, lapangan kerja menyempit, maka "urbanisasi berlebih" dan masuk ke sektor informal adalah implikasi dari kesenjangan desa-kota yang tidak lagi dapat dielakkan. Bekerja serabutan dan seadanya, bahkan terkadang pekerjaan yang tergolong paling kotor dan menjijikkan pun bagi kebanyakan kaum migran adalah sebuah solusi yang realistis agar mereka tidak tergilas kehidupan kota yang serba keras.

Realitas di atas sangat sesuai bila dibandingkan dengan pendapat Yustika (2000: 174) bahwa urbanisasi di Indonesia bukan hanya karena tarikan sektor industri-kota, tetapi akibat kemandegan kegiatan sektor pertanian-desa. Bahkan ketika mereka hendak kembali ke desa pun, mereka tidak sanggup lagi karena tekanan hidup yang tidak bisa dipenuhi dengan mereka bekerja di sektor pertanian.

Mencermati realitas di atas, pada dasarnya alasan seseorang menjadi PKL adalah karena (1) terpaksa; terpaksa karena tidak ada pekerjaan lain, terpaksa karena tidak mendapatkan pekerjaan di sektor formal, terpaksa harus mencukupi kebutuhan hidup diri dan keluarganya, terpaksa tidak mempunyai tempat yang layak untuk membuka usaha, dan terpaksa tidak mempunyai bekal pendidikan dan modal yang cukup untuk membuka usaha formal; (2) ingin mencari rejeki yang halal daripada harus menadahkan tangan, atau merampok; (3) ingin mandiri dan tidak bergantung pada orang lain, termasuk tidak bergantung pada orang tua; (4) ingin menghidupi keluarga, memperbaiki taraf hidup, bukan hanya sekadar pekerjaan sambilan; dan (5) karena di desa sudah sulit mencari penghasilan.



## 2.4 Kesimpulan

Berdasarkan kajian di atas, terbukti bahwa munculnya sektor informal di kota Surabaya tidak lepas dari adanya urbanisasi dari desa ke kota. Dengan urbanisasi itu, kota menghadapi permasalahan dalam menyediakan lapangan pekerjaan dan ruang kota. Meskipun demikian, perkembangan sektor informal tidak hanya dapat dijelaskan oleh besarnya migrasi masuk ke perkotaan, namun juga karena rendahnya kemampuan daya serap sektor formal.

Secara garis besar, faktor pendorong terjadinya urbanisasi adalah (1) adanya ketimpangan pembangunan antara desa dan kota, (2) adanya kemiskinan di pedesaan, (3) kurangnya penyediaan kesempatan kerja di desa. Ketiga hal tersebut terkait satu sama lain, artinya sempitnya lapangan pekerjaan di desa sebagai akibat dari kebijakan pembangunan yang bias urban, selalu mementingkan pembangunan sarana dan prasarana di kota tanpa memperhatikan pertumbuhan sarana dan prasarana di desa.

Sedangkan faktor penariknya adalah faktor ekonomi karena kota menjanjikan berbagai pekerjaan. Ketika kaum urban tidak tertampung pada sektor formal, maka mereka lari ke sektor informal. Apalagi pada saat krisis ekonomi, banyak sekali kasus-kasus Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) sehingga menyebabkan penduduk mencoba bekerja di sektor informal. Akibatnya, sektor informal memenuhi trotoar dan gang-gang. Hal itulah yang menyebabkan terjadinya kesemrawutan, kemacetan lalu lintas, dan kekumuhan.

Dengan sifat yang demikian, sektor informal sering digusur dan dimarginalkan oleh pengambil kebijakan. Kebijakan seperti itu juga tidak lain

untuk memberi iklim yang kondusif dalam merangsang dan menarik tumbuhnya investasi-investasi baru, baik yang bersumber dari penanaman modal dalam negeri (PMDN) maupun yang berasal dari penanaman modal asing (PMA), sehingga pada akhirnya diharapkan dapat mendukung peningkatan daya saing bagi dunia usaha dalam upaya pemenuhan kebutuhan pasar dalam maupun luar negeri. Meskipun demikian, globalisasi bukanlah satu-satunya faktor di balik proyek pengusuran PKL. Globalisasi dan modernisasi telah meningkatkan tekanan terhadap kebutuhan akan kebersihan wajah kota dan kelancaran lalu lintas yang semua itu mendorong terjadinya pengusuran terhadap PKL.

Berkaitan dengan perkembangan PKL di Surabaya dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, eksistensi PKL di Kota Surabaya. Keberadaan PKL di kota Surabaya memiliki akar sejarah yang panjang. Keberadaan PKL tidak dapat dilepaskan dari perkembangan sistem pasar modern. Mereka yang tidak mempunyai modal untuk membeli stan di dalam pasar mayoritas memilih berjualan di emper pasar. Ketika emper pasar sudah penuh mereka melebar ke jalan-jalan sehingga di sekitar pasar tumbuh stan-stan tidak permanen. Keberadaan mereka kemudian berkembang ke pinggir-pinggir jalan utama dan jalan-jalan pinggiran serta di tempat-tempat strategis lainnya. Seiring dengan penambahan penduduk kota, dan terbatasnya kesempatan kerja di sektor formal, perkembangan PKL menjadi semakin cepat. Bahkan pada saat dan pascakrisis ekonomi perkembangan PKL di Surabaya menunjukkan perkembangan yang sangat berarti. Mereka tumbuh dengan sangat pesat di seluruh penjuru Surabaya, dan menyebabkan sebagian besar ruang-ruang terbuka yang diperuntukkan untuk

fasilitas publik tidak lagi ada yang tersisa. Sebagian besar trotoar di Surabaya, saat ini telah beralih fungsi menjadi lahan PKL. Jalan-jalan protokol yang perlahan-lahan berubah menjadi pasar yang tidak hanya bersifat dadakan tetapi bisa juga permanen.

*Kedua*, karakteristik PKL Surabaya. PKL Surabaya mempunyai beberapa karakteristik sebagai berikut. (1) Dalam berjualan PKL selalu mencari daerah-daerah strategis. Daerah strategis dalam hal ini adalah daerah yang banyak dilalui oleh penduduk kota seperti trotoar, sekitar kampus, sekitar perumahan, pinggir jalan, sekitar halte, stren kali, pertigaan jalan, juga kawasan sekitar pasar, meskipun sering daerah-daerah tersebut merupakan daerah yang terlarang bagi mereka. (2) Mayoritas PKL di Kota Surabaya bercampur satu dengan yang lain, dengan barang dagangan yang berbeda-beda, namun ada juga yang mengelompok sesuai jenis barang yang dijual. Misalnya saja, Embong Malang sebagai sentra stempel, dan plat nomor kendaraan. Jalan Praban sentra PKL Sepatu. Siola sentra PKL VCD. Di Gembong sentra PKL barang bekas. Jalan Semarang sentra PKL kacamata dan buku bekas, Jl. Kayun Sentra PKL bunga dan ikan hias, Jl. Sulawesi sentra PKL helm, Jl. Kedung Doro Sentra PKL onderdil. (3) Jumlah PKL yang ada di Surabaya sudah tidak dapat lagi dihitung jumlahnya dengan tepat. Jumlah PKL yang ada di Surabaya setiap hari bertambah terus seiring dengan perkembangan kota Surabaya. (4) PKL yang ada di Surabaya tidak hanya menempati trotoar jalan-jalan utama, tetapi telah melebar hingga jalan-jalan pinggir, termasuk di lorong gang-gang. (5) PKL yang ada di Surabaya apabila dilihat dari ada tidaknya pembinaan dibagi menjadi dua, yaitu PKL binaan dan

bukan binaan. (6) PKL yang ada di jalur-jalur ramai tidak hanya membuka barang dagangannya di trotoar tetapi telah memakan bahu hingga badan jalan dan telah dirasakan masyarakat sangat mengganggu lalu lintas karena keberadaannya telah menyebabkan kemacetan lalu lintas. (7) Meskipun PKL dianggap sebagai bagian dari aspek kemiskinan kota, mereka sama sekali tidak menganut budaya kemiskinan. Banyak di antara mereka yang sangat ulet, pekerja kers, dan memiliki etos kerja yang tinggi.

*Ketiga*, profil sosial PKL. PKL yang ada di Surabaya dapat ditipologikan sebagai berikut. (1) PKL murni yang masih bisa dikategorikan PKL, dengan skala modal terbatas, dikerjakan oleh orang yang tidak mempunyai pekerjaan selain PKL, keterampilan terbatas, tenaga kerja yang berkerja adalah anggota keluarga. (2) PKL yang hanya berdagang apabila ada bazar (pasar murah/pasar rakyat). (3) PKL yang sudah melampaui ciri PKL kategori pertama dan kedua, yakni PKL yang telah mampu mempekerjakan orang lain. Ia mempunyai karyawan, membawa barang dagangan dan alat peraganya dengan mobil, dan bahkan ada juga yang mempunyai stan lebih dari satu tempat. (4) PKL yang termasuk Pengusaha Kaki Lima. Mereka hanya mengkoordinasi tenaga kerja yang menjualkan barang dagangannya. Di Surabaya, PKL jenis pertama menduduki jumlah terbanyak, disusul kelompok kedua, kelompok ketiga, dan kelompok keempat.

*Keempat*, gambaran umum PKL yang ada di empat lokasi penelitian. Gambarnya adalah sebagai berikut. (1) Jumlah PKL yang ada di empat lokasi penelitian masih sangat banyak meskipun, Pemerintah Kota Surabaya telah

menetapkan keempat lokasi itu sebagai lokasi bebas PKL. (2) Barang yang dijual-belikan di empat lokasi penelitian berbeda-beda. Lokasi Jalan Praban terkenal dengan PKL sepatu, Jalan Tunjungan terkenal dengan PKL VCD dan aksesoris, PKL Embong Malang terkenal dengan PKL stempel dan plat nomor kendaraan bermotor. Sedangkan PKL Jalan A. Yani memperjualbelikan barang yang sangat bervariasi. (3) Alat peraga yang digunakan PKL sangat bervariasi, mulai dari gerobag dorong, gerobag permanen, lapak dari terpal, hingga lapak fleksibel yang sangat mudah dilipat maupun dibuka kembali, yang semuanya itu sangat terkait dengan upaya menyelamatkan diri pada waktu ada penertiban. (4) Jumlah tenaga kerja yang terserap cukup banyak, tidak hanya melibatkan laki-laki, tetapi juga perempuan, dan anak-anak.

*Kelima*, eksistensi PKL. Eksistensi PKL di Surabaya tidak terlepas dari keuletan dan kemandirian PKL dalam berusaha. Mereka sama sekali tidak pernah mendapatkan bantuan modal dari siapa pun, setiap waktu harus berhadapan dengan aparat penertiban

*Keenam*, alasan menjadi PKL. Seseorang yang menjadi PKL mempunyai alasan yang berbeda-beda. (1) Terpaksa karena tidak ada pekerjaan lain, terpaksa karena tidak mendapatkan pekerjaan di sektor formal, terpaksa harus mencukupi kebutuhan hidup diri dan keluarganya, terpaksa tidak mempunyai tempat yang layak untuk membuka usaha, dan terpaksa tidak mempunyai bekal pendidikan dan modal yang cukup untuk membuka usaha formal. (2) Ingin mencari rejeki yang halal daripada harus menadahkan tangan, atau merampok (3) Ingin mandiri dan tidak bergantung orang lain, termasuk tidak bergantung pada orang tua, (4) Ingin

menghidupi keluarga, memperbaiki taraf hidup, bukan hanya sekadar pekerjaan sampingan. (5) Karena di desa sudah sulit mencari penghasilan.

*Ketujuh*, kebijakan Pemerintah Kota terhadap PKL. Kebijakan Pemerintah Kota terhadap PKL dilakukan dengan pendekatan yang bersifat punitif, Pemerintah Kota belum melaksanakan kebijakan yang bersifat subsidi, atau melakukan pendekatan diagnostik. Pemerintah Kota belum pernah menyusun kebijakan yang mencoba mencari dan mengatasi faktor-faktor penyebab dari masalah kemiskinan. Program-program yang disusun oleh Pemerintah Kota belum berangkat dari rasionalisasi atas akar penyebab masalah yang muncul guna mencari jawaban sekaligus melakukan tindakan antisipasinya. Kebijakan yang dilakukan lebih menekankan pendekatan yang bersifat punitif.

### BAB III

#### RASIONAL TERJADINYA GERAKAN PERLAWANAN PKL

Dalam sistem ekonomi global dengan pertumbuhan ekonomi sebagai indikator keberhasilan, salah satu hal penting bagi pengelola kota adalah bagaimana mengintensifkan dan memperluas pasar demi mencapai pendapatan kota yang tinggi. Dalam sistem macam ini, kota dipahami dan dikelola sebagai badan usaha sekaligus pasar yang di dalamnya segala sesuatu bisa dijual, tak terkecuali ruang kota. Warga kota dipandang tidak lebih sebagai konsumen. Sebagai pasar, kota dikembangkan dengan membangun pusat bisnis dan perdagangan skala besar, termasuk perkantoran, apartemen, dan rumah mewah. Pembangunan supermarket, mall, plaza, dan pusat-pusat perbelanjaan dijadikan jalan tunggal pertumbuhan kota sekaligus solusi untuk meningkatkan perkembangan ekonomi kota.

Agar sistemnya berjalan, budaya konsumtif dikembangkan. Meski di Surabaya sudah ada sekian mall, namun kini tengah dan masih akan dibangun mall dan pusat perbelanjaan baru, yang semuanya sangat berpihak pada golongan ekonomi menengah ke atas, sementara perhatian terhadap kelompok ekonomi kecil tidak mendapat porsi yang memadai.

Pembangunan mall dan pusat-pusat perbelanjaan itu tentu membutuhkan ruang-ruang, yang setiap hari semakin sempit. Akhirnya yang dikorbankan adalah ruang publik dan ruang terbuka, yang semuanya itu pada dasarnya diperuntukkan bagi semua warga kota. Tata ruang kota yang demikian, sangat memperhatikan kebutuhan golongan ekonomi menengah ke atas, sementara kepentingan rakyat

miskin kurang mendapatkan perhatian. Kota dikelola dengan manajemen serba *the have orientation*, tetapi kurang memperhatikan tata ruang kota yang integral tapi nyaman dan efisien. Akibatnya, daerah rawan banjir meluas dan banjir tahunan selalu menghantui rakyat. Inefisiensi itu pada akhirnya melahirkan konsep pengusuran. Pemukiman liar dan lapak PKL dinilai menyebabkan kemacetan, kekumuhan, kriminalitas, dan menjadi salah satu penyebab banjir. Jadi penyakit kota seperti kemacetan, kriminalitas, banjir dianggap bersumber dari orang miskin kota, di mana salah satunya adalah PKL. Cara berpikir seperti itu merupakan cara berpikir yang bersifat jauh panggang dari api. Meningkatnya jumlah penduduk miskin kota justru menjadi indikator meningkatnya ketimpangan sosial dan lemahnya manajemen kota, bukan sebaliknya, penduduk miskin menjadi sumber persoalan kota.

Konsep kota sebagai badan usaha sekaligus pasar menuntut sebuah gagasan bahwa kota yang berhasil adalah kota yang dihuni oleh orang-orang yang berhasil. Keberhasilan individu diukur dari tingginya daya beli. Semakin banyak penghuni kota dari individu yang berhasil, semakin berhasil pula kota itu sebagai badan usaha. Implikasinya kota dirancang hanya untuk mereka yang berdaya beli tinggi. Hal ini sesuai dengan Visi Pembangunan Surabaya tahun 2002-2006 yang mengatakan bahwa, "Pembangunan dikatakan berhasil apabila mampu mengurangi jumlah orang miskin, menyediakan prasarana fisik yang berkualitas, dan membangun pusat perbelanjaan, meningkatkan kemampuan dan kemauan masyarakat untuk maju dan mandiri (Renstrada, 2002-2006: 7).



Dengan visi seperti itu, akhirnya kota Surabaya menerapkan kebijakan “kota tertutup” bagi para pendatang “haram” terutama yang hendak membuka usaha di sektor informal. Kebijakan kota ini dilaksanakan dengan tertutup maupun terbuka. Secara tertutup dilakukan dengan kebijakan menggusur informalitas, seperti menggusur pemukiman kumuh dan PKL. Meskipun dibungkus dengan kebijakan penegakan hukum, ketertiban, keindahan, penataan dan kebersihan, substansi penggusuran tetap saja merupakan kebijakan yang kurang berkeadilan.

Kebijakan seperti itu juga tidak lain untuk memberi iklim yang kondusif dalam merangsang dan menarik tumbuhnya investasi-investasi baru, baik yang bersumber dari penanaman modal dalam negeri (PMDN) maupun yang berasal dari penanaman modal asing (PMA), sehingga pada akhirnya diharapkan dapat mendukung peningkatan daya saing bagi dunia usaha dalam upaya pemenuhan kebutuhan pasar dalam maupun luar negeri (Renstrada, 2002-2006: 14-15).

Berdasarkan uraian di atas, minimal ada tiga hal yang menyebabkan terjadinya gejolak sosial masyarakat miskin terutama PKL, yaitu *pertama*, pertumbuhan ekonomi dijadikan sebagai satu-satunya indikator keberhasilan pembangunan. Dalam sistem macam ini, kota dipahami dan dikelola sebagai badan usaha sekaligus pasar yang di dalamnya segala sesuatu bisa dijual, tak terkecuali ruang kota. *Kedua*, tata ruang lebih mementingkan kelompok menengah ke atas. Konsep ini pada akhirnya melahirkan konsep penggusuran. Pemukiman liar dan lapak PKL dinilai menyebabkan penyakit kota seperti kemacetan, kekumuhan, kriminalitas, dan menjadi salah satu penyebab banjir. *Ketiga*, adanya kebijakan “kota tertutup” bagi para pendatang “haram” terutama

yang hendak membuka usaha di sektor informal. Kebijakan seperti itu tidak lain untuk memberi iklim yang kondusif dalam merangsang dan menarik tumbuhnya investasi-investasi baru, baik yang bersumber dari penanaman modal dalam negeri maupun asing.

Kemunculan sektor informal, utamanya pedagang kaki lima, merupakan sebuah kenyataan sosial yang tak dapat dilepaskan dari perkembangan sebuah kota. Di tengah perdebatan tentang kehadirannya dalam sistem ekonomi kota, PKL sejatinya amat berjasa terutama bagi masyarakat perkotaan menengah ke bawah, antara lain dalam mendistribusikan barang dan jasa dengan harga terjangkau. Tak dapat dibayangkan, jika kota-kota besar di Indonesia seperti Jakarta dan Surabaya masih dapat “berfungsi” hanya dengan menyediakan mal-mal mewah dengan harga yang tidak terjangkau mayoritas penduduknya. Karena itu, dalam cakupan yang lebih dalam, PKL dan berbagai sektor usaha informal lainnya, berfungsi sebagai katup yang dalam kadar tertentu mampu menghindari terjadinya letupan sosial (Hadar dalam *Kompas* edisi 17 Desember 2003).

PKL merupakan sebuah jenis usaha yang unik. Usaha ini lentur dalam menghadapi krisis ekonomi. Ketika badai krisis moneter menghantam Indonesia yang tengah carut-marut, hanya jenis usaha ini yang mampu bertahan di tengah kehancuran sektor formal. Para ahli pun sepakat mengatakan bahwa jenis usaha ini yang bisa menjadi katup pengaman dalam krisis ekonomi karena kemampuannya dalam menyerap tenaga kerja yang begitu besar.

Tetapi terlepas dari manfaat yang diberikannya, jenis usaha ini pun tak luput dari berbagai kekurangan. Kesemrawutan, kemacetan, dan penyerobotan hak

milik orang lain atau fasilitas umum hanyalah sedikit dari berbagai permasalahan sosial yang muncul sebagai akibat keberadaan PKL. Untuk mengatasi dampak ini bukanlah pekerjaan mudah. Justru dari sini akhirnya muncul hubungan yang negasi antara pemerintah selaku pengelola kota dengan PKL. Penggusuran yang berbungkus penataan sebagai solusi yang ditawarkan oleh Pemerintah Kota guna mengatasi permasalahan sosial ini belum mampu menyelesaikan masalah. Penertiban, kalau boleh disebut sebagai penggusuran, menjadi sebuah kebijakan yang kontraproduktif, bahkan irasional yang dipilih oleh pemerintah. Perlawanan yang diberikan oleh PKL sebagai respon balik atas kebijakan Pemkot yang cenderung represif dan sepihak tersebut semakin menambah ruwet permasalahan di kaki lima.

Franz Magnis-Suseno dalam tulisannya memandang fenomena penggusuran sebagai peristiwa yang ironis dan tragis karena tidak sesuai dengan UUD 1945 yang mewajibkan negara memelihara orang miskin (*Kompas*, 28 November 2003). Bagi Franz, jangankan dipelihara, menciptakan pekerjaan untuk kelangsungan hidup dirinya dan keluarganya saja malah dilarang dan digusur. Yang lebih menyakitkan lagi, setelah melakukan penggusuran, pemerintah seolah tidak peduli sedikit pun pada nasib PKL. Adalah ironi bila pemerintah membiarkan rakyatnya hidup lapar dan menderita, bahkan tega menyengsarakan rakyat.

Penggusuran hanyalah salah satu bentuk cara pemerintah menekan PKL. Beragam bentuk penataan yang dilakukan pemerintah, ujung-ujungnya adalah upaya untuk menghapus PKL dari pemandangan kota. Di Surabaya sendiri,

setelah bulan November 2003, Perda 17/2003 dijadikan senjata utama bagi Pemkot untuk melakukan pengusuran yang berbungkus penataan terhadap PKL. Di mata PKL, keluarnya Perda tersebut menjadi bukti ketidakberpihakan pemerintah kepada rakyat. Hanya demi meningkatkan citra kota Surabaya yang bersih, indah, tertib, dan nyaman, PKL sebagai bagian dari masyarakat miskin kota menjadi tumbal.

### **3.1 Tindakan Represif Pemerintah Kota**

Pengusuran PKL di Surabaya merupakan cerita lama yang sudah amat usang. Meskipun demikian, pengusuran demi pengusuran laksana opera sabun yang tidak berujung pangkal. Pengusuran yang ramai sekali dilakukan oleh Pemkot pada awal tahun 2002 mempunyai akar sejarah dengan persoalan krisis ekonomi yang menimpa bangsa Indonesia.

Paling tidak sejak tahun 1970-an pengusuran PKL sudah berkembang menjadi keputusan Pemerintah Kota, tanpa melalui tawar-menawar dengan PKL itu sendiri. Format penertibannya pun menggunakan kekerasan, tanpa melalui pembicaraan dan sosialisasi. Seluruh rencana pengusuran dilakukan dengan perencanaan tertutup dan dilakukan secara spontan tanpa memberi ruang kompromi terhadap PKL. Begitu juga hasilnya tidak pernah dievaluasi tingkat keberhasilannya dan terkesan hanya untuk menghabiskan dana. Artinya, ketika ada dana untuk penertiban, maka langkah penertiban dilakukan dan ketika tidak ada dana, penertiban terhenti. Berhentinya proses penertiban itu secara langsung diikuti dengan menjamurnya PKL di tempat yang sama maupun di tempat yang lain.

Tinjauan ilmu sosial mengenai PKL sebagai kristalisasi dan respon balik terhadap ketidakmampuan negara dalam menyediakan lapangan kerja di sektor formal, ternyata tidak pernah menjadi bahan pertimbangan pejabat Pemkot dalam melakukan penertiban. Pemkot hanya selalu mencari mangsa dalam melakukan penertiban tanpa mampu berbenah diri untuk meningkatkan kemampuannya dalam menyediakan lapangan kerja di sektor formal. Hal itu bisa disebut sebagai tindakan Pemkot yang irasional, mengingat mereka tahu kalau keberadaan sektor informal sebagai katup pengaman terjadinya pengangguran sebagai akibat kelemahan pemerintah, tetapi tindakannya menggusur mereka yang bekerja di sektor informal (PKL) selalu dilakukan.

Fakta yang tak dapat dipungkiri, usaha di trotoar telah menjadi sandaran hidup banyak manusia yang tersisih dari sektor formal. Ketika Pemkot Surabaya bermaksud untuk menggusur jenis usaha ini, para pedagang kaki limalah yang menanggung akibat yang cukup besar. Melalui penertiban yang dilakukan, secara langsung Pemerintah Kota Surabaya telah mematikan satu-satunya harapan mereka untuk bertahan hidup. Karena itu, seperti yang disampaikan Ed, "*nggusur-  
nggusur itu bikin orang susah. Aku biyen tau kecekel, sak bulan nggarai sumpek. Nggak isa bandani anakku ambek bojoku*". Karena itu pula, Alf mengaku akan berusaha mati-matian mempertahankan tempat berdagangnya. "Saya akan tetap berjualan di sini. Saya di sini buat cari makan, daripada saya mati kelaparan, nggak apa-apa saya perang sama Satpol PP," tukas Alf.

Jadi, adanya pengusuran dimaknai PKL sebagai bentuk tindakan Pemerintah Kota yang menyengsarakan PKL. Betapa tidak, PKL tidak lagi

mendapat penghasilan dari usahanya, sementara mereka harus menghidupi anggota keluarganya. Seluruh anggota keluarga yang tidak tercukupi kebutuhannya oleh kepala keluarga pun akan merasakan penderitaannya.

Bila dibandingkan dengan pendapat Yudistira Garna (1988: 8) bahwa sektor informal mengandung bobot sosial yang lebih sarat daripada sektor formal. Ketika kepala keluarga yang mempunyai kegiatan inti di sektor informal menganggur, maka anggota keluarga yang membantu kegiatan kepala keluarga di sektor informal juga akan menganggur. Kondisi seperti ini menyebabkan upaya subsistensi kadang sulit dipenuhi. Mereka selama ini tidak mempunyai penghasilan lebih, artinya pendapatan hari itu hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup hari itu juga, sehingga tidak ada kesempatan bagi mereka untuk menyisihkan untuk keperluan mendatang. Akibatnya, ketika mereka menganggur, maka mereka akan kesulitan memenuhi kebutuhan hidupnya.

Mengomentari berbagai kebijakan Pemerintah Kota tentang pengusuran PKL yang berbungkus dengan kata penataan, PKL mengaku bahwa dirinya memang perlu untuk dibina bukan dibinasakan. Pembinaan menurut pemahaman PKL tidak bisa disamakan dengan pengusuran. Pembinaan PKL dasarnya merupakan upaya membantu PKL baik dari permodalan, tempat, pemasaran, dan sumber daya manusianya. PKL pada prinsipnya juga setuju kalau ditertibkan dalam berjualan terutama yang berada di tengah-tengah jalan. Karena merekalah yang sesungguhnya telah menyebabkan kesemrawutan jalan. PKL mempunyai anggapan kalau saja mereka bisa menata diri secara rapi, tentunya tidak akan

menyulut Pemerintah Kota melakukan pengusuran. Jadi, PKL yang berlaku seenaknya itulah yang menyebabkan PKL yang baik-baik digusur.<sup>12</sup>

Dalam hal pengusuran Ponimin<sup>13</sup> mengatakan:

“Sebenarnya selama ini kalau ada komitmen, masalah PKL bisa diatasi dengan baik. Pemkot ini kan masih punya lahan yang kosong, lahan itu malah ditanami rumput dan hanya digunakan untuk pacaran dan PSK. Apakah rumput itu lebih berharga dibandingkan dengan perut PKL. Masa harga warga PKL lebih rendah dibandingkan rumput.”

Membaca pendapat di atas, pada prinsipnya PKL tidak setuju kalau dirinya digusur. PKL mempunyai pemahaman keberadaan rumput lebih penting daripada dirinya. Padahal yang dimaksud oleh Pemerintah Kota tidak lain adalah bahwa taman kota merupakan paru-paru kota, kalau paru-paru kota tidak ada, maka yang akan sakit seluruh warga kota. Dengan demikian, penjelasan yang diberikan Pemerintah Kota ditangkap salah oleh PKL. Oleh karena itu, Pemerintah Kota perlu memberikan penjelasan lebih detail mengenai alasan mengapa PKL yang berada di atas taman dilarang. Pemerintah Kota harus secara rinci memberikan penjelasan tambahan bahwa merusak taman adalah merusak keindahan, merusak

<sup>12</sup> Hasil wawancara dengan Ian, diperoleh informasi bahwa, “PKL itu perlu dibina bukan dibinasakan. Kami juga berharap kalau kami bisa menjadi pengusaha yang bener. Barang yang saya jual itu kan barang-barang *mateng*. Sehingga kalau diobrak sehari dua kali, ya busuk barang kami pak.” Saya ini *wong kere, yo ra ono sing mbantu*. Berkaitan dengan penertiban yang dilakukan Satpol PP, “Saya setuju PKL ditertibkan, terutama yang di tengah-tengah jalan.” Menurut Ponirin, “Dulu yang ngobrak itu Polantas, kalau sudah ada *ngreng-nggreng*, ya sudah kami lari terbirit-birit.”

<sup>13</sup> Ponimin (35 tahun). Ia berasal dari Jombang. Ia menetap di Surabaya sejak tahun 1990. Ia mengaku pindah ke Surabaya karena di Desanya tidak ada lagi pekerjaan. Dengan bekal ijazah SMP ia pergi merantau ke Surabaya dan bekerja membantu orang lain berjualan sepatu di sektor Trotoar. Meskipun sampai sekarang ita hanya membantu orang lain, namun suatu saat setelah ia merasa mempunyai modal, ia akan berusaha membuka sendiri. Setiap hari ia mengaku dibayar Rp 20.000,00. Dengan uang sebanyak itu, ia merasa kewalahan apabila harus digunakan untuk memenuhi kebutuhan keluarga dengan empat orang anak. Ia merasa usaha PKL mempunyai masa depan yang cerah, karena setiap orang ingin mendapatkan barang dengan harga yang murah. Seingat Ponimin, Ia belum pernah melakukan perlawanan secara radikal. Setiap harinya ia merasakan ada petugas yang mengawasi, namun ia nekad saja berjualan, toh kalau barang dagangannya disita petugas ia tidak merasa rugi.

jantung dan paru-paru kota. Dengan penjelasan ini PKL menjadi semakin sadar bahwa tindakan Pemerintah Kota melarang PKL berjualan di taman, bukan karena Pemerintah Kota lebih sayang sama rumput daripada PKL.

Pandangan yang menolak keindahan kota sebagai dalih untuk menggusur PKL juga diutarakan oleh Ism, yang sehari-harinya berjualan bensin dan tambal ban di Jalan Ahmad Yani, tepatnya di depan Universitas Bhayangkara menyebutkan bahwa alasan yang digunakan Pemerintah Kota untuk menggusur PKL merupakan alasan yang mengada-ada dan dicari-cari. Upaya Pemkot untuk mengembalikan keindahan kota dengan jalan menggusur PKL merupakan sebuah kebijakan yang terlalu dipaksakan dan tidak dapat diterima.

Penggusuran yang hanya menyusahkan PKL juga dikeluhkan Nrt, PKL depan Universitas Bhayangkara. Bapak 3 anak yang telah 17 tahun menjadi PKL mempertanyakan alasan penggusuran yang dilakukan Pemkot, khususnya di daerahnya. Dalam penuturan pedagang warung teh tersebut mengatakan:

“Masalah PKL di A. Yani itu utamanya yang mengganggu jalan di depannya. (Saat ini) nggak ada, semua sudah di pinggir jalan. Memang mengganggu jalan. Itu makan trotoar seperti di depan (Dinas) Pertanian. Itu di atas trotoar. Di atas saluran. Kalau di depannya Ubhara *ndak*, sudah di belakang trotoar, nggak di atas saluran, dan sudah tidak di aliran sungai. Sudah paling belakang, tidak ngganggu siapa-siapa. Tidak mengganggu jalan, fasilitas umum tidak terganggu, kenapa setiap hari *obrak* terus?”

Bagi PKL, ketika lokasi berjualannya sudah tidak mengganggu lalu lintas, tidak mengganggu pejalan kaki, dan tidak berada di atas saluran, maka keberadaannya sudah tidak perlu dipermasalahkan. Ketika mereka tetap saja digusur, berarti Pemerintah Kota memang sengaja mencari-cari kesalahan. Akibatnya PKL menjadi susah.



Dengan melihat banyak keluhan itu, Pemerintah Kota hendaknya lebih arif dalam melakukan pengrusakan. Tidak *digebyah uyah*. Hanya PKL di lokasi-lokasi yang mengganggu kepentingan umum saja seharusnya pengrusakan tersebut dilakukan. Sementara bagi PKL yang tidak mengganggu masyarakat, diberi kebebasan untuk tetap berusaha.

Di mata Arf (42 tahun), penjual *letter* dan stempel di Jalan Embong Malang, "Trotoar itu memang untuk pejalan kaki, saya tahu, memang bukan untuk PKL. Tapi dapat pembeli dari mana kalau nggak jualan di situ, kalau disuruh ke los pasar ya namanya bukan kaki lima lagi". Memang ia mengakui, bahwa kehadiran PKL di beberapa ruas jalan tertentu dapat mengganggu keindahan kota. Akan tetapi, ia menolak jika penyebab kesemrawutan kota itu hanya dialamatkan kepada PKL. Bahkan dengan lantang ia berani menantang Pemkot. Baginya, banyak kebijakan yang ditempuh Pemkot yang justru merusak pemandangan kota, salah satunya tentang penataan reklame. "Keberadaan PKL di depan plaza seperti SOGO dapat kita maklumi. Kan gak bagus kelihatannya. Tapi kalo ngomong keindahan kota saya berani nantang. Reklame seperti itu, apa keindahan kota. Jangan alasan keindahan kota, bukan. *Wong* saya juga orang Surabaya asli. Saya juga senang Surabaya bersih dan hijau," tegas Arf.

Berkaitan dengan keindahan, PKL juga mempunyai pemahaman bahwa keberadaan dirinya jauh lebih penting dibandingkan dengan papan-papan reklame. Keberadaan papan-papan reklame menurut PKL mempunyai andil jauh lebih besar dalam membuat suasana kota menjadi semrawut. Oleh karena itu, PKL tetap ingin melawan kalau keberadaannya dianggap sebagai satu-satunya penyebab

kesemrawutan kota. Karena ketika mereka tidak melawan, maka mereka akan kehilangan penghasilan dan seluruh keluarga akan menjadi susah.

Dalam pandangan Garna (1988) *self sufficient economy* pelaku sektor informal akan terganggu ketika mereka tidak berjualan sehari saja, karena penghasilan mereka untuk memenuhi kebutuhan langsung mereka. Dengan demikian, *natural economy* pelaku sektor informal sangat rentan dengan gejolak sosial, ekonomi, dan politik. Meskipun gejolak itu sangat kecil, akan tetapi dampak terhadap *natural economy* mereka sangat besar, apalagi gejolak tersebut sebagian besar dialami oleh PKL yang tergusur. Mereka akan sangat menderita karena *self sufficient economy* mereka sangat terganggu. Kondisi ini tidak bisa ditutup dengan segera karena modal mereka bisa jadi telah digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, begitu juga lapak yang biasa digunakan untuk berjualan yang juga sebagai modal usaha belum tentu masih utuh. Mereka masih perlu mengadakan alat peraga yang bagi mereka tidak murah harganya. Dengan rangkaian ilustrasi di atas, dapat dipahami bahwa penggusuran memang benar-benar dapat mengganggu *self sufficient economy* PKL, sekaligus menyebabkan PKL beserta anggota keluarganya menjadi susah.

### 3.1.1 Tindakan Obrakan

Hadirnya PKL di tengah ruang kota merupakan potret pilihan aktivitas ekonomi masyarakat seiring dengan krisis ekonomi yang belum juga usai. Bagi PKL, berjualan di sudut-sudut kota memberi peluang besar untuk menggaet pembeli yang umumnya dari kalangan kelas menengah bawah. PKL bukanlah patologi ekonomi, sebaliknya diyakini sebagai penyangga kekuatan ekonomi

rakyat (Muharram, Surabaya Pagi, 28 Agustus 2003). Kehadirannya menumbuhkan budaya ekonomi yang lebih mandiri, *feasible* bagi jalinan rantai ekonomi yang menguntungkan semua pihak. Bidang usaha ini mampu menjadi katup pengaman dalam krisis ekonomi karena menyerap begitu banyak tenaga kerja yang juga berpotensi untuk mempertebal kas PAD pemerintah daerah.

Namun kenyataan ini bertolak belakang dengan paradigma yang diusung oleh pengelola kota dalam menata PKL. Menurut paradigma estetika yang lazim dianut oleh pemerintah daerah, termasuk juga Pemkot Surabaya, menjamurnya PKL di sudut-sudut kota dipertentangkan dengan upaya untuk menciptakan keindahan kota. Keberadaan PKL di tengah-tengah ruang kota selalu menambah buram wajah kota. Sebagai akibatnya, kebijakan-kebijakan penataan PKL yang didengung-dengungkan oleh Pemkot tidak bisa lepas dari upaya untuk mematikan jenis usaha ini. Kondisi ini merupakan sebuah ironi, di mana pada saat negara belum mampu menciptakan lapangan pekerjaan yang layak bagi warganya, malah menggusur upaya rakyatnya untuk mencari penghidupan secara mandiri. Apalagi setelah krisis yang melanda Indonesia pada tahun 1997 yang akhirnya menghancurkan sektor formal, maka sektor informal, termasuk PKL di dalamnya, menjadi alternatif sebagai tempat menggantungkan hidup.

Banyak PKL yang mengeluhkan kebijakan Pemkot yang cenderung represif dalam menghadapi mereka. Secara psikologis, operasi penertiban yang dilakukan Pemkot setiap hari berdampak pada rasa was-was yang ditanggung PKL ketika menggelar usahanya. "Saya jadi was-was, khawatir jangan-jangan obrakan menimpa kita. Kalau nanti menimpa saya, saya kabur aja, Mas. Kalau obrakannya

lewat, ya buka lagi. Gimana lagi Mas, punya tanggungan anak masih sekolah,” tutur MS. Senada dengan MS, Lo juga mengeluhkan penertiban yang dilakukan Pemkot. Menurut Lo, “Kebijakan Pemkot *sing ngerugikna iku kayak obrakan iku, nyambut gawe dadi nggak isa tenang. Tolah-toleh*”. Sementara bagi Ed, penertiban yang dilakukan Pemkot ikut berperan dalam mengurangi penghasilannya. “*Ngobrak-ngobrak, wayae wong nggarapna mlayu. Awak katene usaha dadi nggak tenang. Bingung arep kerja,*” tutur Ed kesal.

Berdasarkan data di atas, tidak ada makna lain dalam proses penataan itu kecuali pengobran. Dengan kata lain, tidak tersirat sedikit pun dalam benak PKL, proses penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota sebagai proses pembinaan atau pemberdayaan. Proses penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dimaknai sebagai proses pengobran.

Karena itu, penertiban PKL merupakan permasalahan yang dilematis, bahkan bagi PKL sendiri. Dalam penuturannya, Lo menyebutkan, “*Karepku ya ben nggak usah diobrak, Mas, ngana wae. Tapi kadang-kadang ya serba repot mas, kadang-kadang nek nggak diobrak iku wong wong iku rata-ratane dipermanen*”. Meskipun demikian, para PKL tetap mengharapkan solusi yang terbaik bagi semua pihak. Seringkali mereka merindukan kebijakan yang ada di era SSp. Seperti halnya Lo, yang dalam pandangannya, “*Biyen iku pas zamane SSp iku enak mas, nggak ana obrakan, tapi nek mari ringkesi. Engko nek katene dodol maneh, tapi nek wes mari ya diringkesi ..... Pengerku isa koyok zamane SSp biyen, pokoke nek wes mari yo diringkesi*”.

Menurut Nur<sup>14</sup>, “Kita ini punya alam pikir sendiri. Gak muluk-muluk. Kita ini hanya butuh makan murah sehari-hari. Kalo kita diobrak terus bagaimana kita cari makan sehari-hari itu? Kami ini bukan penyakit kota, asal tidak menimbulkan kekumuhan dan merusak keindahan atau mengganggu lalu lintas, saya kira tidak masalah.”

Berkaitan dengan penataan PKL Umr<sup>15</sup> mengatakan:

*“PKL iku wis berpuluh-puluh tahun mas, masa BDH gek wingi wae dadi Walikota arep ngilangi PKL, ya gak is mas. Duwe duit pira mas Pemkot kok arep ngopyak PKL, ya gak nutut mas.”*

(PKL sudah ada bertahun-tahun mas, mana mungkin BDH yang baru kemarin saja jadi walikota mau menghilangkan PKL, ya tidak bisa mas, punya uang berapa mas Pemkot mau menghilangkan PKL, ya tidak mungkin mas.)

Dengan kondisi seperti itu, PKL pada umumnya berharap Pemkot tidak selalu mengobrak-obrak PKL, tetapi mencari solusi terbaik, guna penataan lebih lanjut, sehingga PKL tidak merasa dirugikan. Dengan harapan PKL yang seperti itu, berarti proses penataan yang selama ini telah dilakukan oleh Pemerintah Kota

<sup>14</sup> Nur (35 TAHUN). Sejak tahun 1989 ia sudah berjualan Sepatu Sandal di Embong Praban. Ia ke Surabaya hanya mengikuti teman. Mulai jam 09 pagi ia membuka barang dagangannya dan tutup pada malam hari. Dengan satu anak, Nur kontrak di belakang Jalan Praban seharga Rp 35.000. dengan modal Rp 2 juta, Nur dapatkan penghasilan bersih antara Rp 10 ribu hingga Rp 30 ribu. Nur memilih Jalan Praban sebagai lokasi usaha, karena tempat ini ramai dikunjungi orang. Setiap hari ia harus membayar iuran seribu rupiah untuk uang kebersihan dan keamanan. Mengingat setiap hari selalu diawasi petugas, ia mohon kepada petugas agar tetap bisa berjualan sepatu di Jalan Praban sampai malam hari karena untuk cari makan.

<sup>15</sup> Berdagang bukan hal baru bagi Umr. Sebagai anak seorang pedagang, Umr mempelajari banyak kiat-kiat dagang langsung dari ayahnya sepulang sekolah. Kedekatannya dengan Sang Ayah ikut mempertebal jiwa dagang yang dimiliki Umr, sehingga tidak aneh jika dari lima bersaudara, hanya Umr seorang yang mempunyai minat dagang. Setelah menyelesaikan pendidikan menengah atasnya, Umr memutuskan untuk bekerja. Pada saat itu, Umr bekerja sebagai seorang sales sepatu. Kehidupannya berubah pada tahun 1998. Sakit yang diderita ayahnya memaksa Umr untuk menggantikan Sang Ayah mengelola usaha keluarga. Sampai saat ini, Umr masih mengelola usaha peninggalan ayahnya tersebut. dalam sehari, Umr mampu memperoleh keuntungan sebesar Rp 10 ribu. Dari mengelola usaha ayahnya itu pula yang mengantarkan Umr menjadi salah satu PKL yang memenuhi sudut-sudut jalan Kota Surabaya.

tidak lebih dimaknai sebagai proses pengobrokan daripada ditata, dibina, atau diberdayakan.

### 3.1.2 Proses Relokasi yang Tidak Dikehendaki PKL

Upaya penataan PKL yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya ada juga yang berbentuk pemindahan atau relokasi PKL. PKL dipindahkan dari jalur-jalur utama Surabaya ke jalur-jalur yang 'sepi' menurut pemahaman PKL. Pertimbangan yang mendasari kebijakan relokasi tersebut lebih disebabkan oleh jalur utama tersebut merupakan jalur dengan kepadatan lalu lintas yang tinggi, sehingga keberadaan PKL di sana dapat menimbulkan kemacetan. Selain itu, wilayah yang berada pada jalur utama merupakan pusat kota yang banyak terdiri dari kawasan pertokoan dan perkantoran dengan nilai ekonomis dan strategis yang besar. Keberadaan PKL pada jalur-jalur tersebut dianggap dapat menurunkan nilai kawasan tersebut.

Tetapi upaya Pemkot untuk merelokasi PKL bukan merupakan pekerjaan mudah. Selain dihadapi oleh kesulitan mencari lokasi untuk tempat relokasi, seringkali terjadi usulan relokasi yang disampaikan Pemkot ditolak oleh PKL. Sikap PKL ini dikeluhkan oleh ETj, Kabang Perekonomian Pemkot Surabaya. Dalam penuturan ETj, "Masyarakat tidak ingin daerah sekitarnya menjadi semrawut dan kumuh. Hal-hal seperti ini belum banyak diketahui LSM dan perwakilan PKL, bahwa tidak mudah mencari lokasi untuk tempat relokasi. Kalaupun ada relokasi, justru PKL sendiri yang menolak,"

Sikap PKL yang menolak relokasi sesungguhnya dapat dipahami, mengingat relokasi dipahami PKL sebagai bentuk menjauhkan PKL dengan

pembeli. Dengan demikian, sandang pangan PKL akan mati. Penghasilan PKL menurun, dan upaya untuk menghidupi anggota keluarga semakin sulit.

PKL juga mempunyai keyakinan bahwa tempat baru setelah relokasi tidak akan seramai tempat sebelumnya. Hal ini sesuai dengan filosofi “ada gula ada semut” yang dianut PKL dalam memilih tempat untuk melangsungkan aktivitas ekonominya. Alasan PKL berjualan di suatu tempat tidak dapat dilepaskan dari nilai strategis tempat tersebut. Strategis di sini dimaknai sebagai kawasan tempat berlalu-lalangnya warga kota, daerah yang selalu didatangi oleh penduduk kota, kawasan yang selalu padat pengunjung. Seandainya tidak strategis maka tidak akan ada PKL yang berjualan di tempat tersebut. Dengan keyakinan itu tidak mengherankan apabila PKL menolak tindakan relokasi.

Kondisi di atas, sama dengan pendapat Chozin Soen'an (1995:39) ketika meneliti “Perilaku Sektor Informal Pedagang Kaki Lima dalam Pemasaran” yang menyimpulkan bahwa PKL akan menempatkan barang dagangannya sedekat mungkin dengan calon pembeli. Dengan upaya itu, berarti PKL telah melaksanakan fungsi AIDA (*Attention, Interest, Desire, dan Action*) yaitu suatu proses timbulnya perhatian, yang diikuti keinginan untuk memiliki dan kemauan untuk membeli dan berakhir dengan dilaksanakannya tindakan membeli oleh calon pembeli potensial.

Penuturan Umr, penjual es dorong, dapat menggambarkan pola PKL dalam memilih tempat berdagangnya, “Saya mau jualan di sini karena ramai, kalau tidak ramai, ya saya tidak di sini. Kalau dipindah, ya kiamat. Pelanggan hilang semua, saya mau makan apa. Lagi pula, saya harus mencari pelanggan

baru.” Karena itu Umr akan selalu menolak relokasi walau dengan cara apa pun. Ia akan tetap berjualan di tempatnya, meskipun setiap hari tempat jualannya dipindah oleh petugas. “Meski sehari dipindah tujuh kali, saya tetap akan berjualan di sini,” tegasnya.

Apa yang dilakukan oleh Umr, pada dasarnya telah melakukan dua hal sekaligus, yaitu fungsi lokasi dan fungsi promosi. Fungsi lokasi yakni dengan memilih lokasi yang bagus, strategis akan memudahkan pembeli untuk membeli barang dagangannya. Sedangkan fungsi promosi terjadi karena di tempat yang strategis itu, semakin banyak orang mengetahui keberadaannya.

Fungsi lokasi dan promosi sebenarnya juga telah dilakukan oleh Mli<sup>16</sup>, penjual striker dan asesoris. “Kalau saya dipindah, ya habis lah hidupku. Anakku mau makan apa. Ya kalau sehat, kalau anak saya sakit mau berobat pakai apa. Pindah ke kampung juga tidak punya tanah, tidak bisa mencangkul lagi. Mau buruh juga tidak ada lagi yang mau memburuhkan.” tutur Mli. Bagi Mli, PKL sudah merupakan satu-satunya mata pencaharian yang tidak bisa ditinggalkan lagi. PKL sudah merupakan sumber penghasilan dan penghidupan bagi dirinya, istri dan anaknya. Seluruh kebutuhan keluarga dari makan, perumahan, dan

<sup>16</sup> Mli (25 tahun). Ia menjadi PKL sejak tahun 1997, sebelumnya ia hanya sebagai buruh tani di desanya-Madura. Mengingat di daerah asal tidak ada pekerjaan lain selain buruh tani, ia bertekad meninggalkan kampung halamannya menuju Surabaya untuk mengadu nasib. Nasib baik belum berpihak kepadanya, setiap melamar menjadi pegawai perusahaan, selalu gagal alias ditolak. Ketika uang sudah tidak punya lagi, kembali ke desa juga tidak mungkin, maka ia memutuskan untuk ikut teman berjualan kaca mata. Kalau tidak ada pengobrokan, maka sudah dapat dipastikan Mli membuka barang dagangannya hingga larut malam, tetapi kalau ada penertiban maka ia menutup dulu usahanya. Pemuda yang mengaku tamat Mt situ saat ini mampu mengantongi penghasilan bersih Rp 30 ribu/hari, sedangkan modal yang dibutuhkan hanya Rp 500,00. Untuk melanggengkan usahanya ia setiap hari rela membayar Rp 1.000,00. dengan uang itu usaha mereka ‘aman’ dan tempat berjualan mereka bersih.



kesehatan bersumber dari PKL. Kalau usahanya sepi dari pembeli karena dipindah, maka kehidupannya akan sangat terganggu.

Kalau melihat hasil penelitian yang dilakukan oleh Mazumdar (1985), faktor lokasi usaha mempunyai pengaruh yang jauh lebih besar dibandingkan dengan lamanya usaha, skala usaha, faktor sumber daya dalam mempengaruhi pendapatan PKL. Dengan demikian, lokasi yang strategis mempunyai andil yang sangat besar bagi pendapatan PKL. Begitu juga hasil penelitian Horizonte (1973) menyimpulkan bahwa faktor struktural seperti lokasi usaha, mempunyai pengaruh yang lebih besar terhadap pendapat PKL dibandingkan faktor-faktor sumber daya manusia seperti pendidikan dan pengalaman (Tjitro Resmi, 1995:69). Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila Rhm, mengatakan, "Semua PKL itu mas pinginnya di tempat yang semula mereka jadikan tempat jualan, bisa jualan dengan tenang tanpa gangguan. Masalah relokasi itu saya lihat dulu tempatnya, kalau tidak strategis mending nggak perlu karena hanya menambah tersiksa saya. Cukup di sini saja nggak apa-apa kok." Bagi Rhm, tempat berjualan baru yang tidak ramai hanya akan menyedihkan mereka. Mereka tidak bisa lagi mendapatkan penghasilan yang memuaskan. Alasan ini diperkuat oleh pendapat Lo, PKL tambal ban di depan Sogo, yang mengatakan, "*Aku nggak gelem nek direlokasi. Ramene ndek kene. Sandang panganku nang kene. Nek dipindah kan mati sandang panganku*" (Saya tidak mau kalau direlokasi, ramainya di sini, sandang panganku di sini).

Sementara Nrt, yang berjualan jajan pasar dan teh di Jalan A. Yani depan Universitas Bhayangkara, pada dasarnya tidak menolak relokasi asalkan para PKL

dipindahkan ke tempat yang strategis. Bagi Nrt, “Dipindahkan kalau lokasinya di tengah sawah siapa yang beli? Di sini saja suruh jualan makanan siapa yang mau beli? Dipindah mau, bilangny siapa PKL itu *nggak kenek diatur*? Itu alasannya pemerintah aja. Mau diatur, dikasih solusi yang baik. Tempatnya yang mana? Kalau tempatnya di tengah sawah, sepi, siapa yang beli? Apalagi jualan makanan *mateng*, kalau *nggak laku*, besok sudah *nggak bisa dimakan lagi*”. Begitu juga beberapa penjual plat nomor kendaraan bermotor (*letter*) dan stempel di Jalan Embong Malang yang menolak relokasi karena tempat tersebut ramai.

Contoh kegagalan relokasi yang pernah dilakukan Pemkot dapat dilihat pada kasus relokasi PKL dari Jalan Panglima Sudirman dan Jalan Yos Sudarso ke Jalan Kembang Jepun. Beberapa pedagang yang direlokasi ke Kembang Jepun mulai kembali berjualan ke tempat lamanya karena merasa di Kembang Jepun sepi pembeli. Seandainya mereka bertahan di sana bisa jadi mereka menjadi bangkrut. Akhirnya banyak pedagang yang tetap membuka rombongnya di tempat asal, sedangkan di Kembang Jepun adalah cabangnya. Tanpa melakukan hal itu, PKL akan merasa terputus sumber penghidupannya.

Membaca uraian di atas, pada dasarnya PKL merasa, setiap upaya yang dilakukan oleh Pemkot baik berupa penggusuran, relokasi, dan berbagai bentuk penataan lainnya selalu dimaknai sebagai tindakan Pemkot untuk mematikan sumber penghidupan PKL.

Kebijakan-kebijakan Pemkot yang selama ini merugikan PKL, secara langsung telah mematikan satu-satunya harapan mereka untuk bertahan hidup. Karena itu, seperti yang disampaikan Ed, “*nggusur-nggusur itu bikin orang susah*”.

*Aku biyen tau kecekel, sak bulan nggarai sumpek. Nggak isa bandani anakku ambek bojoku*". Karena itu pula, ALf mengaku akan berusaha mati-matian mempertahankan tempat berdagangnya. "Saya akan tetap berjualan di sini. Saya di sini buat cari makan. Daripada saya mati kelaparan, nggak apa-apa saya perang sama Satpol PP," tukas ALf. Senada dengan ALf menurut MI, "Kalau bicara soal perut itu kan urusan lain, kalau perut udah lapar itu kan nggak bisa ditahan, cuma sampai kapan harus *nahan* ini khan yang jadi masalah, kalau sudah *ngempet keseringan ya ngene iki*".

Roh memiliki pendapat serupa yang menolak rencana Pemkot untuk merelokasi tempat berdagangnya. Penuturan Roh, penjual es dorong, dapat menggambarkan alasan PKL menolak relokasi yang ditawarkan Pemkot, "Saya mau jualan di sini karena ramai, kalau tidak ramai, ya saya tidak di sini. Kalau dipindah, ya kiamat. Pelanggan hilang semua, saya mau makan apa. Lagi pula, saya harus mencari pelanggan baru." Karena itu Pak Roh akan selalu menolak relokasi walau dengan cara apa pun. Ia akan tetap berjualan di tempatnya, meskipun setiap hari tempat jualannya dipindah oleh petugas. "Meski sehari dipindah tujuh kali, saya tetap akan berjualan di sini," tegasnya.

Dari penuturan di atas, tampak jelas bahwa motivasi utama PKL untuk tetap bertahan di pinggir jalan tidak dapat dilepaskan dari motif ekonomi yang mereka yakini. Pada dasarnya mereka menyadari konsekuensi dari keputusan mereka untuk menggelar dagangan di pinggir jalan. Mereka pun memiliki cita-cita yang jauh lebih besar dari sekadar berjualan di tepi trotoar. Kalaupun akhirnya pilihan itu yang mereka ambil, hal itu tidak dapat dilepaskan dari keterbatasan

kemampuan ekonomi mereka. Pemerintah dalam hal ini perlu menggali lebih dalam motivasi PKL dalam berwirausaha, dan tidak sekadar menerapkan kebijakan penataan yang malah mematikan usaha mereka. Sebagai penyelenggara negara, sesungguhnya pemerintah memiliki kewajiban untuk menjamin kelangsungan hidup rakyatnya. Alih-alih memenuhi tugas tersebut, pemerintah malah bertindak sebaliknya dengan mengikis kreativitas rakyat yang mencoba melihat celah di antara ketidakmampuan negara dalam menciptakan lapangan pekerjaan di sektor formal. Penataan PKL bukanlah sebuah langkah yang keliru. Namun jika tidak diiringi dengan upaya-upaya konstruktif untuk memperbaiki derajat kehidupan pelaku-pelakunya, sampai kapan pun upaya Pemkot untuk menjauhkan PKL dari jalanan hanya akan memancing resistensi dari PKL.

Pendapat di atas, apabila dibandingkan dengan tesis Scott (1985) terasa sangat tepat. Karena para pelaku sektor informal melakukan perlawanan juga lebih disebabkan oleh (1) mereka melihat telah terjadinya ketidakadilan sosial yang menimpa dirinya. Pemerintah secara tidak adil telah menggusur mereka tanpa menyediakan tempat yang sama atau lebih baik. (2) Posisi perekonomian mereka terancam, maka mereka akan mencoba mempertahankan dan melakukan perlawanan.

### **3.2 Kebijakan/Perda yang Tidak Memihak PKL**

Di tengah gencarnya upaya Pemkot untuk menata PKL di Surabaya, Pemkot Surabaya bersama DPRD Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 17 tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL. Perda ini sekaligus berfungsi sebagai payung hukum atas segala kebijakan dan program-

program yang ditempuh Pemkot dalam hubungannya dengan PKL. Bagi Pemkot, Perda yang telah disahkan oleh DPRD Kota Surabaya tersebut telah mengakomodasi seluruh kepentingan masyarakat, termasuk PKL. Klaim ini didasarkan pada proses penyusunan Perda tersebut sebelum disahkan, di mana Bagian Perekonomian Pemkot Surabaya selaku *leading sector* pembinaan PKL telah mengundang seluruh perwakilan PKL dan LSM guna menjangkau aspirasi sebagai bahan Perda tersebut. Lebih jauh, ETj, Kabag Perekonomian Pemkot Surabaya, mengatakan Perda tersebut merupakan hasil inventarisasi usulan dari berbagai kalangan yang kemudian disusun dan dirumuskan menjadi Perda PKL (Bhirawa, 29 September 2003).

Namun, tidak demikian halnya dengan PKL. Di mata PKL, Perda tersebut merupakan produk sepihak dari Pemkot tanpa memperhatikan keinginan PKL. Bagi PKL, selain isinya dianggap merugikan, mereka merasa ditelung oleh pengelola kota karena tidak diajak berbicara dalam proses pembuatan Perda tersebut. Bertolak belakang dengan pernyataan Pemkot yang menyebutkan bahwa Perda tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima telah mewakili seluruh aspirasi PKL, di mata PKL sendiri Perda tersebut lahir tanpa mengakomodasi kepentingan PKL Surabaya. Dalam pernyataannya yang dimuat *Harian Surabaya News* edisi 29 September 2003, CA (Ketua PPKLS) menyebutkan lahirnya Perda tersebut sebagai wujud arogansi Pemkot Surabaya. "Hal ini menunjukkan betapa arogannya Pemkot dan DPRD Surabaya," kata CA. CA dengan lugas menyoro Perda PKL no. 17 tahun 2003 yang tidak lain sebagai legalitas Pemkot untuk membunuh kehidupan PKL.

PKL, menurut CA, pada dasarnya tidak keberatan dengan adanya Perda tersebut. Hanya dalam Perda tersebut terdapat beberapa pasal dan ayat yang sangat krusial karena merugikan PKL. Di antaranya adanya aturan PKL ber-KTP Surabaya, penggusuran tanpa ganti rugi, sanksi denda sebesar Rp 5 juta dan atau kurungan selama enam bulan serta kewenangan walikota untuk menetapkan, memindahkan, dan menghapus lokasi PKL.

"Pasal-pasal tersebut jelas-jelas merugikan PKL. Selama ini lingkup kerja mereka jelas di ruang terbuka. Masa PKL harus memiliki kasir, jelas itu tidak mungkin. Lagi pula denda sebesar itu dijatuhkan, apa pendapatan PKL juga sebesar itu. Jelas-jelas Perda ini banyak merugikan kami sebagai pedagang kecil yang modalnya juga pas-pasan. Kami para pedagang menolak dengan tegas Perda PKL yang pada akhirnya merugikan pihak kami," (CA, dalam Memorandum, 28 September 2003)

Jadi menurut PKL, kalau walikota berwenang untuk menetapkan, memindahkan, dan menghapus lokasi PKL, berarti walikota bisa semaunya untuk menggusur PKL. Bisa jadi PKL yang sudah menetap bertahun-tahun tidak diberi pesangon kalau lahan yang mereka tempati tidak boleh lagi digunakan untuk berjualan. Mengomentari kewenangan walikota tersebut, PKL menganggap bahwa aturan yang dibuat menunjukkan sifat otoriter walikota.

Akibat kebijakan yang sepihak tersebut, muncul resistensi dari PKL. Perlawanan terhadap Perda yang dilakukan oleh PKL terjadi karena penyusunan Perda itu tidak mengikutsertakan PKL. PKL memahami kalau PKL diikutsertakan dalam penyusunan, PKL tentu merasa terikat, tetapi berhubung PKL tidak diikutsertakan dalam penyusunan Perda, maka tidak ada ikatan bagi PKL untuk

mentaati peraturan tersebut. Bahkan pada waktu Perda itu masih berupa Raperda, juga sama sekali tidak pernah disosialisasikan kepada PKL.<sup>17</sup>

Menurut Shrn<sup>18</sup>, “*Sak durunge* Perda itu diketok, apakah ada sosialisasi terhadap PKL? Kan tidak. *Masak* sosialisasi pada waktu Perda sudah jadi, apa gunanya? Kalau mau sosialisasi ya sebelum Perda itu jadi sehingga kami bisa *urun rembug*.” Senada dengan Shrn, dalam pandangan CA, “Jika mereka (Pemerintah Kota) sangat berkepentingan terhadap PKL, maka seharusnya para PKL diajak bicara. Selama ini tanpa ada pembicaraan, tahu-tahu sudah keluar Perda No. 17 tahun 2003.” (Republika, 6 Desember 2003).

Menyoroti Perda tersebut, PKL mempunyai pemahaman bahwa Perda yang ada sekarang ini harus direvisi karena proses penyusunannya tidak menyertakan PKL, dan Perda yang ada sekarang ini sangat merugikan PKL. Oleh karena itu, PKL mengusulkan agar dalam proses penyusunan Perda, PKL selalu

<sup>17</sup> Dalam hal penyusunan Perda, banyak PKL yang menyesalkan kalau dirinya tidak diajak berbicara. Seperti yang dituturkan CA, “Kami semua itu dianggap orang yang tidak bisa bicara. Kami semua itu dianggap tidak punya konsep dalam penataan PKL. Kami sendiri mempunyai konsep yang mungkin lebih bagus daripada konsepnya mereka.” Dalam kesempatan yang berbeda Sunardi mengusulkan, “Dalam rangka penyusunan Perda harus melibatkan secara penuh wakil dari PKL sehingga yang muncul dalam Perda itu ada empat kepentingan yang meliputi kepentingan tata kota, kepentingan masyarakat, kepentingan PKL, dan kepentingan instansi pemerintah terkait.”

<sup>18</sup> Shrn (24 tahun). Setelah tamat SMA tahun 2000 ia langsung mengikuti temannya berjualan sepatu sandal di Jalan Praban. Ia lahir dan besar di Bojonegoro. Sejak di bangku SMA ia sudah senang bekerja membantu orang tua di sawah. Saat ini ia telah beristri dan dikaruniai seorang anak. Setiap tahunnya ia bersama keluarganya harus membayar uang kontrakan sebesar Rp 1,5 juta. Dengan modal Rp 5 juta ia mampu meraup keuntungan bersih Rp 50 hingga 100 ribu/hari. Modal sebesar itu ia peroleh dengan cara hutang dengan Bank Plecit, dan ia harus mencicil sebesar Rp 300 ribu/bulan selama 24 bulan. Tiap bulan ia harus iuran sebesar Rp 30 ribu. Uang itu digunakan untuk kebersihan, keamanan, dan keperluan lain-lain, seperti memberi uang rokok pada petugas Satpol PP.

diikutsertakan. PKL tidak mau dirinya dianggap seperti sampah yang tidak berguna.<sup>19</sup>

Menurut AR ketua APKLI (Asosiasi Pedagang Kaki Lima) Jawa Timur, pada waktu menunggu Perda, "PKL memang masih tiarap. Tetapi setelah Perdanya seperti ini, PKL harus bangun. *Masak Plasa*, Supermarket, Minimarket, dibiarkan tumbuh sampai pelosok-pelosok, kok PKL diobrak-obrak terus." AR menilai Perda tersebut belum menempatkan posisi PKL pada tempat yang semestinya. Sektor usaha *wong cilik* ini hanya dijadikan *kalah-kalahan* saja, sedangkan yang dimenangkan adalah Pemkot. Meski judulnya penataan dan pemberdayaan PKL, namun posisi tawar PKL di hadapan Pemkot sangat rendah. Meski mereka sudah mengantongi Tanda Daftar Usaha (TDU), ketika Pemkot hendak menggusur, PKL tidak ada yang bisa menghalangi. Bahkan pedagang tidak mendapatkan ganti rugi sepeser pun. "Yang terbayang dari Perda ini tidak ada pemberdayaannya, tapi malah penggusurannya, tanpa lahan pengganti dan ganti rugi apa pun. Ini jelas membuat PKL tambah resah," kata AR.

Pernyataan AR tersebut mendapat dukungan dari Rdh, yang melihat munculnya Perda PKL menunjukkan paradigma berpikir pemerintah dalam menata PKL masih disemangati oleh pemikiran yang kuno. Pemkot masih memandang PKL bukan sebagai pelaku ekonomi yang diakui. Pemkot hanya berpikir tentang keindahan dan kenyamanan kota, bukan bagaimana

---

<sup>19</sup> Dalam sebuah pernyataannya yang dimuat oleh Harian Bhirawa, 7 November 2003, CA menunjukkan kekecewaannya terkait dengan kelahiran Perda No. 17 tersebut. "Sungguh saya sangat menyesalkan sikap dewan yang tidak pernah mendengar aspirasi kami selama pembuatan Perda. Layaknya sebagai rakyat tentunya para wakil rakyat harus mampu menampung seluruh aspirasi para PKL. Tidak seperti saat ini. Karena itu, kami mendesak agar Perda PKL dihapus saja. Sejak awal kami sudah memberikan masukan tetapi tidak digubris."



memaksimalkan PKL untuk mendukung pengembangan kota. "Pemikiran Pemkot mengalami stagnasi (kemandekan) dan itu sudah kuno. Melihat PKL sebagai kendala keindahan kota, penyandang masalah sosial. Makanya saya kira tidak ada pilihan lain selain dibatalkannya Perda ini. Pokoknya, sekali tolak tetap tolak," tutur sesepuh PKL Simo ini.

Bagi PKL sendiri, upaya untuk menata PKL bukanlah hal yang mustahil, asalkan Pemkot dalam melakukan penataan terhadap PKL, hendaknya memperhatikan berbagai hal, antara lain, faktor ekonomi rakyat miskin, baik sebagai PKL maupun sebagai konsumen. Sgy misalnya mengatakan, "Penataan PKL harus tepat guna, tidak *gebyah uyah/ngawur*, mengingat warga Surabaya tidak semuanya kaya dan mampu sehingga harus ada PKL pada ruas-ruas jalan tertentu untuk menyerap konsumen yang tertentu juga. Tidak harus sama seperti Kya-Kya yang menghabiskan dana besar hanya dinikmati segelintir orang, tetapi beri motivasi pada PKL, sepanjang tidak mengganggu lalu lintas maupun ketertiban umum." Lebih lanjut Sgy menyarankan kepada Pemkot untuk berdialog dengan PKL mengenai penataan yang baik. "Mari mengadakan dialog antara Pemkot, DPRD, PKL, dan para tokoh yang merasa peduli dengan keadaan kota Surabaya, mencari kata sepakat sampai bisa menghasilkan aturan yang saling menunjang dan menguntungkan, dan selanjutnya akan tercipta suasana yang kondusif, enak, aman, nyaman, dan PKL tidak akan melanggar aturan," tegas Sgy.

Hal senada juga disampaikan CA. Ia mengatakan, "Sebenarnya *uneg-uneg* saya sudah saya sampaikan ke semua pihak, baik Muspika maupun Pemerintah Kota. Bahwa sebenarnya penataan PKL itu sangat mudah asal pedagang kaki lima

itu diorangkan.” Selanjutnya CA mengatakan bahwa, “Strategi saya sederhana saja dan ini akan menjadi suatu keberhasilan yang sangat besar yaitu adanya kebersamaan antara PKL dan Pemerintah Kota.” Bagi CA, kebersamaan antara PKL dan Pemerintah Kota merupakan kunci keberhasilan penataan PKL. Tanpa kebersamaan akan sulit mencapai keberhasilan yang memuaskan.

Pendapat CA di atas didukung oleh pendapat Djt. Ia mengatakan:

“PKL itu jangan dimusuhi. Biar bagaimanapun PKL tetap akan ada. Kalau mau menata, PKL bukan dijadikan kambing hitam, tetapi harus diajak duduk bersama, lalu dicarikan solusinya. Kalau pemerintah mau jujur, pemerintah tidak pernah memberi kesempatan kepada PKL untuk menata dirinya. Bukan PKL tidak dapat diatur/dicarikan jalan yang terbaik. PKL mau saja, karena sebetulnya PKL itu mudah ditata.”

Dengan demikian, konsep penataan yang ditawarkan oleh Djt, pada prinsipnya menekankan partisipasi dalam merencanakan dan melaksanakan program penataan. PKL harus diajak duduk bersama, mengingat selama ini PKL hanya dikambinghitamkan, tidak pernah diajak berdiskusi, mengenai bagaimana penataan PKL yang baik. PKL pada dasarnya mudah diatur, asalkan mereka dicarikan tempat yang layak untuk berjualan.

Menurut Hf, dalam hal penataan PKL, tidak semua PKL perlu ditata, akan tetapi hanya sebagian PKL saja yang keterlaluhan. Sebagaimana yang dituturkan, “PKL itu sebenarnya sudah tertata dengan sendirinya, hanya di sebagian tempat tertentu saja yang memerlukan penataan khusus.” Buat Hf, yang penting dalam membina PKL tidak sampai melakukan hal-hal yang tidak diinginkan. Lebih lanjut Hf mengatakan, “Program penataan PKL seharusnya dimusyawarahkan bersama warga PKL dan diputuskan secara adil.”

Kalau melihat pendapat Hf di atas, pada dasarnya PKL itu ada yang sudah tertib dan ada juga yang belum tertib. Penataan sebenarnya dapat dikonsentrasikan pada tempat-tempat yang belum tertib. Pendapat Hf di atas pada prinsipnya sama dengan pendapat CA yang sama-sama mengharapkan PKL bisa diajak duduk bersama untuk mencari solusi terbaik bagi penataan berikutnya.

Berkaitan dengan penataan PKL yang baik, Sni<sup>20</sup> berpendapat bahwa dalam penataan PKL itu semua pihak harus diuntungkan. Sni menuturkan, "Saya berharap dalam penataan PKL tersebut semua pihak harus diuntungkan dalam artian jangan hanya Pemkot yang untung sementara PKL buntung. Itu namanya tidak adil." Begitu juga dengan Perda yang tidak sama-sama menguntungkan itu, Sni menolak isi Perda itu dengan alasan tidak menguntungkan PKL, tetapi hanya menguntungkan Pemerintah.

"Kami sebagai PKL mengajak teman-teman untuk merapatkan barisan menghadapi Perda yang sangat tidak menguntungkan kita semua, terutama bab II pasal 2 ayat (2) yang isinya dijadikan objek semua unsur khususnya kepala daerah yang berwenang termasuk walikota, camat, lurah dan yang berkaitan dengan daerah setempat."

Dari pendapat di atas, suatu penataan akan didukung oleh PKL manakala PKL merasa diuntungkan. Ketika PKL merasa tidak diuntungkan, apalagi merasa dirugikan maka program penataan itu tidak akan berjalan dengan semestinya karena tidak mendapat dukungan dari kedua belah pihak.

<sup>20</sup> Sni (32 tahun), PKL penjual pakaian di ujung sebelah timur Jalan Praban. Ia beraasal dari Magetan. Selama lima tahun, tepatnya sejak tahun 1999 ia sudah menjadi PKL. Sejak tahun 1993 ia bekerja di pabrik sepatu, akan tetapi karena perusahaannya *oleng* akibat krisis ekonomi maka seluruh pekerjanya di rumahkan termasuk Sni. Sejak itu ia mengikuti saudara dekatnya berjualan sandal. Mengingat pasarnya sepi, ia beralih berjualan baju. Ia memilih menjadi PKL karena selain bisa mendapatkan penghasilan rutin tiap harinya, juga sangat kecil resikonya. Menurut Sni, usaha PKL juga masih bisa disambi dengan pekerjaan lain. Dengan modal sebesar Rp 5 juta ia bisa mendapatkan penghasilan bersih rata-rata 50 hingga 100 ribu/hari. Untuk menjual barang dagangannya ia tidak perlu mengambil keuntungan yang besar, tetapi cukup sedikit saja asalkan barang dagangannya laku keras.

Pendapat Sni di atas, pada prinsipnya didukung Mst. Ia mengatakan bahwa, "Saya setuju dengan penataan PKL yang ada di Surabaya karena saya sadar bahwa tanpa aturan dan penataan maka PKL sulit untuk ditertibkan. Asalkan aturan dan penataan itu sendiri tidak merugikan PKL." Selanjutnya Mst menjelaskan bahwa, "Saya berharap, dalam penataan tersebut, semua pihak harus diuntungkan, baik PKL itu sendiri, Pemerintah Kota, maupun masyarakat kota.

Dengan demikian, sebenarnya ada persamaan pendapat antara yang dikemukakan Sni maupun Mst. Keduanya sepakat bahwa dalam proses penataan tidak ada pihak yang dirugikan, baik PKL, pemerintah, maupun masyarakat. PKL pada prinsipnya sangat setuju dengan aturan, mengingat tanpa adanya suatu aturan yang baik, maka tidak akan tercipta suatu tatanan masyarakat yang tertib. Hanya saja, aturan yang berlaku harus benar-benar adil, tidak hanya menguntungkan salah satu pihak dan merugikan pihak yang lain.

Ada juga yang berpendapat bahwa dalam proses penataan PKL harus jelas konsepnya sehingga hasilnya akan memuaskan. Selama ini menurut AR:

"Penataan yang dilakukan oleh Pemkot tidak jelas konsepnya sehingga penataan PKL tidak pernah berhasil dengan bagus. Padahal, yang saya inginkan adalah penataan yang dilakukan oleh semua pihak antara lain Pemkot, Muspika dan Paguyuban sehingga bisa menemukan model penataan yang pas."

Bagi PKL, strategi yang tepat digunakan untuk menata PKL adalah membuat konsep yang jelas, terarah, dan terukur. Konsep itu hanya bisa dibuat apabila ada kebersamaan antara pemerintah dan PKL. Dengan demikian, kebersamaan dan konsep yang jelas merupakan kunci keberhasilan penataan PKL.

Konsep penataan perlu disusun secara jelas, yaitu suatu konsep tentang

sistem penataan dan pembinaan serta penyediaan lahan sesuai dengan rencana tata kota. Hal ini sesuai dengan rumusan AR yang dituangkan dalam selembur ide penataan:

- “ 1. Menyusun konsep tentang sistem dan pembinaan serta penyediaan lahan sesuai dengan rencana tata kota,
2. Melakukan penataan secara terpadu dan menyeluruh dengan melibatkan instansi terkait didampingi LSM dan membidangi PKL.
3. Menyempurnakan Perda No. 17 tahun 2003 tentang penataan dan pemberdayaan PKL.”

Konsep penataan yang dikemukakan di atas, pada dasarnya menekankan akan arti penting kehadiran PKL dan LSM. Dengan kehadiran kedua pihak ini, Pemerintah Kota akan dapat membuat perencanaan secara terpadu. Pemerintah Kota bisa menyamakan visi dan misi dalam rangka pembinaan lebih lanjut.

Selain itu, penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota harus tetap memperhatikan hati nurani mengingat PKL juga membutuhkan penghasilan. Pemkot hendaknya tetap mempertimbangkan sisi-sisi kemanusiaan, artinya penertiban tidak dilakukan dengan cara main paksa, serta tidak memberi kesempatan kepada PKL untuk mengemasi dan membawa pergi rombongan atau gerobak yang digunakan, tidak langsung diangkut ke truk. Selama ini konsep pemerintah dalam melakukan penataan yang dipahami PKL adalah hanya main paksa mengandalkan kekuatannya, bersifat arogan, dan tidak manusiawi.

Jadi, berdasarkan uraian di atas, secara umum dapat dikatakan bahwa perlawanan PKL dipicu oleh lahirnya kebijakan penataan PKL yang tidak memihak PKL itu sendiri. Pemahaman Pemerintah Kota terhadap program penanganan PKL lebih bersifat normatif dan estetis. Pendekatan normatif

meyakini bahwa keberadaan PKL yang terlalu banyak akan berdampak buruk bagi kemajuan kota. Maka dari itu, pemerintah mencoba menyiapkan langkah-langkah yang bermuara pada pemberdayaan PKL.

Pendekatan estetis beranggapan bahwa aktivitas PKL dianggap sebagai pihak yang paling bertanggung jawab dalam melakukan pengalihan fungsi trotoar yang merupakan perbuatan melanggar hukum. Para PKL telah mengubah fungsi trotoar dari tempat pejalan kaki menjadi ruang distribusi ekonomi privat. Oleh karena itu, menjamurnya PKL juga dinilai Pemerintah Kota sebagai biang kekumuhan kota yang mengganggu keindahan. Kehadiran PKL selalu menambah buram wajah kota.

Keberadaan sektor informal yang demikian menyebabkan mereka kurang dikehendaki keberadaannya oleh pengambil kebijakan. Kehadiran mereka dianggap bertentangan dengan semangat kota yang menghendaki adanya ketertiban, kenyamanan, keamanan, dan keindahan. Pola operasi mereka yang menempati lokasi usaha seenaknya dan membuang sisa dagangan di sembarang tempat, di mata pemerintah sangat mengganggu bagi tujuan kebersihan dan keteraturan kota. Dengan pertimbangan itulah banyak pemerintah pusat/daerah yang mengambil tindakan tegas terhadap setiap pelaku sektor informal, yakni dengan jalan menggusur atau menyingkirkan usahanya.

Menurut AR yang juga Ketua APKLI Jawa Timur, "Sebenarnya kalau seandainya saya boleh punya usul penertiban dan penataan itu harus terpadu dan melibatkan semua instansi terkait artinya tramtibnya yang ngobrak, pimpinan otonominya, melibatkan instansi terkait yang punya kepentingan dengan daerah

misalnya daerah taman ya melibatkan pertamanan. Bagaimana bisa tertib selama ini kan hanya sepotong-sepotong.”

Berdasarkan uraian di atas, faktor utama yang menyebabkan PKL menolak upaya penataan karena kebijakan tersebut tidak memihak PKL. Kebijakan tersebut dianggap merugikan PKL dan mengancam eksistensi dan subsistensi mereka. Contoh paling *gamblang* dapat ditemukan pada penolakan PKL atas lahirnya Perda 17/2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL. Dalam salah satu komentarnya terhadap lahirnya Perda 17/2003 tersebut, PKL, menurut CA (Ketua PPKLS), pada dasarnya tidak keberatan dengan adanya Perda tersebut. Hanya saja dalam perda tersebut terdapat beberapa pasal dan ayat yang sangat krusial karena merugikan PKL. Di antaranya adanya aturan PKL ber-KTP Surabaya, pengurusan tanpa ganti rugi, sanksi denda sebesar Rp 5 juta dan atau kurungan selama enam bulan serta kewenangan walikota untuk menetapkan, memindahkan, dan menghapus lokasi PKL. CA menyebutkan:

”Pasal-pasal tersebut jelas-jelas merugikan PKL. Selama ini lingkup kerja mereka jelas di ruang terbuka. Masa PKL harus memiliki kasir, jelas itu tidak mungkin. Lagi pula denda sebesar itu dijatuhkan, apa pendapatan PKL juga sebesar itu. Jelas-jelas perda ini banyak merugikan kami sebagai pedagang kecil yang modalnya juga pas-pasan. Kami para pedagang menolak dengan tegas Perda PKL yang pada akhirnya merugikan pihak kami,”

CA tidak sendirian berkomentar demikian. Pendapat CA di atas, pada prinsipnya didukung Mst. Ia mengatakan bahwa, “Saya setuju dengan penataan PKL yang ada di Surabaya karena saya sadar bahwa tanpa aturan dan penataan maka PKL sulit untuk ditertibkan, asalkan aturan dan penataan itu sendiri tidak merugikan PKL.” Selanjutnya Mst menjelaskan bahwa, “Saya berharap, dalam

kota, tetapi juga dapat mengakomodasi kepentingan mereka untuk mencari nafkah di pinggiran jalan. Namun alih-alih dukungan yang mereka peroleh dari Pemerintah Kota, malah tudingan sebagai parasit sosial yang harus ditumpas yang mereka terima. Konsekuensinya, kebijakan penataan yang dikembangkan Pemkot, di mata PKL, lebih merupakan upaya pembinaan atas eksistensi mereka. Kalaupun ada upaya untuk memberdayakan PKL, tidak lebih dari sekadar program yang dilaksanakan secara setengah hati oleh Pemkot.

Lebih lanjut, CA menilai pemerintah belum serius dalam melakukan penataan tersebut, “Dasarnya begini, misalnya, ada alokasi untuk pembinaan PKL atau ada alokasi APBD yang dimanfaatkan untuk dana relokasi dan lain sebagainya. Tapi kenyataan yang terjadi sekarang ini, habis hanya di tangan eksekutif dan legislatif, justru di PKL tidak *dapet* apa-apa? Ini khan *bathil* namanya”

Pada tataran ini, PKL hanya menjadi objek eksploitasi, baik oleh eksekutif maupun legislatif. Sebagai sebuah problem sosial, permasalahan PKL menjadi komoditi politik yang cukup bernilai tinggi, khususnya dalam pos anggaran belanja pemerintah. Tetapi, dana yang seharusnya diperuntukkan untuk membawa PKL ke arah “kedewasaan ekonomi” mereka, jarang sekali, untuk tidak mengatakan tidak pernah, dinikmati oleh PKL. Dana itu bahkan dipergunakan untuk membiayai program-program yang justru mengantarkan PKL kepada titik nadir “ketakberdayaan ekonomi” mereka melalui program-program penataan PKL. Eksistensi mereka sebagai seorang manusia yang membutuhkan penghasilan



terancam ketika berhadapan dengan penertiban yang dilakukan oleh pemerintah.

Menurut CA,

“Kalau saya sih gampang saja, Rungkut adalah sumber penghidupan saya, *yak apa carane Rungkut tak pertahanna*, kalau pemerintah tidak boleh, *ya yak apa carane*. Baik secara hidup dan mati akan saya pertahankan. *Lha iya* artinya pemerintah memaksa dalam kondisi bagaimanapun juga ndak boleh, *yo relokasien nang ndi rek, apa golekna nggon sing enak*, saya siap mbayar”

Menghadapi kenyataan sedemikian itu, maka upaya melawan dengan tetap berjualan menjadi metode yang paling logis untuk dilakukan. Hal ini diungkapkan oleh CA.

“*Ya tetep dodol Pak , yak apa carane* karena ini satu-satunya kehidupan saya, karena ini menyangkut sumber, tapi kalau pemerintah butuh *ya mangga*, karena ini memang bukan milik saya tapi aku iku *masak terus mara-mara gak dodol.*”

*Kengototan* PKL mempertahankan eksistensi mereka tersebut secara langsung juga berkaitan erat dengan pemahaman mereka bahwa sebenarnya kehadiran mereka masih banyak dibutuhkan oleh masyarakat, terutama masyarakat dari golongan menengah ke bawah. Argumen seperti ini dicontohkan oleh AR, Ketua APKLI Jawa Timur,

“Tujuh Jalur itu sebenarnya itu nggak boleh ada kaki lima. Saya sepakat sebenarnya nggak ada kaki lima tapi misalnya ada ban *mbledos* di tengah jalan trus tidak ada tukang tambal yang notabene tukang tambal ban adalah kaki lima, malah ada yang membuat problem lalu lintas macet. Kalau misalnya ada tempat tambal, ban dilepas dan ditambal. Bensin, karena di jalur 7 nggak ada pom bensin kan? Ada kios-kios bensin ini yang menjual bensin eceran. Cuma di halte-halte yang ditutup. Kalau jalur 7 nggak ada PKL, kayak-kayak nggak ada musibah kayak ban *mbledos*, *gak* ada tukang tambal. *Wong 7* (Tujuh) jalur itu panjang. Itukan justru bikin problem baru. Bukan kita mengharap ban *gembos* tapi inikan hukum alam pasti terjadi. Macet membuat ini pasti. Misalnya kehabisan bensin mau dituntun ke mana?”

Demikianlah, mereka berharap dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dengan lebih mudah. Seperti halnya PKL yang *mangkal* di depan hotel Cemara yang berhadapan dengan swalayan Giant di Jalan Ahmad Yani. Penjualnya mengaku menjual rokok secara eceran dengan harga yang lebih murah dibandingkan toko. Hal ini ia lakukan sebab ia tak mau mengambil untung terlalu banyak dari pembeli. Selain rombongan berbentuk kotak persegi panjang, di dekatnya juga ada kerat berisi botol-botol minuman ringan. Harga yang lebih murah ditambah lokasi yang lebih dekat, apabila dipertimbangkan dengan masalah waktu, tenaga, dan materi, menyebabkan masyarakat akan lebih memilih membeli di PKL.

### 3.4 Terbungkamnya Suara PKL

Sementara faktor kedua tidak terlepas dari faktor harga diri para PKL itu sendiri. Bagaimanapun, tindakan Pemkot yang sepihak dan semena-mena terhadap mereka menunjukkan betapa Pemkot tidak menganggap PKL sebagai manusia yang juga memiliki suara hati yang patut didengarkan.

Rdh, sesepuh PKL Simo, menuturkan bahwa perlawanan PKL atas kebijakan Pemkot bukan melulu masalah perut, tetapi juga dipengaruhi masalah harga diri PKL. "Memang benar PKL itu melawan karena mata pencahariannya hilang karena adanya penataan. Namun, saya percaya, perlawanan itu juga dipengaruhi harga diri PKL yang diinjak-injak oleh Pemkot," ujar Rdh. Lebih lanjut Rdh menambahkan, "Pemkot hanya bertindak menurut pemikiran mereka sendiri tanpa mau melihat apa keinginan PKL".

Sikap Pemkot yang arogan sebagaimana yang dituturkan oleh Rdh di atas tampak jelas dalam proses penyusunan Perda 17/2003. Dalam hal penyusunan Perda, banyak PKL yang menyesalkan kalau dirinya tidak diajak berbicara. Seperti yang dituturkan CA, "Kami semua itu dianggap orang yang tidak bisa bicara. Kami semua itu dianggap tidak punya konsep dalam penataan PKL. Kami sendiri mempunyai konsep yang mungkin lebih bagus daripada konsepnya mereka." Hal senada juga dikeluhkan oleh Sgy. Ia mengusulkan agar dalam proses penyusunan Perda, PKL selalu diikutsertakan. PKL janganlah dianggap sebagai sampah yang tidak berguna. "Kami ini jangan dipandang sebagai sampahlah," tuturnya.

Padahal, bagi PKL, sebagai pihak yang menjadi objek langsung dari kebijakan penataan yang dikembangkan Pemkot, PKL memiliki kepentingan yang paling besar. Karena itu, keterlibatan mereka dalam penyusunan regulasi-regulasi yang berkenaan dengan hajat hidup mereka menjadi sebuah keharusan. Kesadaran ini juga menggambarkan betapa kesadaran politik PKL semakin tinggi. Sebagai warga negara, mereka tentunya memiliki hak untuk mengeluarkan pendapat, apalagi atas hal-hal yang bersinggungan langsung dengan kelangsungan hidup mereka. Namun hak itulah yang tidak mereka peroleh, sementara kewajiban yang dikenakan kepada mereka sebagai konsekuensi regulasi yang dikeluarkan pemerintah tidak dapat ditawar lagi.

Sementara MS, PKL Letter Embong Malang, mengatakan,

"Kalau saya itu, orangnya sama dengan orang-orang yang lain Mas, kalau urusan mencari nafkah itu peka, jadi saya rasa nggak hanya saya,

semua orang itu kalau ada *pressure*, ya mau *ndak* mau lah, sekuat kemampuan melawan, tapi saya itu seneng cara dialog, seperti kayak gini ini saya *seneng*. Kalau ada acara atau apa seperti dalam rangka silaturahmi atau apa, cuman memang sebelum-sebelumnya itu belum ada. Dulu kalau *ndak* salah pernah tahun 2001-2002, pernah mau dibentuk paguyuban *arek suroboyo*, atau paguyuban reklame tapi *ndak* berjalan.”

MS sadar bahwa tindakannya melanggar peraturan, tapi kondisi jualan yang menentukan keputusan akhirnya untuk terus berusaha,

“Saya menyadari itu Pak, tapi keadaanya itu Pak, siapa orang-orangnya pak yang mau hidup berdiam diri di rumah nggak ada usaha, nafkah itu, bukan berarti itu kita bisa frontal, *bengkerengan*, *menang karepe dhewe* itu kan *ndak* Pak, ini kan masalah keadaan Pak. Kalau misalnya kita mampu, ya, buat apa berjualan di pinggir jalan, mending kita nyewa stan, minimal kalau kita *ndak* bisa beli ya ngontrak.”

Dari uraian di atas, pada dasarnya PKL lebih suka berdialog daripada melakukan perlawanan. Perlawanan berhadapan dilakukan secara terpaksa apabila mereka mendapat perlakuan yang keterlaluan, di luar batas kewajaran. Dengan demikian, apabila dibaca dari sudut pandang teori marginalisasi, PKL berani melakukan perlawanan apabila posisi mereka benar-benar terpinggirkan, terpinggirkan secara ekonomi maupun secara politik. Secara ekonomi, mereka tidak diakui keberadaannya, tidak mempunyai akses modal, dan tidak boleh berjualan di tempat-tempat umum. Secara politik, ia tidak pernah diikutsertakan dalam setiap proses pembuatan kebijakan.

Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Scott (1985) bahwa rakyat melakukan perlawanan karena posisinya terpinggirkan. Mereka melawan terhadap dominasi yang menekan mereka. Begitu juga Siahaan (1996:33) berpendapat bahwa kaum miskin mengadakan perlawanan bukan karena

keinginan untuk membuat kerusuhan, melainkan karena terbatasnya sarana alternatif yang mampu menyuarakan pandangan dan tekanan mereka terhadap perubahan.

### 3.5 Berhembusnya Era Reformasi

Ide-ide tentang perlawanan mulai marak ketika reformasi 1998 meletus. Euforia kebebasan yang melanda banyak individu di Indonesia sering disalahartikan sebagai kebebasan tidak terbatas. Kewibawaan pemerintahan menurun drastis seiring dengan *lengsernya* Soeharto dari kursi Presiden RI pada tanggal 21 Mei 1998. Demonstrasi yang sering dilakukan dengan *marathon* sejak tahun 1996 memberikan wawasan terhadap pola-pola perlawanan yang dilakukan oleh masyarakat. Betapapun sejarah bangsa ini tidak dapat lepas dari dinamika gerakan sosial, rezim Orde Baru telah berhasil menyosialisasikan resiko-resiko yang ada pada aktor-aktor gerakan yang melawan pemerintah. Kebijakan massa mengambang yang ditandai dengan depolitisasi massa melalui korporatisme negara, di mana organisasi-organisasi masyarakat dilebur dalam wadah-wadah terpusat bentukan negara, terbukti manjur dalam menekan resistensi massa untuk muncul ke permukaan. Sebut saja, KNPI (Komite Nasional Pemuda Indonesia), HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia), HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia), dan bahkan SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia), yang semuanya lebih berperan sebagai kaki tangan organ-organ pendukung program pemerintah ketimbang wujud keberdayaan organisasi profesi yang memiliki posisi tawar (*bargaining position*) terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Yustika (2000) juga merasakan hal demikian. Selama ini, rasanya belum terdapat sebuah jenis pembinaan atau pengelolaan yang serius dari Pemda terhadap kehidupan sektor informal, walaupun berbagai bentuk konsep pembinaan telah ditelorkan. Kebijakan-kebijakan “pembinaan” tersebut dalam praktiknya tidak lebih sebagai sarana dari pihak Pemda untuk mempersempit ruang gerak sektor informal dalam mengembangkan aktivitas usahanya.

Sebagaimana diketahui, keberadaan PKL bukan jenis aktivitas yang baru. Keberadaannya telah ada sejak zaman sebelum kemerdekaan. Di masa penjajahan Belanda, aktivitas perdagangan rakyat yang lepas dari perhatian pemerintah kolonial pada saat itu telah lazim dilakukan, bahkan sempat menjadi ancaman bagi ekonomi pasar yang dikembangkan pemerintah kolonial. Zaman kemerdekaan pun tidak dapat melenyapkan aktivitas yang dikatakan sebagai wujud konvensional dari perdagangan tersebut. Periode reformasi malah menyuburkan peningkatan jumlah PKL secara drastis. Pola-pola penataan pun mengubah bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan oleh PKL. Semakin keras penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota maka resistensi dan penolakan terhadap penataan juga semakin mengarah pada kekerasan.

Selain kondisi sosial politik nasional, kondisi politik lokal, seperti pergantian walikota turut mempengaruhi keras lunaknya penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota. Walikota memiliki posisi yang strategis untuk menghitamputihkan permasalahan PKL di Surabaya. Walikota PK yang berperan dalam meletakkan dasar hukum kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dengan mengeluarkan Perda No 10/1987, yang di dalamnya tercatat beberapa poin

penting dalam proses pembinaan PKL. Kontribusi uang *leges* adalah salah satunya, yang ditarik setiap enam bulan sekali ketika PKL melakukan registrasi ulang di Bagian Perekonomian Kota Surabaya. PKL Binaan, demikian istilah yang digunakan untuk menyebut PKL yang difasilitasi oleh Pemerintah Kota, merupakan PKL yang menjadi anggota koperasi dan secara berkala memberikan laporan pada pemerintah tentang kemajuan yang telah dilakukan. Selain terkenal dengan peraturan-peraturan administratif tersebut, Walikota PK setiap tahunnya selalu mengajak PKL-PKL binaan tersebut untuk hadir dalam jamuan makan malam memperingati hari ulang tahun kota Surabaya di Rumah Makan Taman Apsari.

Walikota selanjutnya adalah SSp, kolonel purnawirawan yang juga mantan Aslog Kopassus ini, mencoba melanjutkan apa yang telah dirintis oleh walikota sebelumnya. Salah satu hal yang menjadi catatan adalah bagaimana SSp memiliki kedekatan dengan kelompok-kelompok informal dalam PKL. Preman dan “orang-orang kuat” di kelompok PKL memiliki akses komunikasi terhadap SSp. Hal ini diakui oleh kelompok-kelompok PKL yang sekarang bertransformasi menjadi paguyuban-paguyuban. CA, AR, dan Rdh memberikan pernyataan yang identik, bahwa hubungan komunikasi mereka dengan penguasa kota, SSp, pada saat itu sangat baik. Bahkan Rdh mengakui diberi dana sebesar kurang lebih Rp 37 Juta untuk mempertemukan SSp dengan PKL Tunjungan. Kelompok dalam PKL sendiri terbukti turut memperjuangkan posisi walikota untuk SSp yang kedua kalinya. Di era SSp menjabat untuk yang kedua, jumlah PKL meningkat pesat. Jika pada era sebelumnya jumlah PKL tercatat kurang lebih hanya 5.000, pada era

ini jumlahnya bisa sampai 85.000 yang bertahan sampai sekarang (Yayasan Peduli Surabaya, 2000). Kondisi kesehatan SSp yang memburuk menyebabkan terbengkalainya permasalahan-permasalahan kota yang berujung pada diberhentikannya SSp sebagai Walikota Surabaya.

Tanggal 15 Januari 2002 merupakan momen penting bagi kota Surabaya. Pergantian kepemimpinan dari Soenarto kepada BDH yang sebelumnya menjabat sebagai wakil walikota diharapkan membawa angin perubahan ke arah yang lebih baik bagi kota Surabaya. Dalam menangani masalah PKL, BDH masih tetap menggunakan produk hukum era SSp, seperti Perda Nomor 10/1987 ditambah dengan SK. Walikota Nomor 3/1999. BDH melakukan penertiban besar-besaran terhadap PKL di sepanjang jalur utama di Surabaya, yang kemudian mengilhami pembuatan Perda Nomor 17/2003 yang kontroversial di mata PKL.

“Saya ini kan mengalami 3-4 walikota, Pak PK muncul PKL binaan, SSp PKL dibiarkan, atau apa saya *ndak* mengerti, yang jelas *ndak karu-karuan*. Terus Cak BDH kayak begini, kebijakannya, *yak apa yah*, saya melihat memang beda semua karakternya, dari beda karakter itu diambil yang tepat dari ketiga pemimpin yang ada itu, sehingga bisa difokuskan penanganan PKL yang *bener*, yang mana kan harus ada. Jadi, pemerintah itu harus netral untuk masyarakat maupun PKL. Sebenarnya menangani PKL itu sangat mudah sekali, asalkan mereka diajak ngomong dan ada pejabat yang mau turun ke PKL, itu *ndak* pernah ada, ditingkat Kabag, Kadis itu *ndak* pernah ada, bahkan paling staf *sing paling ngisor*, *nggak ngerti persoalannya*”

(CA, Ketua Paguyuban PKL Surabaya 11 Desember 2003)



### **3.6 Makna Perlawanan bagi PKL**

Banyak hal yang ingin dicapai melalui gerakan yang dilakukan oleh PKL. Pada prinsipnya, makna perlawanan bagi PKL dalam melakukan perlawanan tidak hanya sekadar ingin bisa bertahan hidup, bisa memenuhi seluruh kebutuhan keluarga. Lebih dari itu untuk bisa diakui eksistensinya dan tidak dicap sebagai pihak yang menyebabkan terjadinya masalah perkotaan, seperti banjir, kemacetan lalu lintas, kesemrawutan, dan kekumuhan. Setiap upaya penataan PKL oleh Pemerintah Kota dilakukan secara persuasi bukan lagi represif.

#### **3.6.1 Merebut Trotoar untuk Mempertahankan Hidup**

Berpijak dari realitas yang telah dipaparkan di atas, perlawanan yang diberikan PKL atas segala tekanan yang mereka terima dari pemerintah memiliki satu tujuan utama, yaitu mempertahankan subsistensi dan eksistensi mereka. PKL tidak sekadar berupaya untuk bisa lepas dan berkelit dari berbagai tekanan yang selama mendera mereka, tetapi juga berharap untuk dapat meningkatkan taraf kehidupan mereka. Dalam hal ini, legalitas negara atas aktivitas ekonomi yang mereka lakukan sangat didamba oleh para PKL. Karena itu, PKL juga menuntut pelibatan mereka dalam penyusunan segala kebijakan Pemkot yang berkenaan dengan mereka selaku objek kebijakan. Melalui berbagai perlawanan tersebut, PKL berharap Pemkot mau melihat kepentingan mereka sebagai pelaku ekonomi yang berusaha mempertahankan hidup di tengah derap maju pembangunan kota. PKL, selain ingin diakui eksistensinya sebagai pelaku ekonomi, juga

mendambakan ketenangan dan kenyamanan dalam berusaha yang pada akhirnya dapat mengantarkan mereka kepada taraf hidup yang lebih baik.

### **3.6.2 Terbuka Kesempatan untuk Menyampaikan Aspirasi**

Dengan adanya kepedulian dan keberpihakan Pemkot terhadap nasib PKL sebagai pelaku ekonomi informal, diharapkan tidak akan ada lagi kebijakan-kebijakan Pemkot yang hanya merugikan PKL, karena Pemkot dan PKL telah memiliki pemahaman yang sama dalam memandang masalah kaki lima. Hal ini senada dengan harapan CA. Ia mengatakan, "Sebenarnya penataan PKL itu sangat mudah asal pedagang kaki lima itu diorangkan." Selanjutnya CA mengatakan bahwa, "Strategi saya (dalam menata PKL) sederhana saja dan ini akan menjadi suatu keberhasilan yang sangat besar, yaitu adanya kebersamaan antara PKL dan Pemerintah Kota." Bagi CA, juga bagi PKL-PKL yang lain, kebersamaan antara PKL dan Pemerintah Kota merupakan kunci keberhasilan penataan PKL. Tanpa kebersamaan akan sulit mencapai keberhasilan yang memuaskan.

Pendapat CA di atas, didukung oleh pendapat Djt. Ia mengatakan:

"PKL itu jangan dimusuhi. Biar bagaimanapun PKL tetap akan ada. Kalau mau menata, PKL bukan dijadikan kambing hitam, tetapi harus diajak duduk bersama, lalu dicarikan solusinya. Kalau pemerintah mau jujur, pemerintah tidak pernah memberi kesempatan kepada PKL untuk menata dirinya. Bukan PKL tidak dapat diatur/dicarikan jalan yang terbaik. PKL mau saja, karena sebetulnya PKL itu mudah ditata."

Dengan demikian, konsep penataan yang ditawarkan oleh Djt, pada prinsipnya menekankan partisipasi dalam merencanakan dan melaksanakan program penataan. PKL harus diajak duduk bersama, mengingat selama ini PKL hanya dikambinghitamkan, tidak pernah diajak berdiskusi mengenai bagaimana

penataan PKL yang baik. PKL pada dasarnya mudah diatur, asalkan mereka dicarikan tempat yang layak untuk berjualan.

Partisipasi PKL dalam perumusan kebijakan bukan hal yang mustahil. Dalam tataran ini, partisipasi tersebut dimungkinkan jika Pemkot dalam melakukan penataan terhadap PKL memperhatikan berbagai hal, antara lain, faktor ekonomi rakyat miskin. Untuk itu, Sgy menyarankan kepada Pemkot agar berdialog dengan PKL guna mencari pola penataan yang baik. Sgy menegaskan,

“Mari mengadakan dialog antara Pemkot, DPRD, PKL dan para tokoh yang merasa peduli dengan keadaan kota Surabaya, mencari kata sepakat sampai bisa menghasilkan aturan yang saling menunjang dan menguntungkan. dan selanjutnya akan tercipta suasana yang kondusif, enak, aman, nyaman dan PKL tidak akan melanggar aturan,”

Legalitas dari pemerintah merupakan keinginan terbesar PKL. Melalui pengakuan dan legalitas tersebut, PKL memperoleh kemerdekaan dalam menjalankan hak ekonomi mereka. Karena itu, dalam upaya penataan PKL, pemerintah seharusnya memberikan solusi yang akomodatif bagi PKL. Penataan dalam konteks ini adalah pemberdayaan PKL, bukan sekadar relokasi (dipindahkan/diobrak). Dalam definisi yang lebih spesifik, pemberdayaan tersebut berwujud pada upaya-upaya untuk memformalkan PKL. Melalui formalisasi tersebut, PKL dapat memperoleh legalitas aktivitas usaha mereka, yang secara langsung juga bermakna pada kelangsungan subsistensi dan eksistensi mereka.

Dengan demikian, harapan Ed dan rekan-rekan PKL yang lain untuk memperoleh taraf hidup yang lebih layak dapat tercapai. “Saya itu apa Mas, saya jualan di sini itu hanya sebagai batu loncatan. Saya berharap tidak ada lagi obrakan sehingga saya bisa berjualan dengan tenang. Moga-moga rezeki saya

cukup sehingga saya bisa sewa kios dan nggak perlu lagi jualan di kaki lima begini,” tutur Ed penuh harap. Harapan Ed tersebut diamini oleh MS yang mengharapkan peran aktif pemerintah dalam pemberdayaan PKL. Menurut MS,

“Ya harapannya Pemkot mau lebih memperhatikan nasib kita. Kita kerja begini kan tidak terus-terusan. Jadi *ndak* dari umur 29 sampai 43 tahun seperti saya ini jualan di jalan terus, mengharapkan tetesan embun. Kalo dapat bantuan fasilitas dari Pemkot seperti *stand ambek* fasilitas bikin reklame gitu ya mau aja Mas, tapi jangan diobrak.”

Baik harapan Ed maupun MS tidak jauh berbeda dengan cita-cita SIm atas keuletannya bertahan dari tekanan Pemkot selama ini. “Orang kan cita-citanya tidak hidup di jalanan terus. Kalau bisa ya bikin tempat yang enak, yang lokasinya nyaman gitu. Ya *ndak* PKL lagi. Sebenarnya mencari makan di jalanan nggak baik, tapi karena kondisi ekonomi lemah, ya gimana lagi?” keluh SIm. Harapan untuk diformalkan dapat dilihat dari pernyataan tersebut. Sementara bagi ALf, “Penataan itu bisa bikin Surabaya aman, damai, untuk PKL sendiri ya gitu. Maunya kita dapat penghasilan bertambah, nomor duanya itu dapat ketenangan batin *gitu lho*”. Lebih lanjut ALf menambahkan, “Pemerintah itu bisanya jangan cuma ngobrak saja. Kalau bisa kita itu dikasih tempat baru yang strategis, bukan *di tengah alas* gitu. Kita ini bukannya monoton bekerja kayak begini terus *ndak*. Pokoknya ingin maju lah. Dapat makan Alhamdulillah”. Dengan adanya kearifan Pemkot dalam menata PKL melalui penataan yang melibatkan PKL, seperti yang dituturkan Rdh, “Kalau Pemkot sudah bisa *nguwongke* PKL, PKL merasa harga dirinya dihargai oleh Pemkot. Kalau sudah begitu PKL juga akan menghargai Pemkot dan mendukung kebijakannya”.

### 3.7 Kesimpulan

Keberanian PKL untuk melakukan perlawanan adalah sebuah proses akumulasi dari berbagai fenomena yang melatarbelakangi. Berbagai fenomena yang melatarbelakangi, antara lain, *pertama*, adanya model penataan PKL yang selalu menggunakan pendekatan represif, bukan persuasif. Pendekatan represif yang digunakan adalah pendekatan dengan menggunakan kekerasan yang dimainkan oleh Satpol PP, preman, polisi, dan militer. Mereka sama sekali tidak memberi ‘ampun’ kepada PKL. Setiap PKL yang sudah tertangkap basah, sama sekali tidak diberi kesempatan untuk mengemasi barang dagangannya, sehingga tidak jarang PKL yang *eker-ekeran* dengan petugas, atau bahkan berebut barang dagangan.

*Kedua*, adanya sikap ketidakpedulian Pemerintah Kota terhadap keberadaan PKL. Mereka selama ini merasa selalu dimarjinalkan, tidak pernah dibina, tidak pernah diberi akses untuk mendapatkan berbagai kredit dari berbagai sumber dana. Oleh karena itu, mereka selama ini merasa tidak pernah diperhatikan oleh Pemerintah Kota. Mereka juga belum pernah merasa ada kebijakan yang nyata-nyata menguntungkan keberadaannya. Eksistensinya tidak pernah diakui oleh Pemerintah Kota, terbukti setiap hari mereka selalu diobrak, digusur, diteror, dan diperlakukan secara tidak adil. Bahkan dalam setiap acara yang digelar oleh Pemerintah Kota pun tidak pernah ada unsur PKL yang diundang. Akibatnya, relasi yang terjadi tidak seimbang. Pemerintah selalu berpihak pada para pemilik modal yang mengakibatkan tersingkirnya mereka yang tidak memiliki modal.

*Ketiga*, terbungkamnya suara PKL. Budaya *top-down* dalam setiap pembuatan kebijakan yang mengatur PKL juga menyebabkan terjadinya perlawanan PKL terhadap Pemerintah Kota. PKL selama ini tidak pernah merasa diikutsertakan dalam setiap program penataan yang mengatur dirinya. Mereka sama sekali tidak diberi hak untuk menyampaikan aspirasinya. Mereka selalu dipaksa menaati seluruh peraturan yang mengatur dirinya, misalnya saja dalam program relokasi PKL tujuh Jalur. Mereka sama sekali tidak pernah diajak dalam proses perencanaan dan pelaksanaan. Mereka juga tidak pernah diajak menentukan tempat mana yang bisa digunakan untuk menampung dan disukai PKL. Akibatnya, program itu tidak bisa berjalan sesuai rencana.

*Keempat*, adanya stigma negatif yang selama ini sengaja ditempelkan oleh Pemerintah Kota terhadap keberadaan PKL. PKL dianggap sebagai sumber kesemrawutan, kekumuhan, ketidakeindahan, dan sebagainya. PKL juga distigmatisasi sebagai pelanggar aturan hukum yang telah dibuat oleh lembaga yang sah. Bahkan PKL sering dijadikan kambing hitam atas segala dampak pembangunan yang terjadi di Surabaya, seperti banjir, kemacetan lalu lintas, dan sebagainya. Stigma ini melahirkan sikap “antipati” Pemerintah Kota terhadap PKL karena PKL dianggap sebagai beban masalah perkotaan.

*Kelima*, yaitu berhembusnya era reformasi. Sebagaimana diketahui bahwa proses penertiban dan pengurusan, proses marginalisasi terhadap PKL, adanya kebijakan Pemkot yang tidak memihak PKL, semuanya telah terjadi jauh sebelum era reformasi. Akan tetapi, mengapa perlawanan PKL secara riil baru terjadi setelah reformasi? Ini berarti variabel datangnya era reformasi sebagai variabel

penting yang bisa memicu terjadinya perlawanan PKL, karena era itu mampu memberikan suasana atau ruang bagi terwujudnya perlawanan PKL dalam bentuk yang riil.

Variabel pertama hingga keempat di atas bisa dimaknai sebagai bentuk kebijakan kota yang kurang humanis karena sama sekali tidak memperhatikan kebutuhan hidup masyarakat miskin, tetapi hanya mementingkan kepentingan Pemerintah Kota. Hal itulah yang melatarbelakangi terjadinya kekecewaan PKL. Kekecewaan tersebut kemudian menumpuk dalam memori PKL, dan kemudian ditunjang dengan variabel kelima yaitu datangnya era reformasi yang memberi kebebasan kepada PKL untuk menyampaikan aspirasinya, baik melalui metode kekerasan maupun tanpa kekerasan.

## BAB IV

### PROSES LAHIRNYA PERLAWANAN PKL

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara mendalam yang telah dilakukan kepada PKL di empat titik lokasi penelitian, pada dasarnya proses perlawanan PKL terhadap Pemerintah Kota bisa diklasifikasikan menjadi dua tipe besar, yaitu perlawanan secara individual dan kolektif. Baik perlawanan secara individual maupun kolektif, sebenarnya merupakan hasil dari proses panjang yang telah dilakukan oleh PKL. Berikut ini akan dibahas proses lahirnya perlawanan PKL secara berturut-turut mulai dari tahap pragerakan, menyusun organisasi gerakan, mempersiapkan gerakan, melaksanakan gerakan, sampai ke tahap konsolidasi.

#### 4.1 Tahap Pragerakan

Sebagaimana dijelaskan di atas, PKL selama ini selalu diperlakukan secara represif, keberadaannya termarginal, selalu diobrak-obrak, tidak pernah dipedulikan, tidak pernah dilibatkan dalam pembuatan kebijakan, dan dicap dengan berbagai stigma negatif, bahkan sering dijadikan kambing hitam atas segala dampak pembangunan yang terjadi di Surabaya. Berbagai kenyataan pahit itu kemudian menumpuk menjadi *memori historis*<sup>21</sup> yang sulit untuk dilupakan.

Pengalaman-pengalaman diobrak, barang dagangan yang disita, lari terbirit-birit, dan sembunyi dari obrakan, semuanya terakumulasi dalam pikiran mereka. "*Sampek kapan aku terus ngene, urip nang dalan.*" Ungkapan tersebut merupakan sebuah ironi yang berkembang di tengah-tengah PKL yang menunjukkan bahwa kondisi PKL telah

---

<sup>21</sup> Penumpukan memori historis merupakan proses akumulasi dari ingatan-ingatan individu dalam kehidupan sehari-hari berkaitan dengan status yang disandang dan perlakuan yang mereka terima sebagai PKL.



lelah baik secara lahiriah maupun emosional. Bahkan pada beberapa subjek penelitian, kronologi peristiwa penertiban diceritakan dengan mata berkaca-kaca.

Kondisi psikologis selanjutnya akan membuat dirinya merasa lemah, tidak berdaya, dan tidak tahu harus berbuat apa. Dalam kondisi seperti ini, kemudian akan muncul keberdayaan dalam ketidakberdayaan tersebut. Sebuah sikap yang menjadi embrio dari berkobarnya perlawanan terhadap segala hal yang menghalangi usaha mereka. "*Pakake, aku kudu tetap isa dodolan*" (pokoknya aku harus tetap bisa berjualan) bermakna seribu. Perlawanan tidak akan dengan mudah dapat dipatahkan oleh seragam dan pentungan aparat.

Duka yang diterima oleh PKL tercermin dari ungkapan-ungkapan yang muncul dalam perbincangan sehari-hari. "Bagaimana bisa hidup kalau dalam sehari dua kali diobrak pagi dan siang padahal barang yang diperdagangkan adalah barang yang mudah busuk, seperti makanan atau buah" adalah keluhan-keluhan yang banyak berkembang di antara PKL. Seperti yang dikemukakan oleh CA yang melihat pemerintah selama ini tidak pernah serius dalam menangani PKL. Secara jujur ia bingung dengan tujuan pemerintah melakukan pengusuran-pengusuran selama ini. Hal serupa dikemukakan oleh Rdh yang melihat, "*Pemerintah iku nek ngobrak ya ngobrak tapi ya ajak ngawur ngana, Kene iki ya menungsa dikandani sing apik-apik ya isak*" (Pemerintah itu kalau mengobrak ya mengobraklah, tetapi jangan semauanya seperti itu. Kita ini juga manusia, dinasihati yang baik-baik juga bisa). Dari sini dapat dilihat bahwa awal dari munculnya kesadaran tersebut tidak dapat dilepaskan dari aksi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya, sehingga perlawanan yang dilakukan dapat dikatakan sebagai reaksi dari penertiban.

Akumulasi dari perlakuan yang diterima dari pemerintah tersebut kemudian menimbulkan sikap yang identik dengan upaya untuk eksis dari upaya-upaya eliminasi yang dilakukan oleh pemerintah. Mengapa pemerintah berbuat demikian? Mengapa PKL tidak dibina dan ditata dengan baik? Pertanyaan-pertanyaan tersebut isinya menggugat kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Pada tahap selanjutnya timbul kesadaran individu yang mapan yang terjadi setelah proses penumpukan memori tersebut mengendap. Kemudian, muncul sikap-sikap penentangan yang ditunjukkan ketika menghadapi penertiban yang dilakukan pemerintah. PKL sudah mulai berani mengeluhkan ketidakbijaksanaan tersebut kepada aparat Pemerintah Kota Surabaya. Keluhan-keluhan seperti ini dikemukakan oleh Ibu Um, *"Mas kok ngobrak ae, sampeyan iku gak duwe anak ta, anak ku telu mas, nek sampeyan obrak terus kate dipangani apa?"* Permasalahan utama yang meningkatkan kesadaran mereka adalah permasalahan dalam basis material, biaya untuk makan sehari-hari, pendidikan anak, dan kebutuhan yang lain menjadi kertas dan api dari terbakarnya proses perlawanan.

Dalam tataran ini, perlawanan secara maknawi telah mereka lakukan walaupun masih dalam bentuk yang sporadis, tidak berpola, dan tidak terencana dengan baik sehingga sangat mudah bagi aparat pemerintah untuk mematahkan perlawanan tersebut. PKL melakukan perlawanan kecil-kecilan dalam bentuk penggunaan kekerasan maupun dalam bentuk keluhan-keluhan pada aparat pemerintah. Yang menjadi catatan di sini adalah mereka tidak lagi hanya dalam proses kesadaran internal yang pasif, tetapi telah melakukan tindakan-tindakan aktif dalam memulai terjadinya suatu kondisi yang menciptakan proses perlawanan.

“Saya siap perang dengan Dispol PP.” Ungkapan di atas menunjukkan kebulatan tekad yang dimiliki oleh seorang Latif, bahwa dia seorang diri siap untuk menanggung resiko lahir maupun batin untuk mempertahankan tempat usahanya. Sikap yang ditunjukkan oleh Latif tidak mewakili sikap perlawanan individu yang mayoritas, yang lebih banyak dilakukan seperti contoh pertama (Ibu Um) di atas.

Sifat sporadis dan tidak berpola yang menjadi ciri tahap ini menunjukkan bahwa perlawanan yang dilakukan tidak memiliki strategi tertentu, bahkan tujuan dan dampak dari perlawanan yang dilakukan akan sulit dikategorikan secara jelas. Kecenderungan tersebut menunjukkan sikap-sikap emosional sesaat akibat perlakuan sewenang-wenang aparat Pemerintah Kota Surabaya.

Kesadaran yang dimiliki oleh PKL memiliki pola dasar yang dapat dikategorisasikan berdasarkan nilai-nilai yang membentuk kesadaran tersebut. Interaksi dengan lingkungan sekitar, kondisi sosial politik bangsa, dan perkembangan budaya di dalam lingkungan PKL adalah faktor-faktor yang mempengaruhi tipologi kesadaran PKL yang terbentuk. Dalam masyarakat yang dibangun dari sistem dan struktur sosial yang mapan, sektor informal, khususnya PKL, yang selalu termarginalkan menciptakan kondisi-kondisi sosial yang secara tidak langsung membentuk kesadaran sosial tersebut.

Tekanan-tekanan yang ada dalam masyarakat terhadap kelompok lemah dalam masyarakat ini memberikan stimulan yang aktif terhadap proses untuk menyadari bagaimana sebenarnya posisi mereka dalam kehidupan bermasyarakat. Dalam beberapa kasus, tekanan yang dilakukan tidak mengindahkan sifat-sifat kemanusiaan. Ketika hal itu terjadi, maka tuntutan terhadap perlakuan yang lebih manusiawi merupakan sebuah reaksi yang tidak dapat dielakkan. Pengakuan tidak lagi secara legal formal, melainkan

struktural yang dilakukan untuk merevisi atau membatalkan Perda merupakan perwujudan dari kesadaran politik PKL. Hal ini dapat ditemukan dalam pernyataan CA terkait dengan kesadaran politiknya, "Saya memang ditawari oleh berbagai partai politik, tapi *ndak*, saya tolak semua, saya bilang ke caleg-caleg itu kalo *sampeyan* memperjuangkan PKL, entah merevisi Perda yang ada atau bisa membuat Perda baru yang menyejahterakan PKL, *tak kekna suaraku, arek-arek tak kongkon nyoblos sampeyan*", tapi harus tertulis, "Dengan catatan nggak *ngedabrus tok*, harus *teken* di atas surat materai dan disaksikan notaris, jadi kontrak politik" lanjutnya.

Kesadaran kedua adalah kesadaran humanis yaitu kesadaran yang timbul akibat terusiknya harga diri yang dimiliki oleh PKL ketika dalih obrakan terjadi, kemudian dengan adanya obrakan tersebut berakibat pada malunya PKL tersebut. "Siapa yang mau, Mas, *diidek-idek* kayak gini terus. Namanya manusia, ya, melawan," kata Arf setengah berteriak. Penghargaan seperti yang dilakukan oleh Walikota PK yang mengajak para PKL untuk menghadiri jamuan makan malam setiap tahun merupakan salah satu langkah yang dapat menghindari perlawanan yang timbul dari jenis kesadaran ini karena perasaan telah *diwongke* itu timbul dari perlakuan yang dilakukan oleh pemerintah itu sendiri. Sebuah analogi yang dibuat oleh PKL tentang hal ini, "*PKL iku kayak banyu, sampeyan nyiduk kalem-kalem yo tenang banyune, tapi nek sampeyan gepuk, ya nyiprat kaheh nang rai sampeyan*" yang berarti keras lunaknya perlawanan yang dilakukan oleh PKL bergantung pada keras tidaknya penertiban yang dilakukan Pemerintah Kota.

Terakhir adalah kesadaran kultural berkaitan erat dengan budaya *Suroboyoan*, karakter *arek*, yang menandakan spontanitas, cenderung kasar, keberanian, dan tidak mau kalah dipadukan dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat mengenai

harga diri.<sup>22</sup> Mengingat mayoritas PKL adalah orang Surabaya dan Madura, hanya sebagian kecil yang merupakan migran dari daerah-daerah lain di Jawa Timur, seperti Lamongan, Magetan, atau Tulungagung, maka kesadaran yang muncul akibat penindasan kultural terhadap nilai-nilai tersebut memunculkan kesadaran kultural dalam PKL. Bahwa penertiban yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya secara tidak sadar telah membangkitkan hal-hal di atas sehingga bukan tidak mungkin memunculkan kekerasan dalam konflik yang terjadi antara negara dan masyarakat. Susah untuk membayangkan warga Surabaya menegur dengan sopan ketika jalannya diserobot orang atau badannya secara sengaja ataupun tidak disenggol oleh orang lain. Hal ini juga terjadi ketika PKL harus berhadapan dengan perilaku-perilaku aparat yang cenderung kasar, Komandan Dispol PP, KK, dengan istilahnya "...Sikat" mencerminkan hal ini, sehingga secara budaya mereka memang harus melawan, baik sekadar *eker-ekeran* maupun sampai ke upaya mencederai petugas secara fisik. Pemerintah sendiri tampaknya kurang menyadari hal ini, khususnya aparat yang berada di lapangan. Hal ini menyebabkan penertiban yang berujung pada kekerasan, seperti yang pernah terjadi di Jalan Tunjungan.

Selain itu, salah satu warisan era Orde Baru yang masih bertahan hingga kini adalah bentuk konspirasi yang diciptakan antara aparat dengan PKL atau yang lazim disebut *backing*. Sudah bukan rahasia lagi jika usaha-usaha yang berkembang pada sektor informal, termasuk PKL, menjadi sumber "pendapatan informal" pula bagi beberapa oknum pemerintah, meskipun untuk pola seperti ini PKL tidak menunjukkan keberatannya. Hubungan patronase antara pemilik kekuasaan, yakni aparat sebagai

---

<sup>22</sup> Hal ini dapat ditemukan dalam kebudayaan-kebudayaan yang berkembang dalam masyarakat kebanyakan, Jepang mengenal konsep Harakiri yang menekankan pada masalah kehormatan, di Indonesia sendiri dapat ditemukan di budaya Bugis (*Sirri*) atau Madura (*carok*).

*patron* dengan PKL sebagai *client*, berkembang seiring dengan perkembangan usaha kaki lima. Sang *patron* akan memberikan perlakuan khusus terhadap *client-client*nya. Pertukaran antara rasa aman dengan kontribusi materi terjadi di sini. Kedua belah pihak sama-sama mendapatkan keuntungan.

#### 4.2 Membangun Kesadaran Kolektif

Proses terbangunnya kesadaran bersama bisa dibedakan menjadi dua, yaitu melalui pertemuan informal antar-PKL yang sifatnya tidak disengaja dan pertemuan khusus yang sengaja dirancang oleh sesama PKL. Pertemuan yang tidak disengaja bisa terpotret seperti dalam peristiwa di Jalan Tunjungan. Pada waktu itu, jam menunjukkan pukul 19.12 WIB, hanya selang beberapa menit setelah adzan Isya' berkumandang. Beberapa pemuda terlihat berjaga-jaga sementara yang lain asyik menggoda pejalan kaki yang berlalu-lalang. Kondisi lengang di Tunjungan itu menyisakan kecemasan di antara para pedagang. Masih dalam ingatan mereka pada peristiwa dua hari yang lalu ketika penertiban yang dilakukan pemerintah dengan aparat TNI-Polri mengobrak-abrik barang dagangan mereka. Dalam operasi penertiban itu bahkan senjata api pun digunakan, yang walaupun berpeluru hampa, masih membuat beberapa pemuda nekat terjun ke Sungai Kali Mas untuk menghindari nyawa melayang.

*Rasan-rasan* tentang kejadian dua hari lalu itu meluas pada penyesalan mereka dalam menyalurkan aspirasi politik. Mengapa mereka dulu mendukung partai yang memenangkan pemilu 1999? Alih-alih mengangkat harkat dan derajat kehidupan mereka sebagai *wong cilik*, partai tersebut yang kemudian mengantarkan kader terbaiknya menduduki kursi Walikota Surabaya, malah menyengsarakan hidup mereka. "Nek SSp mbiyen enak, Mas, sing penting mhari dodolan resik, gak papa, saiki BDH.

*iku kemenyek, Mas, sek dadi Walikota nyar-nyaran ae kate ngilangi PKL,”* ungkap salah seorang PKL Jalan Tunjungan:

*Rasan-rasan* seperti di atas tidak hanya terjadi di Jalan Tunjungan atau Jalan Praban, akan tetapi menjadi gejala umum perbincangan PKL setiap hari dalam memandang proses penertiban. Mereka memandang penertiban tersebut sangat mengancam keberadaan dan keberlangsungan hidup mereka. Alhasil, tema-tema seputar pengusuran tersebut menjadi topik hangat yang mendominasi pembicaraan (wacana) yang berkembang di kalangan PKL.

Berbagai bentuk *rasan-rasan* hingga debat kusir yang berkembang dalam forum *cangkrukan* para PKL tersebut menggambarkan pola-pola sosialisasi dan mobilisasi isu yang dilakukan oleh PKL. Pola-pola demikian terbukti efektif dalam melahirkan kesadaran kolektif antar-PKL. Munculnya kesadaran kolektif tersebut bukanlah sesuatu yang direkayasa, melainkan manifestasi kekecewaan pribadi para PKL yang terakumulasi secara alamiah. Rasa senasib sepenanggungan mengakibatkan lontaran kisah-kisah sedih mereka muncul tanpa dapat dibendung. Beragam versi dan bumbu ikut mewarnai kekelaman dan pahitnya cerita-cerita duka dan kekhawatiran yang melanda mereka sebagai akibat kebijakan penataan yang ditempuh Pemkot.

Di tengah proses *rasan-rasan* dalam berbagai forum kecil *cangkrukan* antar-PKL tersebut, muncul pemimpin-pemimpin PKL dalam tataran “*men of words*”. “*Wis ajak wedi, engkak tak urusna*” (*Dah, jangan takut, besuk saya uruskan*), sebuah ungkapan pelipur lara yang sering dikemukakan oleh tokoh-tokoh yang kemudian secara aklamasi diangkat sebagai pemimpin-pemimpin informal PKL. Dalam tataran ini sebenarnya sudah dapat dilihat figur pemimpin-pemimpin di antara mereka, sebuah ungkapan bahwa pemimpin lahir dari kondisi yang sulit merupakan dasar dari

pernyataan ini. Hal ini didukung oleh pengakuan mereka yang sekarang diakui sebagai tokoh-tokoh PKL. Rdh, Ketua Hippekals, mengungkapkan, "Dulu saya itu memang paling muak kalau lihat kesewenang-wenangan, mesti *tak* ajak berantem". Ada juga CA yang mengaku bahwa asal mulanya dia menjadi pemimpin PKL adalah setelah secara aklamasi ditunjuk oleh rekan-rekannya sesama PKL Rungkut sebagai juru bicara mereka. Oleh rekan-rekannya, penunjukan CA tidak dapat dilepaskan dari latar belakang pendidikan akademisnya sebagai lulusan Fakultas Hukum salah satu perguruan tinggi swasta di Surabaya di samping kemampuan orasinya yang ditunjang dengan keberanian CA dalam bersuara di hadapan pejabat Pemkot.

Sebagaimana disebutkan di atas, terbangunnya kesadaran PKL untuk melakukan perlawanan juga bisa terjadi melalui perkumpulan-perkumpulan kecil antar-PKL, atau antar-PKL dalam satu lokasi. Mereka sengaja berkumpul untuk membentuk paguyuban dan memilih pemimpin di antara mereka sekaligus menentukan program kelompok seperti iuran kelompok untuk keamanan, kebersihan, dan kegiatan sosial lainnya. Contoh para pemimpin PKL di suatu lokasi atau wilayah PKL tertentu dapat dibaca pada uraian berikut.

## CA

Nama CA, bukanlah nama baru dalam perjuangan PKL Surabaya. Pria berumur 39 tahun ini adalah ketua sekaligus motor utama Paguyuban Pedagang Kaki Lima Surabaya (PPKLS). Sejarah perjuangan yang telah dilakukannya bersama rekan-rekan PKL yang lain yang tergabung dalam PPKLS telah berlangsung lama. Dapat dikatakan jika suratan nasib CA memang mengarahkannya untuk selalu melekat dengan kehidupan para pengusaha di pinggir jalan tersebut.



Jiwa wiraswasta CA (39 th.) telah terbentuk sejak kecil. Sebagai seorang anak pedagang, CA kecil tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat Wonokromo yang sebagian besar pedagang, baik formal maupun informal. Sejak kecil, CA telah dilibatkan oleh orang tuanya dalam membantu mengelola usaha keluarga tersebut. Bahkan, ketika CA menempuh pendidikan tingginya pada fakultas hukum salah satu universitas swasta di Surabaya, CA tetap meneruskan kegiatan berdagangnya dengan menjual sepatu di Pasar Pucang.

Pada saat kuliah itu, jiwa organisasi CA mulai tumbuh. Selain aktif sebagai anggota organisasi PMII (Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia) Cabang Surabaya, CA juga tercatat sebagai anggota gerakan Anshor Surabaya. Pada saat kuliah ini juga, ketertarikan CA terhadap para PKL mulai muncul. Berawal dari kebiasaan *cangkruk* dengan para PKL, tumbuh kekaguman CA terhadap kreativitas dan kegigihan PKL dalam berusaha.

Hubungan CA dengan dunia kaki lima semakin erat pada saat usaha keluarganya mengalami kebangkrutan. Untuk bertahan hidup, mau tak mau CA akhirnya beralih usaha ke sektor informal. Dengan demikian, dimulailah satu fase baru dalam kehidupan laki-laki berdarah Madura ini. Suka duka sebagai PKL pun ditunainya. Eksploitasi dari berbagai pihak atas jenis usaha yang digelutinya kerap dialami Anam, khususnya tekanan-tekanan dari pemerintah.

Pada fase ini, pengalaman organisasi yang pernah diperoleh CA semasa kuliah memberi andil tersendiri bagi CA dalam memperjuangkan nasibnya dan rekan-rekannya. Pada tahun 1989, berkembang polemik antara PKL Rungkut dengan pemerintah. Pada saat itu, CA ditunjuk sebagai wakil PKL dalam proses negosiasi dengan pemerintah. Setelah itu, CA kemudian diberi tempat berdagang oleh para PKL

Rungkut Kidul. Dengan hadiah tempat itu, CA mulai menjalankan usahanya sendiri sebagai PKL Pakaian dengan modal awal Rp 500 ribu. Usaha CA terus berkembang. Modal yang diinvestasikan CA pun bertambah hingga Rp 8 juta. Dalam satu hari, CA bisa meraih keuntungan bersih hingga Rp 70 ribu. Pada bulan Ramadhan, keuntungan yang diraih CA bertambah hingga mencapai Rp 300 ribu per hari. Saat ini, keinginan bapak dari tiga orang anak ini adalah bisa memiliki sebuah *stand* yang permanen untuk memasarkan dagangannya. Selain itu, sebagai ketua sebuah organisasi PKL, CA bercita-cita untuk memperjuangkan legalisasi dari pemerintah atas usaha yang dijalankan para PKL. Melalui pengakuan tersebut, CA berharap dapat mengangkat harkat dan martabat PKL di mata warga kota lainnya.

## **AR**

Sejak kecil, AR telah dididik untuk menjadi pribadi yang mandiri. Keterbatasan kemampuan ekonomi kedua orang tuanya memaksa AR untuk berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri. Untuk sekadar memperoleh uang jajan dan uang SPP demi keperluan sekolahnya, sulung dari sembilan bersaudara ini harus bangun pada pagi buta di saat musim asam untuk mengumpulkan buah asam yang jatuh dari pohonnya. Segala cara ditempuh oleh AR demi mendapatkan sepeser uang, yang hasilnya dipergunakan oleh pria kelahiran Madura ini untuk jajan, membayar SPP serta membantu adik-adiknya yang masih kecil.

Ketika beranjak dewasa, AR kemudian merantau ke Surabaya, meninggalkan kampung halamannya di Madura. Kedatangannya ke Surabaya dipenuhi oleh semangat untuk memperbaiki nasib, baik nasibnya sendiri maupun keluarganya. Di Surabaya, AR menempuh pendidikan tinggi pada salah satu universitas negeri swasta. Untuk membiayai kebutuhan kuliahnya, hal yang paling mungkin dilakukan oleh AR adalah

dengan menjadi PKL. Kondisi ini secara tidak langsung menjadi awal persentuhan AR muda dengan dunia kaki lima di Surabaya.

Setelah meraih gelar kesarjanaannya, AR harus menghadapi kenyataan pahit. Tidak mudah mencari pekerjaan di kota dengan tingkat persaingan tenaga kerja yang begitu tinggi seperti Surabaya. Keinginannya untuk menjadi pegawai negeri pupus. Usahanya untuk menjadi pekerja pada sektor swasta berakhir dengan kegagalan. Dalam kondisi demikian, AR akhirnya kembali ke dalam dunia kaki lima yang dulu telah mengantarkannya menjadi seorang sarjana.

Kembali ke dalam dunia kaki lima, AR harus berhadapan dengan represifitas pemerintah yang cenderung menekan PKL. Dalam kondisi yang serba susah tersebut, AR memelopori perlawanan PKL untuk mempertahankan tempat berjualan mereka. Kepeloporan AR ini, pada akhirnya mengantarkannya menjadi salah satu tokoh PKL yang cukup disegani di Kota Surabaya.

## **Rdh**

Pada awalnya masa kecil Rdh (47 th.) cukup bahagia. Penghasilan yang diterima ayahnya sebagai pegawai Kantor Urusan Agama di Tuban cukup untuk memenuhi semua keperluan keluarga. Namun, ketika Rdh menginjak usia remaja, dia harus berhadapan dengan kenyataan yang cukup menyakitkan. Usia ayahnya yang semakin beranjak uzur menimbulkan kekhawatiran pada diri Rdh, bahwa jika ayahnya telah pensiun, hal ini akan berdampak pada penghasilan keluarganya. Oleh karenanya, Rdh pun memutuskan untuk membantu perekonomian orang tuanya dengan bekerja sambil sekolah pada salah satu warung kopi yang ada di Pasar Plumpang Tuban. Pada saat liburan panjang tiba, Rdh menghabiskan waktu liburannya dengan berjualan es di Surabaya. Semua itu dilakukan untuk membiayai keperluan pendidikannya.

Setamat menyelesaikan pendidikannya pada Sekolah Guru Agama di Kabupaten Tuban, Rdh bekerja sebagai sales asuransi untuk wilayah Tuban. Tidak berapa lama kemudian, pada tahun 1980, Rdh hijrah ke Jakarta. Di Jakarta Rdh tetap menekuni profesinya sebagai sales asuransi sampai tahun 1986. Pada tahun 1986, Rdh memutuskan untuk pindah ke Surabaya. Sesampainya di Surabaya, Rdh tidak secara langsung terlibat dengan dunia PKL. Profesi yang digelutinya saat itu bergerak pada sektor formal. Meskipun demikian, kehidupan PKL telah melekat dalam kesehariannya. Hal itu tidak lain disebabkan Rdh juga memiliki sebuah gerobak yang dia sewakan kepada PKL untuk berjualan es *legen*. Dari kepemilikan gerobak tersebut, hubungan Rdh dengan kalangan PKL di sekitarnya menjadi semakin dekat dan hangat. Bahkan, tak jarang Rdh ikut membantu PKL ketika mereka terlibat kesulitan, khususnya dari pemerintah.

Keterlibatan Rdh dalam organisasi PKL dimulai oleh kebijakan yang diterapkan Pemerintah Kotamadya Surabaya pada waktu itu yang cenderung kurang bersahabat dengan PKL. Ketika penertiban yang dilakukan pemerintah melanda kawasan PKL di mana Rdh berada, ayah dari tiga anak ini aktif membantu PKL menentang pengusuran tersebut. Pada saat itu, Rdh ditantang oleh Lurah Simomulyo untuk menata PKL agar tertib. Tantangan tersebut diterima oleh Rdh yang bersama dengan rekan-rekan PKL mendirikan paguyuban PKL dan koperasi PKL. Paguyuban tersebut kemudian diberi nama Paguyuban PKL Urip Mulyo yang merupakan singkatan dari Jalan Banyu Urip Kelurahan Simo Mulyo. Sementara koperasi PKL yang mereka bentuk diberi nama Koperasi Rukun Makmur.

Sukses dengan pola penataan PKL yang dikembangkannya bersama-sama dengan PKL Simo Mulyo, pada tahun 1989, Rdh kemudian memutuskan untuk

meninggalkan pekerjaan formalnya dan beralih kepada sektor informal. Pertama kali, Rdh berdagang es legen. Kemudian Rdh mengembangkan usahanya dengan mendirikan warung kopi. Usaha yang dijalankan Rdh terus berkembang hingga akhirnya Rdh pun memiliki cabang di daerah Simo, Argopuro, Gelora Pancasila, dan Jalan Kartini. Total seluruhnya Rdh memiliki 5 warung kopi dan 21 rombongan es legen.

Pada tahun 1991, musibah menerpa Rdh. Kebakaran yang melanda rumahnya telah menghancurkan sebagian besar hartanya. Untuk menutupi kerugian yang diakibatkan kebakaran tersebut, Rdh pun terpaksa menjual seluruh asetnya. Mencoba bangkit dari keterpurukan tersebut, Rdh memulainya dengan mengembangkan usaha jual-beli besi tua. Saat ini, aktivitas Rdh sudah berkembang lagi dengan membuka usaha lain, yaitu industri *shock braker* yang dia rintis bersama dengan MI.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa tokoh-tokoh seperti merekalah yang pada dasarnya mampu membangun kesadaran kolektif PKL untuk membangun gerakan melawan Pemerintah Kota baik secara individu maupun kolektif.

#### **4.3 Membentuk Organisasi Gerakan PKL**

Setelah kesadaran kolektif untuk melakukan perlawanan baik secara individu maupun secara terorganisasi muncul, maka terpikirlah kesadaran untuk membangun organisasi formal yang di dalamnya dipimpin oleh PKL dan beranggotakan PKL. Seluruh PKL yang telah tergugah kesadaran kolektifnya terbangun hatinya untuk membentuk paguyuban PKL. Khusus PKL yang ada di kawasan Tunjungan, misalnya, menjadwalkan pertemuan khusus untuk membahas hal ini yang dilakukan setiap hari Jum'at setelah waktu berjualan usai. Pertemuan yang dihadiri oleh hampir seluruh pedagang yang berjualan di Tunjungan itu, atau setidaknya diwakili oleh sanak

saudaranya apabila PKL yang bersangkutan berhalangan hadir. Pertemuan-pertemuan tersebut tidak lagi sekadar ajang *curhat* antar-PKL, tetapi telah menyentuh ranah pembahasan langkah-langkah apa yang harus disiapkan dalam menyikapi tenggat waktu yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam melakukan penertiban

Ancaman penertiban yang didengung-dengungkan Pemkot menimbulkan kekhawatiran yang sangat besar dalam tubuh PKL yang secara *de facto* telah memiliki komunitas. Kekhawatiran mereka diperparah karena ketiadaan wadah yang dapat menunjukkan kesatuan mereka dalam menghadapi ancaman Pemkot, sebuah organisasi yang menunjukkan kesepahaman yang telah dijalin dalam berbagai forum *cangkrukan* tersebut.

Dalam proses mewujudkan wadah perjuangan ini, peran para pemimpin informal PKL menjadi semakin menonjol. Betapa tidak, rapat-rapat yang terjadi dalam rangka konsolidasi tersebut tidak mungkin berlangsung secara intensif tanpa adanya pemimpin yang mempersatukan mereka. Dalam konteks ini, pemimpin adalah mereka yang memiliki sumber daya yang cukup selain memiliki kemampuan khusus, yang oleh Weber disebut dengan kharisma. Kondisi tersebut sangat sesuai dengan pendapat Paige (1975) yang menyatakan bahwa kelas bawah seringkali tidak memiliki ide untuk mewujudkan bentuk perlawanan meskipun potensi perlawanan itu sendiri terpendam di dalam *collective consciousness* yang laten. Oleh karena itu, menurut Paige intervensi dari luar berpotensi menggerakkan kelas bawah dalam suatu bentuk perlawanan tertentu.

Dengan demikian, PKL belum akan berani melakukan tindakan perlawanan secara kolektif sebelum mereka tergabung dalam organisasi dan mempunyai pemimpin yang bisa dipercaya. Hal ini sesuai dengan pendapat Tilly (1987) yang beranggapan

bahwa, bagaimanapun ketidakpuasan rakyat, mereka tidak dapat ikut campur tangan dalam aksi politik (termasuk aksi kekerasan), kecuali bila mereka menjadi bagian dari suatu kelompok yang terorganisasi yang mempunyai beberapa sumber daya. Dengan demikian perlawanan para pelaku sektor informal terhadap pemerintah yang dilakukan oleh berbagai kelompok yang termobilisasi adalah sebagai akibat keputusan politik yang tidak menguntungkan mereka. Kondisi seperti ini juga sejalan dengan pendapat Wolf (Skocpol, 1979) yang mengatakan bahwa faktor penentu yang dapat memungkinkan terjadinya perlawanan terletak pada hubungan masyarakat dengan lingkungan kekuasaan yang ada di sekitarnya. Mereka berjuang atas nama keadilan untuk memusuhi “musuh bersama”, yaitu pemerintah yang telah merugikan keberadaannya. Potensi tersebut berusaha mengubah tatanan yang telah lama dibangun dan dirasakan merugikan mereka.

Shafritz dan Ott (1987:132) mengatakan bahwa dalam struktur organisasi pemimpin mempunyai peran dalam memobilisasi anggota, kapital, dan sarana. Ia juga mempunyai peran sebagai pelaksana kebijakan yang telah digariskan bersama dalam organisasi. Menurut Schein (dalam Thoyib, 2002:4), pemimpin organisasi adalah individu yang menciptakan budaya organisasi. Strategi fungsi yang dijabarkan dalam program kegiatan organisasi pada setiap periode merupakan suatu perwujudan dari asumsi-asumsi dasar (keyakinan) yang dimiliki oleh pimpinan organisasi. Pelaksanaan program dan pencapaian tujuan organisasi sangat tergantung pada kepemimpinan yang ada dalam organisasi. Keterlibatan individu dalam organisasi sangat ditentukan oleh kapasitas sumber daya yang dimiliki oleh anggotanya. Semakin tinggi tingkat kemampuannya semakin tinggi pula keterlibatan seseorang dalam organisasi tersebut, dan sebaliknya.

Berdasarkan uraian di atas, pada dasarnya kesadaran PKL menjadi semakin mengkristal setelah terbentuk organisasi dan di dalam organisasi sudah terpilih pemimpin yang dipercaya. Ketika belum terbentuk organisasi, kesadaran seseorang untuk melakukan perlawanan masih sangat terbatas, akan tetapi manakala mereka telah tergabung dalam suatu organisasi, kesadaran mereka untuk melakukan perlawanan menjadi semakin besar. Hal itu terjadi karena di dalam organisasi terdapat seorang pemimpin yang mampu membangkitkan dan membakar semangat PKL untuk melawan.

### **Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia (APKLI)**

Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia boleh jadi merupakan satu-satunya organisasi PKL dengan jaringan yang tersebar di hampir seluruh penjuru Nusantara, terutama pada kota-kota besar di Indonesia. Organisasi ini berkantor pusat di Jakarta dengan Dewan Pimpinan Pusat (DPP) APKLI yang dipimpin oleh seorang ketua umum. Pada tingkat daerah, organisasi ini memiliki jaringan mulai dari propinsi sampai di kabupaten/kota. Untuk Jawa Timur saja, selain terdapat APKLI Jawa Timur, cabang asosiasi ini tersebar pada empat kabupaten/kota yang terdiri atas Surabaya, Malang, Jember dan Blitar. Dari keempat cabang asosiasi tersebut, hanya APKLI Kota Surabaya yang mengalami kevakuman. Karena itu, kegiatan-kegiatan advokasi yang dilakukan APKLI di Surabaya lebih banyak dilakukan oleh APKLI Jawa Timur.

Sejarah berdirinya APKLI tidak akan diulas dalam bahasan ini. Bab ini hanya akan memaparkan sejarah berdirinya APKLI Jawa Timur. Pembatasan ini dilakukan mengingat *setting* penelitian ini yang berlokasi di Surabaya. Kalau berbicara tentang terbentuknya APKLI Jawa Timur, tidak dapat dilepaskan dari sosok AR<sup>23</sup>, yang

---

<sup>23</sup> Hasil wawancara dengan AR tanggal 10 Pebruari 2004.



merupakan tokoh utama di balik pembentukan APKLI Jawa Timur. Saat ini, AR masih aktif memegang jabatan sebagai Ketua APKLI Jawa Timur.

Awal berdirinya APKLI Jawa Timur sangat dipengaruhi oleh konstelasi politik, baik di tingkat nasional maupun lokal Surabaya, yang berkembang pada penghujung 1980-an. Saat itu Surabaya masih berada di bawah kepemimpinan dr. PK yang terkenal dengan kebijakannya yang represif terhadap PKL. Beragam operasi penertiban yang digelar oleh Pemerintah Kotamadya Surabaya secara intensif merupakan hantu yang selalu meneror ketenangan PKL dalam menjalankan aktivitas ekonominya. Kebijakan represif tersebut juga diterapkan oleh aparatur Pemerintah Kotamadya Surabaya pada level bawah, yang dalam hal ini adalah kecamatan dan kelurahan.

Dari berbagai kelurahan yang tersebar di seluruh wilayah administratif Kotamadya Surabaya, Kelurahan Simo adalah salah satunya. Pada waktu itu, Kelurahan Simo dipimpin oleh Jhr. Dalam pandangan AR, yang juga adalah salah seorang PKL di kelurahan tersebut, Jhr adalah sosok birokrat yang sangat egois dan arogan. Di mata PKL, tindak-tanduk Jhr seolah-olah menggambarkan bahwa dia adalah "Walikota Kecil". Jhr menerjemahkan kebijakan penertiban yang diterapkan pimpinannya dengan upayanya untuk membersihkan Pasar Simo dari "gangguan PKL". Upaya yang ditempuh Jhr tersebut sangat meresahkan para PKL Simo. Eksistensi mereka menjadi terancam. Di tengah-tengah kekhawatiran tersebut, AR mengumpulkan rekan-rekannya sesama PKL guna melakukan upaya yang mampu menggagalkan langkah Jhr untuk mengusir PKL dari Pasar Simo. Saat itu, langkah yang ditempuh PKL Pasar Simo adalah dengan melakukan demonstrasi kepada Walikota Surabaya.

Dalam melakukan aksi demonstrasinya, para PKL melakukan aksi-aksi simbolik untuk menggambarkan kebijakan yang diterapkan pemerintah atas mereka. Merasa

bahwa mereka diperlakukan layaknya mengusir kambing, para PKL pun membawa kambing dalam aksi demonstrasi mereka. Demonstrasi itu akhirnya berakhir dengan kekerasan. Proses berlangsungnya demonstrasi yang berakhir rusuh tersebut diliput oleh SCTV dan ditayangkan dalam berita Seputar Indonesia pada sore hari itu juga. Dari tayangan SCTV itulah, wajah AR kemudian mulai dikenal oleh banyak orang.

Bersamaan dengan saat itu, pada tingkat nasional tengah merebak aksi-aksi demonstrasi yang dilakukan oleh mahasiswa beserta organisasi-organisasi keagamaan yang menuntut pencabutan Sumbangan Sosial Dermawan Berhadiah (SDSB), sebuah undian berhadiah yang diselenggarakan oleh negara. Aksi-aksi demonstrasi tersebut juga berlangsung secara hampir merata di seluruh wilayah Indonesia, termasuk Surabaya. Mengetahui bahwa para PKL juga tengah melakukan demonstrasi, beberapa tokoh-tokoh demonstran, di antaranya Romli dari FISIP Unair, Herman Pincang dari IAIN Sunan Ampel Surabaya, dan Ismail dari IKIP Surabaya, mencoba merangkul PKL. Pendekatan yang dilakukan oleh para aktivis mahasiswa tersebut menjadi awal perkenalan AR dengan dunia pergerakan kampus. Dari mereka pula AR banyak belajar tentang teknik-teknik mobilisasi massa. Berkali-kali AR ikut aktif dalam rapat koordinasi yang bertempat di kampus FISIP Unair. PKL akhirnya memutuskan untuk bergabung dalam aksi-aksi demonstrasi yang dilakukan oleh para aktivis kampus tersebut meskipun pada akhirnya mereka harus menelan kekecewaan karena persoalan PKL hanya menjadi prioritas terendah dalam tuntutan yang mereka ajukan kepada negara.

Kekecewaan tersebut membawa dampak yang besar bagi AR. AR menjadi skeptis dan cenderung curiga terhadap berbagai tawaran mobilisasi PKL yang diajukan kepadanya. Termasuk ketika datang beberapa orang perwakilan APKLI Yogyakarta

yang bermaksud menemuinya. Mengetahui bahwa dirinya tengah dicari, AR membawa perwakilan APKLI tersebut untuk bertemu di gerobak yang biasa digunakannya untuk berjualan. Pada saat itu, AR telah menyiapkan clurit yang disimpannya di bawah gerobak untuk berjaga-jaga. Setelah mengetahui asal dan maksud kedatangan para tamunya tersebut, kecurigaan AR pun hilang. Dari pembicaraan yang mereka lakukan, AR setuju untuk memenuhi undangan APKLI Yogyakarta guna melakukan studi banding sekaligus menghadiri pertemuan pedagang kaki lima Yogyakarta yang dibuka oleh Abdul Latif, Menteri Tenaga Kerja RI pada waktu itu.

Setelah pertemuan di Yogyakarta, AR diundang untuk mengikuti Musyawarah Nasional (Munas) APKLI yang diadakan di Taman Mini Indonesia Indah (TMII) Jakarta. Sekembalinya dari Jakarta, AR mengajak beberapa rekannya sesama PKL untuk menemui Soelarso, Gubernur Jawa Timur saat itu, sekaligus mendeklarasikan berdirinya APKLI Jawa Timur. Sejak berdirinya pada tahun 1988 hingga saat ini, APKLI Jawa Timur lebih banyak bergerak dalam bidang advokasi PKL. Jaringan paguyuban yang telah dibangun oleh APKLI Jatim meliputi Paguyuban PKL Mesjid Agung Surabaya, Paguyuban PKL Kapasari, Paguyuban PKL Rukun Mulyo, Paguyuban PKL Urip Mulyo. Selain itu, APKLI Jawa Timur juga menjalin hubungan komunikasi dengan berbagai paguyuban PKL lainnya, baik paguyuban-paguyuban PKL yang ada di Surabaya maupun luar Surabaya.

### **Paguyuban Pedagang Kaki Lima Surabaya (PPKLS)**

Paguyuban PKL Surabaya (PPKLS) merupakan paguyuban PKL yang pembentukannya diprakarsai oleh CA. Berdirinya PPKLS dipengaruhi oleh kebutuhan para PKL sendiri akan keberadaan sebuah organisasi sebagai wadah perjuangan mereka.

Dari penuturan CA<sup>24</sup>, berdirinya PPKLS memiliki keterkaitan dengan asal mula berdirinya Paguyuban PKL Surabaya yang bermula dari prakarsa Yayasan Peduli Surabaya (YPS) untuk memfasilitasi terbentuknya paguyuban PKL di Surabaya. Beberapa tokoh PKL pun diundang dalam pertemuan yang dilangsungkan di Hotel Sahid Surabaya. Namun prakarsa YPS tersebut disambut dengan pandangan curiga oleh PKL. Kecurigaan tersebut muncul didasari oleh kekhawatiran PKL atas upaya-upaya pihak lain untuk mengeksploitasi mereka dan menjadikan PKL hanya sebagai komoditi bagi kepentingan-kepentingan yang tidak berhubungan dengan PKL.

Dalam pertemuan tersebut, CA mengusulkan pembentukan forum komunikasi antar-PKL sebelum menyusun struktur organisasi paguyuban. Bagi CA, pembentukan forum komunikasi ini memiliki arti yang penting guna menggali keinginan dan harapan PKL atas paguyuban tersebut serta persyaratan yang harus dipenuhi oleh pengurus paguyuban. Proses ini perlu agar terbentuknya paguyuban tersebut nantinya benar-benar mewakili kepentingan PKL dan bukan sekadar sesuatu yang bersifat *top down*. Setelah beberapa kali pertemuan, terbentuklah sebuah paguyuban PKL yang kepengurusannya disusun atas dasar permufakatan perwakilan PKL se-Surabaya. Paguyuban yang baru terbentuk itu bertujuan untuk mensinergikan kepentingan-kepentingan pemerintah dengan PKL.

Namun, sekali lagi PKL harus menelan kekecewaan yang pahit. Setelah terbentuk paguyuban tersebut, YPS tidak lagi memfasilitasi PKL dalam upaya mereka untuk memadukan kepentingan PKL dengan program-program pemerintah. Karenanya, PKL meneruskan jalannya paguyuban tersebut menurut pemahaman dan cara-cara mereka sendiri. Jaringan yang telah dibangun oleh PPKLS meliputi Paguyuban PKL

<sup>24</sup> Hasil wawancara dengan CA, 18 Februari 2004

Dharmawangsa, Paguyuban PKL Dharmahusada, Paguyuban PKL Pucang, Paguyuban PKL Setail, Paguyuban PKL Embong Blimbing, dan Paguyuban PKL Rungkut. Cikal bakal terbentuknya PPKLS sendiri bermula dari Paguyuban PKL Rungkut yang diketuai oleh CA.

Memasuki tahun 2002, PKL Surabaya mengalami cobaan yang sangat berat. Naiknya BDH sebagai Walikota Surabaya menggantikan SSp menjadi momen penting bagi tindak penertiban yang dialami PKL di kemudian hari. BDH mencita-citakan sebuah kota Surabaya yang indah, tertib, dan teratur. Untuk mewujudkan gambaran kota tersebut, segala biang kesemrawutan dan kekumuhan kota harus diberangus, termasuk di dalamnya PKL. Kebijakan yang keras yang ditempuh BDH menjadi momentum yang subur bagi perkembangan PPKLS. Adalah hal yang mustahil bagi PKL untuk menang dalam melawan pemerintah jika mereka tidak memiliki sebuah wadah perjuangan yang dapat mempersatukan mereka. CA pun rajin menemui tokoh-tokoh PKL di Surabaya untuk mengajak mereka bergabung ke dalam paguyuban PKL yang dipimpinnya. Usaha CA untuk merangkul tokoh-tokoh PKL tersebut tidak berlangsung dengan mudah. Tuduhan sebagai *antek* pemerintah pun diterimanya. Namun CA tidak mudah menyerah. Hasilnya saat ini jumlah PKL yang tergabung dalam PPKLS telah mencapai 10 ribu PKL.

Dalam kesehariannya, PPKLS tidak hanya aktif dalam upaya-upaya fasilitasi dan advokasi PKL. PPKLS juga berusaha untuk memberdayakan PKL Surabaya. Berbagai demonstrasi dan lobi-lobi yang dilakukan PPKLS bertujuan untuk menjaga eksistensi PKL serta mencapai legitimasi dari pemerintah atas aktivitas ekonomi yang dilakukan PKL. PPKLS memprakarsai aksi-aksi demonstrasi untuk menentang segala

bentuk kebijakan yang dianggap hanya merugikan PKL. Selain itu, PPKLS juga aktif dalam memberantas premanisme yang marak mengeksploitasi keberadaan PKL.

### **Himpunan Pengurus PKL Surabaya (HIPPEKALS)<sup>25</sup>**

Kelahiran Himpunan Pengurus Pedagang Kaki Lima Surabaya (Hippeka) tidak dapat dipisahkan dari konflik internal yang melanda PPKLS, khususnya antara CA sebagai Ketua dan MI selaku Sekretaris. Konflik tersebut kemudian berujung pada penonaktifan Imam dari kepengurusan PPKLS. Keluarnya MI dari PPKLS ternyata diikuti oleh beberapa tokoh PKL lainnya dalam PPKLS. Pasca perpecahan yang dialami PPKLS, Rdh berinisiatif untuk mengajak beberapa tokoh paguyuban bekas anggota PPKLS untuk membentuk Himpunan Pengurus Pedagang Kaki Lima Surabaya (Hippeka). Akhirnya setelah beberapa kali pertemuan yang dilakukan oleh Rdh, MI dan beberapa pengurus paguyuban yang sebelumnya tergabung dalam PPKLS, pada tahun 2001 Hippeka resmi terbentuk.

Tidak seperti paguyuban-paguyuban lainnya yang mengedepankan advokasi terhadap PKL, Hippeka lebih merupakan wadah koordinasi bagi para pengurus paguyuban. Hal ini selaras dengan tujuan dibentuknya Hippeka sebagai wahana untuk memberdayakan para pengurus paguyuban di Surabaya. Tujuan ini diusung berdasarkan kondisi sesungguhnya yang berkembang di tengah-tengah komunitas PKL, di mana kapasitas dan kapabilitas para pengurus paguyuban tidak terlalu jauh berbeda dengan anggota-anggota paguyuban tersebut. Faktor-faktor seperti latar belakang pendidikan para pengurus yang relatif rendah, serta minimnya pengalaman organisasi yang dimiliki para pengurus paguyuban menjadi penyebab utama. Untuk itu, Hippeka kemudian membangun jaringan koordinasi dengan para pengurus paguyuban tersebut guna

---

<sup>25</sup> Hasil wawancara dengan Rdh, 15 Mei 2004

menambah pengetahuan dan pemahaman para pengurus dalam mengelola organisasi paguyuban mereka sendiri-sendiri.

Pada masa-masa awal pendiriannya, aktivitas Hippekals cukup tinggi dalam melakukan koordinasi dengan para pengurus paguyuban PKL. Kondisi ini tidak dapat dilepaskan dari kerja sama yang mereka jalin dengan beberapa aktivis kampus, seperti aktivis-aktivis dari Universitas Tujuh Belas Agustus Surabaya, Universitas Dr. Soetomo, dan Universitas Wijaya Kusuma Surabaya. Namun setelah dirasakan bahwa untuk menjalankan aktivitas paguyuban tersebut memerlukan dana operasional yang tidak sedikit, Hippekals mulai mengurangi intensitas kegiatan mereka hingga akhirnya Hippekals dibekukan oleh para pengurusnya pada tahun 2003.

#### **Organisasi Pedagang Kaki Lima (ORPEKAL) Jalan Tunjungan<sup>26</sup>**

Organisasi Pedagang Kaki Lima (Orpekal) Jalan Tunjungan merupakan sebuah contoh ironi dinamika yang harus dialami peguyuban PKL di Surabaya. Pada mulanya, organisasi ini dibentuk sebagai wadah perjuangan para PKL di Jalan Tunjungan untuk menghadapi tindak penertiban yang dilakukan Pemkot. Perasaan senasib dan kesamaan kepentingan untuk mempertahankan eksistensi mereka mendorong para PKL di Jalan Tunjungan untuk menggabungkan diri ke dalam sebuah organisasi yang mampu memperjuangkan tuntutan mereka. Para PKL tersebut menyadari kelemahan yang mereka miliki jika hanya berjuang sendiri-sendiri. Para PKL menyadari bahwasannya kunci kekuatan PKL terbentuk ketika mereka mempunyai paguyuban yang kuat. Artinya, antara pedagang kaki lima yang satu dengan yang lainnya terbina solidaritas yang tinggi. Dengan solidaritas itu, muncul kesolidan PKL yang sangat kuat.

---

<sup>26</sup> Dirangkum dari berbagai sumber

Manfaat keberadaan Orpekak benar-benar dirasakan oleh para PKL Jalan Tunjungan. Berbagai demonstrasi dan lobi yang mereka lakukan membuahkan hasil yang menggembirakan. Pemerintah Kota Surabaya akhirnya mau berdialog dengan para PKL Jalan Tunjungan guna mencari solusi atas kepentingan kedua belah pihak yang berbeda. Dalam pertemuan tersebut tercapai kesepakatan untuk merelokasi PKL Jalan Tunjungan ke daerah sekitarnya. Pada waktu itu, pemerintah menawarkan tiga alternatif lokasi baru, yang terdiri atas relokasi ke Jembatan Tunjungan Center (TC) lantai II, relokasi ke stren Kali Mas, serta relokasi ke Jalan Genteng Besar. Dari ketiga pilihan relokasi tersebut, sebagian besar PKL memilih relokasi ke stren Kali Mas.

Namun ketika kesepakatan relokasi PKL Tunjungan ke stren Kali Mas mendapat penolakan dari Pemerintah Propinsi, muncul masalah baru. Para PKL yang semula akan dialihkan ke pinggiran Kali Mas tersebut tidak memperoleh kejelasan atas kelanjutan tempat usaha mereka. Pemkot Surabaya seolah-olah lepas tangan dari permasalahan ini. Tawaran Pemkot untuk merelokasi para PKL tersebut ke dalam Jembatan TC II malah membuat permasalahan semakin runcing. Keterbatasan daya tampung Jembatan TC tidak memungkinkan relokasi seluruh PKL Jalan Tunjungan ke dalamnya. Hal ini memicu konflik internal di antara PKL, khususnya dengan para PKL yang akhirnya menempati Jembatan TC Lt. II tersebut. Begitu kuat dan luas konflik itu sehingga tidak dapat didamaikan yang berujung dengan pengunduran H. Kbd sebagai Ketua Orpekak. Tidak berapa lama setelah pengunduran diri H. Kbd, Orpekak pun akhirnya bubar.

#### **4.4 Merapikan dan Merapatkan Barisan**

Fase ini merupakan tahap kritis karena perlawanan PKL yang berlangsung akhirnya menemukan bentuknya secara massif. Bagaimanapun perlawanan secara berkelompok akan memiliki posisi yang lebih kuat daripada perlawanan sendiri-sendiri.



Hal ini tampaknya disadari juga oleh PKL. Paguyuban sebagai wadah untuk mempersatukan PKL dirasakan sebagai sebuah keharusan. Bahkan PKL tidak sekadar membangun paguyuban dalam bentuknya sebagai organisasi informal. Lebih jauh PKL juga berupaya untuk melegitimasi organisasi mereka. Hal ini seperti yang dilakukan oleh Perhimpunan Pedagang Kaki Lima Surabaya (PPKLS) dengan pembuatan akta notaris, dan APKLI yang memiliki jaringan di seluruh Indonesia menunjukkan bahwa kesadaran kolektif yang ada telah menemukan wadahnya dalam bentuk organisasi tersebut.

Perlawanan secara formal tersebut jelas membutuhkan strategi dan pola perlawanan yang efektif. Pada fase ini berkembang pola-pola perlawanan yang berlangsung secara sistematis dan terkoordinasi bahkan merupakan instruksi dari paguyuban. Bentuk perlawanan yang dikoordinasikan oleh paguyuban tersebut boleh jadi sama dengan perlawanan-perlawanan yang dapat ditemukan dalam kondisi sehari-hari. Sebagai contoh adalah kucing-kucingan. Dalam hal bentuk, perlawanan model ini tidak memiliki perbedaan dengan perlawanan-perlawanan serupa yang lazim dilakukan oleh PKL, namun makna perlawanan tersebut kini telah bergeser. Perlawanan-perlawanan yang dilakukan secara sistematis tersebut menunjukkan adanya koordinasi antar-PKL sehingga posisi yang mereka miliki lebih kuat. Adapun perlawanan-perlawanan sebelumnya tidak memiliki aspek kebersamaan dalam kesadaran yang mereka lakukan. Dampak yang dapat dilihat adalah ketika kucing-kucingan itu tidak berhasil, PKL yang terkoordinasi secara militan akan mengelompok dan meminta barang yang disita oleh Dispol PP tersebut, sedangkan mereka yang bergerak sendiri-sendiri tidak akan berani meminta barang dagangan mereka yang tersita.

Bentuk lain perlawanan yang terkoordinasikan tersebut juga menemukan polanya melalui bentuk "perlawanan dalam kepatuhan" yang dianjurkan oleh Rdh, tokoh PKL Simo. Dalam pola ini, PKL secara bersama-sama berpura-pura tunduk pada anjuran pemerintah dengan menutup tempat berjualan mereka. Namun diam-diam dalam waktu yang tidak terlalu lama, seiring dengan semakin lemahnya kontrol pemerintah terhadap mereka pada kawasan tersebut, para PKL secara perlahan-lahan mulai menggelar dagangannya. Bahkan kembali kepada pola aktivitas sebagaimana sebelum penertiban. Yang tercipta kemudian adalah lingkaran setan penataan PKL yang tidak ada habisnya.

Pola perlawanan serupa juga dapat dijumpai pada PKL Jl. Tunjungan dengan Organisasi Pedagang Kaki Lima (Orpekal) sebagai paguyuban mereka. Orpekal lahir dengan semangat untuk mempertahankan eksistensi PKL dalam berjualan di Jl. Tunjungan, yang juga dikenal dengan sebutan surga bagi para PKL. Dengan pendapatan yang besar, PKL Tunjungan berjuang mati-matian untuk mempertahankan sumber penghidupan mereka tersebut. Diketuai oleh H.Kbd dengan wakil H.Klk serta Hdy sebagai sekretaris, seorang pengacara yang pernah menjadi caleg dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Besarnya omset yang dapat diperoleh para PKL Tunjungan tersebut diakui oleh Hdy. Bahkan menurut Hdy pendapatan yang diperolehnya dari hasil berjualan VCD bajakan di Tunjungan melebihi hasil yang diperolehnya dari profesi formalnya sebagai pengacara.

Seperti halnya Orpekal, organisasi-organisasi yang memiliki basis massa dalam PKL sering berdiri dan aktif ketika pemerintah juga aktif melakukan penertiban. Bila tidak, kegiatan mereka sehari-hari hanya sebagai tempat *jagongan* pengurus, seperti yang diakui oleh AR. Sedangkan Hippekals yang diketuai Rdh malah sempat vakum

karena minimnya aktivitas. Upaya PKL dengan membentuk jaringan-jaringan di tiap titik-titik lokasi tersebut digunakan sebagai langkah untuk memperkuat barisan demi menghadapi penertiban yang dilakukan Pemkot. Bahwa makna Orpekak dirasa jauh lebih kuat daripada H.Kbd seorang diri atau Hdy, menunjukkan betapa manifestasi dari bentuk kesadaran kolektif ada dalam organisasi PKL yang telah terbentuk tersebut.

Sebagai sebuah organisasi pergerakan, paguyuban PKL juga tidak dapat melaksanakan aktivitasnya secara optimal jika tidak ditunjang dengan dana yang memadai. Paling tidak dana tersebut dibutuhkan untuk membiayai pertemuan-pertemuan yang mereka adakan secara rutin guna membahas permasalahan yang mereka hadapi berkenaan dengan penataan. Salah satu upaya yang ditempuh PKL guna membiayai kegiatan paguyuban adalah melalui *urunan*. Dalam urusan tersebut PKL menyisihkan pendapatan mereka secara sukarela. Bahkan untuk PKL Ji. Tunjungan pernah mengumpulkan dana per PKL sebesar Rp. 1 juta, sehingga dari 300 PKL dapat terkumpul kurang lebih Rp. 300 juta. Uang ini disimpan untuk kemudian digunakan sebagai uang sogok kepada pejabat pemerintah kota.

Tetapi ternyata dalam proses negoisasi, muncul tekanan-tekanan dari pusat sehingga berapa pun jumlah uang yang ditawarkan, Pemerintah Kota tetap tidak bergeming dan akan membersihkan Tunjungan dari PKL. Uang tersebut tidak dapat menyelamatkan posisi mereka di Tunjungan. Meskipun demikian, pola *urunan* telah menjadi model penggalangan dana yang cukup efektif di antara PKL. Modus *urunan* tersebut tidak hanya dilakukan di Tunjungan, di banyak titik yang lain, modus perlawanan dengan mengumpulkan uang juga dilakukan bahkan dengan tujuan untuk menurunkan minat dan semangat aparat dalam melakukan penertiban juga lazim

dilakukan, seperti yang dikemukakan oleh CA, "Ya otomatis lah kalau sudah menerima, ya tidak segarang dulu lagi".

*Urunan* diakui sebagai bentuk yang paling efektif untuk mempertahankan lokasi berjualan mereka. Bagi PKL, menyisihkan sebagian dari pendapatan mereka sebagai "upeti" kepada aparat Pemkot adalah jauh lebih baik daripada harus kehilangan mata pencaharian mereka. *Urunan* tampil lebih sebagai upaya diplomasi khusus yang dilakukan untuk membujuk aparat pemerintah sehingga mengurungkan upaya penertiban. Kalau tidak mengurungkan, setidaknya memberikan informasi mengenai waktu penertiban, sehingga PKL bisa mempersiapkan segala sesuatunya berkaitan dengan penertiban tersebut.

#### 4.5 Melakukan Perlawanan

Resistensi PKL terhadap kebijakan penataan Pemkot yang meluas hingga kepada tataran aksi tidak dapat dilepaskan dari pola sosialisasi penertiban yang dilakukan Pemkot. Meskipun Pemkot telah berulang-ulang menyatakan bahwa dalam melakukan penataan mereka akan mengedepankan pendekatan persuasif, di mata PKL hal itu tidak cukup. Bagi PKL, yang mereka butuhkan adalah alternatif solusi yang rasional, sementara selama ini solusi yang akomodatif tidak kunjung mereka peroleh. "Pekot *isok e ngobrak thok*," menjadi ungkapan kekecewaan yang lazim dilontarkan PKL untuk mencibir konsep penataan yang diusung Pemkot. Seiring dengan gendrang penertiban yang semakin keras ditabuh oleh Pemkot, resistensi PKL ikut berkembang, dari sekadar rasan-rasan antar sesama PKL hingga perlawanan dalam wadah organisasi.

Meskipun memiliki pola perlawanan yang relatif seragam, masing-masing paguyuban PKL mempunyai karakteristik tersendiri dalam melakukan aksi perlawanannya. Para PKL Jl. Tunjungan yang tergabung dalam Orpekal, misalnya. Aksi

pertama yang dilakukan oleh Orpekai adalah mendatangi pejabat Pemerintah Kota Surabaya yang berwenang dan mendesak mereka untuk *mengurungkan* rencana penertiban. Perwakilan organisasi sebanyak tujuh orang yang terdiri dari pengurus inti dari Orpekai kemudian mendatangi kantor walikota untuk menemui Walikota SSp. Di sinilah mereka oleh walikota diminta untuk mempertemukan SSp dengan PKL Tunjungan guna membicarakan konsep relokasi yang akan ditawarkan oleh pemerintah. Sebagai imbalannya, uang sebesar RP. 37 juta diberikan pemkot sebagai “ongkos” untuk mempertemukan Soenarto dengan PKL Tunjungan. PKL pun menyanggupi permintaan walikota tersebut.

Pada saat pertemuan tersebut, Pemkot menawarkan relokasi ke tiga tempat, yakni relokasi ke Jalan Genteng Besar, ke Jembatan Tunjungan Lantai Dua serta yang terakhir, yang dipilih oleh para PKL, adalah relokasi ke stren Kali Mas. Rencana relokasi ini akhirnya dibatalkan setelah keluar instruksi dari gubernur yang menolak rencana relokasi ke stren kali yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya tersebut. PKL sebagai pihak yang tidak memiliki posisi tawar yang jelas tentang hal tersebut akhirnya hanya dapat menerima hal itu sebagai suatu hal yang mengecewakan. Ketika harapan mereka terhadap kebijakan yang menguntungkan kondisi mereka tersebut harus dibatalkan oleh pemerintah propinsi. Seperti yang dikemukakan Hdy,

“Pemerintah itu *mencla-mencla* dulu jamannya SSp janji di depannya Siola itu sama kita semua, kalau kita mau ditempatkan di Stren Kali Mas, ternyata sampai akhirnya Walikotaanya ganti ya nggak terlaksana”

Terlepas dari kekecewaan yang harus mereka tanggung, itikad PKL untuk mendatangi pejabat Pemkot menunjukkan bahwasannya PKL lebih mengedepankan pola-pola dialog dalam menyelesaikan konflik kepentingan yang ada antara mereka dengan Pemkot. PKL sesungguhnya sadar, adalah tidak mungkin melawan pemerintah

secara langsung. Segala bentuk perlawanan yang melibatkan kekerasan fisik sedapat mungkin diminimalisasikan.

#### 4.6 Tahap Konsolidasi

##### a. Membangun Semangat Pantang Menyerah

Inisiatif Pemkot untuk mengadakan pertemuan dengan mereka pun disambut dengan antusias karena, bagi PKL, hal ini menjadi salah satu indikator bahwa Pemkot masih peduli dengan keberadaan mereka. Karena itu, upaya Pemkot mengakomodasi keinginan PKL dengan memberikan tiga opsi relokasi, sebenarnya mampu menumbuhkan harapan yang sangat besar pada kalangan PKL terhadap Pemkot. Sayangnya, harapan tersebut akhirnya hanya menjadi kenangan pahit karena semua itu hanya janji-janji kosong pemerintah. Sebagaimana diketahui, penertiban yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya pun terus berlanjut. Mau tidak mau, strategi-strategi perlawanan pun harus disusun untuk menyikapi penggusuran-penggusuran tersebut.

Reformasi yang terjadi pada awal 1998 ikut mewarnai perubahan pola perlawanan PKL. Aksi-aksi demonstrasi yang marak menjelang kejatuhan rezim Orde Baru diadaptasi oleh PKL melalui pengurus peguyuban sebagai salah satu model perlawanan mereka. Upaya untuk mempersiapkan demonstrasi sebagai bentuk perlawanan frontal pun dilakukan. Orpekal memilih tanggal 15 Mei 2002 sebagai tanggal untuk melawan represifitas dan penggusuran oleh aparat. Demonstrasi ini juga dipicu oleh tindak kekerasan yang dilakukan oleh aparat yang dalam penertiban sebelumnya yang mengakibatkan jatuhnya seorang PKL yang sedang hamil. Peristiwa tersebut menyulut kemarahan PKL-PKL yang ada sehingga sempat terjadi proses tarik-menarik dengan petugas pada saat melakukan penertiban.

Siang yang terik tidak mengubah niat PKL untuk menyuarakan aspirasi yang mereka bawa. Sengatan sinar matahari dan sinisnya tampang petugas Satpol PP tidak menyurutkan nyali PKL untuk tetap melawan. Sehari sebelumnya telah terjadi pertemuan di Jalan Tanjung Anom berkaitan dengan pelaksanaan aksi demonstrasi hari itu. Dengan jumlah massa ratusan orang, mereka mendatangi gedung DPRD Kota Surabaya untuk membawa poster-poster yang menolak tindakan kekerasan aparat tersebut. Pada malam harinya mereka membentuk posko untuk menjaga upaya provokasi yang dilakukan oleh pihak yang tidak menyenangi perlawanan mereka. "Malemnya kita mele'an njaga wilayah, jangan sampai ada pihak-pihak yang merusak prinsip kami" kenang Hdy. *Long march* yang mereka lakukan di siang hari jelas menyita energi mereka sehingga banyak yang pada malam harinya hanya tidur-tiduran di trotoar yang ada.

Suasana Tunjungan saat itu rawan, beberapa kali terjadi bentrokan antara PKL dengan pemilik toko yang kebanyakan berasal dari etnis Cina. Di antara PKL ada yang meminta pemilik toko agar menutup toko mereka sebagai wujud solidaritas terhadap perjuangan mereka untuk hidup. Kecenderungan yang terjadi bahkan sampai melakukan ancaman terhadap pemilik toko. Demonstrasi tersebut ternyata tidak berhasil memberikan ruang yang mereka perjuangkan, malah sebaliknya pemerintah semakin gencar dalam melakukan penertiban. Meskipun demonstrasi tersebut berakhir dengan kekalahan di pihak PKL, pada beberapa aspek demonstrasi tersebut membawa pengaruh yang cukup berarti bagi perlawanan PKL untuk masa-masa yang akan datang. Demonstrasi yang dilakukan oleh PKL pada hakikatnya dapat dipandang sebagai suatu unjuk rasa massal yang memiliki solidaritas sosial, kesamaan nasib, keyakinan, dan kesadaran untuk berkorban atas nama perubahan.

Selain berdemonstrasi, ada ada juga bentuk resistensi PKL menyikapi operasi penertiban yakni melakukan upaya-upaya diplomasi dengan berdialog kepada Pemerintah Kota Surabaya, seperti yang dilakukan oleh tujuh pengurus Organisasi Pedagang Kaki Lima (ORPEKAL) Jalan Tunjungan yang melakukan protes kepada Walikota. Selain itu, mereka juga mendatangi DPRD, untuk menyampaikan berbagai tuntutan.

#### **b. Melawan Terus Tanpa Mengenal Lelah**

Dari paparan di atas, perlawanan terakhir PKL cenderung berakhir dengan anti-klimaks. Setelah melakukan demonstrasi dan juga membentuk posko yang mengurus stamina perlawanan, maka yang kemudian muncul setelah itu adalah kucing-kucingan dengan tetap *low profile*, karena bila tidak maka pemerintah akan semakin bernafsu untuk menggusur PKL-PKL yang ada. PKL sendiri apabila ditanya tentang perlawanan, maka mereka akan menjawab dengan cepat, "Oh saya *ndak* pernah melawan, Mas". Konsep tentang perlawanan sendiri menurut pemahaman mereka berkaitan erat dengan perlawanan secara fisik, sesuatu hal yang sangat mereka hindari karena sudah pasti mereka akan kalah. "Gimana mau melawan *wong* pemerintah yang punya segala *macem*, senjata dibedil, *lak matek awak iki*" kata CA polos. Sependapat dengan CA pendapat yang dikemukakan Ibu Um, "Gimana mau ngelawan kalo pas penertiban, kijangnya 7, *trucknya* 3, belum polisinya".

Model terakhir yakni *ndelosor* menunjukkan bahwa upaya terakhir yang mereka lakukan adalah dengan tidak menarik perhatian, baik aparat pemerintah, media maupun masyarakat. PKL berusaha sebisa mungkin untuk mengupayakan hal-hal tersebut. Dalam hal ini, kebersihan, jumlah yang tidak terlalu banyak, serta dalam beberapa



kebijakan, mereka akan menuruti keinginan pemerintah sebagai bentuk terakhir dari proses perlawanan yang mereka lakukan.

Mengomentari efektivitas kucing-kucingan sebagai bentuk perlawanan terakhir PKL, Arf dengan ketus balik bertanya, "*Lha kalau nggak kucing-kucingan gitu, emang ada cara yang lain?*" Menurut Arf, saat ini kucing-kucingan adalah salah satu alternatif upaya bertahan yang terakhir. "*Cuma itu yang sekarang kita bisa. Kucing-kucingan itu lah yang paling aman. Nek mengka Satpol PP ne teka, awak dhewe mlayu sek. Nek Satpol PP ne wes ngalah, haru awak dhewe metu maneh,*" keluh Arf. "*Istilahe saiki arek-arek ndlasar sek,*" imbuh Arf.

Fase terakhir ini bahkan ditandai dengan pembubaran Orpekal, organisasi PKL yang kemudian ternyata terbukti tidak mampu menyelesaikan konflik internal yang terjadi. Hal ini diakui oleh Hdy, "*Ya, memang akhirnya kita membubarkan diri sebagai bentuk ketidakmampuan kita memperjuangkan keinginan anggota*", sementara di kalangan PKL sendiri melihat hal itu sebagai salah satu bentuk upaya untuk mempertahankan posisi berjualan. Menurut Sli, "*Wis gak atek Orpekal-Orpekalan, tambah nekakna Pol PP, ngene ae, sing penting dodolan.* Tapi hal ini bukan berarti komunitas mereka tidak memiliki hubungan koordinasi, fungsi-fungsi organisasi sendiri sebenarnya masih tetap berjalan. Menurut Hdy, "*Ya kalau sama PKL kita masih sering kontak-kontaklah, nggak dilepas begitu saja*". Hal ini terbukti bahwa terdapat peraturan tidak tertulis untuk menjaga agar tidak ada wartawan yang memotret lokasi PKL Tunjungan karena dikhawatirkan akan mengundang perhatian masyarakat. Menurut Ed, "*Yah anak-anak sekarang menjaga diri sendiri mas, jangan sampai kecolongan lagi*".

Pilihan PKL untuk kembali kucing-kucingan tidak menunjukkan bahwa PKL telah kalah dalam memperjuangkan kepentingan mereka *vis a vis* kepentingan

pemerintah. Strategi ini merupakan pilihan rasional di antara ketidakberdayaan PKL dalam menghadapi arogansi penguasa. Model perlawanan ala gerilya tersebut justru lebih efektif dalam mengelabui pengawasan pemerintah atas mereka. Sifat perlawanan tanpa kekerasan yang dikembangkan PKL ini ditempuh mengingat melawan dengan kekerasan tidak mungkin dilakukan.

#### 4.7 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, diketahui bahwa proses terjadinya perlawanan PKL pada dasarnya merupakan suatu proses panjang yang berjalan secara simultan mulai dari tahap pragerakan, tahap membangun kesadaran kolektif, membentuk organisasi gerakan, merapikan dan merapatkan barisan, melakukan perlawanan, sampai dengan tahap konsolidasi yang meliputi membangun semangat pantang menyerah dan melawan terus tanpa mengenal lelah.

*Pertama*, tahap pragerakan, yaitu tahap membuka kembali ingatan PKL bahwa selama ini negara telah berlaku tidak adil terhadap dirinya. Proses mengingatkan kembali ini dilakukan dengan cara mengingatkan bahwa sebenarnya dalam memori PKL telah terdapat penumpukan sejarah kelam yang selama ini pernah dilihat, dirasakan, dan dialaminya sendiri. Memori historis itu telah menumpuk sejak era Orde Baru, di mana negara sangat bersifat otoritarian dalam menangani segala permasalahan sosial termasuk permasalahan PKL. Selama ini model penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota selalu menggunakan pendekatan keamanan dengan menggunakan *bedil* dan sepatu lars milik militer. Pemerintah selama ini tidak pernah memperlakukan PKL sebagai subjek yang harus dilibatkan dalam pengambilan kebijakan. PKL selalu dijadikan objek penataan sehingga selalu dijadikan kambing hitam terhadap segala kekumuhan, kesemrawutan, dan kemacetan lalu lintas. Memori historis yang

menumpuk itu masih ditambah dengan berbagai pengalaman yang tidak mengenakan ketika era reformasi bergulir, seperti pengobrokan, penyitaan, dan penggusuran. Semuanya terakumulasi dalam pikiran mereka.

*Kedua*, proses membangun kesadaran. Dengan proses pertama di atas, diharapkan tergugah kesadaran PKL untuk melakukan perlawanan. Kesadaran yang dimiliki oleh PKL pada awalnya hanya merupakan kesadaran individu. Mereka baru melakukan *rasan-rasan* (bisik-bisik) sesama PKL mengenai berbagai kekecewaan yang mereka alami mengingat selama ini mereka tidak boleh berjualan di trotoar jalan utama, mereka selalu dicap sebagai biang kekumuhan, kesemrawutan, dan kemacetan lalu lintas. Mereka juga tidak pernah diajak membuat berbagai keputusan politik yang mengatur keberadaan mereka.

*Ketiga*, membentuk organisasi gerakan. Sebagaimana dijelaskan di atas, setelah muncul kesadaran kelompok untuk melakukan perlawanan, maka mereka membutuhkan organisasi agar kekuatan bertambah kuat dan ada lembaga yang bisa digunakan untuk menyalurkan aspirasi mereka. Begitu pula, agar kekuatan mereka menjadi semakin kuat, maka dipilihlah pemimpin yang kuat yang bisa menampung seluruh aspirasi PKL. Pemimpin-pemimpin tersebut berperan mengorganisasi gerakan, merapatkan barisan, membangun semangat pantang menyerah. Kepada PKL, para pemimpin memberi strategi yang amuh untuk mampu mengelabui petugas. Para pemimpin juga mempropagandakan gagasan melawan dengan cara kucing-kucingan. Berbagai paguyuban PKL yang berhasil dibentuk, antara lain, Perhimpunan Pedagang Kaki Lima Surabaya (PPKLS)APKLI, Organisasi Pedagang Kaki Lima (Orpekal), dan Hippekals.

*Keempat*, ialah upaya membulatkan tekad PKL untuk melakukan perlawanan dengan cara mengadakan berbagai pertemuan. Dengan berbagai pertemuan itu, para

tokoh PKL menjadi semakin berani untuk ambil bagian dan bergerak melawan Pemerintah Kota.

*Kelima*, sebagai langkah puncak yang dilakukan organisasi PKL adalah melakukan gerakan perlawanan secara riil. Gerakan ini bisa dilakukan melalui demonstrasi, turun ke jalan, mendatangi gedung dewan dan walikota, melawan petugas saat ditertibkan, maupun melakukan perlawanan secara individual tetapi tetap dalam koridor terorganisasi berupa kesepakatan untuk main kucing-kucingan dengan petugas.

*Keenam*, yaitu membangun semangat pantang menyerah, melawan tanpa mengenal lelah, meskipun harus sambil *dlosor* dan main kucing-kucingan.

## BAB V

### BENTUK-BENTUK PERLAWANAN PKL

Berdasarkan data yang yang diperoleh di lapangan pada dasarnya bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan oleh PKL dapat dilakukan *open coding* yang meliputi perlawanan secara tersembunyi dan perlawanan secara terang-terangan.

#### 5.1 Perlawanan Tersembunyi

Selain perlawanan secara terang-terangan, perlawanan secara tertutup juga menjadi alternatif perlawanan PKL dalam mempertahankan eksistensi dan subsistensinya. Jika perlawanan secara terang-terangan cenderung mengambil bentuk aksi-aksi “provokatif” yang melibatkan “kontak fisik langsung” dengan pemerintah, khususnya dengan aparat penertiban yang dalam hal ini dilakukan oleh Dispol PP Kota Surabaya. Perlawanan secara tertutup justru menghindari terjadinya “bentrok fisik” tersebut. Perlawanan-perlawanan secara tersembunyi ini dilakukan melalui: (1) Kucing-kucingan dengan aparat pemerintah; (2) Bekerja sama dengan “orang dalam”; (3) Menebus barang dagangan yang telah disita dalam operasi penertiban; dan (4) Mencari tempat yang agak tersembunyi.

##### 5.1.1 Main Kucing-kucingan sebagai Perlawanan Sehari-hari

Malam mulai tiba. Suasana arus kendaraan yang melewati ruas jalan (satu arah) depan Tunjungan Plaza 3 masih ramai-ramainya. Kurang lebih jam tujuh malam. Waktu itu tampak lewat truk Satpol PP yang memuat puluhan petugas. Juga sebuah mobil dengan bak tertutup mengangkut petugas-petugas yang akan “mendarat” di kawasan sekitar TP3. Sirine yang meraung-raung mengiringi kedatangan mereka.

Mereka berhenti beberapa meter dari patung Jalan Taman Apsari, tiga mobil berhenti. Satu unit mobil patroli bak tertutup dan dua truk bak terbuka. Salah satu dari dua

truk itu berwarna putih, memuat perlengkapan las. Sedang truk satunya, berwarna coklat, ada di belakangnya.

Sejumlah lelaki berpakaian dinas (coklat-coklat) tampak sedang melakukan pembongkaran sebuah warung yang didirikan di atas trotoar. Beberapa orang memegang alat las. Sementara yang lain melipati kain dan mengumpulkan kayu-kayu dan seng. Tidak ada kegaduhan. Beberapa saat kemudian, seorang petugas membawa masuk kain yang dilipatnya tadi ke mobil dinas. Disusul beberapa rekannya. Lima orang berpakaian biasa dan nampak kumal naik ke bak truk terakhir.

Begitulah gambaran salah satu obrakan yang dilakukan oleh Satpol PP terhadap warung yang ada di atas trotoar. Warung tersebut memang mengganggu arus lalu lintas dan pejalan kaki sehingga Satpol PP bertindak tegas. Suasana serupa juga sering dilakukan oleh Tim Penertiban yang terdiri dari unsur Pemkot, Polwiltabes yang didukung personil TNI AD, Marinir maupun satuan Brimob Polda Jawa Timur pada saat melakukan penertiban terhadap PKL, terutama di berbagai jalan protokol. Namun, setelah penertiban berlalu, Pedagang Kaki Lima (PKL) kembali lagi berjualan di tempat yang sama. Diobrak, hilang, lalu muncul lagi. Diobrak, hilang, lagi-lagi muncul kembali. PKL Tunjungan marak lagi, menurut salah seorang PKL, karena sebagai *test case* mereka terhadap kesungguhan Pemerintah Kota melakukan penertiban, "Kami berjualan di sini statusnya coba-coba, kalau nanti disuruh pergi ya pergi". (*Jawa Pos*, 22 Desember 2001)

PKL-PKL benar-benar *ngece* (mengejek) Pemerintah Kota, dengan menggelar kembali barang dagangannya manakala para aparat telah pergi. Bahkan mereka menyediakan kendaraan bermotor di sampingnya sehingga ketika ada obrakan bisa cepat meninggalkan tempat tersebut. "Ini praktis kalau ada penertiban kita bisa langsung angkut dan kabur, Pokoknya kalau untuk begini kendaraan harus *tokcer*, sekali *starter* harus nyala agar bisa langsung kabur". (*Jawa Pos*, 10 Mei 2002)

Begitulah ritme kehidupan PKL di Surabaya. Mereka berpindah dari tempat yang satu ke tempat yang lain, yang kemungkinan tidak ada penertiban. Misalnya PKL VCD yang semula dilarang berjualan di Jalan Tunjungan memilih pindah ke lokasi lain tetapi masih berada di sekitarnya yaitu di stren Kalimas sepanjang Jalan Gentengkali.

Begitu juga di Jalan Darmawangsa, Karang Menjangan, Airlangga maupun seputar Rumah Sakit Dr. Sutomo. Kendati trotoar di sejumlah ruas jalan tersebut telah diberi pot-pot bunga ukuran besar yang dimaksudkan mencegah kembali PKL melakukan aktivitasnya, namun beberapa PKL malah berjualan di badan jalan.

Di sisi lain tampaknya Pemerintah Kota terlihat semakin mengurangi intensitas operasi penertiban karena kesulitan mengatur para PKL. Apalagi tindakan tegas Pemerintah Kota dengan cara membawa PKL yang 'mokong' ke meja hijau, ternyata tak menyurutkan mereka untuk tetap berjualan di lokasi-lokasi yang dilarang. Sanksi yang minim seperti yang pernah dikeluhkan oleh Walikota Surabaya BDH menjadi salah satu faktor ketidakefektifan penyelesaian lewat jalur meja hijau. Hal ini juga diakui oleh beberapa PKL yang pernah melalui proses pengadilan. Mereka dikenai denda berkisar antara Rp. 15.000,- sampai Rp. 50.000,-, padahal penghasilan mereka sehari-hari rata-rata mencapai Rp. 50.000,- lebih.

Model-model penertiban yang dilakukan Pemerintah Kota ternyata tidak membuahkan hasil yang maksimal. Terbukti hingga saat ini keberadaan PKL tidak hanya tetap eksis, tetapi malah berkembang dengan pesat pada masa pascakrisis ekonomi berkepanjangan yang tak kunjung usai ini. Bagi Pemerintah Kota, perkembangan PKL ini sangat merisaukan karena dari perspektif Pemerintah Kota eksistensi mereka ternyata memiliki dampak-dampak negatif, seperti kekumuhan, kemacetan, kejahatan, serta berbagai permasalahan perkotaan yang merepotkan.

Sebetulnya berdasarkan program penataan PKL tahun 2002, Surabaya minimal bebas PKL di tujuh jalur, yaitu Jl. A Yani, Jl. Raya Darmo, Jl. Urip Sumoharjo, Jl. Basuki Rahmat, Jl. Embong Malang, Jl. Praban dan Jl. Tunjungan. Dengan demikian, mulai 1 Mei 2002

ketujuh jalur itu dinyatakan bebas PKL. Surat itu tertuang dalam Surat Keputusan (SK) Walikota Nomor. 511.3/675/402.4.21/2002. tertanggal 24 April 2002. Setelah itu baru melakukan penataan di jalur yang lain, seperti Jl. Bubutan, Jl. Pegirian, Jl. Dharmawangsa, Jl. Airlangga, dan Jl. Indragiri

Namun di tujuh jalur itu, kalau tidak ada petugas, apalagi pada waktu malam hari, PKL kerap kembali berjualan. "Sebenarnya mereka tidak boleh, tetapi mereka selalu kucing-kucingan dengan kami. Kami cuma bertugas sampai jam sembilan malam. Jadi setelah itu, ya lolos dari pemantauan kami," kata komandan regu Polisi Pamong Praja, Sub. Fakta bahwa PKL sering melakukan kucing-kucingan dengan petugas diakui oleh An, penjual karkir di bawah jembatan Jalan Tunjungan.

"Ya bagaimana lagi, saya sudah bertahun-tahun berdagang di sini, kalau nggak berjualan di sini anak istri mau dikasih makan apa? Satu hari kadang ada tiga kali petugas. Saya ya lari tiga kali. Saya tunggu sampai petugas pergi. Kalau petugas sudah pergi ya, saya balik berjualan lagi."

Walaupun sudah berupaya secara maksimal, Satpol PP Kota Surabaya masih banyak memiliki keterbatasan, terutama keterbatasan waktu. Menurut Pan, "PKL sepertinya sudah tahu, kalau kami sedang patroli mereka menyingkir. Tetapi, setelah kami pergi, mungkin saja mereka langsung kembali ke tempat semula."

Berdasarkan pengamatan, memang setelah Satpol PPP pergi meninggalkan lokasi itu seperti jam 'jeda' di Jl. Tunjungan antara jam 16.00 hingga jam 19.00, biasanya PKL langsung menyerbu bawah jembatan penyeberangan yang ada di Jl. Tunjungan. Dengan cepat sekali mereka menempati tempatnya masing-masing. Tanpa ada yang memberi komando, dalam waktu tidak lebih dari lima menit para PKL telah menggelar dagangannya.

Tidak hanya mereka yang berjualan striker atau topi yang cepat dalam menggelar dagangannya, tetapi penjual es degan pun mendorong gerobagnya dengan sigap. Mereka langsung mengisi tempatnya masing-masing begitu Satpol PP meninggalkan lokasi 'parkir' nya.



Penjual topi, sabuk, striker, VCD, dengan cepat sekali membawa lapaknya yang relatif sangat praktis dijinjing ke lokasi tetap mereka. Mereka langsung membuka lapaknya berjajar-jajar. Para makelar VCD yang *menggembol* VCD BF-nya di dalam baju juga mulai gentayangan, mendekati setiap pengendara sepeda motor dan mobil yang berhenti di bawah jembatan penyeberangan. Para pembeli pun sepertinya sudah mengetahui ada tidaknya Satpol PP. Kalau ada Satpol PP mereka tidak ada yang berhenti, tetapi jika tidak ada, para pembeli dengan cepat mendapatkan barang yang dicari.

Perlawanan secara kucing-kucingan pada prinsipnya dilakukan oleh seluruh pedagang PKL. Sebagaimana penuturan Rohman, salah satu PKL, yang mengaku alumni Pondok Pesantren di daerah Sampang. Menurutny, ia dan teman-temannya tidak pernah melakukan perlawanan karena sudah tidak berdaya menghadapi para polisi dan satpol yang jumlahnya sangat banyak. Selain itu, menurut Roh, yang mengaku menjadi PKL karena diajak *gutteh* (Pamannya), bahwa para PKL tidak melawan para aparat karena sekarang ini banyak penertiban yang dilakukan secara kasar atau menggunakan fisik.

Beberapa pedagang yang lain menggunakan taktik lesehan agar memudahkan evakuasi, "Kalau petugas datang, kainnya tinggal dilipat dan barangnya bisa langsung dibawa kabur. Jadi aman dari tangkapan petugas" kata Pedagang VCD bernama St (28).

Petugas sebenarnya juga mengetahui kalau PKL selalu main kucing-kucingan. Menurut Bud, anggota Satpol PP, tindakan PKL tersebut memang sangat licik, pada saat Satpol PP ada, mereka tidak berani berjualan, tetapi begitu Satpol PP pergi, mereka langsung membuka barang dagangannya.

Kucing-kucingan seakan menjadi romantika tersendiri bagi para PKL, yang merupakan permik sehari-hari bagi 'indahny' kehidupan mereka. Seperti yang diceritakan oleh Mar PKL Jln Yos Sudarso. Ia biasanya bertanya dulu kepada orang-orang yang berada di sekitar, "Mas, Mas, Sudah aman apa belum, Pamong Praja-*ne wis ngalih opo durung*",

“Sudah aman, Pak” kata temannya. Nampaknya sesama PKL punya sandi sendiri jika muncul obrakan yakni dengan memukul sendok, ting...ting...ting..., tandanya ada obrakan, setelah keadaan aman Marzuki kembali menggelar rombongan Sotonya ke Jalan Yos Sudarso lagi, “Sekarang sudah aman warung sotonya digelar lagi” katanya enteng. (*Surabaya News*, 1 Desember 2003)

Ulah PKL yang main kucing-kucingan itu juga telah diketahui oleh jajaran Camat, termasuk Camat Genteng. Menurutnya,

“Meskipun PKL selalu main kucing-kucingan, pelaksanaan tugas harus tetap jalan. Kalau kita operasi mereka ada di sana ya kita angkut, kalau nggak ya kita biarkan lari, perkara nanti kita pergi mereka kembali, ya kita lewati lagi dan angkut lagi. Kuat-kuatan memang.”

Karena itu, menurut KK, Satpol PP akan bertindak tegas dan tindakan kompromi terhadap keberadaan PKL yang sulit diatur. (*Memorandum*, 3 September 2003). Walaupun pada realitasnya pelarangan yang dikeluarkan Pemerintah Kota terhadap PKL tidak dapat berjalan secara efisien. Bahkan di beberapa jalan yang dilarang dan dinyatakan bebas PKL ternyata masih juga terlihat banyak PKL melakukan aktivitasnya.

Mengenai protes petani Amerika Latin, Eckstein (1989) menyatakan, sekalipun petani tampaknya pasif, sungkan, dan diam, mereka dapat saja menolak kondisi yang tidak mereka sukai melalui cara mengurangi produksi, atau tidak mengindahkan informasi-informasi penting dari para penindasnya. Bentuk perlawanan secara diam-diam atau terselubung dari eksploitasi adalah lebih umum dilakukan daripada melawan secara terang-terangan. Para petani biasanya bersedia mengambil resiko dengan mengadakan konfrontasi langsung bila mereka menganggap ketidakadilan tidak lagi dapat ditoleransi, dan bila tuntutan akan kebutuhan mereka melonjak tiba-tiba, serta bila institusi lokal dan nasional dan kondisi kultural cenderung meminta mereka untuk menggunakan kekerasan.

Inilah kenyataan yang harus dihadapi Pemkot. Seiring dengan pesatnya pembangunan kota yang ditandai peningkatan perekonomian di sektor riil, maka di situlah para PKL akan terus eksis dan berkembang. Memang pusat-pusat keramaian di tengah kota menjadi 'gula' bagi berkumpulnya para PKL.

### 5.1.2 Memberi Upeti: Kongkalikong dengan 'Orang Dalam'

'Gula-gula' di pusat kota Surabaya merupakan tempat yang menarik bagi PKL untuk terus mengembangkan usahanya. Salah satunya adalah Jalan Tunjungan. Selain karena ramainya lalu lintas di jalan raya, trotoar di sepanjang jalan dekat Siola itu tidak pernah sepi dari masyarakat yang ingin mencari barang-barang kebutuhan sehingga menjadikan PKL tetap ingin bertahan berjualan walaupun selalu menjadi incaran petugas.

Bagi Sal, seorang penjual celana pendek, incaran petugas tersebut bukan menjadi masalah karena dia bisa mendapatkan tempat berjualan yang cukup strategis dan "aman". Dengan berbagai macam cara, para PKL akan berusaha menempati lokasi itu, termasuk menyogok petugas agar diizinkan berjualan di tempat itu. Sal mencontohkan tempat yang digunakannya untuk berjualan. "Dulu di sini itu dilarang, tetapi setelah Pak RT bisa melakukan pendekatan dengan petugas, semuanya lancar," katanya. Ia juga menceritakan bahwa ia rela setiap hari mengeluarkan 'uang keamanan' untuk 'nyangoni' (menyuap) petugas yang mengontrol.

Uang 'salam tempel' tersebut menjadi jurus yang ampuh untuk mengamankan barang dagangan dari obrakan petugas. Untuk mendapatkannya, mereka harus mempunyai semacam "kontak" dengan orang dalam yang "membantu mengusahakan" supaya tetap bisa menempati lahan tersebut. Kalau sudah demikian, maka tempat itu akan "aman". Sebab, paling tidak, persentase kemungkinan terkena "obran" petugas ketertiban kota menjadi semakin berkurang. Sebagai imbalan dari "jasa", para PKL harus menyeter uang sejumlah Rp 40.000,00 (Empat puluh ribu rupiah) kepada oknum petugas tadi.

Lain lagi dengan kisah yang dialami Tfq, seorang penjual topi di Praban. Ia pernah membayar uang sebesar Rp 20.000,00 pada petugas yang ternyata terbukti efektif untuk menghentikan 'serangan' dari Satpol PP.

Namun upaya *kongkalikong* dengan petugas belum bisa menjamin tiadanya penertiban petugas. Seperti yang dialami Her, PKL Wonokromo. Ia telah membayar uang sewa sebesar Rp. 300.000,00 namun harus tetap pindah dari tempat tersebut.

Upaya suap terhadap petugas Satpol PP sedikit dibantah oleh komandannya, KK. Ia menegaskan apabila ada oknum Satpol PP yang benar-benar melakukan kerja sama dengan PKL, maka akan dilakukan pengusutan, dan kalau terbukti akan dipecat keanggotaannya dari Satpol PP.

Namun realitas membuktikan, beberapa penertiban Satpol PP ternyata juga dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu untuk memeras pedagang. Beberapa PKL di Kembang Jepun telah menjadi korbannya. Informasi ini disampaikan oleh Saf dari Perkumpulan Cafe Surabaya, bahwa ada seorang pedagang sate di Kembang Jepun yang ditarik iuran tak resmi Rp 600 ribu untuk dapat memilih tempat strategis yang akan diusahakan oleh petugas. (*Surabaya News*, 7 Februari 2003)

Bahkan seperti pengakuan Wij mantan PKL yang sekarang menjadi guru, "Kalau mau ada penertiban, ada yang datang, 'Hoi, ada penertiban!' ujar Wij menirukan oknum tersebut, setelah penertiban lewat oknum itu keliling minta uang" (*Jawa Pos*, 9 November 2003)

Pungutan liar yang diambil oleh oknum ini diakui oleh AR. Dalam pandangan AR, PKL sendiri merasa bahwa ini adalah salah satu cara mereka untuk bebas dari obrakan. Menurut AR, "Sekarang ini dari oknum kecamatan, dari oknum kelurahan, dari oknum koramil, dan dari oknum kepolisian memunguti selain preman-preman sebenarnya." Walaupun setelah memberikan upeti terhadap oknum tersebut, ternyata mereka juga tidak

dapat memastikan diri terbebas dari obrakan. Salah satu contoh kasus yang sering ditemui di lapangan oleh AR adalah adanya benturan antara aparat Satpol Kecamatan dengan Dispol PP Pemerintah Kota, dua lembaga yang seharusnya berkoordinasi melakukan penertiban ini sering ditemukan menyimpang.

Tetapi pendapat AR tersebut dibantah oleh Nur, Kasie Tramtib Genteng, setidaknya di bawah pimpinannya belum ditemukan indikasi suap-menyuap antara PKL dan Satpol PP. Hal ini lebih disebabkan demi kepentingan penertiban jangka panjang dan sanksi dari pemerintah pusat bila ketahuan. Kerja sama dengan orang dalam ini juga dapat menimbulkan preseden yang buruk. Oknum-oknum aparat ditengarai ikut berperan menjadi *backing* bagi PKL, sebagaimana kesaksian Dwi, Sekretaris Kecamatan Genteng. Bahkan Camat Tegalsari, HT, menuding lembaga ektrateritorial seperti TNI, mulai dari tingkat Koramil (Komando Rayon Militer) sampai Babinsa (Bintara Pembina Desa) berpotensi besar untuk melakukan praktik-praktik tidak terpuji seperti ini. "Kalau kepolisian itu kan sibuk sekarang ini, tapi mereka, dari Koramil sampai Babinsa itu kan vakum, terus dapat uang dari mana kalau tidak yang seperti itu" terang HT. Menurut HT, pihak-pihak yang mencoba memancing di air keruh tersebut layaknya seperti mafia yang sulit diberantas.

Keterlibatan mafia PKL ini juga diakui oleh CA yang mengatakan bahwa banyak pihak yang menjadi perantara antara PKL dan PD Pasar atau pihak yang mewakili pemerintah.

"... seperti di keputran itu, ada *Kaji Muh, Kaji Sn, Kaji Snm...* mereka bilang PD Pasar minta Rp. 4.000,- *seng sewu dikekno* PD Pasar tapi yang Rp.3.000,- di *pek dewe*. Lha pedagang kan nggak mau tau ruwet sing penting aku aman beres"

Dengan membaca dan mencermati fenomena di atas, pada dasarnya upaya PKL 'menanam orang dalam' juga merupakan sebuah upaya untuk bisa mempertahankan keberadaan dirinya melakukan usaha berdagang secara informal. Ketika usaha mereka tetap berjalan, maka pendapatannya akan mampu mencukupi kebutuhan keluarganya meskipun harus dikurangi dengan biaya yang dikeluarkan untuk memberi ucapan terima kasih kepada

'orang dalam' yang diberi tugas memberi tahu, melindungi, dan membantu setiap kesulitan yang dihadapi PKL, termasuk pada saat menebus barang dagangan yang disita Aparat Dispol PP.

### 5.1.3 Menebus Barang Dagangan untuk Berjualan Lagi

Bagi PKL, rasanya belum sempurna pengalamannya kalau saja belum pernah berhubungan dengan petugas, baik menghindar ketika terjadi pengobrokan ataupun menebus barang dagangan yang telah tersita. Tak terkecuali Tal. "Pengalaman diobrak dan menebus telah saya alami sejak tahun 1994 silam," katanya. Ia juga pernah berhadapan dengan petugas satpol PP, apalagi setelah era kepemimpinan BDH. "Gara-gara orang ini", ujar Tal sembari menunjuk foto Walikota Surabaya, BDH, yang terpampang di halaman sebuah koran terbitan lokal.

Menurut Tal, yang lebih mengenaskan lagi bila petugas itu tidak hanya mengobrak dalam arti mengangkut lapak atau membongkar dan mengangkut bekas rangka-rangka kios mereka, tetapi juga mengangkut barang dagangannya. Apabila kondisi seperti itu telah terjadi, tidak banyak yang bisa mereka lakukan, kecuali harus menebus dengan sejumlah uang jika masih ingin barangnya kembali. Jumlahnya beragam, tergantung jenis barang yang dirampas, mulai dari puluhan ribu hingga ratusan ribu rupiah. Seperti yang terjadi sekitar setahun yang lalu, tahun 2002, ketika dia terkena operasi "sapu bersih" di kawasan Siola. Ia paling tidak harus menebus barang dagangannya dengan uang sebesar Rp 500.000,00.

Menurutnya, uang sebesar itu, persentasenya hampir mencapai sembilan persen dari modal awal yang dikeluarkannya untuk memulai usaha. Sebuah nominal yang cukup lumayan untuk menghargai "jasa dari temannya" yang bisa mengusahakan barangnya itu kembali yang notabene adalah oknum petugas.

Bagi Tal, hal seperti itu sudah bukan hal yang aneh bagi mereka. "Sudah resiko, Mas" ucapnya, lagi-lagi sembari menyunggingkan segaris senyum di wajahnya yang tampak selalu

ceria itu. Lain Tal, lain lagi Bar. Menurut Bar, setiap ada penertiban, PKL yang terkena garuk pasti marah-marah. "*Ngomelnya ndak karu-karuan. Yang awak lagi apes, lah, tapi semua barang yang tersita itu bisa kita ambil lagi dengan cara menebus,*" katanya.

Dalam proses penebusan barang yang sudah tersita, HT, Camat Tegalsari, menyayangkan mengapa Satpol PP mengizinkan mereka mengambil barang dagangannya kembali. Bagi HT, "Kalau mereka boleh mengambil barang dagangan yang sudah tersita, berarti Satpol PP juga mengizinkan mereka berjualan lagi." Anehnya, menurut HT, "Kalau barang PKL sudah tersita, maka barang akan dikumpulkan di Kantor Pembantu Walikota di Surabaya Barat. Di sana PKL bisa menebus barang dagangannya, bahkan bisa jadi beruntung karena barang yang disita hanya satu telepon, tetapi setelah *nego* dengan petugas di sana, mengambilnya bisa dua atau tiga. Jadinya *kan* malah untung."

Mencermati fenomena di atas, ternyata konsep menebus barang dagangan yang telah disita oleh petugas, bukan berarti ingin bertobat dan tidak akan berjualan lagi, tetapi lebih bisa dimaknai sebagai upaya perlawanan PKL terhadap penertiban. Hal itu terjadi karena tindakan PKL menebus barang dagangannya lebih bertujuan untuk berjualan lagi daripada bertobat atas tindakan dirinya yang melanggar. Penebusan barang bukan hanya sekadar ingin mengembalikan modal yang tersita, tetapi juga niat untuk bisa berjualan lagi di tempat yang sama. Bahkan sama sekali bukan untuk bertobat dan menghentikan usahanya.

#### 5.1.4 Mencari Tempat yang Agak Tersembunyi

Untuk menghindari penertiban, banyak PKL yang sembunyi-sembunyi dalam berdagang. Di depan sebuah bangunan besar sebelah *Factory Outlet* (UFO), misalnya, ada sebuah "kios" dorong yang menjual nasi dan beraneka ragam gorengan. Di sebelahnya juga ada sebuah tambal ban sepeda motor. Mereka 'agak' menyembunyikan peralatannya dengan maksud untuk menghindari penertiban. Alat yang diperlihatkan hanya sebuah roda bekas bertuliskan tambal ban. Begitu ada penertiban, roda itu tinggal disembunyikan di bawah

tanaman bunga yang ada di taman toko. Dengan ban itu, semua orang menjadi tahu kalau di situ ada PKL tambal ban.

Di depan tempat parkir gedung (bekas) Pasar Tunjungan, juga muncul beberapa buah rombongan (los) terkunci semipermanen milik tukang stempel atau duplikat kunci. Mereka setiap hari 'aman' membuka usahanya. Rombongan tersebut rata-rata beroda. Salah satu rodanya dirantai dengan benda lain agar sulit untuk diangkut petugas penertiban.

Menurut KK, Komandan Satpol PP, "Rombongan milik tukang kunci itu tidak masuk dalam daftar operasi penertiban meskipun ada di Jl. Embong Malang sebagai salah satu dari tujuh jalur yang ditertibkan karena rombongan tersebut tertata rapi dan berada di dalam pekarangan orang, bukan di atas trotoar, sehingga tidak mengganggu pejalan kaki atau pemandangan."

Pada siang hari, di depan Sogo Tunjungan terdapat beberapa pedagang nasi mendirikan tenda. Pengunjungnya juga lumayan ramai. "Di sini ramai Mas, cuma perasaan tidak bisa tenang. Sewaktu-waktu petugas datang Mas," kata Ibu Sum salah satu penjual nasi di trotoar depan Sogo, sambil melihat ke arah selatan siapa tahu ada petugas. Menurut Ibu Sum, anaknya yang perempuan, kalau siang masuk ke supermarket Sogo atau Tunjungan Plaza, mereka membawa beberapa bungkus nasi untuk dijual ke penjaga stand yang ada di sana. "Sehari bisa 30 bungkus atau 40, bahkan kalau pas ramai bisa 50 bungkus. Kalau dulu sebelum banyak yang jualan, bisa 60 sampai 70 bungkus, tetapi sekarang paling ya 40 itu," kata Ibu Sum.

Beberapa meter dari pintu masuk Sogo Tunjungan juga berdiri sebuah kios kecil yang menawarkan air kemasan dan kudapan-kudapan serta beberapa buah mangga. Mereka akan dengan mudahnya melarikan diri saat ada penertiban. "Tinggal *ndorong* aja Mas, ke sana," kata Tn, penjual minuman yang ada di pintu masuk Sogo, sambil menunjuk ke arah gang sempit yang ada di kanan-kiri plaza.



Sementara itu, di ujung Sogo tampak pula di sana ada sebuah “warung” yang agak tertutupi oleh deretan mobil Taksi. Beberapa pengemudinya bergerombol menunggu penumpang sambil membeli makanan dan minuman yang dibutuhkan. “Ya lumayan laris, Pak, cuma kalau ada penertiban ya cepat-cepat lari, biar tidak diangkut. Di angkut kan *soro mas*, Rp 500 ribu Pak, tebusannya,” kata Li, sambil melihat ke arah datangnya arus kendaraan untuk mengecek ada tidaknya penertiban.

Agak jauh dari situ, seorang lelaki menunggui (kompresor) alat pemompa ban yang tentu dibutuhkan para pengemudi taksi itu. Hanya saja, posisinya juga terkesan “sembunyi” karena terhalangi oleh taksi-taksi yang antri di pinggir jalan itu. “*Nek gak ono tukang tambal ban* (kalau tidak ada tambal ban), mau *nembel* di mana Pak, *lha wong* sempatnya berhenti juga di sini,” kata salah seorang supir taksi, yang setiap hari mangkal di situ. Ia juga mengatakan bahwa setiap hari tidak kurang dari dua kali petugas Satpol PP mengawasi lokasi itu, tetapi mereka hanya lewat, mereka sebenarnya juga tahu kalau di sini ada tukang tambal, hanya saja karena tidak mencolok sehingga tidak digaruk.

Konsep menghargai petugas juga pernah dikemukakan oleh Ibu Um yang berjualan VCD dan Kacamata. Menurutnya, hal ini bisa dilakukan dengan cara membuka kembali barang dagangannya setelah tiga puluh menit petugas berlalu. Petugas menginginkan tertib maka para PKL bisa tertib, akan tetapi setelah petugas pergi, “Saya ya balik lagi,” katanya sambil melemparkan senyum karena merasa lucu.

Konsep ‘tidak mencolok’ selain dimiliki oleh PKL ‘siluman’ juga dimiliki oleh petugas Satpol PP. Di satu sisi PKL mempunyai pemahaman, kalau tidak mencolok tidak akan ditertibkan, di sisi lain, petugas juga mempunyai pemahaman, kalau tidak mencolok, juga tidak ditertibkan. Selain itu ada juga “konsep rapi” yang sama-sama dimiliki, baik oleh petugas Satpol PP maupun oleh PKL tukang kunci dan plat mobil atau stempel yang ada di sepanjang Jalan Embong Malang.

Upaya PKL mencari tempat-tempat tersembunyi tetapi masih relatif ramai juga dipahami PKL bisa digunakan untuk mempertahankan usaha yang digelutinya. Mereka tidak begitu khawatir dengan minimnya alat peraga atau sempitnya lokasi jualan. Hal yang lebih dipentingkan adalah strategisnya lokasi jualan. Meskipun tertutup antrian taksi yang memanjang, meskipun hanya menggunakan media satu buah roda bekas bertuliskan tambal ban, bahkan ada juga yang hanya bermodalkan tas kresek untuk menjinjing bungkusan nasi, tetapi keuntungan yang bisa mereka dapatkan tidak kalah besarnya dengan mereka yang berjualan dengan media besar dan tempat yang luas.

### 5.1.5 Pembatasan Jumlah PKL oleh 'PKL Senior'

Menurut Sul, penataan selain dilakukan petugas (Satpol PP), juga dilakukan oleh PKL yang terlebih dahulu menempati suatu tempat. Para PKL yang telah terlebih dahulu menempati tempat tersebut merasa takut jumlahnya bertambah banyak dan dianggap akan mengundang Pemkot menertibkannya. Sul menjelaskan bahwa "penertiban juga dilakukan oleh sesama "pengusaha" yang lebih senior. *Soale nek gak ngono, malah isak digusur kabeh*".

Ketakutan akan pengusuran yang dilakukan oleh Pemkot merupakan alasan pertama mengapa PKL yang lebih senior melarang PKL lain berjualan di tempat yang sama. Akan tetapi, ada juga yang mempunyai alasan lain mengapa mereka melarang PKL lain berjualan di tempat itu.

Menurut pendapat Krt, ia melarang PKL baru yang akan berjualan di lokasi berjualannya karena lokasi itu telah dikuasai oleh kelompok tertentu. Orang lain yang akan berjualan di lokasi yang sama akan diusir atau tidak diizinkan karena mereka bukan kelompoknya. Mereka berdalih bahwa tempat itu sudah penuh. "*Sing dodolan nang kene, ya kur bala-bala kabeh mas. Nek kono arep dodolan nang kene ya gak isa mas, wis kebak,*" kata Krt.

Alasan bahwa lokasi tempat berjualannya sudah penuh sehingga orang lain tidak bisa lagi berjualan di situ dapat juga dipahami bahwa PKL yang merasa sudah senior menempati suatu tempat akan merasa terganggu keamanan subsistensinya sehingga melarang PKL lain yang bisa jadi sebagai pesaingnya dalam mencari rejeki.

Kondisi serupa juga terjadi di ujung Jalan Praban. Di sana hanya ada beberapa stan yang menawarkan berbagai macam kaos dan celana "banjir". Di sana hanya ada sekitar enam penjual. Beberapa orang tampak dengan antusias menawarkan barang-barangnya itu kepada satu dua orang yang sedang lewat. "Ya sudah sekitar satu tahun mas jualan di sini," kata Pak Klw yang saat sudah ber-Haji sejak tahun 1996 bersama istrinya. "Kalau pagi saya jualan di Pasar, tetapi kalau sore jam empat sampai jam sembilan ya jualan di sini, untuk tambah-tambah," katanya merendah. "Sejak dulu memang hanya ada enam orang yang berjualan di sini. Kalau terlalu banyak nanti kena usir," katanya. "Kami berenam yang memasang meteran listrik, setiap bulan ya habis Rp 25 ribu," jelas Pak Klw, sambil menunjukkan meteran listriknya di tembok pagar jalan.

Tidak jauh dari situ, tepatnya di pertigaan Tunjungan--di ujung sebuah pertigaan kecil yang agaknya menuju ke arah pasar Praban--juga ada seorang penjual celana 'cekak' dan berbagai kaos dengan berbagai ukuran dan warna. Tal namanya. Ia sudah sembilan tahun menjadi PKL. Tentunya bukanlah waktu yang singkat, namun putra Madura ini membuktikan kalau dirinya mampu bertahan. "Kalau yang berjualan di sini ya memang tidak boleh banyak-banyak, nanti kami ya di suruh pergi semua," Kata Tal, seorang PKL yang setiap hari, bolak balik Tenggumung-Tunjungan, demi memenuhi tuntutan hidup sehari-hari.

Menurut Tal, meskipun ada orang dalam, kalau jumlahnya banyak tetap saja keamanan mereka bakal terancam. Lebih lanjut Tal menjelaskan bahwa yang menentukan jumlah PKL adalah petugas. "Manakala jumlah PKL bertambah hingga melebihi batas yang ditetapkan oleh petugas, ya tetap saja diusir semua," tegas Tal. Hal inilah yang menjadikan

mereka merasa berkepentingan untuk tidak segan-segan menggusur calon PKL yang ingin ikut mangkal di tempat tersebut. "Daripada kena gusur semua..." ujarnya.

Di depan Universitas Bhayangkara, pembatasan PKL juga terjadi. Di sini jumlah PKL dibatasi hanya untuk sembilan orang. Pembatasan itu dilakukan terlebih untuk PKL yang berasal dari etnis Madura. Seperti yang disampaikan oleh Ism, warga Jetis Kulon kelahiran Malang ini menuturkan, "..... di sini nggak ada Mas, Madura. Anggota saya tetap sembilan, selain itu kalo Madura itu Mas kalau jual selalu kumuh." Bagi Ism, alasan pembatasan tersebut lebih karena alasan estetis. Di mata Ism, semakin banyak jumlah PKL di sana akan semakin menimbulkan pemandangan yang kumuh.

Pembatasan jumlah PKL di Surabaya juga banyak dilakukan oleh tokoh-tokoh paguyuban PKL yang mengusulkan kepada Pemerintah Kota agar melarang pendatang baru yang tidak ber-KTP Surabaya untuk tidak menjadi PKL di Surabaya. "PKL yang bisa mangkal di Surabaya, hanyalah orang-orang Surabaya. PKL dari luar kota tidak boleh masuk ke kota," kata Sub salah satu PKL di Jalan Embong Malang.

Mencermati pemahaman PKL mengenai upaya membatasi jumlah PKL di lokasi yang telah 'dikuasai' tidak lain merupakan upaya PKL untuk mempertahankan eksistensi dan subsistensinya. Dengan sedikit PKL yang ada di suatu wilayah, maka tidak memancing Satpol PP untuk menertibkan. Begitu juga dengan sedikit PKL yang ada di suatu wilayah, semakin sekikit saingan yang bisa memperkecil keuntungan.

Model perlawanan yang masih setipe dengan model ini yaitu dengan cara menempati suatu wilayah dengan cara mengingsut, yaitu bertahap sedikit demi sedikit. PKL umumnya tidak menduduki sekaligus dalam jumlah yang banyak, tetapi mereka berangsur-angsur agar tidak terlalu mencolok.

Percepatan mereka menempati suatu wilayah akan sesuai dengan irama pembeli dan irama penertiban. Ketika irama pembeli meningkat maka jumlah mereka semakin hari

semakin bertambah, apalagi tidak diikuti dengan penertiban Pihak Satpol PP. Tetapi ketika diawasi oleh Satpol PP, jumlah PKL akan dibatasi sendiri oleh PKL senior yang terlebih dahulu menempati lokasi itu. Kalau suatu lokasi sudah dirintis oleh beberapa PKL, tetapi perkembangan jumlah pembeli tidak meningkat, maka jumlah PKLnya pun akan tetap, meskipun sulit untuk berkurang. Tempat yang demikian, biasanya kurang strategis, jumlah kendaraan yang melintas sulit untuk parkir atau biasanya jalan satu arah, dan jumlah pejalan kaki yang melintasi daerah itu sedikit. Jumlah PKL di daerah yang seperti ini relatif akan tetap, apalagi mendapat pengawasan dari Satpol PP.

Gambar 5.1  
Skema Tingkat Penyebaran PKL

		<b>Ada tidaknya pengawasan</b>	
		Tidak ada	ada
<b>Jumlah Pembeli</b>	Meningkat	cepat (1)	sedang (2)
	Tetap	lambat (3)	sangat lambat (4)

Melihat skema di atas, kuadran pertama (perkembangan PKL akan terjadi dengan cepat) ketika jumlah pembeli di suatu daerah meningkat (dalam arti daerah tersebut merupakan daerah yang strategis), sementara pengawasan dari pihak yang berwajib tidak ada atau tidak ketat. Kuadran kedua (perkembangan PKL akan sedang) ketika jumlah pembeli di suatu daerah meningkat, sementara itu ada pengawasan dari pihak berwajib. Perkembangan ini akan menjadi cepat atau bergeser ke kuadran pertama mana kala pengawasan dari pihak berwajib melemah atau pihak berwajib yang bertugas mengawasi daerah itu bisa disogok oleh paguyuban PKL.

Kuadran ketiga, dengan perkembangan PKL lambat ketika jumlah perkembangan pembeli lambat (dalam arti tempat tersebut kurang strategis). Meskipun di daerah ini tidak ada pengawasan dari pihak berwajib, tetap saja perkembangan PKL akan tetap lambat. Kondisi seperti ini akan bergeser ke kuadran keempat, ketika ada pengawasan dari pihak berwajib, maka jumlah perkembangan PKL di wilayah tersebut akan sangat lambat

Melihat kondisi di atas, benar apa kata Suyanto (2002: 75) bahwa keberhasilan untuk menguasai suatu tempat dan lancarnya beraktivitas ekonomi yang telah diraih oleh PKL generasi pertama ini umumnya akan diikuti oleh gelombang lanjutan yang mengambil tempat di sekitarnya.

#### **5.1.6 Membentuk Paguyuban PKL dan Mengumpulkan Iuran untuk 'Keamanan'**

Untuk memperkuat posisi PKL dalam melakukan aktivitasnya, banyak di antara PKL yang membuat paguyuban. Di Surabaya sendiri tercatat ada beberapa paguyuban, antara lain Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia (APKLI), Paguyuban PKL Surabaya (PPKLS), dan Himpunan Pengurus PKL Surabaya (HIPPEKALS). Selain itu terdapat paguyuban-paguyuban yang hanya beranggotakan PKL di suatu lokasi tertentu seperti Organisasi Pedagang Kaki Lima Tunjungan (ORPEKAL) yang sudah membubarkan diri karena konflik internal, Paguyuban PKL Tugu Pahlawan, Paguyuban PKL A. Yani, kemudian Paguyuban PKL Simokerto dan masih banyak lagi. Seluruh organisasi PKL itu merupakan sarana untuk memperlancar usahanya dalam mencari rizki. "*O... onok kumpulane, mas...golek mangan gak isa dhewe-dhewe mas*", ujar Sul, sembari tersenyum kecil. Bagi Sul, paguyuban bisa digunakan untuk memperkuat kelompoknya dalam menghadapi obrakan, sehingga dirinya tidak keberatan kalau setiap hari, paguyuban selalu menarik 'uang keamanan' kepada dirinya. "Ya hanya seribu saja, kok Pak, ya gak apa-apa lah. Yang penting aman," ujar Sul. Iuran sebesar seribu itu bisa digunakan untuk keamanan, terutama untuk memberi petugas yang

sedang patroli. “Dari pada diobrak, kan lebih baik dikasih,” ujarnya. “Ayo iuran untuk keamanan,” kata seorang juru tarik yang telah ditunjuk oleh ketua paguyuban PKL di salah satu wilayah PKL.

Hal demikian juga diakui oleh Slm (29 tahun), pedagang bakso di depan Universitas Bhayangkara. Bapak satu anak ini mengakui manfaat paguyuban sebagai media mediasi bagi PKL, khususnya dalam berurusan dengan Pemerintah Kota. Selain itu, Bagi Slm paguyuban juga bermakna sebagai simbol soliditas dan solidaritas PKL dalam memperjuangkan nasibnya, “...sama-sama PKL itu bersatu, menjadi satu membuat organisasi. Biar orang-orang di atas tidak meremehkan PKL. Wah, ternyata PKL ini ada organisasinya.” ujarnya.

Menurut Pan, organisasi PKL itu penting karena dengan organisasi mereka bisa diajak *ngomong*. “Meskipun PKL secara umum pendidikan formalnya tidak tinggi, mereka adalah manusia juga, yang bisa diajak ngomong,” kata Pan. Lebih lanjut Pan menguraikan bahwa, untuk menyatukan PKL bisa dibentuk organisasi, dan masing-masing wilayah dapat dibentuk Korwil. Dengan organisasi itu, PKL akan gampang diatur. Bagi Pan, saat ini masih banyak organisasi PKL yang tidak memperjuangkan anggotanya, sehingga perlu dipikirkan bagaimana membentuk organisasi PKL yang benar-benar mau memperjuangkan anggotanya.

Hal senada juga diungkapkan Djat, PKL bisa membentuk suatu wadah yang terdiri dari teman-teman sesama PKL. Dengan wadah itu, PKL bisa duduk bersama mencari jalan keluar berbagai kesulitan yang dihadapi. Begitu juga, wadah itu bisa digunakan untuk menyamakan visi dan misi sehingga tidak dijadikan kambing hitam oleh pemerintah.

Bagi CA, organisasi akan mampu memberikan pemahaman kepada PKL, bahwa kunci kekuatan PKL ketika mempunyai paguyuban yang kuat. Artinya, antara PKL yang satu dengan yang lainnya membentuk solidaritas yang tinggi. Dengan solidaritas itu, muncul kesolidan PKL yang sangat kuat. “Saya mempunyai suatu keinginan yang sangat besar bagaimana agar PKL muncul menjadi wirausahawan-wirausahawan yang tangguh sehingga

dengan sendirinya mereka tidak akan menjadi PKL lagi,” kata CA sambil penuh harap. Paguyuban PKL, menurut CA juga bisa digunakan oleh Pemkot untuk melakukan kerjasama yang nyata, sehingga semua program baik yang datang dari Pemkot maupun dari paguyuban PKL bisa berjalan dengan bagus dan berhasil dan Pemkot tidak salah arah dalam rangka penataan pembinaan dan pemberdayaan PKL.

Menurut Mst, sudah sepantasnya PKL mempunyai paguyuban. Dengan paguyuban PKL akan mendapat pengakuan dari Pemkot. “PKL harus mempunyai suatu wadah (organisasi) yang betul-betul solid, jelas misi dan visinya. Dengan demikian, PKL bisa mendapat pengakuan dari pemerintah kota,” tegasnya. Selebihnya Mst mengatakan, bahwa tanpa organisasi, maka akan sulit menyatukan PKL. Kalau PKL tidak mempunyai paguyuban maka akan terjadi persaingan antar PKL yang kurang sehat. Hal ini sama dengan pendapat Roh yang mengatakan bahwa upaya membentuk paguyuban PKL agar antara PKL yang satu dengan lainnya agar merasakan bahwa mereka adalah senasib dan sepenanggungan.

Meskipun demikian, tidak semua PKL setuju dengan berdirinya organisasi yang menjadi payung para PKL tersebut. Pendapat yang berlawanan ini diutarakan oleh Bar. Menurut pengalaman Bar, organisasi PKL tak ada gunanya karena pengurus paguyubannya tidak mau memperjuangkan anggotanya. “*Gak Entos ngurusi* anak buah kok organisasi-organisasi segala,” kilahnya.

Kondisi serupa juga dialami Pan, penjual striker yang mengaku mempunyai satu anak. Menurutnya, organisasi tidak ada gunanya. “Percuma kita punya paguyuban. Setiap ada obrakan, tetap saja kena. Dulu memang ketuanya mampu melobi orang pegawai tetapi pada akhirnya ketuanya sudah tidak lagi mampu melawan petugas obrakan ataupun melobi. Sekarang sendiri-sendiri aja menghadapi obrakan,” keluh Pan yang sudah tiga tahun menggeluti PKL. Menurut pemuda asal Tabelangan, Sampang ini, “Paguyuban sebenarnya penting, karena bisa mempunyai teman seperjuangan yang banyak, akan tetapi kalau hanya



iuran terus dan tidak ada manfaatnya buat apa,” katanya. Kini pemuda yang tinggal di belakang Bank Swadesi Jalan Blauran ini berjualan dengan tanpa bergabung dengan paguyuban manapun. Pengalaman bergabung dengan Paguyuban PKL Madura, terasa tidak memberi arti yang berarti, hingga ia memilih keluar dan dari paguyuban itu.

Lain halnya dengan pendapat Arf, pemuda Mergoyoso yang berjualan *letter-stempel* di Jalan Embong Malang. Dalam pandangan Arf, organisasi PKL itu ibarat hidup sungkan mati pun tak mau, “Paguyuban disini ya *anget-anget* tahi ayam lah. *Ngumpul-ngumpul thok*, mungkin satu hari dua hari, habis itu nggak ada lagi. Bubar lagi, ya ada lagi. *Wes gitu-gitu thok*, nggak ada semacam nomor register atau apa.”

Terlepas dari kekecewaannya terhadap eksistensi paguyuban PKL yang tidak terkoordinir dengan rapi, Arf, sependapat dengan Pan, menyadari bahwasannya paguyuban PKL memiliki manfaat yang besar bagi PKL. Menurut lajang berusia 42 tahun tersebut, “Manfaat paguyuban sebetulnya ada, kalau memang serius gitu, ada. Ya untuk mempersatukan kita.”

Potensi manfaat paguyuban juga dirasakan oleh Alf. Meskipun ia mengakui bahwa di tempatnya berjualan belum terbentuk paguyuban PKL, kakek 2 cucu asal Madura ini yang sehari-harinya berjualan rokok di Jalan Embong Malang menuturkan manfaat paguyuban dalam pandangannya sebagai berikut,

“Sebetulnya jika ada paguyuban gitu mungkin di sini kita sudah kompak. Daripada dikejar-kejar, misalnya kita dikenakan iuran sehari *barang* Rp. 500,- itu nggak apa-apa. Daripada kayak sekarang, tiap jam 11 sampai 12 mau ke mana-mana meninggalkan barang nggak berani. Takut barang dibawa.”

Untuk itu, sebetulnya keberadaan paguyuban PKL pada dasarnya sangat penting, baik bagi PKL itu sendiri maupun bagi pihak Pemerintah yang hendak melakukan penataan dan pembinaan. Bagi PKL, keberadaan paguyuban PKL dapat: (1) menambah kerukunan antar PKL sehingga tidak saling berebut lokasi jualan, (2) sebagai sarana untuk memperlancar

usahanya dalam mencari rezeki, (3) sebagai sarana untuk mendapatkan pengakuan dari pemerintah kota, (4) sebagai sarana untuk menyatukan PKL, bahwa mereka adalah senasib dan sepenanggungan, (5) sebagai sarana untuk bisa diajak *ngomong* bersama, dan (6) untuk melakukan koordinasi dalam memperjuangkan anggotanya.

Bagi Pemerintah kota, paguyuban juga bisa digunakan untuk: (1) menjembatani antara keinginan Pemkot dengan kemauan PKL, (2) melakukan kerjasama yang nyata, sehingga semua program, baik yang datang dari Pemkot maupun dari paguyuban PKL bisa berjalan dengan lancar, dan (3) sebagai sarana untuk memberi arah bagi Pemkot, agar tidak salah arah dalam rangka penataan, pembinaan, dan pemberdayaan PKL.

#### 5.1.7 Mencari Dukungan LSM dan Mahasiswa

Ada berbagai keluhan yang disampaikan PKL terhadap LSM maupun mahasiswa. Ada di antara mereka yang meminta kepada LSM atau Mahasiswa untuk memperhatikan nasibnya. Sebagaimana yang diucapkan oleh And, PKL yang sudah tiga tahun berjualan di Trotoar Jalan Tunjungan yang mengatakan: "Tolonglah perhatikan nasib rakyat kecil jangan hanya demi keindahan kota rakyat harus kelaparan dan tidak tentram." Begitu juga Ibu Um, ia berharap kepada LSM atau mahasiswa mau menolong dirinya agar tetap bisa berjualan di tempatnya meskipun tempat yang digunakan untuk berjualan sepi-sepi saja.

Menanggapi banyaknya LSM dan mahasiswa yang melakukan advokasi terhadap PKL, HT, Camat Tegalsari mengatakan, "Sebetulnya saya bisa melakukan operasi terus-menerus setiap hari, cuman dalam kondisi seperti ini ada kekhawatiran LSM-LSM itu muncul. 'Pak orang jualan kok diabrak.' Akhirnya saya melakukan persuasi." Bagi HT, ia melakukan pendekatan persuasi, bukan represi terus menerus, karena ia yakin kalau pendekatan persuasi yang selalu dipilih, dia akan didedkati oleh LSM atau mahasiswa.

Lebih lanjut, dalam menanggapi banyak LSM yang ingin memperjuangkan PKL, HT mengatakan:

“Banyak LSM yang ingin memperjuangkan PKL khususnya yang berjualan di sepanjang Embong Malang. Saya coba katakan, oke persoalan ini jangan dibebankan pada Pemerintah Kota tetapi mari kita duduk *bareng-bareng* memikirkan solusi bersama. Saya minta konsep kamu apa? Berapa sih PKL yang ada di sana, jenis dagangan yang boleh dijual apa saja, bentuk rombongnya bagaimana. Bila anda akan jadikan binaan di sana, apa dampaknya, sudahkah kamu pikirkan, kalau mau dibentuk seperti cafe-cafe di sana, nanti terjadi transaksi ineks segala *macem*, apakah sudah anda pikirkan? Anda hanya mempertimbangkan kepentingan sesaat tetapi yang ditinggali ini yang repot.”

Menurut HT, ternyata mereka juga tidak mempunyai konsep yang jelas, dan merasa kebingungan saat ditanya konsepnya. Karena terdesak, menurut HT ada LSM yang menawarkan kerja sama dengan kecamatan dengan mengatakan, “Sudah gini aja pak, mereka biarlah berjualan di situ, juga kalau ada operasi pak tolong mereka diberi tahu, nanti saya yang mengkoordinasi supaya hasilnya sebagian untuk camat.” Mendengar ujung-ujungnya seperti itu, Camat menjadi marah dan kemudian mengusir LSM dan mahasiswa.

Berkaitan dengan peran LSM dan mahasiswa, ada sejumlah PKL yang merasa tidak memerlukan kehadiran LSM ataupun sejenisnya karena bagi PKL yang paling penting adalah mencari sesuap nasi. Hal ini sesuai dengan penuturan Pan, PKL penjual kacamata yang berlokasi di Tunjungan seberang Siola, “Tidak pernah ada elite seperti LSM ataupun sejenisnya yang memberi advokasi karena itu tidak perlu. Bagi saya yang penting bisa jualan dan menikmati sesuap nasi.”

Setelah dilakukan penggalian data lebih lanjut, ke seberang jalan, pojok jalan Praban, ternyata memang benar, sebagian besar PKL yang ada di sana lebih mengetahui kiprah LSM dan Mahasiswa yang pernah melakukan advokasi terhadap dirinya. “Dulu ada LSM yang katanya ‘Jerit’ yang setiap hari menggalang kesatuan PKL agar tidak takut pada penertiban. Waktu itu masih sering-sering ada pengusuran. Tapi sekarang mereka sudah tidak pernah kembali lagi ke sini,” kata Pak Mat, PKL penjual celana dan kaos. Penuturan serupa juga diungkapkan oleh Mbak Is, orang yang pembantu Pak Mat berjualan Celana, yang mengatakan, “Dulu memang ada mahasiswa yang rambutnya gondrong-gondrong yang setiap

hari ke sini. Mereka mengatakan, akan selalu berjuang untuk PKL. Mereka mengatakan, jangan takut sama petugas, petugas juga cari makan.

Akan tetapi, bagi Arf, "bantuan" yang selama ini diberikan LSM maupun aktivis mahasiswa kepada PKL tidak memiliki dampak yang signifikan, bahkan cenderung merugikan PKL. Arf bahkan menyebut rekan-rekannya sesama PKL yang termakan ajakan LSM sebagai orang-orang bodoh. "LSM ke sini ya tujuannya mau membantu. Ya semua mau membantu, tapi buktinya apa? *Demo nang DPRD malah ajur kabeh kanca-kancaku. Saya sih nggak ikut, percuma. Yang bodo-bodo itu, yang dari desa-desa yang ikut. Matane ajur, ndase bocor. Tapi yang gitu-gitu itu ya percuma, lapo dibujuki terus.*" terangnya.

Sementara jauh di bagian selatan Surabaya, tepatnya bagi PKL yang mangkal di depan Universitas Bhayangkara, mengaku belum pernah didatangi oleh LSM maupun kelompok-kelompok aktivis mahasiswa. Lebih lanjut, persentuhan mereka dengan kalangan akademisi tersebut hanya sebatas hubungan produsen dan konsumen. Maklum, pasar mereka sebagian besar adalah mahasiswa-mahasiswa yang menuntut ilmu di Universitas Bhayangkara.

Melihat berbagai kondisi di atas, minimal ada tiga hal yang bisa diketahui. *Pertama*, PKL mengharapkan ada mahasiswa dan LSM yang peduli terhadap PKL. Hal itu terjadi karena PKL merasa tidak ada pihak mana pun yang mau memperhatikan nasib dirinya. *Kedua*, PKL memerlukan bantuan LSM dan mahasiswa agar mereka dapat berjualan di tempatnya tanpa diganggu oleh siapa pun, termasuk oleh Satpol PP. *Ketiga*, PKL selalu diajak mahasiswa dan LSM untuk tidak pernah takut dengan siapa pun termasuk dengan Satpol PP dalam mencari rejeki.

### 5.1.8 Melawan dengan Kekuatan Modal: Ulah PKL Berduit

Bentuk perlawanan tersembunyi lainnya adalah dapat diukur dengan besar kecilnya modal yang dimiliki oleh PKL. Semakin besar modal PKL maka resistensinya akan semakin kuat karena pertaruhan juga besar. Pertaruhan di sini dalam artian jumlah pendapatan yang mereka dapatkan sehari-hari, seperti PKL Tunjungan yang menurut pengakuan CA sebagai surganya PKL karena setiap harinya bisa mendapatkan laba kurang lebih Rp 1 Juta. Bahkan ada seorang pengacara yang menjadi PKL karena iming-iming keuntungan yang demikian besar tersebut, akhirnya memang pendapatan yang didapatkan dari berjualan VCD bajakan jauh lebih besar dari yang diperolehnya dari profesinya sebagai pengacara. Hal ini menjadi motivasi utama dalam perlawanan dengan kekuatan modal. Mereka yang barang dagangannya disita oleh aparat tidak akan ambil pusing dengan menebus kembali barang dagangan tersebut, tapi hanya dengan mengeluarkan persediaan barang dagangan yang mereka miliki. Seperti pernyataan yang dibuat oleh Sul PKL Tunjungan,

“Jadi di TC ini memang yang di atas itu biasanya buka cabang di bawah, yang di bawah biasanya masih saudara dengan yang di atas, kalau diobrak ya tinggal ngambil di atas lagi, kok repot”

Ironisnya mereka sebenarnya mampu untuk berjualan seperti PKL Tunjungan yang lain yang ditempatkan di gedung lantai 2 TC yang harga sewanya Rp 325.000,00 ditambah dengan uang kebersihan, tetapi masalah omset di atas dengan di bawah yang jauh berbeda sehingga mereka berani “membuka cabang” seperti itu.

Hal ini diakui oleh HT, Camat Tegalsari yang mengaku merasa capek menghadapi PKL berduit seperti itu,

“Lha iya, katanya PKL itu orang kecil, waktu di Darmo itu yang jualan telepon saya ambil barang dagangannya sama KTP-nya, ternyata besoknya sudah jualan lagi, bawa lebih banyak lagi, orangnya yang jualan ganti”

Hal ini dilakukan oleh PKL dengan modal yang besar, sedangkan untuk PKL dengan modal pas-pasan maka kehilangan kursi atau meja saja akan membuat mereka kesulitan,

seperti yang dialami Gbl, PKL A.Yani yang mengatakan bahwa pernah meja, kursi serta terpalnya diangkut aparat penertiban, dia sendiri berhasil melarikan diri dengan rombongnya,

*"Yak apa maneh mas, wong biasane anak seng ngandani, iki mara-mara wes nang ngarep ku ngene, ya seng isok digowo tak gawa, ya akhire sempet gak dodol telung dina, nggawe kursi ambek meja anyar, terpal seng elek-elekan ae kayak ngene, gawe jaga-jaga nek onok penertiban maneh, diikhlasna ae"*

(Bagaimana lagi mas, biasanya ada yang memberitahu, ini tiba-tiba sudah ada di depanku begini, yang bisa dibawa ya dibawa, akhirnya sempat tidak jualan tiga hari karena membuat meja sama kursi baru, terpalnya yang jelek seperti ini saja, buat jaga-jaga kalau ada penertiban lagi diikhlaskan saja.)

Oleh karenanya, dengan modal yang besar maka PKL tidak akan mengalami kesulitan manakala terjadi penertiban. Apalagi bila ditunjang dengan penerapan sistem waralaba (*franchising*). Sistem ini dapat digunakan untuk mengurangi resiko kerugian akibat penyitaan yang dilakukan oleh aparat Pemerintah Kota Surabaya. Modus perlawanan seperti ini dikeluhkan oleh Utm, Camat Wonokromo.

*"Masak rombongnya sudah saya sita, Lumpia Semarang itu, sak wajan-wajannya stainless steel dan sama semua, sampek ada dua itu di belakang dibuat anak-anak masak, harganya satu rombongan belum wajannya ini bisa sampek satu juta lebih"*

Setelah dilakukan penelitian lebih lanjut ternyata penjual rombongan lumpia itu membeli rombongan tersebut pada seorang pengusaha PKL yang sudah sukses dan terkenal Lumpia Semarangnya sehingga dia berani menanamkan uangnya untuk berjualan menggunakan label Lumpia Semarang. Pengusaha PKL tersebut jelas tidak mempermasalahkan dengan disitanya barang dagangan yang ada karena dia sudah mendapatkan dana yang besar dari pembelian lisensi Lumpia Semarang tersebut. Perlawanan serupa juga dapat ditemukan dalam label-label besar lainnya, beberapa di antaranya Bakpao Chikyen, serta Terang Bulan dan Martabak Holland.

## 5.2 Perlawanan Secara Terang-terangan

Sebagaimana disadari bersama, posisi kaum miskin perkotaan semakin hari semakin lemah. Hal itu tidak lain karena semakin langkanya lapangan pekerjaan yang berakibat pada

semakin lebarnya disparitas distribusi pendapatan masyarakat. Masyarakat miskin perkotaan semakin tidak berdaya, dalam arti semakin tidak mempunyai kekuatan politik untuk mengekspresikan kepentingan mereka. Selain itu, rakyat miskin juga semakin termarginalisasi, artinya lapangan pekerjaan tidak dapat atau tidak akan menggunakan tenaga kerja mereka.

Seluruh problematika di atas lebih disebabkan oleh negara yang tidak menyediakan akses permukiman dan ruang tempat berjualan yang layak buat mereka. Akibatnya, mereka berjualan informal dan bertempat tinggal di lokasi yang ilegal. Meskipun mereka mendesain tempatnya sendiri secara kreatif, unik, dan imajinatif, namun tidak jarang terjadi pertentangan dengan negara. Begitu juga sektor informal sebenarnya juga berperan terhadap sektor formal, baik sebagai tenaga murah sektor formal, penyalur barang yang dihasilkan oleh sektor formal, pemasok barang kebutuhan sehari-hari dengan harga yang relatif murah, dan berbagai peran lainnya. Hanya saja, karena mereka sering menduduki tanah orang lain, tempat-tempat umum seperti trotoar, menciptakan kekumuhan, kemacetan lalu-lintas, bahkan melakukan tindakan kriminal, maka pemerintah kota sering melakukan tindakan pembersihan ruang kota (penataan) dari pemukiman liar dan pedagang informal yang berada di pinggir-pinggir jalan. Penataan itu akhirnya melahirkan perlawanan, baik perlawanan secara terang-terangan maupun secara tertutup.

## **5.2.1 Melawan Petugas secara Langsung Saat Ditertibkan**

### **5.2.1.1 Eker-ekeran di Embong**

Terdapat beragam bentuk perlawanan yang dilakukan oleh PKL secara terang-terangan atas upaya penataan yang dilakukan oleh pemerintah. Pada tataran yang paling sederhana, perlawanan secara terang-terangan yang sering dilakukan oleh PKL berwujud perlawanan secara lisan, yang digunakan untuk melawan Satpol PP yang hendak menyita barang dagangannya. Melalui perlawanan ini, PKL akan selalu mempertahankan barang dagangannya, meskipun Satpol PP bersikeras hendak mengangkut lapaknya ke atas truk.

Contoh perlawanan ini dapat diamati pada salah satu kasus yang terjadi di Jalan Tunjungan. Ada seorang penjual Lontong Balap yang berjualan dengan rombongan. Pada saat ada penertiban, penjual itu sedang melayani pembeli. Kebetulan, sebuah bangku yang ada di samping rombongan juga sedang digunakan untuk makan pembeli. Di satu sisi pembelinya ingin menghabiskan makanan yang sudah dibeli, di sisi lain, penjualnya ingin mengemasi bangku dan segera mendorong serta membawa pergi rombongnya dari tempat itu. Namun upaya itu terlambat dan terlanjur diketahui oleh Satpol PP. Satpol PP tanpa penjelasan terlebih dahulu langsung menarik rombongan itu dan berusaha mengangkut ke atas truk. Ibu penjual Lontong balap itu langsung menjerit dan berusaha mempertahankan gerobak miliknya. “Jangan diangkut, ini *grobakku*. Aku mau pergi. Tolong...tolong,” ibu itu menjerit. Tapi apa daya, tenaga seorang Ibu setengah umur tak mampu melawan lima lelaki tegap, petugas Satpol PP. Ibu itu hanya bisa menangisi gerobaknya. Lima petugas Satpol PP telah mengangkut rombongan itu ke atas truk. Truk kemudian berjalan mencari mangsa lain, seolah-olah tidak berdosa.

Bagi PKL seperti ibu penjual lontong balap tadi, gerobak merupakan aset satu-satunya yang paling berharga yang dimilikinya. Gerobak yang ia beli dengan harga Rp 300.000,00 selama ini telah menjadi penyambung hidupnya. Namun gerobak tersebut kini telah raib disita petugas. Gerobak yang dianggap sebagai “segala-galanya” kini tak tahu ada di mana. Meskipun demikian, upaya petugas Satpol PP merampas gerobak tersebut tidak berlangsung dengan mudah. Sebagai satu-satunya tumpuan usahanya, Sang Ibu penjual lontong balap, dengan segala kekuatannya yang terbatas, berusaha mempertahankan harta berharganya, meskipun hanya lewat kata-kata yang berakhir dengan diangkutnya Sang Gerobak ke dalam bak truk Satpol PP. Gerobak yang biasa digunakan untuk mengembangkan kapital sosial keluarganya kini lenyap sudah. Tanpa gerobak, ibu tadi tidak bisa berusaha. Kemampuan berusahanya hanya berjualan lontong balap karena tidak mempunyai keterampilan lain, selain memasak lontong balap dan menjualnya.



Tidak mudah bagi PKL untuk “menemukan kembali aset-aset” mereka yang telah disita petugas. Menurut Sul, salah satu penjual VCD di Tunjungan, barang dagangan yang telah disita masih boleh diambil kalau pelanggarannya baru dilakukan sekali, akan tetapi kalau sudah dua atau tiga kali melakukan pelanggaran, maka barang dagangannya tidak boleh ditebus.

*“Nek sampek kenak angkut, ping pisan isih oleh dijupuk. Tapi, nek wis pindo utawa luwih (telu) kudu bayar. Seket ewu. Tapi nek sega bebek ngono kuwi gak cukup. Salaman wae nyangoni, paling gak rong atus (ewu),”* (Kalau sampai terangkut sekali maka dapat diambil. Tetapi kalau sudah dua kali tau lebih maka harus bayar. Lima puluh ribu. Tapi kalau rombongan nasi bebek, harus membayarkan uang tebusan sebesar dua ratus ribu) kata Suli sambil menunjuk tempat penjual lontong balap yang terkena garuk.

Kondisi yang digambarkan Sul menunjukkan bahwa PKL yang telah terkena penertiban akan dikenali oleh petugas Satpol PP. Ketika pelanggaran yang dilakukan baru sekali, mereka masih dimaafkan. Artinya, barang dagangan masih boleh ditebus. Akan tetapi, kalau pelanggarannya sudah dilakukan dua atau tiga kali, maka pelanggaran itu tidak akan dimaafkan. Meskipun ia *merengek-rengok* ingin menebus, PKL tidak akan bisa menebus barang dagangannya.

Selain melalui *eker-ekeran*, masih terdapat beberapa bentuk perlawanan lisan yang lain yang lazim dipraktikkan PKL. Salah satunya adalah lewat upaya mereka menggugah rasa empati dari aparat. Beberapa PKL tidak mengadakan perlawanan atas tindakan aparat Satpol PP. Mereka hanya *'sambat'* dengan mengucapkan kata-kata yang diharapkan dapat membuat iba Satpol PP. Hal ini dilakukan karena posisi PKL yang sangat lemah. Kalau mereka melawan, sudah dapat dipastikan mereka akan kalah. Sikap aparat pun akan semakin menjadikannya. Bahkan tidak mungkin para PKL akan dikenai denda yang lebih besar.

Denda yang dikenakan kepada para PKL bukan hanya karena mereka menggunakan lahan yang tidak sah, tetapi juga karena barang dagangan yang mereka perjualbelikan melanggar hak cipta. Sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang penjual VCD bajakan,

“*Lek VCD lokal lek kenak suwe, Bos. Tapi lek luar negeri, gak*” (Kalau VCD lokal ditangkap lama, tapi kalau luar negeri tidak) . Bahkan di antara mereka yang logat bicaranya khas Madura itu ada yang mengatakan, “*Lek nggawa lokal sampek kecekel polisi, isok kenek telu setengah (juta), lek bule loro setengah*” (Kalau bawa yang lokal dan tertangkap polisi dendanya tiga setengah juta, kalau yang luar negeri dua setengah juta). Hal ini memang wajar karena PKL telah memperjualbelikan barang dagangan ilegal yang seharusnya tidak diedarkan ke masyarakat.

Selain *sambat* dan *merengek-rengok*, model bentuk perlawanan lisan lainnya adalah dengan berusaha menanyakan surat tugas kepada aparat penertiban, prosedur pengobran tersebut formal-absah atau tidak. Hal ini dengan pertimbangan bahwa perlawanan langsung secara fisik hanya akan merugikan mereka sendiri. Apalagi setelah mereka menghitung jumlah Satpol PP yang sedemikian besar beserta perlengkapan yang semakin canggih. Sehingga kalau harus berbenturan secara fisik, para PKL sendiri yang akan rugi dan dianggap melanggar hukum, apalagi secara formal PKL tidak memiliki legalitas berjualan di lokasi tersebut.

Oleh karenanya, *perang mulut* atau *eker-ekeran* menjadi pilihan utama para PKL ketika kondisinya terdesak. Para PKL mencoba mengungkapkan argumentasinya, seperti yang terungkap dalam penertiban yang dilakukan di Jalan Raya Darmo yang sempat diwarnai *eker-ekeran* antara Petugas dengan penjual Sari dele, yang ngotot tidak mau menyerahkan rombongnya serta tetap bersikukuh berdagang di tepi jalan. “Jika saya tak dibolehkan, semua juga harus dilarang termasuk yang dipinggir Jalan Taman Bungkul” katanya. (*Radar Surabaya*, 24 Mei 2002)

*Eker-ekeran* memang mejadi sarana yang sangat lemah bagi para PKL, karena mereka tidak mempunyai dasar hukum yang jelas, sedangkan para aparat biasanya dibekali surat perintah yang pasti. Hal ini menunjukkan *disparitas* (kesenjangan) posisi antar-keduanya. Di

satu sisi, Satpol PP posisinya sangat kuat (*superior*), tetapi di sisi yang lain para PKL sangat *inferior*.

### 5.2.1.2 Membakar Rombongan dan Memblokade Jalan

Memblokade jalan merupakan bentuk perlawanan simbolik yang ditunjukkan PKL kepada aparat Satpol PP. Model perlawanan seperti ini, salah satunya, dilakukan oleh PKL Tunjungan, dengan beramai-ramai membuka tutup saluran air lalu mengeluarkan kotorannya dengan sekop ke jalan raya.

Menurut Hdy, Sekretaris Orpekak Jalan Tunjungan, hal ini dilakukan sebagai bentuk sindiran kepada Pemerintah Kota agar lebih memperhatikan masalah banjir, bukan hanya mengobrak para PKL (*Surabaya Pos*, 7 Februari 2002). Upaya memblokade jalan tersebut juga dilakukan oleh para PKL di Ketintang karena menganggap penertiban oleh Satpol PP tidak sesuai dengan kesepakatan bersama. (*Jawa Pos*, 29 Maret 2002)

Selain itu, membakar rombongan juga merupakan bentuk perlawanan simbolik PKL atas kesewenang-wenangan aparat. Melawan dengan membakar rombongan dilakukan para PKL di Jalan Dharmawangsa ketika menolak obrakan yang dilakukan aparat. Menurut Drs. BS MM, Kadis Infokom waktu itu, cara membakar rombongan sangat membahayakan baik bagi PKL maupun pengguna jalan yang melewati (*Surabaya Pos*, 6 Februari 2002)

Para PKL juga sadar bahwa cara tersebut sangat membahayakan dan merugikan masyarakat. Tetapi, inilah salah cara protes para PKL di tengah-tengah keterjepitan, baik secara ekonomi maupun sosial kemasyarakatan. Bahkan bisa jadi hal ini merupakan upaya *frustatif* karena di satu sisi mereka harus menghidupi perekonomian keluarga, tetapi di sisi yang lain PKL tidak mendapatkan ruang yang strategis untuk meningkatkan pendapatannya.

### 5.2.1.3 Melawan dengan Senjata Tajam

Dalam tataran selanjutnya, perlawanan PKL juga dilakukan dengan mengintimidasi petugas maupun orang-orang yang dianggap musuh dengan senjata tajam. Seperti yang terjadi pada saat penertiban PKL Keputran, petugas mengamankan seorang PKL Keputran yang mengamuk dan memanggil teman-temannya untuk melawan saat operasi penertiban. Aparat akhirnya dengan sigap mengamankan pedagang yang menyembunyikan senjata tajam di balik bajunya tersebut (*Surabaya Pos*, 16 Maret 2002).

Bukan hanya mengintimidasi, PKL juga sering melakukan teror kepada aparat yang bertugas. Peristiwa teror seperti ini kerap dialami oleh Nur, Kasie Tramtib Kecamatan Genteng. Dalam hal ini, cerita Nur, para PKL sering melakukan teror melalui telepon ke rumahnya. Selain itu, PKL juga melakukan teror kepada pelaku-pelaku sektor formal di sekitar mereka. Di Jalan Tunjungan, misalnya, PKL juga meneror penjaga toko Jalan Tunjungan agar tidak masuk kerja. Bahkan ada di antara PKL yang mengancam dengan membawa senjata tajam (celurit) sehingga sebagian besar karyawan toko memang memilih tidak masuk kerja (*Jawa Pos*, 17 Mei 2002). Pada akhirnya, toko-toko di Tunjungan tutup sebagai bentuk ekspresi ketakutan atas sikap PKL yang berupaya mencari dukungan untuk melakukan aksi mogok besar-besaran.

Aksi-aksi seperti ini sangat tidak simpatik serta menunjukkan bahwa para PKL juga cenderung memaksakan kehendaknya sendiri. Sebuah tindakan yang dalam implementasinya sering PKL menggunakan "jasa" para preman untuk mengamankan lokasi dagangannya.

### 5.2.1.4 Melawan secara Membabi Buta

Perlawanan dengan menggunakan kekerasan adalah bentuk perlawanan dalam tataran yang sangat ekstrim. Para PKL di Embong Malang, sebagai contoh, pernah melakukannya dengan cara melempari petugas dengan kayu dan pot-pot bunga. Pengalaman seperti ini sebagaimana yang dialami oleh Err, anggota Tramtib Kecamatan Tegalsari.

Kekerasan tersebut biasanya dipicu oleh sikap provokatif kedua belah pihak, baik aparat maupun PKL yang emosi pada saat penertiban. Apalagi sebelumnya para PKL sudah merasa bingung dan marah karena aset-aset ekonominya diganggu, yang menyebabkan kesulitan untuk memenuhi hajat hidup keluarganya. Ibarat bensin yang tersulut api, letupan bentrokan yang terjadi juga dipicu oleh emosi para aparat yang notabene masih sangat muda dan tempramental, sebagaimana pengakuan Nur, Kasie Tramtib Kecamatan Genteng ketika melakukan penertiban di Tunjungan.

Bentrok antara aparat dan PKL juga pernah terjadi pada proses penertiban PKL yang dilakukan oleh Petugas gabungan Satpol PP dan Polwiltabes Surabaya di Jalan Basuki Rahmat. Pada saat itu tiba-tiba muncul MH, PKL yang biasa menjual rokok, yang juga mengaku anggota Pemuda Panca Marga. Lelaki berusia 27 tahun tersebut mengeluarkan celurit dan menyerang Ksr petugas Satpol PP, yang berakibat lengan kanan Ksr robek. Pelaku sempat merebut senjata api yang dipegang oleh Bripda IPY. Untung senjata api yang akhirnya meletus itu hanya mengenai trotoar jalan. Pelaku akhirnya langsung diringkus oleh aparat setempat (*Jawa Pos*, 12 Februari 2002).

Perilaku kekerasan tersebut merupakan puncak kejengkelan PKL terhadap upaya penertiban yang malah membuat kesejahteraan ekonominya semakin menurun. *Tensi* ekonomi di kota yang sangat tinggi menyebabkan para PKL melakukan tindakan yang terbilang nekad. Termasuk di dalamnya perlawanan terhadap aparat dengan membabi buta, walaupun akan membahayakan bagi para aparat maupun dirinya sendiri.

### 5.2.2 Sengaja Berjualan di Tempat-tempat Terlarang

Karena tuntutan ekonomi yang semakin menghimpit, para PKL dengan sengaja berjualan di tempat-tempat ramai yang sebetulnya tidak diperbolehkan oleh Pemerintah Kota. Kondisi seperti ini terjadi di Siola yang lokasinya sangat strategis. Para PKL di Siola memenuhi trotoar yang membuat pembelinya membludak hingga ke jalan-jalan. Tentu saja

hal itu dikeluhkan oleh pejalan kaki itu sendiri, dan pengguna jalan umum yang lain, yang merasa terganggu dengan aktivitas jual beli di tempat tersebut.

Melihat perkembangan tersebut, berulang kali petugas berusaha menertibkan tempat tersebut, namun berulang kali juga para PKL tetap nekad menggelar dagangannya. H. Khl, Ketua Paguyuban PKL, menjelaskan bahwa tindakan para PKL tersebut sangatlah wajar karena setiap pedagang ingin mengejar keuntungan. Tempat-tempat strategis seperti Siola memberikan peluang yang besar dalam mencapai keuntungan maksimal. Sehingga, menurut Khl, jika pemerintah hendak melarang PKL melakukan aktivitasnya pada tempat-tempat strategis tersebut, pemerintah harus mencarikan jalan keluar yang tepat agar para PKL tetap untung dan suasana kota juga tetap rapi.

Menurut Rhm, PKL yang sudah tiga tahun berjualan di Jalan Tunjungan, sebenarnya para PKL juga memahami jika apa yang mereka lakukan tersebut melanggar dan mengganggu pengguna jalan. Namun karena urusan perut yang harus segera diisi, apapun yang dapat menghasilkan uang tetap dilakukan. Walaupun untuk itu mereka harus berkali-kali terkena penertiban.

Tindakan nekad para PKL tersebut dibenarkan oleh KK. Menurutnya, "Mereka bukan tidak mengetahui aturan, tetapi mereka memang sengaja berjualan di tempat yang strategis. Mereka selalu ingin berjualan dan mendekati daerah-daerah yang ramai pengunjung". Padahal pihak Satpol PP selalu membina para PKL, walaupun kemudian PKL senantiasa bandel dan tidak mau ditertibkan. Oleh karena itu, menurut KK, harus ada ketegasan dan keberanian Pemerintah Kota dan didukung oleh anggota Dewan untuk bisa menertibkan PKL.

Pendapat KK di atas ditolak oleh AR. Menurutnya, tindakan PKL yang nekad tersebut dikarenakan sebagai pelaku ekonomi, PKL belum memperoleh fasilitas, pengakuan, dan perlakuan yang sama dan sejajar dengan pelaku-pelaku ekonomi lainnya. Selama ini, PKL tidak pernah mendapatkan ruang di tempat-tempat umum secara memadai. PKL sebenarnya

bisa ditempatkan di tempat-tempat umum seperti perkantoran, perhotelan, pabrik, gedung pemerintah, tempat-tempat pelayanan umum seperti PLN, PDAM, Telkom, Rumah Sakit, dan sejenisnya yang semuanya itu tidak mengganggu kelancaran pelayanan umum maupun nilai estetis ruang (citra) kawasan tersebut. Bagi AR, "Tindakan nekad PKL itu merupakan bukti bahwa semangat kemandirian PKL sangat tinggi," tegasnya.

Tindakan nekad dengan cara menggelar dagangan di tempat-tempat yang ramai dikunjungi orang, menurut Hsn, salah satu PKL di Praban, karena lokasi itu merupakan lokasi yang sangat strategis, dan di situlah banyak rezeki (pembeli). "Laksana ungkapan, di situ ada gula, ya di situ akan banyak semut," ungkapnya.

Walaupun demikian, seharusnya para PKL menjadi 'semut-semut' yang senantiasa bergotong royong dengan Pemerintah Kota untuk mewujudkan *win-win solution* sehingga para PKL, pemerintah, dan masyarakat pengguna jalan atau trotoar tersebut tidak dirugikan.

### 5.2.3 Menolak Relokasi

Kata 'Relokasi' merupakan sebuah kata yang kurang populer di kalangan PKL. Bagi PKL, relokasi tak ubahnya upaya untuk menjauhkan mereka dari pembeli. Filosofi PKL dalam memilih tempat berjualan pada suatu tempat tidak dapat dilepaskan dari nilai strategis tempat itu. Seandainya lokasi tersebut tidak strategis maka dapat dipastikan tidak akan ada PKL yang berjualan. Pak Roh, penjual es dorong, mengatakan,

"Saya mau jualan di sini karena ramai, kalau tidak ramai ya saya tidak di sini. Kalau dipindah, ya kiamat. Pelanggan hilang semua, saya mau makan apa. Lagi pula, saya harus mencari pelanggan baru."

Karena itu, dalam menyikapi upaya pemindahan (relokasi), Pak Roh akan selalu menolak walau dengan cara apa pun. Ia akan tetap berjualan di tempatnya, walaupun setiap hari tempat jualannya dipindah oleh petugas. "Meski sehari dipindah tujuh kali, saya tetap akan berjualan di sini," tegasnya.

Penolakan para PKL tersebut juga dipengaruhi oleh pertimbangan ekonomis jangka pendek mereka. Dalam pertimbangan tersebut, penolakan itu muncul karena mereka harus mengganti/membayar uang sewa di tempat yang baru. Penolakan dengan alasan ini dapat ditemukan pada PKL Tunjungan yang menolak relokasi dari trotoar ke dalam gedung TC lantai II, karena merasa keberatan dengan sewa Rp 500.000,00 (*Kompas*, 15 Februari 2002). Selain di jalan Tunjungan, PKL Jalan Praban juga menolak relokasi. Menurut Camat Genteng,

“Di Praban dapat kita lihat, setiap kali kita pindah, mereka kembali lagi. Mereka pernah direlokasi ke Pasar Blauran, sampai sekarang gak mau masuk. Siapa yang mau disalahkan kalau begitu? Alasannya pembelinya sepi, *lho koq pembelinya...* Oleh karena itu, ini harus dimbangi tindakan tega. Kalau Damija (daerah milik jalan) dilarang untuk berjualan, maka kalau ada yang berjualan di situ harus diangkat kemudian dikenakan sanksinya. Kalau ini terpadu saya yakin bisa, tapi kalau satu-satu, camat atau lurah, *mbok sampe nunggu linggis ngambang*, nggak bakal selesai, malah bertambah *iyu*.”

Bagi Camat Genteng, upaya relokasi akan dapat berhasil manakala ada ketegasan dari pihak yang berwajib. Sekali Pemerintah Kota mengatakan tidak boleh, maka selamanya daerah itu tidak boleh digunakan untuk berjualan. Dengan demikian, pelarangan bukan dilakukan dengan setengah-setengah. Menurutnya, apabila hanya setengah-setengah, maka pelarangan tersebut hanya akan berakhir dengan kesia-siaan. Laksana menunggu besi linggis terapung di air, maka pekerjaan itu akan lama sekali dan tidak akan mungkin terjadi.

Melihat berbagai kegagalan yang dialami Pemkot dalam upayanya untuk merelokasi PKL, Camat Genteng sepertinya sudah putus asa. Dirinya sudah merasa melakukan berbagai pendekatan secara manusiawi, tetapi hasilnya tetap nihil. Pendekatan secara formal juga sudah dilakukan dan berakhir dengan kegagalan.

Upaya menolak relokasi dilakukan oleh PKL dengan berbagai cara. Salah satunya dengan cara berdemonstrasi<sup>27</sup>. Hal ini bisa dilihat saat ratusan PKL tujuh jalur menolak dipindahkan ke lokasi baru di Jalan Kembang Jepun. Para PKL menyatakan sikapnya dalam



spanduk-spanduk yang antara lain berbunyi: “Menolak dipindah ke Kembang Jepun tanpa kompensasi yang jelas”, “Meminta menggratiskan Kembang Jepun sebagai alternatif relokasi PKL”, serta “Menolak ditarik biaya Rp 5 juta oleh pengelola Kya-Kya”.

Menurut Mbr, Ketua LSM Letram (Lembaga Transformasi), dalam aksi demonstrasi tersebut, ratusan PKL dikerahkan ke Kantor Walikota dan DPRD Kota Surabaya untuk menyampaikan aspirasinya. Hal itu dilakukan karena Walikota hanya mampu memberikan janji kepada PKL, tanpa ada realisasinya. Pada waktu penggusuran, Pemerintah Kota berjanji tidak akan memungut sepeserpun dari PKL jika mereka mau dipindahkan secara sukarela. Tetapi setelah digusur, mereka tetap harus membayar. “Ini bukti kalau BDH itu orangnya *tegoan*,” kata Mbr sebagaimana dikutip oleh media lokal *Duta Masyarakat* tanggal 15 Juli 2003.

Sementara itu, pada saat melakukan demonstrasi di depan gedung DPRD kota Surabaya, para pendemo sempat berorasi menghujat para wakil rakyat yang dinilai mandul menyampaikan aspirasi PKL. Dalam aksinya tersebut, PKL juga membentangkan spanduk yang intinya mengejek BDH yang menganaktirikan PKL dan lebih memanjakan pengusaha yang beretnis tertentu di Kya-Kya. Suasana demo itu akhirnya berubah menjadi bentrok. Hal itu dipicu oleh orasi yang disampaikan oleh DA (Mahasiswa FE UPN) yang menghujat Walikota. Dalam orasinya, DA menuntut BDH mundur dari kursi walikota. BDH dituding tidak becus menyelesaikan kasus PKL.

Mendengar walikota dihujat, DA ditegor oleh petugas, tetapi karena melawan, maka DA ditangkap. Mbr yang hendak membela DA juga ditangkap beserta tiga teman lainnya (JW-mahasiswa UPN, Bar, dan temannya. Keduanya PKL Embong Malang). Akhirnya lima orang ditangkap. Melihat temannya ditangkap, PKL lainnya melawan. Tetapi karena perlawanan PKL lemah dan hanya menggunakan tangan kosong, dengan mudah demo itu bisa

---

<sup>27</sup> Penjelasan lebih lanjut tentang demonstrasi sebagai bentuk perlawanan PKL dapat dilihat pada pembahasan sub bab berikutnya tentang “Melakukan Demonstrasi”.

dibubarkan oleh aparat (Duta Masyarakat, tanggal 16 Juli 2003). "Ini adalah tindakan dan cara Orde Baru yang sangat menafikan HAM dan merugikan rakyat kecil," kata CA, saat ditemui pasca demo.

Memang, relokasi merupakan upaya yang dilematis bagi Pemerintah kota. Di satu sisi Pemkot menginginkan agar kotanya bersih dan tertata rapi, namun di sisi lain, para PKL menginginkan tempat yang strategis untuk memperoleh keuntungan yang besar. Apalagi tempat-tempat yang ditawarkan sebagai pengganti tersebut sepi dari pengunjung.

Untuk itu, relokasi harus menggunakan konsep yang matang, dengan mempertimbangkan segala aspek yang mempengaruhinya, baik Pemerintah Kota, masyarakat umum, serta PKL itu sendiri. Karena kalau tidak matang, para PKL-lah yang menjadi korban kebijakan pemerintah.

Pengalaman membuktikan, pada saat Surabaya dipimpin oleh SSp dan Sekkotanya MY, mereka pernah menjanjikan pada PKL di Jalan Tunjungan untuk menempati daerah di Stren Kalimas. Hal ini disambut hangat oleh PKL yang merasa tempat tersebut sangat cocok untuk lokasi berjualan mereka. Tetapi ternyata lokasi tersebut merupakan kewenangan Dinas Pengairan Propinsi karena merupakan daerah bantaran sungai sehingga Pemerintah Kota tidak dapat melaksanakan janji yang mereka berikan pada PKL.

#### **5.2.4 Melakukan Demonstrasi**

Perlawanan secara terang-terangan, juga bisa berupa demonstrasi. Perlawanan jenis ini dapat dilihat misalnya, ketika DPRD penetapan Perda No 17 tahun 2003 tentang Penataan dan Pembinaan PKL. Pada saat itu, 1.500 PKL yang tergabung dalam Paguyuban PKL Surabaya unjuk rasa di Taman Bungkul Kamis, 6 November 2003. Mereka menuntut Perda PKL dicabut. Dari Taman Bungkul, mereka menuju gedung negara Grahadi. Di sana mereka melakukan orasi, menuntut kepada DPRD Surabaya untuk mencabut Perda itu.

PKL yang berasal dari lima wilayah itu menggunakan ratusan sepeda motor dan

delapan truk. Mereka membawa berbagai spanduk dan poster berisi tuntutan mereka. Isi poster itu antara lain, "PKL mudah diatur, BDH turun"; Orde Baru jauh lebih baik daripada kehidupan saat ini"; "Jangan bunuh kami dengan Perda-mu"; "BDH tidak becus untuk jadi pimpinan"; "Lahirnya Perda PKL bukti Orde Baru jauh lebih baik dari kehidupan saat ini"; "PKL bisa diatur Bung"; "Dewan yang suka korupsi, berilah kami tempat untuk cari rizki"; "PKL bangsamu sendiri"; "PKL digusur PKL hancur"; dan lain-lain.

Dalam aksi demonstrasi tersebut, ada empat tuntutan yang diajukan pada PKL kepada DPRD Surabaya, antara lain, menuntut DPRD mencabut Perda PKL karena malah mematikan PKL, bukan memberdayakannya.

Selain itu, para PKL juga mendesak pembentukan tim perumus Perda PKL yang melibatkan semua pihak terkait dari PKL, Pemerintah Kota, dan DPR. Dalam demonstrasi tersebut, PKL juga menuntut pertanggungjawaban moral dan politik DPRD yang turut andil dalam melahirkan Perda tersebut. Bahkan mereka menyerukan kepada seluruh kaum miskin kota untuk menyatakan mosi tidak percaya kepada Wali Kota dan DPRD.

Menurut CA, ketua Paguyuban PKL Surabaya, sejak dulu pihaknya telah menyampaikan masukan-masukan, namun masukan-masukan tersebut tidak digubris oleh anggota dewan. Hasilnya adalah Perda No 17 tahun 2003 disahkan menjadi produk perundang-undangan, yang dalam kacamata PKL, cacat hukum. Pandangan demikian terbentuk karena selain dalam proses penyusunannya Perda tersebut tidak melibatkan PKL, isinya juga dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi, seperti UUD 45 pasal 27 ayat (2) yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kesejahteraannya.

Pandangan PKL yang menolak kelahiran Perda tersebut turut didukung oleh MSA dari Divisi Masyarakat Miskin Kota Lembaga Bantuan Hukum Surabaya yang aktif mendampingi PKL dalam proses demonstrasi itu. MSA mengatakan bahwa terdapat sejumlah pasal dalam

Perda itu perlu direvisi atau dibatalkan. Sejumlah pasal itu terdiri atas pasal 2 ayat (2) yang menyebutkan kepala daerah berwenang untuk menetapkan, memindah, dan menghapus PKL. Demikian juga dengan pasal 5 huruf d, yang oleh MSA disebut sebagai pasal represif, yang mengungkapkan bahwa PKL harus mengosongkan tempat usaha apabila Pemerintah Daerah mempunyai kebijakan lain atas lokasi tempat usaha tanpa meminta ganti rugi. Demikian juga pasal 2 ayat (5) yang berbunyi setiap orang dilarang melakukan transaksi perdagangan dengan PKL pada fasilitas umum yang dilarang digunakan untuk tempat usaha atau lokasi PKL.

Setelah melakukan orasi, dua puluh orang perwakilan PKL diterima oleh perwakilan komisi A dan komisi E DPRD Surabaya. Kepada wakil rakyat itu, PKL mendesak Dewan agar mencabut Perda PKL tersebut. Mereka juga meminta kepada wakil Komisi A dan E untuk menandatangani surat pernyataan kesediaan untuk meneruskan tuntutan itu pada Panmus. Untuk itu PKL memberi waktu satu minggu. Karena mendapat tekanan, akhirnya kedua anggota dewan itu, Nng dan H. MSW, keduanya dari Fraksi PDI-Perjuangan menandatangani surat pernyataan tersebut. Selain itu PKL juga meminta kedua anggota dewan itu mengumumkan hasil pertemuan di hadapan PKL lainnya yang menunggu di luar pagar DPRD Surabaya.

Aksi demonstrasi tersebut bukan merupakan metode baru yang mereka lakukan, segala tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh aparat sering memicu terjadinya unjuk rasa yang melibatkan sejumlah besar PKL, bahkan dalam beberapa kasus melibatkan unsur-unsur masyarakat non-PKL seperti mahasiswa dan LSM. Berikut tabel yang memperlihatkan sebagian dari demonstrasi yang pernah dilakukan PKL:

Tabel 5.1  
Demonstrasi yang memperjuangkan PKL 2002-2003

NO	TANGGAL	JUMLAH MASSA*	ORGANISASI	TUNTUTAN
1	30 Januari 2002	100	Hippekal	Menuntut agar Pemkot tidak hanya menggusur tetapi juga melakukan penataan
2	1 Februari 2002	50	Komite Mahasiswa Unair Peduli PKL	Melakukan pembelaan terhadap PKL
3	7 Februari 2002	150	PKL Tugu Pahlawan	Menuntut agar Bambang D.H. bersikap adil dalam melakukan penertiban.
4	8 Februari 2002	ratusan	ORPEKAL Paguyuban PKL Jln. Tunjungan	Menolak pembatasan waktu berjualan dan menawarkan relokasi sebagai alternatif solusi
5	14 Februari 2002	20	Mahasiswa FE Unair	PKL seharusnya dibina bukan dibinasakan Perlu solusi yang lebih komprehensif ketimbang hanya menggelar penggusuran.
6	15 Mei 2002	ratusan	ORPEKAL Paguyuban PKL Jln. Tunjungan	Tolak Represifitas Aparat Tolak penggusuran PKL
7	6 Maret 2003	200	ALISPANGKALI MAS (Aliansi PKL Surabaya)	Menolak relokasi PKL Tujuh Jalur ke Kembang Jepun
8	15 Juli 2003	100	Lemtram, PKL Embong Malang, PKL Yos Sudarso	Menolak penggusuran yang dilakukan Pemkot
9	28 Agustus 2003	100	Lemtram PKL Embong Malang, PKL Yos Sudarso	Cabut Perda No. 17/2003
10	29 September 2003	200	Paguyuban PKL Surabaya	Cabut Perda No. 17/2003
11	6 Nopember 2003	200	Paguyuban PKL Surabaya	Cabut Perda No. 17/2003

\*Data adalah kisaran jumlah seperti yang tertulis dalam media massa

Sumber Data : Diolah dari beberapa surat kabar (*Jawa Pos, Surya, Kompas, Radar Surabaya, Memorandum, Surabaya Pagi, Surabaya News, Republika*)

Dari beberapa aksi demonstrasi yang disebutkan di atas, dapat dilihat betapa kesadaran politik yang dimiliki PKL semakin tinggi. Dalam hal ini, PKL telah menyadari haknya selaku warga negara untuk menyuarkan aspirasinya. Terlepas dari adanya keterlibatan beberapa pihak luar, dalam hal ini LSM, dalam aksi-aksi demonstrasi tersebut, PKL mulai dapat mengorganisasi dirinya untuk melakukan aksi-aksi yang bersifat massif. Pada tataran ini, dapat dimaknai bahwa PKL telah membangun kesadaran kolektif di antara mereka guna bersama-sama menghadapi ketidakadilan yang ditunjukkan oleh pemerintah.

### **5.2.5 Mendatangi Camat dan Lurah Meminta Izin Secara Paksa**

Upaya lain yang dilakukan oleh PKL dalam memperjuangkan haknya adalah dengan mendatangi camat dan lurah untuk meminta izin berjualan di tempat terlarang. Ketika izin yang diminta tersebut tidak dikabulkan lurah atau camat, maka para PKL meminta izin dengan paksa agar diperbolehkan berjualan di tempat yang dikehendaki. Bahkan PKL juga mengancam camat atau lurah yang didatangi itu apabila permintaannya tidak dikabulkan.

Hal ini sesuai dengan penuturan Lurah Kedungdoro yang mengatakan, "Seseorang daripada mereka mendatangi saya agar diizinkan untuk berjualan di tempat terlarang. Dia bilang kalau pak Lurah tetap begini, tidak mengizinkan, coba lihat nanti, saya bilang ya sudah kita lihat saja nanti."

Namun, ancaman tersebut tidak terbukti di lapangan. Artinya, PKL hanya menakut-nakuti agar Kepala Kelurahan memberikan izin usahanya. Tapi setelah izin tersebut tidak kunjung terbit, PKL juga tidak berani melakukan tindakan apa pun kepada aparat pemerintahan.

### **5.3 Bentuk Perlawanan Berdasarkan Kebijakan Pemerintah Kota**

Penataan dan penertiban PKL yang dilaksanakan melalui pola-pola pengurusan tempat usaha para pelaku perdagangan di kaki lima merupakan fenomena yang

memprihatinkan. PKL, sebagai bagian dari kaum miskin kota, selalu menjadi korban. Hak-hak mereka diperkosa oleh penguasa, baik secara politis maupun ekonomis. PKL mengalami penderitaan karena hak-hak mereka dirampas demi pembangunan. PKL, sebagai representasi dari golongan masyarakat marjinal kota, disingkirkan dalam tata ruang perkotaan karena mereka dipandang sebagai imej kemiskinan dan kekotoran kota, sebuah imej yang kontraproduktif bagi mimpi pemerintah kota mewujudkan sebuah kota elit dan modern yang aman dan tertib. Adalah sebuah ironi, bahwa di tengah pembangunannya, pemerintah kota membiarkan tumbuhnya bangunan-bangunan megah seperti plasa, mal dan supermarket, namun usaha kaum miskin seperti PKL justru dihancurkan. Penggusuran yang berbungkus penataan dan penertiban menjadi momok sekaligus realitas kejam yang harus dihadapi PKL.

Di tengah ketidakberdayaannya tersebut, tidak menjadikan PKL berdiam diri dan pasrah menerima nasib secara apa adanya. Beragam upaya ditempuh PKL untuk lepas dari tekanan pemerintah. Berbagai macam bentuk perlawanan dan siasat yang dikembangkan PKL, seolah berpacu dan bersaing dengan pola-pola penataan yang dilaksanakan Pemkot. Bentuk-bentuk perlawanan yang diberikan PKL berkembang dan bervariasi sesuai dengan mode dan skala kebijakan penataan Pemkot. Kebijakan yang diterapkan Pemkot dalam menata PKL serta perlawanan yang diberikan PKL sebagai reaksi atas penataan itu pada akhirnya berkembang menjadi sebuah realitas yang berkelindan. Semakin represif model penataan yang dilakukan Pemkot, semakin keras pula perlawanan yang diberikan PKL. Di lain pihak, sikap PKL yang semakin keras terhadap upaya penataan Pemkot, berdampak pada semakin keras pula penertiban yang dilakukan Pemkot.

Jika ditinjau dari sudut kebijakan Pemerintah Kota, berbagai bentuk perlawanan dan siasat PKL tersebut dapat dikelompokkan kedalam tiga kategori, yaitu *pertama*, perlawanan yang dikembangkan untuk menolak lahirnya perda; *kedua*, bentuk perlawanan terhadap program relokasi; dan *ketiga*, perlawanan terhadap penggusuran. Dalam upaya untuk menolak

lahirnya perda, PKL melakukan empat bentuk perlawanan, yang terdiri atas: (1) melakukan demonstrasi; (2) mendatangi camat dan lurah meminta izin secara paksa; (3) membentuk paguyuban PKL; dan (4) mencari dukungan LSM dan mahasiswa. Alasan utama penolakan PKL terhadap Perda 17/2003 lebih karena Pemkot tidak melibatkan PKL dalam proses penyusunan perda tersebut. Karena itu butir-butir aturan yang dimuat dalam perda 17/2003, oleh PKL dianggap sangat merugikan karena mengancam dan membatasi kelangsungan usaha mereka.

Mengomentari penolakan PKL terhadap Perda 17/2003, MSA menyebutkan bahwa perlawanan terhadap Perda yang dilakukan oleh PKL terjadi karena, "Dalam penyusunan Perda itu tidak mengikutsertakan PKL. Kalau PKL diikutsertakan tentunya akan ada peraturan yang mengikat PKL, tetapi juga ada peraturan yang mengikat Pemkot,". Sependapat dengan MSA, Shn menuturkan terjadinya perlawanan terhadap Perda lebih disebabkan karena pada waktu Perda itu masih berupa Raperda sama sekali tidak pernah disosialisasikan kepada PKL. Menurut Shn, "*Sak durunge* Perda itu diketok, apakah ada sosialisasi terhadap PKL? Kan tidak. Masa sosialisasi pada waktu Perda sudah jadi, apa gunanya? Kalau mau sosialisasi ya sebelum Perda itu jadi, sehingga kami bisa urun rembug."

Dari penuturan MSA dan Shn di atas, dapat dimaknai bahwa tingkat kesadaran politik PKL ikut berkembang seiring dengan perkembangan demokrasi di negeri ini. PKL tidak sekadar menempatkan diri mereka sebagai warga yang hanya *manut* pada *titah* penguasa. PKL mulai meningkatkan posisi tawar mereka dengan menuntut pelibatan mereka dalam penyusunan produk-produk hukum yang nantinya akan mengatur hajat hidup mereka. PKL menggugat arogansi penguasa yang mengabaikan suara-suara PKL. Di mata PKL, jika pemerintah berkepentingan dengan PKL, maka sudah seyogyanya jika PKL pun diajak *urun rembug*. Lahirnya Perda 17/2003 yang tanpa melibatkan PKL, dinilai sebagai akibat dari paradigma berpikir pemerintah dalam menata PKL yang masih disemangati oleh pemikiran



kuno yang sempit. Pemkot masih memandang PKL bukan sebagai pelaku ekonomi yang diakui. Pemkot hanya berpikir tentang keindahan dan kenyamanan kota dan bukan memaksimalkan PKL untuk mendukung pengembangan kota. Dalam hal ini, pemikiran Pemkot telah mengalami stagnasi (kemandekan).

Sementara bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan PKL atas kebijakan relokasi yang dikembangkan Pemkot meliputi (1) melakukan demonstrasi, (2) membentuk paguyuban guna merapatkan barisan, dan (3) mencari dukungan LSM dan mahasiswa. Seperti halnya penolakan PKL terhadap Perda 17/2003, alasan PKL menolak tawaran relokasi yang diajukan Pemkot lebih banyak dipengaruhi oleh ketidaktahuan para PKL akan potensi ekonomi yang ada di daerah baru tersebut. PKL cenderung hati-hati dan curiga atas setiap tawaran relokasi PKL. Bagi PKL, relokasi setengah hati yang dilakukan Pemkot tak ubahnya upaya Pemkot untuk menjauhkan PKL dari pembeli yang pada akhirnya dapat membunuh kelangsungan usaha mereka. Paling tidak pandangan yang diberikan oleh Roh dan Lo dapat mewakili persepsi PKL secara umum terhadap relokasi. Bagi Roh,

“Semua PKL itu mas pinginnya di tempat yang semula mereka jadikan tempat jualan, bisa jualan dengan tenang tanpa gangguan. Masalah relokasi itu saya lihat dulu tempatnya, kalau tidak strategis mending nggak perlu karena hanya menambah tersiksa saya. Cukup di sini saja nggak apa-apa kok.”

Bagi PKL, tempat berjualan baru yang tidak ramai hanya akan mendatangkan petaka bagi mereka. Mereka tidak bisa lagi mendapatkan penghasilan yang memuaskan. Sementara itu, tuntutan untuk melangsungkan hidup dan membiayai kebutuhan keluarga sudah tidak dapat ditawar lagi.

Perlawanan yang diberikan PKL terhadap upaya pengusuran yang dilakukan Pemkot, jauh lebih beragam dari kedua kategori di atas. Pada awalnya PKL melakukan perlawanan secara terbuka atas tindakan represif Pemkot melalui pengusuran. Bentuk-bentuk perlawanan terang-terangan tersebut terdiri atas (1) eker-ekeran dengan petugas Satpol PP yang melakukan penertiban; (2) memblokade jalan dan membakar alat peraga untuk menghalangi

petugas Satpol PP; (3) mengintimidasi petugas Satpol PP dengan senjata tajam; (4) memprovokasi Pemkot dengan sengaja berjualan di tempat-tempat terlarang; dan (5) melakukan demonstrasi sebagai puncak perlawanan. Dalam perkembangannya kemudian, PKL tidak mampu menandingi kekuatan penguasa yang seringkali melibatkan aparat TNI guna mendukung penggusuran yang mereka lakukan. Sebagai akibatnya, PKL memilih melakukan perlawanan secara sembunyi-sembunyi sebagai bentuk perlawanan sehari-hari mereka. Perlawanan terselubung itu (kalau boleh disebut demikian) meliputi (1) main kucing-kucingan dengan petugas Satpol PP; (2) memberi upeti kepada 'orang dalam'; (3) menebus barang dagangan yang telah disita oleh Satpol PP; (4) mencari tempat jualan yang agak tersembunyi; (5) membatasi jumlah PKL; (6) membentuk paguyuban PKL; (7) mencari dukungan LSM dan mahasiswa; dan (8) memperbesar modal guna menutupi kerugian akibat penyitaan oleh Satpol PP.

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dipaparkan di atas, jenis-jenis PKL dan kecenderungan ragam bentuk perlawanan yang diberikan dapat dikelompokkan sebagai berikut.

Tabel 5.2  
Bentuk Perlawanan berdasarkan Jenis PKL

Jenis PKL	Bentuk Perlawanan
Barang Aksesoris	Lari, mengintip dan buka dagangan lagi setelah petugas pergi
Penjual soto/es dorong	Kemas-kemas, lari dan tidak kembali lagi
VCD	Kucing-kucingan dengan petugas, tidak jarang melakukan perlawanan secara fisik
Plat, stempel	Menutup kios dan memasukkannya ke dalam pekarangan
Tambal ban	Hanya memasang ban, peralatan disimpan di tempat aman
Nasi bungkus	Dimasukkan tas dan dibawa ke <i>counter-counter</i>
Sepatu, penjual pakaian	Menutup dagangan, dibawa pulang dan tidak kembali lagi
PKL telepon rumah	Menebus barang dagangan, melawan dengan modal
PKL lokasi baru, jalur utama	Membatasi jumlah PKL

Tabel di atas sesungguhnya bukan merupakan bantuk baku perlawanan yang diberikan oleh PKL, tetapi hanya menggambarkan kebiasaan-kebiasaan sehari-hari yang mereka lakukan sebagai reaksi atas operasi penertiban yang dilakukan Pemerintah Kota.

#### 5.4 Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dalam bab ini, perlawanan yang dilakukan oleh PKL dapat dikelompokkan ke dalam dua bentuk, yaitu: perlawanan secara tersembunyi dan perlawanan terang-terangan. Perlawanan secara tersembunyi merupakan bentuk perlawanan yang dilakukan PKL dengan menghindari bentrok langsung dengan aparat. Kesadaran bahwa mereka hanya akan menderita kekalahan jika berani “melawan” petugas memaksa PKL untuk mengembangkan kiat-kiat serta siasat tertentu guna memanfaatkan kelemahan petugas dalam mengadakan penertiban. Perlawanan seperti ini dimanifestasikan dalam bentuk kucing-kucingan dengan aparat penertiban, kongkalikong dengan “orang dalam”, menebus barang dagangan untuk berjualan lagi, mencari tempat yang agak tersembunyi, membatasi jumlah PKL oleh PKL “senior”, membentuk paguyuban PKL, dan mengumpulkan iuran untuk ‘keamanan’, mencari dukungan LSM dan mahasiswa, dan melawan dengan kekuatan modal.

Sementara itu, perlawanan secara terang-terangan merupakan bentuk perlawanan yang dilakukan PKL secara konfrontatif, dalam arti PKL siap untuk berhadap-hadapan secara langsung terhadap aparat pemerintah. Perlawanan ini mengambil bentuk seperti *eker-ekeran*, memblokade jalan dan membakar alat peraga, mengintimidasi dengan senjata tajam, perlawanan dengan kekerasan, sengaja berjualan di tempat-tempat terlarang, menolak relokasi, melakukan demonstrasi, serta mendatangi camat dan lurah meminta izin secara paksa.

Jika ditinjau dari sudut kebijakan Pemerintah Kota, berbagai bentuk perlawanan dan siasat PKL yang dikembangkan PKL dalam menghadapi kebijakan penataan oleh Pemkot dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori, yaitu *pertama*, perlawanan yang dikembangkan untuk menolak lahirnya Perda; *kedua*, bentuk perlawanan terhadap program relokasi; dan *ketiga*, perlawanan terhadap pengusuran. Dalam upaya untuk menolak lahirnya Perda, PKL

melakukan empat bentuk perlawanan, yang terdiri atas (1) melakukan demonstrasi; (2) mendatangi camat dan lurah meminta izin secara paksa; (3) membentuk paguyuban PKL; dan (4) mencari dukungan LSM dan mahasiswa. Sementara bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan PKL atas kebijakan relokasi yang dikembangkan Pemkot meliputi (1) melakukan demonstrasi; (2) membentuk paguyuban guna merapatkan barisan; dan (3) mencari dukungan LSM dan mahasiswa.

Perlawanan yang diberikan PKL terhadap upaya penggusuran yang dilakukan Pemkot jauh lebih beragam dari kedua kategori di atas. Pada awalnya PKL melakukan perlawanan secara terbuka atas tindakan represif Pemkot melalui penggusuran. Bentuk-bentuk perlawanan terang-terangan tersebut terdiri atas (1) eker-ekeran dengan petugas Satpol PP yang melakukan penertiban; (2) memblokade jalan dan membakar alat peraga untuk menghalangi petugas Satpol PP; (3) mengintimidasi petugas Satpol PP dengan senjata tajam; (4) memprovokasi Pemkot dengan sengaja berjualan di tempat-tempat terlarang; dan (5) melakukan demonstrasi sebagai puncak perlawanan. Dalam perkembangannya kemudian, PKL tidak mampu menandingi kekuatan penguasa yang sering melibatkan aparat TNI guna mendukung penggusuran yang mereka lakukan. Sebagai akibatnya, PKL memilih melakukan perlawanan secara sembunyi-sembunyi sebagai bentuk perlawanan sehari-hari mereka. Perlawanan terselubung itu (kalau boleh disebut demikian) meliputi (1) main kucing-kucingan dengan petugas Satpol PP; (2) memberi upeti kepada 'orang dalam'; (3) menebus barang dagangan yang telah disita oleh Satpol PP; (4) mencari tempat jualan yang agak tersembunyi; (5) membatasi jumlah PKL; (6) membentuk paguyuban PKL; (7) mencari dukungan LSM dan mahasiswa; dan (8) memperbesar modal guna menutupi kerugian akibat penyitaan oleh Satpol PP.

## BAB VI DAMPAK PENATAAN DAN PERLAWANAN PKL

### 6.1 Pendahuluan

Penataan dan perlawanan PKL dapat diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang tak dapat dilepaskan dari permasalahan kaki lima. Berbicara tentang penataan PKL yang digalakkan oleh pemerintah, khususnya Pemkot Surabaya, secara langsung juga berbicara tentang perlawanan yang dilakukan PKL sebagai reaksi atas penerapan kebijakan penataan tersebut. Bagi PKL, proses perlawanan merupakan sebuah proses reaksi atas aksi penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota. Sebaliknya, bagi pemerintah, penataan juga sebagai reaksi atas "mewabahnya" PKL.

Harus diakui, keberadaan PKL yang menjamur di beberapa kota besar di Indonesia, termasuk Surabaya, tidak pernah lepas dari problem sosial ekonomi secara makro. Usaha ini berkembang sebagai bentuk kreativitas rakyat di tengah ketidakmampuan negara untuk menciptakan lapangan pekerjaan yang layak. Namun dalam perkembangannya, maraknya PKL di sudut-sudut kota ternyata membawa problem sosial tersendiri. Bagi Pemerintah, kehadiran PKL ternyata berdampak pada terganggunya upaya pelaksanaan ketertiban, keindahan, kenyamanan, dan keteraturan kota. Konsekuensi lebih jauh dari perbedaan pandangan ini adalah munculnya konflik kepentingan antara pemerintah dan PKL.

Konflik tersebut meluas pada tataran aksi, di mana pemerintah kemudian menggalakkan program penataan PKL, yang sering dibumbui dengan aksi-aksi penggusuran yang diikuti tindakan anarkhis dari aparat pemerintah dalam bentuk perusakan tempat berdagang dan penyitaan barang dagangan. Menghadapi aksi represif dari Pemerintah tersebut, PKL memberikan perlawanan yang tak kalah keras. Perusakan dan pembakaran mobil Dispol PP, serta bentrok dengan anggota Satpol PP (*Surabaya News*, 24/6/2003) merupakan contoh-contoh perlawanan yang diberikan PKL guna mempertahankan

eksistensinya. Diakui atau tidak, penyerangan yang dilakukan PKL terhadap aparat Pemkot merupakan simbol perlawanan warga kota, utamanya pelaku ekonomi informal kaki lima, terhadap kebijakan dan perilaku Pemerintah Kota yang dinilai tidak adil serta diskriminatif.

Baik perlawanan maupun penataan semuanya mempunyai dampak, baik bagi birokrasi pemerintah kota, PKL, maupun masyarakat secara umum. Dampak penataan bagi PKL antara lain PKL menjadi resah, pendapatan PKL menurun, bahkan bisa sampai pada hilangnya mata pencaharian PKL. Selain itu, dampak penataan bagi PKL menjadikan mereka semakin kebal dengan penataan. Bagi birokrasi pemerintah, dengan adanya penataan berdampak positif yaitu terciptanya suasana tertib meskipun hanya untuk beberapa waktu. Selain itu juga akan berdampak negatif yaitu akan memicu terjadinya perlawanan PKL. Sedangkan bagi masyarakat umum, dengan adanya penataan PKL, masyarakat tidak lagi terganggu oleh aktivitas PKL yang memenuhi areal trotoar, transportasi di jalan raya yang biasanya macet menjadi semakin lancar. Di sisi lain, masyarakat semakin jauh dengan barang-barang kebutuhan sehari-hari dengan harga murah.

Berkaitan dengan perlawanan PKL, juga berdampak baik bagi PKL itu sendiri, birokrasi pemerintah, maupun bagi masyarakat umum. Bagi PKL, adanya perlawanan akan menimbulkan dampak positif maupun negatif. Dampak positifnya posisi PKL akan semakin diperhitungkan oleh aparat saat melakukan penertiban, sisi negatifnya, akan terjadi konflik dalam organisasi PKL itu sendiri, tokoh-tokoh PKL saling berebut pengaruh satu sama lain. Bagi birokrasi pemerintah, dengan adanya perlawanan PKL, akan meningkatkan tingkat represi dan sangsi yang diterapkan oleh Pemerintah Kota yang diwujudkan dalam bentuk peraturan maupun aplikasi di lapangan, meningkatkan anggaran penertiban, dan menambah variasi strategi penertiban. Bagi masyarakat dengan adanya perlawanan PKL, masyarakat akan tetap dihadapkan pada kekumuhan, dan kesemrawutan lalu lintas. Perlawanan PKL itu juga semakin meneguhkan keyakinan masyarakat bahwa PKL memang sebagai biang

kekumuhan, kesemrawutan, dan kemacetan lalu lintas. Akan tetapi bagi pengguna jasa PKL, perlawanan PKL memberi kemungkinan kepada mereka untuk tetap mendapatkan barang kebutuhan sehari-hari dengan harga murah.

## 6.2. Dampak Penataan

### 6.2.1 Bagi PKL

Sudah menjadi wacana umum, jika Pemerintah Kota Surabaya selama ini lebih mengedepankan pendekatan-pendekatan kekuasaan dalam menghadapi PKL. Terlepas dari adanya peraturan yang membatasi ruang gerak PKL, Pemerintah Kota Surabaya juga memandang keberadaan PKL sebagai, meminjam istilah Yohan Wahyu Irianto (*Surabaya News*, 12/8/2003), parasit sosial. PKL dianggap sebagai problem sosial yang harus dikikis habis untuk menciptakan ketertiban dan keindahan kota. Akibatnya, timbul relasi yang timpang antara Pemkot dengan PKL. Di satu sisi, Pemkot, selaku pengelola kota, merasa berhak mengatur ketertiban kotanya. Pemkot menjadikan PKL sebagai salah satu masalah kota. Bahkan bagi Dispol PP, selaku ujung tombak Pemkot dalam melaksanakan penataan, PKL adalah musuh utama mereka.

Di sisi lain, PKL, sebagai warga kota sekaligus pelaku ekonomi informal di kaki lima, juga merasa memiliki hak untuk mencari penghidupan. Meskipun diperlakukan tidak adil, mereka tetap teguh bertahan agar tetap eksis secara ekonomi dengan berperan sebagai pedagang marjinal. PKL bahkan tidak punya maksud untuk “melawan” setiap kali Pemkot berupaya untuk mengusir mereka dari ruang kota. Setiap bentuk tindakan Pemkot, bahkan yang paling represif sekalipun, sudah menjadi makanan sehari-hari PKL.

#### a. PKL Menjadi Resah

Terlepas dari bagaimana sikap Pemkot dalam menata PKL, satu hal yang pasti, pola penataan yang dikembangkan Pemkot lebih mengedepankan penertiban yang berbentuk pengusuran. Tindakan itu telah menimbulkan kekhawatiran yang meluas di kalangan PKL.

Perasaan was-was tersebut selalu menghantui PKL dalam setiap aktivitas ekonomi mereka. “Saya selama ini tidak merasa aman dan tenang saat berdagang, selalu saja takut kalau ada obrakan. Padahal, kami ini hanya cari makan untuk kebutuhan hidup satu hari itu saja,” tutur Yad, yang sehari-harinya berjualan kopi panas di Jalan Embong Malang.

Hadirnya PKL di tengah ruang kota merupakan potret pilihan aktivitas ekonomi masyarakat seiring dengan krisis ekonomi yang belum juga usai. Bagi PKL, berjualan di sudut-sudut kota memberi peluang besar untuk menggaet pembeli yang umumnya dari kalangan kelas menengah bawah. PKL bukanlah patologi ekonomi, sebaliknya diyakini sebagai penyangga kekuatan ekonomi rakyat (Muharram, Surabaya Pagi, 28 Agustus 2003). Kehadirannya menumbuhkan budaya ekonomi yang lebih mandiri, *feasible* bagi jalinan rantai ekonomi yang menguntungkan semua pihak. Bidang usaha ini mampu menjadi katup pengaman dalam krisis ekonomi karena menyerap begitu banyak tenaga kerja yang juga berpotensi untuk mempertebal kas PAD pemerintah daerah.

Kenyataan ini bertolak belakang dengan paradigma yang diusung oleh pengelola kota dalam menata PKL. Menurut paradigma estetika yang lazim dianut oleh pemerintah daerah, termasuk juga Pemkot Surabaya, menjamurnya PKL di sudut-sudut kota dipertentangkan dengan upaya untuk menciptakan keindahan kota. Keberadaan PKL di tengah-tengah ruang kota selalu menambah buram wajah kota. Sebagai akibatnya, kebijakan-kebijakan penataan PKL yang didengung-dengungkan oleh Pemkot tidak bisa lepas dari upaya untuk mematikan jenis usaha ini. Kondisi ini merupakan sebuah ironi, di mana pada saat negara belum mampu menciptakan lapangan pekerjaan yang layak bagi warganya malah menggusur upaya rakyatnya untuk mencari penghidupan secara mandiri. Apalagi setelah krisis yang melanda Indonesia pada tahun 1997 yang akhirnya menghancurkan sektor formal, maka sektor informal, termasuk PKL di dalamnya, menjadi alternatif sebagai tempat menggantungkan hidup.



Banyak PKL yang mengeluhkan kebijakan Pemkot yang cenderung represif dalam menghadapi mereka. Secara psikologis, operasi penertiban yang dilakukan Pemkot setiap hari berdampak pada rasa was-was yang ditanggung PKL ketika menggelar usahanya. "Saya jadi was-was, khawatir jangan-jangan obrakan menimpa kita. Kalau nanti menimpa saya, saya kabur aja mas. Kalau obrakannya lewat, ya buka lagi. Gimana lagi mas, punya tanggungan anak masih sekolah," tutur MS.

Keresahan terbesar akibat pengusuran dirasakan oleh PKL yang lokasi berjualannya ada di tujuh jalur yang menjadi prioritas utama penataan Pemkot. Lo, misalnya, mengeluhkan kebijakan penataan Pemkot dalam bentuk *obran* sangat mengganggu ketenangannya dalam bekerja. "*Lha ya apa maneh, gara-gara obrakan kui, awak dhewe katene nyambut gawe dadi nggak isa tenang. Tolah-toleh,*" kata Lo.

Menurut Nur<sup>28</sup>, "Kita ini punya alam pikir sendiri. Gak muluk-muluk. Kita ini hanya butuh makan murah sehari-hari. Kalo kita diobrak terus bagaimana kita cari makan sehari-hari itu? Kami ini bukan penyakit kota, asal tidak menimbulkan kekumuhan dan merusak keindahan atau mengganggu lalu lintas, saya kira tidak masalah."

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa dengan penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota, PKL menjadi resah. Mereka tidak lagi tenang dalam berusaha. Hati mereka selalu dihantui perasaan was-was, mengingat tindakan penertiban selalu datang dengan tiba-tiba. Terlebih, aparat yang melakukan penertiban selalu bersikap kasar, tanpa mengenal ampun.

Dalam pandangan Garna (1988), *self sufficient economy* pelaku sektor informal akan terganggu ketika mereka tidak berjualan sehari saja karena penghasilan mereka untuk

<sup>28</sup> Nur (35 TAHUN). Sejak tahun 1989 ia sudah berjualan Sepatu Sandal di Embong Praban. Ia ke Surabaya hanya mengikuti teman. Mulai jam 09.00 pagi ia membuka barang dagangannya dan tutup pada malam hari. Dengan satu anak, Nur kontrak di belakang Jalan Praban seharga Rp 35.000,00. dengan modal Rp 2 juta, Nur mendapat penghasilan bersih antara Rp 10 ribu hingga Rp 50 ribu. Nur memilih Jalan Praban sebagai lokasi usaha karena tempat ini ramai dikunjungi orang. Setiap hari ia harus membayar iuran seribu rupiah untuk uang kebersihan dan keamanan. Mengingat setiap hari selalu diawasi petugas, ia mohon kepada petugas agar tetap bisa berjualan sepatu di Jalan Praban sampai malam hari karena untuk cari makan.

memenuhi kebutuhan langsung mereka. Dengan demikian, *natural economy* pelaku sektor informal sangat rentan dengan gejolak sosial, ekonomi, dan politik. Meskipun gejolak itu sangat kecil, akan tetapi dampak terhadap *natural economy* mereka sangat besar, apalagi gejolak tersebut sebagian besar dialami oleh PKL yang tergusur. Mereka akan sangat menderita karena *self sufficient economy* mereka sangat terganggu. Kondisi ini tidak bisa ditutup dengan segera karena modal mereka bisa jadi telah digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, begitu juga lapak yang biasa digunakan untuk berjualan yang juga sebagai modal usaha belum tentu masih utuh. Mereka masih perlu mengadakan alat peraga yang bagi mereka tidak murah harganya. Dengan rangkaian ilustrasi di atas, dapat dipahami bahwa pengusuran memang benar-benar dapat mengganggu *self sufficient economy* PKL, sekaligus menyebabkan PKL beserta anggota keluarganya menjadi susah.

#### **b. Pendapatan PKL Menjadi Menurun**

Ketika perasaan PKL dalam berusaha dihantui oleh perasaan was-was, maka tidak ada ketenangan sama sekali dalam berusaha. Dengan kondisi yang demikian, sudah barang tentu, pendapatan PKL menjadi tidak bisa maksimal. Bagi Ed, yang selalu main kucing-kucingan dengan petugas Satpol PP, *obrak-an* yang *saban* hari dilaksanakan Pemkot, baik dari Satpol PP maupun patroli rutin kecamatan, tidak hanya membawa kerugian psikhis, namun juga kerugian materiil. Dalam penuturannya, “*Nek obrakan iku sara mas, sampek rusak kabeh barang-barangku di gawe mlayu-mlayu*”. Lebih lanjut keluh Ed, “*Pemkot iku nggapleki, isoke ngobrak thok ae. Wayae anak wong nggarapna, dadi nggak sida. Wonge melok mlayu sisan. Awak katene usaha dadi nggak tenang. Bingung arep kerja*”.

Fakta yang tak dapat dipungkiri, usaha di trotoar telah menjadi sandaran hidup banyak manusia yang tersisih dari sektor formal. Ketika Pemkot Surabaya bermaksud mengusur jenis usaha ini, para pedagang kaki limalah yang menanggung akibat yang cukup besar. Melalui pencertiban yang dilakukannya, secara langsung Pemerintah Kota Surabaya telah

mematikan satu-satunya harapan mereka untuk bertahan hidup. Karena itu, seperti yang disampaikan Ed, “*nggusur-nggusur itu bikin orang susah. Aku biyen tau kecekel, sak bulan nggarai sumpek. Nggak iso bandani anakku ambek bojoku*”. Karena itu pula, Alf mengaku akan berusaha mati-matian mempertahankan tempat berdagangnya. “Saya akan tetap berjualan di sini. Saya di sini buat cari makan, daripada saya mati kelaparan, nggak apa-apa saya perang sama Satpol PP,” tukas Alf.

Jadi, adanya pengusuran dimaknai PKL sebagai bentuk tindakan Pemerintah Kota yang menyengsarakan PKL. Betapa tidak, PKL tidak lagi mendapat penghasilan dari usahanya, sementara mereka harus menghidupi anggota keluarganya. Seluruh anggota keluarga yang tidak tercukupi kebutuhannya oleh kepala keluarga pun akan merasakan penderitaannya.

Bila dibandingkan dengan pendapat Garna (1988: 8) bahwa sektor informal mengandung bobot sosial yang lebih sarat daripada sektor formal. Ketika kepala keluarga yang mempunyai kegiatan inti di sektor informal menganggur, maka anggota keluarga yang membantu kegiatan kepala keluarga di sektor informal juga akan menganggur. Kondisi seperti ini menyebabkan upaya subsistensi kadang sulit dipenuhi. Mereka selama ini tidak mempunyai penghasilan lebih, artinya pendapatan hari itu hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup hari itu juga, sehingga tidak ada kesempatan bagi mereka untuk menyisihkan untuk keperluan mendatang. Akibatnya, ketika mereka menganggur, maka akan kesulitan bagi mereka memenuhi kebutuhan hidupnya.

Rasa aman, merupakan sebuah kondisi yang harus dibayar mahal oleh PKL. Selama ini, untuk memperoleh rasa aman yang labil tersebut, PKL harus memperkuat irasionalitas hubungan<sup>29</sup> antara mereka dengan oknum-oknum aparat Pemerintah Kota. Diperolehnya

<sup>29</sup> Irasionalitas hubungan, merupakan istilah yang digunakan oleh Anwari WMK (*Kompas*, 4/12/2003) untuk menggambarkan hubungan tidak terpuji yang terjalin antara PKL dengan oknum-oknum Pemprov DKI Jakarta. Dalam ulasannya, Anwari menggambarkan dua jenis hubungan yang terbina. Di satu pihak, oknum-oknum Pemprov DKI Jakarta memberi legalitas terhadap kehadiran PKL melalui pungutan uang keamanan, uang

rasa aman yang permanen, yang juga berarti adanya legalisasi (pengakuan) dari Pemerintah Kota atas usaha mereka, masih berada pada batas mimpi. Sepanjang waktu, PKL selalu diteror oleh hantu penggusuran. Dalam fase ini, PKL dituntut untuk semakin kreatif dan cerdas dalam menyiasati upaya-upaya penertiban yang dilancarkan oleh Pemkot.

### c. Hilangnya Mata Pencaharian PKL

Terdapat beragam alasan mengapa banyak golongan masyarakat, khususnya yang berasal dari golongan masyarakat marginal, memilih PKL sebagai profesinya. Sebagaimana yang telah dipaparkan dalam Bab 1 terdahulu, pada dasarnya alasan seseorang menjadi PKL terdiri atas lima alasan, yaitu *pertama*, karena keterpaksaan; *kedua*, untuk mencari rejeki yang halal daripada harus menengadahkan tangan atau merampok; *ketiga*, keinginan untuk mandiri dan tidak bergantung pada orang lain; *keempat*, tanggung jawab untuk menghidupi keluarga dan memperbaiki taraf hidup, bukan hanya sekadar pekerjaan sampingan, dan *kelima*, karena di desa sudah sulit mencari penghasilan.

Terlepas dari berbagai alasan di atas, satu hal yang pasti, aktivitas ekonomi pinggir jalan yang dilaksanakan oleh golongan masyarakat marginal tersebut telah menjadi satu-satunya penyangga kehidupan mereka di tengah tuntutan untuk terus bertahan hidup. Oleh sebab itu, ketika Pemkot kemudian memutuskan untuk mengkampanyekan penataan PKL yang pada praktiknya berbentuk penertiban dan penggusuran PKL, secara langsung Pemkot juga telah merampas hak ekonomi para PKL untuk bertahan hidup.

---

kebersihan, perayaan 17 Agustus, serta pemaksaan akan adanya tunjangan hari raya. Pola ini oleh Anwari disebut sebagai *soft shock* yang digerakkan secara permanen oleh para oknum dari kalangan Pemprov DKI Jakarta demi menghegemoni eksistensi sektor informal di pinggiran jalan.

Di lain pihak, ada upaya penegakan hukum dalam wujud penggusuran yang dilandaskan retorika ketertiban dan keamanan. Inilah *hard shock* yang menerpa PKL dan secara kasat mata memunculkan tragedi kemanusiaan. Disimak dalam perspektif ekonomi politik, di sini tidak berlaku asas resiprositas. Pungutan demi pungutan yang diberlakukan oknum-oknum Pemprov DKI Jakarta tidak diimbangi terselenggaranya perlindungan secara terhormat terhadap PKL dari ancaman pemusnahan.

Potret dua realitas yang kontras tersebut ternyata kehadirannya benar-benar merefleksikan adanya irasionalitas hubungan antara Pemprov DKI Jakarta dengan masyarakat perifer yang terkristalisasi ke dalam kelompok-kelompok PKL. Secara sosiologis, hubungan sumbang ini analog dengan situasi di seputar *sleeping with enemies*. Persepsi "kawan" dan "lawan" dalam hubungan kedua pihak ternyata dengan mudah bertukar tempat.

dibandingkan rumput.”. Banyak PKL yang mengaku tak habis pikir dengan alasan yang dikemukakan Pemkot, bahkan akhirnya, mempertanyakan nilai kemanusiaan para pejabat Pemkot.

Pada konteks PKL telah salah menafsirkan maksud penataan yang dikembangkan Pemkot. Bagi Pemkot, taman kota merupakan paru-paru kota. Hilangnya atau berkurangnya paru-paru kota tersebut tentu akan menurunkan kualitas hidup kota tersebut. Dampak ini tentu saja akan ditanggung oleh masyarakat kota, termasuk PKL di dalamnya. Atas dasar ini, Pemkot perlu memberikan sebuah penjelasan yang rinci dengan bahasa yang mudah dipahami oleh para PKL, bahwa aktivitas ekonomi yang mereka lakukan di taman-taman kota dapat merusak keindahan, merusak jantung dan paru-paru kota. Dengan penjelasan tersebut, PKL tidak akan mempertanyakan lagi tindakan Pemkot yang menggusur mereka dari taman-taman kota tersebut.

PKL pada dasarnya tidak keberatan dengan maksud Pemkot menata mereka, bahkan mereka sendiri merasakan penataan tersebut sebagai sebuah kebutuhan. Mereka mengakui bahwa kehadiran PKL di beberapa sudut kota telah memunculkan kekumuhan dan kemacetan pada ruas-ruas jalan tersebut. Tapi, dalam hal ini, Pemkot juga harus memahami alasan para pedagang memilih berjualan di kaki lima. PKL mengharapkan sebuah solusi yang tidak sekadar mengusir mereka dari jalanan tanpa memberi jaminan alternatif sumber penghidupan di tempat lain. Karena pada dasarnya mereka turun ke jalan adalah untuk mencari penghidupan, maka upaya Pemkot menjauhkan mereka dari jalanan seharusnya diikuti dengan kebijakan untuk memberi/mencarikan mereka sumber penghidupan yang lain.

Sementara Mbr, Ketua LSM Lentram, menilai penataan yang dilakukan Pemkot tidak sekadar mematikan usaha PKL. Lebih dari itu, kebijakan Pemkot merupakan sebuah bentuk pelanggaran HAM yang serius. Menurut penilaian Mbr, kebijakan penataan PKL yang dikembangkan Pemkot Surabaya merupakan bentuk arogansi serta melambangkan represifitas

penguasa yang tidak menghormati hak warga negara, khususnya hak ekonomi yang dalam hal ini hak untuk berjualan. Perda tentang pemberdayaan PKL yang disusun oleh Pemkot Surabaya bersama-sama dengan DPRD Kota Surabaya, sebagai landasan hukum dalam melaksanakan penataan PKL, justru semakin mendelegitimasi eksistensi PKL dan memperkuat legitimasi tindakan represif Pemkot terhadap PKL.

Sebenarnya aktivitas ekonomi yang dikembangkan PKL hanya merupakan usaha untuk mempertahankan hidup. BB, pengajar Antropologi di Universitas Airlangga, mengatakan bahwa PKL pada intinya hanya ingin mencari makan dan memenuhi kebutuhan perut mereka. Kegiatan yang dilakukan PKL menyangkut kebutuhan hidup untuk hari itu dan keberadaan mereka tidak direkayasa (*Kompas*, 18 September 2003). Karena itu, wajar jika banyak kalangan LSM mendukung upaya PKL untuk menolak kebijakan yang diterapkan Pemkot dalam menata PKL, terutama melalui Perda 17/2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL yang dijadikan payung hukum oleh Pemkot. Dalam kaca mata LSM dan juga PKL, substansi hukum dalam Perda tersebut sangat tidak realistis, represif, dan tidak berpihak kepada PKL. Padahal, PKL-lah yang nantinya akan terkena dan berkepentingan langsung terhadap Perda tersebut. Dengan Perda itu, PKL berpotensi terancam kehilangan satu-satunya sumber penghasilan yang diandalkan dan akhirnya akan berdampak pada lahirnya kemiskinan baru.

Dampak penataan yang secara langsung mematikan pencaharian rakyat kecil diakui oleh Erm, 30 tahun, Ketua LSM Jerit. Menurut Erm, kebijakan Pemkot yang mematikan usaha PKL justru kontraproduktif dengan potensi ekonomi yang dimiliki PKL. Banyak kalangan telah mengakui bahwa PKL tidak hanya berperan sebagai pelaku sektor ekonomi riil yang tahan banting tapi juga penopang sektor formal yang ada. Namun, eksistensi PKL justru sering dipandang sebagai biang kerok atas ketidaknyamanan dan ketidakindahan kota. Pada ujungnya, mereka kemudian distigmatisasi sebagai pelanggar aturan hukum formal yang

dibuat oleh lembaga yang sah. Dari sudut pandang ini, maka sektor ekonomi marginal, yang suka atau tidak suka harus diterima sebagai katalisator atas kebutuhan pemerintah dalam menyediakan lapangan pekerjaan, justru dikalahkan dan dipersalahkan dengan berbagai macam cara, seperti digusur atau diobrak oleh aparat atas nama penertiban, pembinaan dan penegakan aturan hukum.

Sikap pemerintah ini merupakan sebuah ironi. Rakyat yang memiliki kreativitas dengan energi dan etos kerja yang tinggi serta kemauan untuk membangun ekonomi keluarganya melalui PKL malah menjadi pelanggar hukum yang selalu diburu. Meskipun harus diakui, sikap pemerintah yang demikian tidak lepas dari kebijakan ekonomi yang dianut Indonesia secara makro. Hal ini disadari betul oleh Erm yang mengatakan,

“Meskipun tidak langsung, kebijakan ekonomi Orde Baru sampai sekarang masih berlanjut dengan menitikberatkan pada industrialisasi. Hal ini malah menimbulkan *gap* antara yang kaya dan yang miskin. Juga bangunan dasar ekonomi kita menjadi tidak kuat sehingga ketika ada krisis jadi porak poranda’.

#### **d. PKL Semakin Kebal dengan Obrakan**

Meskipun berada dalam kondisi yang tidak berdaya karena ketiadaan daya tawar, PKL tetap berusaha eksis dengan mengembangkan kiat-kiat khusus guna mengantisipasi penertiban mendadak yang dilaksanakan Pemkot. Pola yang dilakukan PKL Kebun Binatang, misalnya, terbukti efektif dalam mengurangi kerugian mereka. Pedagang tidak langsung menggelar dagangannya, melainkan hanya duduk-duduk di tepi jalan. Ketika mengetahui ada mobil Dinas Satpol PP berhenti, mereka pun membawa dagangannya. Dari operasi rutin yang digelar di depan Kebun Binatang Surabaya (KBS), jarang sekali rombongan milik pedagang yang disita dan diangkut petugas. “Kami paham, karena di sini sering terjadi obrakan, makanya kami jualan seadanya, karena mencari lokasi lain juga kena penertiban. Makanya

kita harus memantau situasi dan terpaksa kucing-kucingan dengan petugas untuk mencari selamat,” jelas Bu Myt, pedagang *slayer* di depan KBS.

Kiat lain ditempuh oleh PKL Jalan Yos Sudarso yang menggunakan sandi ketukan sendok untuk memberi tahu kedatangan aparat Pemkot. Bunyi ting... ting... ting... yang keluar dari suara ketukan sendok menjadi pertanda bagi PKL untuk segera mengemasi dagangan mereka dan segera hengkang dari tempat berjualan (*Surabaya News*, 1/12/2003). Setelah keadaan aman, baru mereka keluar dari persembunyian mereka dan menggelar kembali dagangan yang tadi telah dikemasi. “Sekarang sudah aman, warung soto digelar lagi,” kata Mzk, pedagang soto yang biasa mangkal di Jalan Yos Sudarso. Menurut Mzk, kejadian seperti itu berlangsung setiap hari. Setiap kali ada obrakan, dia dan kawan-kawannya sesama PKL segera mengemasi dagangannya untuk kemudian menghindar dan baru kembali apabila petugas Satpol PP telah berlalu. “Ya, seperti inilah yang saya alami setiap hari. Tapi, mau bagaimana lagi. Hanya ini yang bisa saya lakukan,” tambahnya. Seolah mengamini pernyataan rekannya di Jalan Yos Sudarso tersebut, Sup, yang juga sering kucing-kucingan dengan Satpol PP menuturkan, “Baginilah nasib kami. Kami sadar kami salah. Tapi kami tidak bisa hidup tanpa cara seperti ini. Istilahnya, kalau Pak Polisi Pamong Praja punya seribu kiat melawan kami, kita pun juga punya seribu siasat untuk menghadapinya”.

Pada akhirnya, ibarat sebuah lingkaran setan yang tak berujung pangkal, demikian pula relasi yang tumbuh di antara Pemkot dan PKL. Di satu pihak, Pemkot dengan segala daya upayanya berusaha mencoba memerangi PKL, pada pihak lain, PKL, dengan semua kiat dan siasatnya berupaya memanfaatkan celah yang dimiliki Pemkot untuk mempertahankan kelangsungan usaha mereka. Semakin keras dan intensif program penataan (penertiban) yang dilakukan Pemkot, selama di mata PKL penataan tersebut lebih banyak merugikan mereka, selama itu pula PKL akan terus berupaya untuk mengelabui aparat pemerintah, sudah tentu



dengan perasaan was-was dan khawatir, bahkan cenderung pasrah, jika sewaktu-waktu mereka tak mampu menghindar dari sergapan aparat Pemkot.

#### e. Memancing Tindak Perlawanan dan Kekerasan

Koersivitas, atau penggunaan cara-cara kekerasan, adalah sebuah keniscayaan dalam jalinan relasi yang timpang antara Pemkot dan PKL. Fakta ini semakin diperparah oleh kristalisasi pandangan subjektif yang berkembang pada masing-masing pihak dalam memahami tindakan masing-masing. Bayang-bayang kekerasan yang selalu mengintai relasi kedua belah pihak ini dapat dicermati dari berbagai pernyataan yang dilontarkan masing-masing pihak dalam menyikapi sikap satu dan yang lainnya. Seperti halnya Pemkot, yang diwakili oleh Camat Genteng. Menanggapi kegigihan PKL, yang dalam pandangan Pemkot dinilai sebagai sikap bandel dan tidak mau diatur, yang mencoba bertahan dari obrakan Pemkot, Dwi berujar, "Penataan (saat ini sifatnya) lebih pada penertiban, dalam pengertian PKL yang menempati suatu tempat dan tempat itu bukan tempatnya, kita gusur". Sementara itu, sikap PKL dalam menanggapi tuntutan dari Pemkot untuk menghentikan aktivitas ekonomi mereka di pinggir jalan dapat dilihat melalui ungkapan kemarahan yang disampaikan Alf dalam mengomentari aksi-aksi penertiban yang dilakukan aparat Pemkot. Bagi Alf, penataan yang berbungkus penggusuran dimaknai sebagai bentuk tindakan Pemerintah Kota yang menyengsarakan PKL. Karena itu, Alf mengaku akan berusaha mati-matian mempertahankan tempat berdagangnya, "Saya akan tetap berjualan di sini. Saya di sini buat cari makan, daripada saya mati kelaparan, nggak apa-apa saya perang sama Satpol PP," tukas Alf.

Dari kedua *statement* yang berlawanan di atas, dapat dilihat betapa Pemkot dan PKL masih bersikukuh dengan pandangan subjektif mereka masing-masing. Pemkot tetap bertahan dengan kewajibannya sebagai pengelola kota untuk menegakkan peraturan dan menciptakan keteraturan kota. Di lain pihak, PKL sebagai warga kota juga meyakini bahwasanya mereka

memiliki hak untuk melangsungkan hidup dengan menjalankan aktivitas-aktivitas ekonomi tertentu. Dua kutub keyakinan yang berbeda tersebut pada akhirnya berbuah catatan-catatan kekerasan yang mewarnai perkembangan konflik di pinggir jalan.

Dari berbagai data yang berhasil dirangkum, baik yang bersumber dari liputan media maupun penuturan para pelaku, tindak-tanduk kekerasan yang cukup besar berkenaan dengan upaya penertiban yang dilakukan Pemkot terjadi pada awal Pebruari 2002 dan pertengahan Nopember 2003. Pada awal Pebruari 2002, insiden-insiden kekerasan yang mencuat antara Pemkot dan PKL berkembang seputar isu penertiban terpadu yang dilakukan Pemkot. Sementara itu, bentrokan-bentrokan yang terjadi pada pertengahan Nopember 2003 dipicu oleh tuntutan PKL kepada pemerintah untuk merevisi Perda 17/2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL.

Aksi-aksi kekerasan, baik yang dilakukan oleh Pemkot maupun oleh PKL, merupakan hal yang sangat manusiawi. Dinamika yang terjadi di lapangan memiliki potensi yang besar untuk “membakar” emosi kedua belah pihak. Hal ini diakui oleh Camat Tegalsari, HT,

“Ya, memang dengan kondisi seperti itu, PKL-nya juga *narik-narik*, memang aparatnya Tegalsari ini masih muda-muda. Idealnya memang nggak bisa seperti itu, tapi kita kan hidup di dunia realitas, kenyataannya ya memang seperti itu”. Sementara itu, di sisi lain, PKL menuding bahwa tindak kekerasan yang mereka lakukan adalah buah kebijakan penataan yang dilakukan Pemkot. Kekerasan yang mereka lakukan tidak dapat dilepaskan dari sikap represif yang ditunjukkan aparat Pemkot pada saat penertiban. Argumen ini disampaikan oleh AR, Ketua APKLI Jatim,

“Kalau kaki lima memberikan pelayanan yang kasar, itu sebenarnya bagian dari hasil pembinaan oleh pemerintah. *Lha wong* setiap hari rasanya mau *dipentungi*, *dipentungi thok*. Sehingga itu diekspresikan dengan bersikap kasar juga”.

Terlepas dari berbagai argumen yang digunakan masing-masing pihak, tampaknya kekerasan masih dipandang sebagai solusi instan untuk menyelesaikan permasalahan. Kekerasan tidak mungkin dapat dihindari jika kedua belah pihak hanya berpegang pada prinsipnya sendiri-sendiri dan mengabaikan pandangan pihak lain. Masing-masing pihak akan

cenderung mencari permakluman sebagai pembenaran atas tindakan mereka. Sementara itu, untuk melepaskan diri dari konsekuensi yang harus ditanggung atas tindakan-tindakan kekerasan tersebut, masing-masing pihak saling menyalahkan dan mencari kambing hitam bagi terjadinya aksi-aksi anarkhis tersebut.

## 6.2.2 Bagi Birokrasi Pemerintah Kota

### a. Terciptanya Ketertiban walau Beberapa Saat

Mengatasi permasalahan PKL di Surabaya bukanlah permasalahan mudah. Bahkan harus diakui, upaya untuk menata PKL merupakan sebuah langkah yang dilematis<sup>31</sup>. Hal itu diakui sendiri oleh KJ, Kasubdin Pembinaan Dispol PP. Beragam kendala yang dihadapi oleh Pemkot, dalam hal ini, selain disebabkan oleh besarnya jumlah PKL di Surabaya, juga dipengaruhi oleh keterbatasan petugas Satpol PP sendiri. Perbandingan yang timpang tersebut mengurangi optimalisasi pelaksanaan penertiban yang dijalankan Pemkot, khususnya Dispol PP. Potret ini diceritakan oleh KJ sebagai berikut:

“Ketika petugas memburu para PKL, mereka satu sama lain sudah saling kontak. Akhirnya selama ini yang bisa tertangkap hanya satu atau dua, sementara yang lain berhasil kabur. Ironisnya, jumlah mereka yang kabur lebih besar dari yang tertangkap”.

Selain itu, kecerdikan PKL dalam menyiasati kiat-kiat Pemkot dalam menata PKL menjadi salah satu hambatan utama bagi Dispol PP dalam menangani “PKL bandel”. Pola balik kucing salah satunya. Dengan keterbatasan jumlah petugas Satpol PP, sangatlah tidak mungkin bagi mereka untuk mengawasi seluruh ruas jalan dan sudut kota sepanjang waktu. Sisi inilah yang dimanfaatkan oleh PKL. Tak lama berselang setelah obrakan selesai, mereka

<sup>31</sup> Mengurus PKL merupakan pekerjaan yang dilematis. Di satu sisi, penataan yang mematkan jenis usaha ini sudah tentu akan menambah jumlah pengangguran, sementara di sisi lain penegakan ketertiban dan keamanan harus dijalankan. Pada konteks ini sering muncul benturan-benturan di antara dua kubu dengan kepentingan yang berlawanan tersebut. Bahkan tidak jarang benturan tersebut berkembang menjadi bentrok antara aparat Satpol PP dengan PKL. Friksi ini menjadi bertambah kompleks ketika muncul pihak-pihak lain. Sebagai contoh adalah bentrokan yang terjadi antara aparat Satpol PP Kota Surabaya dengan Satgas PDIP Jawa Timur yang mengakibatkan korban luka dan harta benda (*Radar Surabaya*, 25 Juni 2003). Bentrokan ini merupakan pembiasaan terhadap para pihak yang berhadapan, yakni telah melebarnya pihak yang berbenturan, bukan lagi

kembali lagi. Dengan enaknya, mereka kembali menggelar dagangannya sampai malam hari, bahkan terkadang sampai pagi hari.

Siasat lainnya, yang juga sering dilakukan oleh PKL, terjadi pada saat relokasi PKL. Sampai saat ini hampir bisa dikatakan relokasi yang dilakukan Pemkot tidak ada yang berhasil. Kegagalan ini, dalam kacamata KJ, disebabkan oleh ulah PKL yang suka *ngibuli* Pemkot. Sebagai contoh adalah kasus relokasi PKL dari Jalan Embong Malang dan Jalan Yos Sudarso ke Jalan Kembang Jepun. "Ternyata setelah dipindah ke Kembang Jepun mereka itu nggak betah. Stan yang disediakan dijual kepada orang lain, sementara dia sendiri kembali berjualan di jalan," jelas KJ.

Kesulitan dalam menata PKL juga diakui oleh Sekretaris Kecamatan Genteng Dwi. Kecamatan Genteng merupakan kecamatan dengan konsentrasi PKL terbesar yang ada di Surabaya. Jalan Tunjungan, Embong Malang, Yos Sudarso, dan Praban berada dalam wilayah Kecamatan Genteng. Ketika pertama kali dilaksanakan penertiban terpadu pada awal 2002, masyarakat Surabaya sempat mengalami euforia sesaat, di mana Tunjungan bebas dari PKL. Akan tetapi, kondisi itu tidak berlangsung lama. Hanya dalam hitungan minggu, Tunjungan mulai penuh disesaki oleh PKL yang berjualan VCD dan aksesoris. Meskipun demikian, Dwi masih optimis bahwa PKL di Tunjungan dapat ditata. "Memang sampai saat ini kita belum berhasil membersihkan Tunjungan dari PKL, tetapi tujuan ke arah sana itu ada, karena aturannya menyebut demikian," tutur Dwi tanpa mampu memberi batas waktu untuk membersihkan Tunjungan dari PKL.

Sementara PKL sendiri menolak jika dikatakan mereka tidak bisa diatur. Hanya saja, dalam kacamata PKL, Pemkot sering membuat aturan secara sepihak dan umumnya merugikan PKL. CA (Ketua Paguyuban PKL Surabaya) sebagai salah satu wakil PKL di Surabaya mengatakan:

---

hanya antara PKL dengan petugas penertiban, tetapi telah muncul pihak yang merasa memiliki keterlibatan dengan salah satu pihak yang berbenturan tersebut.

“Kita yakin PKL itu bisa diatur. Kita *ngomong bareng-bareng lah*. Jangan langsung PKL divonis salah. Selama ini PKL yang selalu jadi korban, padahal mereka adalah orang-orang yang kreatif, yang tidak pernah merengek minta kredit, minta fasilitas, dan minta apa-apa kepada pemerintah.”

Pernyataan CA di atas dapat dimaknai bahwa PKL umumnya menyatakan kesediaannya untuk direlokasi asalkan dipindahkan ke tempat lain yang strategis. Hal ini tidak lepas dari filosofi PKL dalam berdagang yang selalu berupaya untuk mendekati pembeli. Daerah-daerah pusat keramaian sudah tentu menjadi tempat yang paling disukai PKL untuk menggelar dagangannya. Karena itu, relokasi ke tempat-tempat yang jauh dari pengunjung hanya akan mendatangkan resistensi dari PKL yang akan direlokasi. Sebagaimana penuturan Roh, “Saya mau jualan di sini karena ramai, kalau tidak ramai, ya saya tidak di sini. Kalau dipindah, ya kiamat. Pelanggan hilang semua, saya mau makan apa. Lagi pula, saya harus mencari pelanggan baru.” Karena itu, Pak Roh, yang juga mewakili sikap PKL lainnya, akan selalu menolak relokasi walau dengan cara apa pun. Mereka akan tetap berjualan di tempatnya meskipun setiap hari tempat jualannya dipindah oleh petugas.

Berdasarkan paparan di atas, dapat diketahui bahwa pangkal persoalan penataan PKL di Surabaya berpulang pada belum adanya komunikasi dua arah antara PKL dan Pemkot. Pemkot bersikukuh dengan cara pandangannya dalam mengelola kota, khususnya dalam mengatur pemanfaatan ruang kota. Sementara di sisi lain, PKL bertahan dengan kepentingan mereka dengan mengedepankan asas manfaat dalam memandang penggunaan ruang kota. Perbedaan kepentingan yang tidak pernah dicari titik temunya tersebut pada akhirnya menimbulkan benturan-benturan dan letupan-letupan ketika Pemkot berupaya “memaksakan” kepentingan mereka dengan sedikit sekali mengakomodasi kepentingan PKL.

Selain itu, PKL juga menilai konsep penataan yang dikembangkan Pemkot tidak jelas.

AR salah satunya. Selama ini menurut AR

“Penataan yang dilakukan oleh Pemkot tidak jelas konsepnya sehingga penataan PKL tidak pernah berhasil dengan bagus, padahal yang saya inginkan adalah

penataan yang dilakukan oleh semua pihak antara lain Pemkot, Muspika, dan Paguyuban sehingga bisa menemukan model penataan yang pas.”

Karena itu tidaklah aneh jika kemudian banyak PKL yang mengatakan bahwa pengobrokan yang dilakukan Pemkot hanya mampu memecahkan masalah di tempat tertentu saja, dan menimbulkan masalah di tempat lain. Terlebih jika melihat pendekatan yang dikedepankan Pemkot dalam melaksanakan penertiban tersebut. Pemkot Surabaya, selama ini hanya menggunakan pendekatan-pendekatan kekuasaan dalam menghadapi para PKL. Terlepas dari adanya peraturan yang memang menindak tegas para PKL untuk tidak berjualan di wilayah tertentu, Pemkot Surabaya juga melihat keberadaan PKL sebagai parasit sosial. PKL dicap sebagai problem sosial yang harus dikikis habis untuk menciptakan ketertiban dan keindahan kota.

Akibatnya, tumbuh relasi yang tidak seimbang antara Pemkot dengan pihak PKL. Pemkot Surabaya merasa berhak untuk mengatur ketertiban kotanya dan hal ini memang merupakan sesuatu yang wajar. Sementara kalangan PKL juga merasa memiliki hak untuk mencari penghidupan di kota Surabaya. Dengan selalu melihat sebelah mata terhadap eksistensi PKL, pihak Pemkot akan selalu menjadikan PKL sebagai beban masalah perkotaan. Dan sebagaimana ulasan Yohan Wahyu Irianto (*Surabaya News*, 12/8/2003), jika sikap antipati Pemkot terhadap keberadaan PKL ini terus berlanjut, maka jangan harap ketertiban kota akan mudah terwujud. Para PKL akan terus bermain kucing-kucingan untuk tetap menjalankan aktivitas ekonominya tanpa mempedulikan sikap keras aparat pemerintah.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa adanya penataan akan berdampak pada sikap PKL. PKL tidak berani membuka barang dagangannya ketika lokasi itu masih ‘dikuasai’ petugas. Ketika petugas berpindah ke tempat lain, maka dengan segera dan serentak tempat yang ditinggalkan petugas itu berubah menjadi lautan PKL.

Secara psikologis, dampak penataan tidak mampu menumbuhkan kepatuhan maupun kesadaran PKL terhadap peraturan yang telah dibuat oleh Pemerintah Kota. Mereka hanya 'takut' ketika ada patroli, tetapi sama sekali tidak ada perasaan melanggar peraturan ketika patroli sudah berlalu. Dalam diri mereka sama sekali tidak ada kesadaran untuk mengikuti peraturan atau mengikuti kehendak Pemerintah Kota. Mereka hanya sekadar 'menghormati' petugas yang sedang melaksanakan tugas dengan cara bersembunyi.

#### **b. Petugas Terkesan Hanya Menjalankan Rutinitas**

Dampak terhadap petugas pun hanya terkesan melaksanakan rutinitas, tanpa mampu menanamkan dan menumbuhkan kesadaran kepada PKL akan nilai-nilai ketertiban, kebersihan, dan kelancaran lalu lintas. Mereka seolah-olah menjadi robot yang hanya bisa berjalan ke sana dan kemari mengikuti petunjuk komandan tanpa mampu memberikan persuasi kepada PKL. Kecenderungan petugas, berangkat dari kantor 'komandan' memang membawa amanat untuk bekerja secara disiplin, bersih, dan berwibawa dalam melaksanakan tugas. Tetapi setelah mereka berada di lapangan, tak jarang mereka bersedia menerima uang aqua, uang rokok, atau uang bensin. Mereka mengabaikan preferensi komandan dalam melaksanakan tugas. Mereka juga mengabaikan prinsip tanggung jawab dan kewibawaan dalam menjalankan tugas. Mereka berani membuat jurus baru ketika telah berada di lapangan dengan cara mengambil hati para PKL untuk 'tahu sama tahu'. Perilaku mereka mirip dengan perilaku pencari rente karena sesungguhnya perilaku mereka tidak berniat untuk memperjuangkan ketertiban PKL, tetapi hanya untuk mencari keuntungan ganda dari Pemerintah Kota dan dari *klient*-nya, PKL.

### **6.2.3 Dampak bagi Masyarakat Umum**

#### **a. Menjadi Terlindungi Hak-haknya.**

Upaya penataan PKL yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya pada dasarnya merupakan upaya untuk memindahkan atau merelokasi PKL dari jalur-jalur utama Surabaya

pada jalur-jalur lainnya. Pertimbangan yang mendasari kebijakan relokasi tersebut lebih disebabkan oleh jalur utama tersebut merupakan jalur dengan kepadatan lalu lintas yang tinggi sehingga keberadaan PKL di sana dapat menimbulkan kemacetan. Selain itu, wilayah yang berada pada jalur utama merupakan pusat kota yang banyak terdiri dari kawasan pertokoan dan perkantoran dengan nilai ekonomis dan strategis yang besar. Keberadaan PKL pada jalur-jalur tersebut dianggap dapat menurunkan nilai kawasan tersebut.

Salah satu alasan utama yang sering dikemukakan Pemkot dalam menata PKL adalah upaya Pemkot untuk menata kembali keindahan kota Surabaya sebagai kota metropolis. Dalam proses penataan itu, pemerintah kota merasa dituntut untuk menyingkirkan segala biang kekumuhan dan kesemrawutan (penyakit sosial) yang ada, termasuk di dalamnya PKL.

Sebagaimana diketahui bahwa trotoar adalah ruang kota yang selalu diperebutkan antara pejalan kaki dan PKL. Dalam banyak kasus, PKL menggunakan trotoar sebagai tempat berjualan mereka, sementara itu pejalan kaki juga ingin menggunakan trotoar agar keselamatan mereka terjamin. Setelah trotoar digunakan oleh PKL, pejalan kaki pun terganggu. Oleh karena ketika pemerintah berusaha mengembalikan trotoar maka upaya itu akan sangat berdampak positif bagi masyarakat umum, yakni hak-hak orang-orang yang akan memakai trotoar bisa dilindungi. Para pejalan kaki tidak lagi terancam jiwanya mengingat mereka tidak lagi harus berjalan kaki di tepi jalan yang sangat ramai.<sup>32</sup>

Suasana di Jalan Basuki Rahmat pun tidak berbeda jauh, para PKL dengan seenaknya menggelar barang dagangannya di pinggir jalan bahkan becak dengan penuh barang dagangan pun banyak yang melawan arus, seolah-olah sudah tidak ada aturan lagi. Oleh karena itu, perlu penertiban agar peraturan bisa berjalan dengan semestinya, semua kembali pada porsi masing-masing, sekaligus merupakan pendidikan bagi masyarakat umum. Dengan penertiban

---

<sup>32</sup> Hasil wawancara dengan Dn, salah satu pejalan kaki di sekitar Jalan Praban.



PKL akan semakin tahu mana yang boleh dan mana yang tidak boleh sebagai tempat jualan. Pejalan kaki dan pengguna jalan akan mendapatkan haknya kembali.<sup>33</sup>

Dengan demikian, penataan PKL yang dilakukan oleh Pemerintah Kota sangat berdampak positif bagi masyarakat. Masyarakat memaknai tindakan pemerintah melakukan penataan sebagai upaya pemerintah mengembalikan trotoar sebagai mana fungsinya. Sebagai mana diketahui bahwa trotoar adalah ruang yang diperuntukkan bagi pejalan kaki. Ketika trotar sudah digunakan secara seenaknya oleh PKL, maka pejalan kaki akhirnya berjalan ke jalan raya, dan akan membahayakan pejalan kaki itu. Belum lagi ditambah para pembeli yang memarkir kendaraannya di tepi jalan guna membeli barang dagangan yang dijual PKL. Hal ini menjadikan jalan raya semakin semrawut dan macet.

#### **a. Terpenuhinya Kebutuhan Akan Rasa Keindahan dan Ketertiban**

Ada sebagian kalangan yang berpandangan bahwa keberadaan PKL di pinggir-pinggir jalan kota bersifat temporer. Ketika ada kesempatan lain yang lebih bagus, mereka akan keluar dari jalan dan meraih kesempatan itu. Namun, pemandangan seperti itu jarang sekali bisa terjadi. Umumnya, usaha yang mereka lakukan menjadi mata pencaharian utama dan sulit sekali untuk ditinggalkan karena sudah mengakar. Seandainya mereka mendapatkan pekerjaan yang lebih baik pun belum tentu tempat itu ditinggalkan, tetapi akan diisi oleh anggota keluarga yang lain atau saudaranya yang belum bekerja. Seandainya benar-benar tidak ada anggota keluarga atau saudara yang mengisi daerah itu, maka orang lain yang telah lama mengincar daerah itu akan segera mengisinya sehingga keberadaan PKL pada suatu wilayah tidak akan dengan sendirinya hilang meskipun mereka mendapatkan pekerjaan yang lebih baik. Akibatnya, pemandangan semrawut di sepanjang jalan yang telah ditumbuhi PKL selamanya akan dipenuhi aktivitas itu, bahkan jumlahnya tiap hari akan bertambah banyak. Dengan demikian, aktivitas PKL tidak bisa disebut sebagai aktivitas temporer.

<sup>33</sup> Lihat pendapat NB, warga Jln. Keputran Panjungan pada Harian Bangsa, 28 Juli 2003 ibid

Kepentingan PKL tidak sepenuhnya identik dengan kepentingan masyarakat. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya perbedaan kepentingan antara PKL dan masyarakat. Sebagai mana disebutkan di atas, bahwa penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota berdampak mematikan usaha dan sumber penghidupannya, termasuk sebagai bentuk penyengsaraan PKL. Namun, bagi masyarakat sebaliknya. Ketika PKL sudah keterlaluan dalam berusaha, dan mereka sudah semaunya sendiri dalam membuka usaha, semaunya dalam memanfaatkan trotoar, semaunya dalam memasang rombongan, maka upaya yang dilakukan pemerintah dengan cara menertibkan PKL bisa saja berdampak pada keselamatan masyarakat umum.

Masyarakat menilai tindakan yang dilakukan pemerintah menertibkan PKL sudah benar.<sup>34</sup> Tujuan Pemerintah Kota melakukan penataan dinilai masyarakat bertujuan untuk menata Surabaya agar kotanya tertata dengan baik. Kalau kota Surabaya tidak ditata dengan baik, maka citra kota Surabaya akan rusak.<sup>35</sup>

Untuk menciptakan kota yang tertata dengan baik membutuhkan sikap kompromi antara pemerintah dengan PKL. Namun, pemerintah perlu bersikap tegas.<sup>36</sup> Semua itu perlu dilakukan demi kepentingan masyarakat banyak.<sup>37</sup>

Dari pendapat di atas, dampak penataan yang dilakukan oleh pemerintah bagi masyarakat adalah semakin terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan rasa keindahan dan ketertiban. Jadi makna penataan yang dimiliki oleh masyarakat umum dalam melihat proses penataan yang dilakukan adalah untuk melindungi kepentingan masyarakat banyak.

Pemerintah sebagai pelayan masyarakat idealnya memperhatikan kepentingan warganya secara umum karena ketika hanya memberi kesempatan kepada satu golongan saja, maka golongan yang lain akan merasa ditinggalkan dan tidak diperhatikan. Ketika pemerintah

---

<sup>34</sup> Menurut Kld, "pemerintah iku yo bener, soale lek didelok semburat yo semburat, ndelok PKL iku kurang teratur." (menurutku sebagai warga kota, pemerintah itu ya benar, masalahnya kalau dilihat ya menjadi tidak beraturan. Melihat PKL seperti itu tidak teratur).

<sup>35</sup> Hasil wawancara dengan Ad, salah satu masyarakat yang tinggal di sekitar jalan A. Yani.

<sup>36</sup> Hasil wawancara dengan Jfr, karyawan Bank, yang berasal dari Sulawesi

membiarkan PKL berjualan di sembarang tempat, maka warga kota yang lain akan merasa terganggu dan dirugikan. Tetapi ketika Pemerintah Kota hanya memperhatikan kepentingan kelompok masyarakat menengah ke atas, sementara tidak memberi tempat berusaha bagi kelompok masyarakat miskin yang ingin berusaha, maka Pemerintah Kota dianggap tidak memperhatikan kepentingan masyarakat miskin. Proses seperti itu akan berjalan terus-menerus, sehingga Pemerintah Kota perlu memperhatikan seluruh lapisan masyarakat yang ada dengan segala kepentingannya.

Banyak warga yang mengaku *ribet* dengan keadaan itu. Tiap kali mengeluarkan mobilnya untuk berangkat kerja ia selalu dihadapkan oleh para PKL yang berdagang seenaknya di depan pintu rumahnya. Para pemilik rumah tidak berani menegur mereka dengan tegas karena kalau diberi tahu malah melawan.<sup>38</sup> Ada juga warga yang mengaku kesal dengan PKL yang ada di depan rumahnya karena saluran air yang ada selalu *bumpet* karena penuh dengan kotoran limbah PKL. Meskipun demikian, PKL yang berada di atas saluran air itu tidak mau membersihkan. Ketika pemilik rumah membersihkan kotoran itu dan tidak segera diangkut oleh tukang sampah, PKL yang akan menempati marah-marah karena mengotori tempat berjualannya.<sup>39</sup> Kondisi inilah yang bisa menyebabkan terjadinya konflik antara warga dan PKL.

Melihat realita itu, banyak warga yang mengharapkan pemerintah berlaku tegas dalam menangani PKL. Banyak anggota masyarakat yang berharap Pemerintah Kota membatasi jumlah mereka, atau pemerintah menyediakan tempat khusus untuk mereka. Kalau tidak dibatasi jumlah mereka atau tidak diberi tempat yang khusus, masyarakat khawatir mereka akan dengan seenaknya membuka barang dagangannya di sembarang tempat. Menurut

---

<sup>37</sup> Hasil wawancara dengan Kld, salah seorang pengusaha periklanan di Surabaya

<sup>38</sup> Pengakuan Bapak Zn, salah seorang warga Jalan KH. Mansyur yang termuat dalam Harian Surabaya Pagi, 21 Juli 2003.

<sup>39</sup> Hasil wawancara dengan Hnf, Ketua RW VII Kelurahan Ketintang yang telah menjabat selama 2 (dua) periode. Ia mengatakan, "Pernah itu dulu saya hampir bertengkar. Kan buntu salurannya dan sampah itu dikeluarkan semua di pinggir jalan dan itu diangkut oleh kebersihan kota. Berhubung masih pagi jam 6 kan

pendapat beberapa warga, saat ini PKL sudah sangat keterlaluan dan semena-mena dalam berdagang, sebagaimana penuturan Pak Dk, *“Nggak masalah, pokoke PKL iku dike'i nggone dewe. lek isok iku ojok ganggu ketertihan jalan, misale nang Keputran, Keputran iki khusus karo wong dodol sayur, iku kan nggak teratur mas, iku sampe nang dalan-dalan, iku dadi pating semrawut”*

Jadi, penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota juga berdampak positif bagi warga yakni kepentingan mereka menjadi tidak terganggu. Dengan demikian, fungsi ideal dari penataan adalah memberikan batasan-batasan bagi PKL sehingga tidak mengganggu masyarakat sekitar. Kondisi ideal tersebut dapat tercapai ketika ada kesepahaman tiga unsur terkait, yakni, PKL, Pemerintah Kota Surabaya, dan masyarakat.

### **6.3 Dampak Perlawanan**

#### **6.3.1 Bagi PKL**

Istilah perlawanan sangat dihindari oleh PKL. Ada sebuah pemahaman yang cukup kuat pada kalangan PKL bahwa perlawanan memiliki dampak yang negatif bagi kelangsungan usaha mereka. Perlawanan dimaknai secara sempit sebagai proses perlawanan secara fisik yang brutal kepada aparat pemerintah. Pemahaman ini tidak selamanya salah karena dibangun atas dasar pengalaman empirik mereka dalam menjalankan aktivitas sehari-hari. Dapat dikatakan PKL memiliki sejarah suram dengan model perlawanan fisik yang pernah mereka lakukan kepada pemerintah. Ketika PKL melakukan perlawanan secara fisik, maka dapat dipastikan mereka akan kalah. Pemerintah kita nampaknya masih ingin menunjukkan kuasanya atas rakyat yang dipimpinnya dan tidak akan pernah mau “kalah” di hadapan rakyatnya.

---

belum datang. Jam 7 marah PKLnya, koq bisa. Lho ini bukan urusan saya, bukan urusan RW. Ini urusan tata kota. Saya mau nguras ini sudah untung tata kota. Itu kan ada di jalan masuk.”

Belajar dari pengalaman kelabu tersebut, PKL akhirnya memilih cara-cara yang relatif aman, sebuah bentuk siasat yang dilakukan dengan tidak berhadapan secara *frontal* terhadap aparat pemerintah, tetapi lebih dengan menunjukkan kearifan masyarakat PKL. Dalam arti mereka mencoba mengetahui apa sebenarnya yang diinginkan pemerintah. Hal ini sebetulnya juga merupakan sebuah bentuk perlawanan tersembunyi yang mereka lakukan, baik dengan membayar upeti, kucing-kucingan, maupun jualan di tempat yang tersembunyi.

Pada sisi lain, pemerintah sebagai pihak yang mencoba mengatur masyarakat juga tidak memiliki konsep penataan yang jelas. Penataan yang dilaksanakan selama ini dimaknai secara negatif oleh PKL. Tidak ada upaya pemerintah untuk mencoba memberikan pemahaman yang utuh atas keinginan pemerintah terhadap PKL. Hal ini berdampak pada kesenjangan penafsiran yang makin lebar antara PKL dan pemerintah atas sikap masing-masing pihak.

PKL sendiri, seperti yang telah disebutkan di muka, pada dasarnya tidak menginginkan munculnya konflik dengan pemerintah. Perlawanan yang diberikan PKL sebagai respon balik atas kebijakan penataan yang dikembangkan Pemkot tidak akan meluas bila ada suatu komunikasi yang baik antara pemerintah dengan PKL dan juga masyarakat. Komunikasi ketiga pihak ini sangat diperlukan terutama untuk menyingkap kebutuhan dan keinginan masing-masing pihak. Dialog yang egaliter sangat berarti sehingga PKL mau dan mampu diikutsertakan dalam kebijakan-kebijakan yang mengatur tentang dirinya. Namun kenyataan yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa pemerintah masih menggunakan paradigma lama dalam memandang eksistensi PKL sehingga pola-pola penataan yang dikembangkan masih bersifat *top down* dengan tidak melibatkan masyarakat PKL. Dalam implementasinya, efektivitas kebijakan tersebut menjadi rendah, termasuk dengan timbulnya perlawanan-perlawanan yang dilakukan PKL untuk melawan kebijakan tersebut.

Ironisnya, tidak ada mekanisme evaluasi dan introspeksi diri (*self-controlling*) dalam pemerintah sehingga kebijakan yang tidak efektif tersebut diulang terus-menerus. Hal ini terlihat dari pemaknaan yang diberikan oleh masyarakat tentang penataan, yang dipandang sebagai upaya untuk menghabiskan anggaran, juga sebagai bentuk pekerjaan yang sia-sia. Pendapat tersebut tidak sepenuhnya benar, tetapi mengindikasikan adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap apa yang telah dilakukan oleh aparat pemerintah. Pemerintah Kota Surabaya sendiri tidak dapat terus seperti itu, memakai kacamata kuda, dan tidak memperhatikan kritik yang ada di sekitarnya. Seyogyanya ada proses timbal balik dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

Kondisi ini bukan tanpa sebab, karena dalam beberapa hal, istilah menata PKL, tidak semudah mengatakannya. PKL sendiri sangat sulit untuk dikatakan sebagai suatu entitas tunggal, belum lagi bila harus menyinergiskan konsep penataan tersebut pada masyarakat non-PKL. Relokasi sebagai bentuk penataan yang relatif lebih diinginkan oleh PKL tidak semudah membalik telapak tangan, selain tuntutan yang diajukan PKL sering "tidak masuk akal" dalam manajemen perkotaan, ketika hal ini diadopsi ternyata muncul penolakan dari warga masyarakat sekitar. Ketika pemerintah berada diantara pilihan-pilihan untuk membela PKL yang mayoritas warga pendatang dengan penduduk Surabaya maka kecenderungan yang terjadi adalah pilihan untuk mengorbankan PKL.

Perlawanan yang dilakukan oleh PKL, sebagai resistensi atas pilihan kebijakan yang diambil Pemkot, memiliki dampak-dampak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung perlawanan tersebut mampu mempengaruhi kebijakan penataan PKL di Surabaya, atau bahkan eksistensi PKL dalam berjualan, sedangkan dampak yang tidak langsung berkaitan dengan ekspresi publik dalam melihat PKL sebagai salah satu warga kota.

### a. PKL Semakin Eksis

Pedagang Kaki Lima (PKL) boleh jadi merupakan mimpi buruk bagi para pengelola kota di Indonesia. Kehadiran PKL, yang sering diidentifikasi sebagai parasit sosial, turut berperan besar dalam menimbulkan kekumuhan, kesemrawutan, ketidaktertiban, serta hilangnya keindahan kota. Belum lagi aksi-aksi penyerobotan lahan milik orang lain dan fasilitas umum sebagai akibat kegiatan dan keberadaan PKL. Keseluruhan realita di atas pada akhirnya makin menambah buram wajah kota. Kemacetan yang terjadi sebagai akibat peralihan fungsi beberapa ruas jalan utama telah berkembang menjadi sebuah permasalahan dengan *social cost* yang besar yang harus ditanggung masyarakat dan pengelola kota.

Untuk mengatasi permasalahan ini bukan pekerjaan mudah meski bukan tidak mungkin<sup>40</sup>. Berbagai upaya penertiban yang dilakukan selama ini tidak kunjung membuahkan hasil yang positif. Pendekatan yang dilakukan sudah bermacam-macam, dari pendekatan halus lewat dialog-dialog hingga yang kasar berupa penggusuran. Relokasi yang ditawarkan sebagai solusi juga terbukti tidak efektif. PKL selalu menolak dan kembali ke habitat aslinya, ke trotoar dan pinggir jalan. Hingga saat ini, PKL masih menghiasi wajah kota Surabaya, dari jalur-jalur utama hingga sudut-sudut kota, dari pagi hingga pagi keesokan harinya. Kondisi demikian malah semakin mempertebal keyakinan PKL dalam menghadapi penggusuran yang dilakukan Pemkot. Dalam pernyataannya, ketua APKLI Jatim, AR mengatakan,

“Nyatanya sampai sekarang ini, (meskipun) banyak pembangunan dilakukan di Surabaya dan tidak menyediakan ruang bagi PKL, bahkan lebih banyak berupaya untuk menyingkirkan PKL dari ruang kota, tapi *toh* PKL ternyata aman-aman saja”.

Pernyataan AR di atas secara langsung juga menggambarkan bagaimana sikap PKL dalam menyikapi kebijakan Pemkot yang cenderung tidak berpihak kepada mereka.

<sup>40</sup> Banyak contoh sukses, baik dari mancanegara maupun dari dalam negeri yang bisa dipelajari. Di Chiang Mai, Thailand, pengakuan atas status PKL oleh pemerintah kota memudahkan koordinasi dan membuahkan lapak-lapak bersih, teratur dan belakangan ramai dikunjungi turis. Contoh lain adalah pengembangan permukiman kumuh di bantaran Kali Code, Yogyakarta, yang difasilitasi Romo Mangun. Para penghuni Kali Code yang

Pernyataan tersebut menggambarkan optimisme PKL untuk tetap bertahan, sekeras apa pun sikap yang ditunjukkan Pemkot terhadap mereka. Fakta-fakta yang telah terjadi selama ini pun menunjang optimisme tersebut. PKL benar-benar telah *ngece* Pemkot. Seperti yang dapat dijumpai di Jalan Tunjungan maupun Jalan Gentengkali, yang merupakan salah satu pusat konsentrasi PKL terbesar di Surabaya. Meskipun berulang kali penertiban telah dilakukan oleh Pemkot pada lokasi-lokasi tersebut, khususnya Tunjungan, namun hal itu tidak menyurutkan semangat PKL untuk tetap beraktivitas di sana.

Pengalaman-pengalaman *diobrak* pada saat awal penerapan kebijakan untuk menggeser PKL dari Surabaya awal Pebruari 2002, telah memberi pelajaran yang berharga bagi PKL. Kali ini, guna menyasati penertiban mendadak yang dilakukan Pemkot, para PKL menggelar dagangannya di atas kain yang mudah dilipat, serta menyediakan sepeda motor di sampingnya. Pada saat penertiban tersebut semakin mendekat, mereka pun dengan cepat dapat mengemasi dagangannya dan melarikan diri. "Ini praktis kalau ada penertiban, kita bisa langsung angkut dan kabur. Pokoknya kalau untuk begini kendaraan harus *tokcer*, sekali *strarter* harus nyala agar bisa langsung kabur," ujar Sul.

Paparan di atas menggambarkan bagaimana pola adaptasi yang dikembangkan PKL dalam menyasati penertiban yang dilakukan Pemkot. Sejarah panjang perlawanan yang mereka berikan telah menambah khasanah pemahaman mereka untuk dapat melihat kelemahan-kelemahan Pemkot. Bentuk perlawanan secara kucing-kucingan memang merupakan salah satu bentuk perlawanan yang terbukti efektif yang mereka kembangkan. Setelah menolak rencana relokasi ke dalam Jembatan Tunjungan lantai II, kucing-kucingan menjadi harapan terakhir PKL dalam menyasati penertiban yang makin marak digelar Pemkot. Perlawanan model ini juga menunjukkan keuletan dan kegigihan PKL dalam mempertahankan lokasi berjualan mereka.

---

terdiri dari masyarakat miskin kota, yaitu para pemulung, pedagang asongan dan para PKL, mampu membangun masyarakat kampungnya sendiri menjadi ramah lingkungan. (Ivan Hadar, dalam *Kompas*, 17 Nopember 2003)



Menghadapi kegigihan seperti ini, Pemkot sendiri pada akhirnya menurunkan intensitas penertiban, setelah menyadari *alot*-nya perlawanan yang diberikan PKL. Lebih dari itu, beberapa kalangan dalam aparaturnya Pemkot mulai “menurunkan” standar mereka dalam menyikapi “perang di ruang kota” yang telah berlangsung lama tersebut. Sebagaimana yang diakui AD, kepala Dinas Tata Kota Kota Surabaya,

Kalau kita bicara PKL, ya memang sangat fenomenal sekali. Sekarang PKL sudah berkembang menjadi warung, pasar kaget, pasar malam. Itu menjadi masalah kalau berada di tempat-tempat yang mengganggu orang lain. Kalau tidak, *it's ok*’.

Kegigihan yang ditunjukkan PKL dalam mempertahankan eksistensi mereka tampaknya analog dengan filosofi *plembungan* (balon) yang digunakan AR dalam menggambarkan resistensi PKL terhadap penertiban dari Pemkot. PKL tidak akan pernah berkurang dan tidak akan bisa hilang. Penertiban yang dilakukan Pemkot ibarat memukul balon, kempes pada satu sisi, namun membesar (menggelembung) pada sisi yang lain. Penertiban yang dilakukan Pemkot hanya memindahkan permasalahan dari satu tempat ke tempat lain, sementara eksistensi PKL akan tetap ada. Karena sudah waktunya bagi Pemkot untuk mendefinisikan ulang kebijakan penataan mereka. Dalam pemahaman ini, penataan tidak berarti menyingkirkan PKL dari wajah kota Surabaya, tetapi bagaimana memberdayakan PKL untuk mempercantik wajah Surabaya sekaligus meningkatkan pendapatan asli daerah.

#### **b. Terjadinya Konflik dalam Organisasi PKL**

Sisi lain dari perlawanan yang dilakukan oleh PKL adalah intrik-intrik yang terjadi dalam organisasi PKL. Disadari atau tidak, setelah perlawanan terjadi, dampak dari proses tersebut mempengaruhi perkembangan organisasi. Dalam tataran ekstrem ketika perlawanan yang dilakukan tidak sesuai dengan tujuan maka organisasi tersebut dapat bubar. Hal ini dialami oleh Orpekal, beberapa saat setelah upaya relokasi ke stren Kali Mas, menemui jalan buntu, terdapat konflik internal yang menyebabkan pengunduran diri H. Kbd sebagai ketua

Orpekal, akhirnya berujung pada pembubaran Orpekal. Para PKL yang ada tidak lagi percaya dalam organisasi tersebut.

Hal ini juga terjadi pada tubuh Paguyuban PKL Surabaya yang dikomandani CA. Menurutnya, eksploitasi PKL sebagai komoditas merupakan salah satu penyebab utama perpecahan dalam organisasi PKL.

“Saya pingin PKL itu jangan jadi komoditi, *mangel* saya sama pecundang-pecundang itu, *wis lah, sakna* PKL iki, *wis sara di gawe dulinan*, makanya saya nggak bisa bersatu dengan mereka. Ya *nggak gatur*, kayak MI itu, dinotaris sekretaris saya pak, karena indisipliner, yang Wakil Ketua Hippekals itu saya *nggak sungkan-sungkan*, pecat!,” katanya berapi-api.

Lebih lanjut CA menceritakan proses pemecatan tersebut, “Ini ada berita acaranya. Itu dulu saya diinginkan oleh SSp untuk mempertemukan dengan PKL Siola, MI *cs.* masuk dengan mengatakan wajib membiayai kegiatan ini sebesar Rp 20 juta, *lo aku ketua isak gak eruh apa-apa lak aneh ta.* Dulu saya juga pernah diisukan sama AR *dobol* itu, *ojok di kekno* CA, *engkok stanmu didol ambek* CA, satu keluarga pak saya datangi di Pogot itu, saya *ndak papa* tapi *Meduroe seng gak trima*, *awas koen nek ngguda CA maneh tak cukit matamu, sampek* sekarang *ndak mau ngguda* saya”

Upaya untuk mempersatukan mereka setelah peristiwa berkaitan dengan pertemuan yang dilakukan dengan SSp tersebut, mustahil untuk dilakukan, menurut pengakuan SSp,

“Oh *ndak* bisa pak kalau dipersatukan dengan Hippekals, APKLI *ndak* bisa, saya ini kan *tuwuk* pak *gumbul* orang-orang itu. Kenapa PPKLS *ndak* jadi APKLI Surabaya, kalau MI itu jadi Hippekals kan karena setelah saya pecat dan Rdh jadi sekretarisnya, silakan *nggaweo* organisasi *sewu* silakan, yang penting ayo kita kompetisi yang sehat, ayo *sing endi* bermanfaat bagi orang banyak akan diterima.”

AR sendiri melihat perpecahan itu bukan harus dimaknai negatif, “kalau saya itu punya..begini *lho cak.* Kaki lima itu di tahun berapa waktu di jamannya Pak Basofi terus

kemarin juga, seperti tongkat Nabi Musa. Ya di saat nggak ada masalah nggak ada yang namanya paguyuban, himpunan kayak gitu nggak ada. Tapi ketika muncul masalah baru muncul seperti kemarin *lah* contohnya. Ini kemarin memang tanggung jawab mereka masing-masing “

Hal ini juga dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, “Di Surabaya ini ada seratus berapa lebih paguyuban. Kaki lima yang tercatat di perekonomian itu yang dulunya mendapat leges dan itu yang lolos dari preman bebas preman. Dan dengan tidak adanya leges sekarang ini, baik dari oknum kecamatan maupun oknum kelurahan serta oknum koramil dan kepolisian memunguti selain preman-preman sebenarnya.” tambahnya.

Secara tidak sadar, perlawanan yang dilakukan oleh PKL turut berpengaruh terhadap popularitas ‘tokoh-tokoh’ PKL yang ada ketika pemerintah melakukan penataan konsolidasi perlawanan yang ada tersebut memungkinkan antar-PKL sering berkoordinasi. Dalam proses ini muncullah pemimpin yang menjadi tokoh dalam melakukan perlawanan. Hal ini diakui oleh CA, ketua Paguyuban PKL Surabaya, “jadi memang akhirnya penertiban yang dihembuskan oleh Pemkot pada waktu itu kan besar-besaran pak, mau tidak mau sebagai ketua paguyuban kita juga mempunyai solidaritas, dan ini yang akhirnya membuat teman-teman itu mulai melihat saya”

Siapakah CA, AR, Rdh, MI, Hdy, bahkan, H. Dn, dan H. Kbd? Tidak banyak yang tahu, kecuali setelah perlawanan PKL terhadap kebijakan Pemerintah Kota semakin meningkat. Bahkan dari sisi yang lain, kontribusi materi juga didapatkan walaupun hanya secara sukarela, seperti yang dituturkan CA sebagai berikut,

“*cuman* memang teman-teman ada yang *mbantu nyalami, seket, rongpuluh, terserah, sing* penting mereka *isok dodol, nyekolahno* anakmu, *gawe mangan* anak *bojomu*. Kalau bapak *ndak* percaya bisa klarifikasi dititik-titik saya pak. Apa CA pernah minta uang? *Ndak*, cuma kadang-kadang ada rencana untuk *moto* mereka, ya saya ngomong, *rek iki onok rencana moto titik nek iso sing luwih apik, urunan* tuku film, *urunan nyetak, urunan gawe tukang fotone hen luwih apik, 'piro cak?'* Terserah. Kalau ada kegiatan ya seperti itu pak, kalau ada

pengajian itu kita urunan juga, kadang ada satu titik *dapet* seratus, ada yang *dapet satus selawe*, seratus lima puluh *macem-macem*.”

(Cuma, memang teman-teman ada yang membantu *ngasih* lima puluh, dua puluh, terserah yang penting mereka bisa berjualan, menyekolahkan anaknya, buat makan anak istri. Teman-teman ini ada rencana memfoto sedikit kalau bisa lebih baik, sumbangan membeli film, sumbangan menyetak, sumbangan untuk tukang fotonya biar lebih bagus berapa Pak....mendapat seratus, ada yang dapat seratus dua puluh lima)

Akhirnya, hal ini menjadi sebuah ketergantungan. Tokoh-tokoh ini menikmati status baru yang mereka miliki karena reputasi dan popularitas mereka yang demikian besar, maka aparat Pemerintah Kota juga terkesan membuka pintu komunikasi terhadap tokoh-tokoh tersebut. Lebih jauh CA menambahkan,

“Kalau mereka diobrak ya *nggoleki* Anam, pertama ya saya salahkan mereka dulu, *ditoto sing apik, sing indah, sing peduli ambek Suroboyo. Iyo cak aku nurut*, nah ini kan kesempatan saya masuk, *cek tak cekel tak gawe oret-oretan* agar mereka paling tidak menuruti aturan. *Sing ndak peduli* itu kadang-kadang Muspika. Seperti yang di Indrapura itu pak, *sing tuku sapa nek isa dodolan mulai isuk sampe subuh, tak parani lurahe, sampeyan kudu paham, yak apa nek ngene, ya wis yk apa enake Cak Anam, ya diaturna sing pada-pada enake*.”

‘Obrakan’ atau penertiban, selain mempopulerkan figur tertentu juga merupakan kesempatan besar bagi organisasi PKL untuk merekrut anggota. Para PKL yang merasa dipinggirkan tersebut membutuhkan wahana untuk saling ‘berembug’ dalam mencari solusi, sehingga seakan terjadi *simbiosis mutualisme*, yakni para tokoh PKL dalam paguyuban membutuhkan banyak anggota, sedangkan para PKL juga menginginkan tokoh tersebut untuk menyalurkan aspirasinya kepada Pemerintah Kota.

### 6.3.2 Bagi Birokrasi Pemerintah Kota

#### a. Semakin Gencarnya Penertiban

Kegigihan dan keuletan yang ditunjukkan PKL dalam mempertahankan lokasi berjualan mereka, harus diakui, telah mampu memperpanjang nafas kehidupan mereka. Lewat aksi kucing-kucingan yang mereka kembangkan, PKL berhasil menguras banyak energi

Pemkot untuk "main intai" dan kejar-kejaran dengan mereka, hal mana yang selalu dimenangkan oleh PKL. Namun di sisi lain, sikap PKL tersebut oleh Pemkot dimaknai sebagai wujud kebandelan PKL dalam merespon kebijakan yang dikeluarkan Pemkot. Sikap bandel tersebut menimbulkan kekecewaan di kalangan aparat pemerintah, sekaligus juga rasa jengkel yang teramat besar, khususnya dari aparatur Pemkot yang berhubungan langsung dengan permasalahan teknis penertiban. Kejengkelan pemerintah yang diakibatkan oleh bentuk perlawanan kucing-kucingan oleh PKL, terungkap dari pernyataan Kadispol PP Kota Surabaya, KK dalam *Harian Memorandum* edisi 3 September 2003,

"Anda lihat sendiri kan bagaimana mereka, saat ditertibkan sekarang, besoknya mereka kembali berjualan. Padahal disaat penertiban sudah kami beritahukan agar tidak lagi menempati lahan disana, namun mereka bandel sehingga terpaksa kami tidak kompromi lagi"

Pernyataan KK di atas sekaligus juga menggambarkan rasa frustrasi yang melanda jajaran aparatur Pemkot. Segala ancaman dan bahkan pola penataan represif yang dikembangkan Pemkot seolah-olah menemui jalan buntu. Menyikapi sikap bandel tersebut, Pemkot hanya memiliki satu formula, yaitu gusur, gusur, dan gusur. Untuk mengimbangi pola "balik kucing" yang dilakukan PKL, Pemkot meningkatkan intensitas operasi lapangan dengan kadar toleransi yang semakin rendah. Hal ini tampak dari pernyataan Walikota BDH yang dimuat harian Jawa Pos edisi 27 Januari 2002 sebagai berikut, "Saya tidak peduli. Kalau mereka tetap bandel dan sulit diatur, maka kita akan tindak tegas, sudah untung kita tidak membubarkan sekaligus". Pernyataan BDH tersebut juga didukung oleh Kadispol PP KK, yang menyatakan bahwa, "Kali ini kami tidak main-main lagi. Kalau mereka tetap keras kepala kita akan sikat habis mereka". Hal ini berbeda dengan berita *Harian Surya* 5 September 2001 yang memuat pernyataan Kasubdin Humas HT (sekarang Camat Tegalsari), "Kami tak akan pernah lelah, setiap saat akan dikontrol. Ada yang melanggar langsung tertibkan. Begitu terus, masak nggak kapok rek".

Keputusan Pemkot untuk meningkatkan intensitas operasi penertiban boleh jadi menunjukkan betapa Pemkot tidak memahami persoalan yang terjadi di lapangan. Memang, peraturan yang telah ditetapkan Pemkot, khususnya yang berhubungan dengan aspek etis dan estetis kota, perlu ditegakkan. Namun, dalam menghadapi PKL, persoalan tersebut tidak melulu persoalan teknis pemanfaatan ruang. Lebih dari itu, terdapat beragam dilema sosial yang tumpang tindih yang ikut menambah kompleksitas permasalahan di kaki lima. Problem-problem sosial tersebut sepertinya luput dari pandangan Pemkot. Upaya-upaya Pemkot untuk mendekati PKL lebih merupakan upaya untuk "memaksakan pandangan mereka secara halus" kepada PKL tanpa memberikan solusi yang realistis. Ketika akhirnya PKL menolak tawaran tersebut, Pemkot mengedepankan pendekatan kekuasaan dengan sikap-sikap represif untuk memaksa PKL menuruti kehendaknya.

Intensifikasi penertiban tersebut dilakukan Pemkot dengan melibatkan seluruh jajaran yang ada di dalam organisasinya. Meskipun demikian, Pemkot menolak jika peningkatan intensitas penertiban tersebut merupakan bentuk balasan Pemkot atas pola balik kucing yang dikembangkan PKL. Pemkot berdalih bahwa program penertiban kali ini bukan merupakan program *gebrakan* yang tiba-tiba karena semuanya sudah direncanakan dengan matang. Dalam penertiban kali ini, ujung tombak penegakan kewibawaan Pemkot tidak lagi berada pada tangan Dispol PP, tetapi pada aparat di kecamatan dan kelurahan. Pemkot berasumsi, sebagai jajaran aparatur pemerintah yang berada di lapangan, kecamatan dan kelurahan lah yang lebih mengetahui detil persoalan di daerahnya. Tujuan yang diharapkan Pemkot dengan intensitas operasi yang demikian tinggi adalah PKL-PKL yang bandel dapat jera dengan penertiban yang tidak putus-putus dari siang hingga malam.

Namun, Pemkot sepertinya hanya akan mengulangi kesalahan yang sama dengan pola-pola penertiban terdahulu. Intensitas penertiban yang bertambah otomatis berdampak pada semakin besarnya energi dan perhatian yang dicurahkan Pemkot untuk "mengusir" PKL. Di

sini, Pemkot tak ubahnya berperan sebagai petugas Siskamling yang harus melakukan patroli selama 24 jam nonstop. Sementara harus disadari bahwa energi yang dimiliki Pemkot sangat terbatas, paling tidak dari segi jumlah aparat Pemkot yang dapat dilibatkan untuk mendukung operasi penertiban tersebut. Pilihan Pemkot yang lebih mengedepankan pendekatan *gebuk paksa* tersebut hanya akan membuahkan jalan buntu bagi Pemkot dalam upayanya untuk membersihkan ruang kotanya dari PKL-PKL kumuh.

#### **b. Semakin Ketatnya Peraturan**

Di tengah gencarnya upaya Pemkot untuk menata PKL di Surabaya, Pemkot Surabaya bersama DPRD Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 17 tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL. Perda ini sekaligus berfungsi sebagai payung hukum atas segala kebijakan dan program-program yang ditempuh Pemkot dalam hubungannya dengan PKL. Bagi Pemkot, Perda yang telah disahkan oleh DPRD Kota Surabaya tersebut telah mengakomodasi seluruh kepentingan masyarakat, termasuk PKL. Klaim ini didasarkan pada proses penyusunan Perda tersebut sebelum disahkan, di mana Bagian Perekonomian Pemkot Surabaya selaku *leading sector* pembinaan PKL telah mengundang seluruh perwakilan PKL dan LSM guna menjaring aspirasi sebagai bahan Perda tersebut. Lebih jauh, ETj, Kabag Perekonomian Pemkot Surabaya mengatakan, Perda tersebut merupakan hasil inventarisasi usulan dari berbagai kalangan yang kemudian disusun dan dirumuskan menjadi Perda PKL (Bhirawa, 29 September 2003).

Namun, tidak demikian halnya dengan PKL. Di mata PKL, Perda tersebut merupakan produk sepihak dari Pemkot tanpa memperhatikan keinginan PKL. Bagi PKL, selain isinya dianggap merugikan, mereka merasa ditelikung oleh pengelola kota karena tidak diajak berbicara dalam proses pembuatan Perda tersebut. Bertolak belakang dengan pernyataan Pemkot yang menyebutkan bahwa Perda tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima telah mewakili seluruh aspirasi PKL, di mata PKL sendiri Perda tersebut lahir tanpa

mengakomodasi kepentingan PKL Surabaya. Dalam pernyataannya yang dimuat harian Surabaya News edisi 29 September 2003, CA (Ketua PPKLS) menyebutkan lahirnya Perda tersebut sebagai wujud arogansi Pemkot Surabaya. "Hal ini menunjukkan betapa arogannya Pemkot dan DPRD Surabaya," kata CA. CA dengan lugas menyoroti Perda PKL no. 17 tahun 2003 yang tidak lain sebagai legalitas Pemkot untuk membunuh kehidupan PKL.

PKL, menurut CA, pada dasarnya tidak keberatan dengan adanya Perda tersebut. Hanya dalam Perda tersebut terdapat beberapa pasal dan ayat yang sangat krusial karena merugikan PKL. Di antaranya, adanya aturan PKL ber-KTP Surabaya, pengusuran tanpa ganti rugi, sanksi denda sebesar Rp 5 juta dan atau kurungan selama enam bulan, serta kewenangan walikota untuk menetapkan, memindahkan, dan menghapus lokasi PKL.

"Pasal-pasal tersebut jelas-jelas merugikan PKL. Selama ini lingkup kerja mereka jelas di ruang terbuka. Masa PKL harus memiliki kasir, jelas itu tidak mungkin. Lagi pula denda sebesar itu dijatuhkan, apa pendapatan PKL juga sebesar itu. Jelas-jelas Perda ini banyak merugikan kami sebagai pedagang kecil yang modalnya juga pas-pasan. Kami para pedagang menolak dengan tegas Perda PKL yang pada akhirnya merugikan pihak kami," (CA, dalam Memorandum, 28 September 2003)

Jadi, menurut PKL, kalau walikota berwenang untuk menetapkan, memindahkan, dan menghapus lokasi PKL, berarti walikota bisa semaunya untuk mengusur PKL. Bisa jadi PKL yang sudah menetap bertahun-tahun tidak diberi pesangon kalau lahan yang mereka tempati tidak boleh lagi digunakan untuk berjualan. Mengomentari kewenangan walikota tersebut, PKL menganggap bahwa aturan yang dibuat menunjukkan sifat otoriter walikota.

Akibat kebijakan yang sepihak tersebut, muncul resistensi dari PKL. Perlawanan terhadap Perda yang dilakukan oleh PKL terjadi karena penyusunan Perda itu tidak mengikutsertakan PKL. PKL memahami, kalau PKL diikutsertakan dalam penyusunan, PKL tentu merasa terikat, tetapi berhubung PKL tidak diikutsertakan dalam penyusunan Perda,



maka tidak ada ikatan bagi PKL untuk mentaati peraturan tersebut. Bahkan pada waktu Perda itu masih berupa Raperda, juga sama sekali tidak pernah disosialisasikan kepada PKL.<sup>41</sup>

Menurut Shn<sup>42</sup>, “*Sak durunge* Perda itu diketok, apakah ada sosialisasi terhadap PKL? Kan tidak. Masa sosialisasi pada waktu Perda sudah jadi, apa gunanya? Kalau mau sosialisasi ya sebelum Perda itu jadi sehingga kami bisa *urun* rembug.” Senada dengan Suharno, dalam pandangan CA, “Jika mereka (Pemerintah Kota) sangat berkepentingan terhadap PKL, maka seharusnya para PKL diajak bicara. Selama ini tanpa ada pembicaraan, tahu-tahu sudah keluar Perda No. 17 tahun 2003.” (Republika, 6 Desember 2003).

Ketika menyoroiti Perda tersebut, PKL mempunyai pemahaman bahwa Perda yang ada sekarang ini harus direvisi karena proses penyusunannya tidak menyertakan PKL, dan Perda yang ada sekarang ini sangat merugikan PKL. Oleh karena itu, PKL mengusulkan agar dalam proses penyusunan Perda, PKL selalu diikutsertakan. PKL tidak mau dirinya dianggap seperti sampah yang tidak berguna.<sup>43</sup>

Memahami uraian di atas, kiranya sangat tepat apa yang dikatakan Scott (2002: 48) bahwa apabila perlawanan secara sembunyi-sembunyi yang dilakukan sehari-hari, maka aksi-aksi perlawanan kecil seperti itu pada akhirnya dapat merupakan tempat kehancuran total dari

<sup>41</sup> Dalam hal penyusunan Perda, banyak PKL yang menyesalkan kalau dirinya tidak diajak berbicara. Seperti yang dituturkan CA, “Kami semua itu dianggap orang yang tidak bisa bicara. Kami semua itu dianggap tidak punya konsep dalam penataan PKL. Kami sendiri mempunyai konsep yang mungkin lebih bagus daripada konsepnya mereka.” Dalam kesempatan yang berbeda Sunardi mengusulkan, “Dalam rangka penyusunan Perda harus melibatkan secara penuh wakil dari PKL sehingga yang muncul dalam Perda itu ada empat kepentingan yang meliputi kepentingan tata kota, kepentingan masyarakat, kepentingan PKL, dan kepentingan instansi pemerintah terkait.”

<sup>42</sup> Shn (24 tahun). Setelah tamat SMA tahun 2000 ia langsung mengikuti temannya berjualan sepatu sandal di Jalan Praban. Ia lahir dan besar di Bojonegoro. Sejak di bangku SMA ia sudah senang bekerja membantu orang tua di sawah. Saat ini ia telah beristri dan dikaruniai seorang anak. Setiap tahunnya ia bersama keluarganya harus membayar uang kontrakan sebesar Rp 1,5 juta. Dengan modal Rp 5 juta ia mampu meraup keuntungan bersih Rp 50 hingga 100 ribu/hari. Modal sebesar itu ia peroleh dengan cara hutang dengan Bank Plecit, dan ia harus mencicil sebesar Rp 300 ribu/bulan selama 24 bulan. Tiap bulan ia harus iuran sebesar Rp 30 ribu. Uang itu digunakan untuk kebersihan, keamanan, dan keperluan lain-lain, seperti memberi uang rokok pada petugas Satpol PP.

<sup>43</sup> Dalam sebuah pernyataannya yang dimuat oleh Harian Bhirawa, tanggal 7 November 2003, CA menunjukkan kekecewaannya terkait dengan kelahiran Perda No. 17 tersebut. “Sungguh saya sangat menyesalkan sikap dewan yang tidak pernah mendengar aspirasi kami selama pembuatan Perda. Layaknya sebagai rakyat tentunya para

kebijakan-kebijakan yang dimimpikan oleh pemimpin. Negara dapat menanggapinya dengan berbagai cara. Kebijakan dapat dibentuk kembali sehingga lebih sesuai dengan harapan yang realistis. Kebijakan dapat dipertahankan, akan tetapi diperkuat dengan dorongan-dorongan yang lebih positif yang bertujuan untuk kenggalakkan kepatuhan yang bersifat sukarela. Negara tentu saja dapat memilih untuk menggunakan alat pemaksaan yang lebih keras. Namun, apa pun juga tanggapan para penentang itu, tidak boleh dilupakan kenyataan bahwa aksi seperti itu telah mengubah atau memperkecil kebijakan yang dimiliki oleh negara.

### c. Menambah Berbagai Strategi Penertiban

Kecenderungan Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan penertiban yang represif mulai berubah setelah terkena pengaruh dari perlawanan PKL yang dilakukan sehari-hari. Pendekatan yang lebih persuasif menjadi pilihan karena ternyata penertiban represif yang dilakukan juga tidak kunjung memberikan solusi atas problema yang terjadi. Sejak Walikota SSp, pendekatan persuasif telah diusahakan. Dalam harian *Surya*, 4 September 2001, Walikota Surabaya SSp berkata, "Pemkot tidak akan memindah total PKL Keputran sebelum Pasar Induk Sayur (PIS) di Tambak Osowilangun selesai dibangun. Saat ini, pembangunan PIS itu masih tahap negoisasi dengan investor, aspek kemanusiaan kudu dikedepankan *rek*"

Kesadaran PKL juga turut mendorong terbukanya cara-cara yang persuasif tersebut. Menurut Kadispol PP KK, "Yang kita harapkan memang seperti itu. Mereka membongkar sendiri stannya, sehingga kita tidak perlu turun tangan, kalau kita sama-sama *ngerti* kan enak", ujarnya. Hal ini juga diakui oleh SW, Lurah Lidah Kulon, yang menjelaskan bahwa PKL sudah cukup sadar dan mengerti tentang masalah ini, hanya saja, yang dibutuhkan adalah solusi kongkret yang mampu mengatasi berbagai masalah tentang PKL.

Salah satu solusi yang ditawarkan adalah menyediakan ruang bagi PKL di dalam pasar, sebagaimana terungkap dalam renstrada 2002-2005. Para PKL di Surabaya ditawari

---

wakil rakyat harus mampu menampung seluruh aspirasi para PKL. Tidak seperti saat ini. Karena itu kami

tujuh ratus stan gratis yang ada di pasar-pasar di Surabaya, antara lain Pasar Kapasan (200), Pasar Blauran (40), Pasar Kembang (40), Pasar Sutorejo (100), Pasar Sugihan (200), Karang Pilang (20), Tenggilis (100). Menurut Pemerintah Kota, secara normal harga per stan tersebut adalah Rp 524.000,00.

Selain itu, Pemkot juga memberikan berbagai stimulus kepada PKL, antara lain, penyediaan seratus tenda gaul oleh Dinas Koperasi. Menurut ETj, Kabag Perekonomian Pemkot, "Tenda gaul yang diberikan secara gratis kepada PKL Kembang Jepun, begitu dipasang akan terlihat keseragaman alat peraga, dan keberadaan tenda gaul tersebut diharapkan bisa memotivasi PKL bagaimana seharusnya mereka berjualan." (Bhirawa, 14 Februari 2003).

Model-model pendekatan dialogis juga menjadi sarana yang cukup efektif dalam mengetahui akar persoalan yang dihadapi PKL. Aparat penertiban di Kecamatan Bubutan telah membuktikan bahwa dengan dialog *person to person*, maka beberapa persoalan tersebut akan lebih cepat dicari jalan keluarnya.

Bukan hanya di Bubutan, di kecamatan Genteng pun upaya persuasif juga dilakukan. Sebagaimana pernyataan, Dwi, Sekcam Genteng,

"Iya semuanya kita undang, kita beri arahan terkait dengan 7 jalur. Kemudian PKL dalam pembinaan kita karena ini tidak mengganggu ketertiban, tidak mengganggu lalu lintas juga di tempat-tempat yang memang warga itu *keberaten* kita usahakan kita bina."

Upaya-upaya yang dilakukan dengan cara pendekatan persuasif menjadi sangat penting untuk dilakukan. Selain akan memperkecil resiko bentrokan antara aparat penertiban dan PKL, tapi juga dapat digunakan sebagai pintu masuk untuk memperoleh solusi yang lebih baik. Karena pada hakekatnya, para PKL adalah manusia yang juga membutuhkan sandang pangan untuk mensejahterakan keluarganya. Sehingga pendekatan persuasif diharapkan mampu memberikan win-win solution bagi kedua belah pihak.

---

mendesak agar Perda PKL dihapus saja. Sejak awal kami sudah memberikan masukan tetapi tidak digubris."

#### d. Semakin Membengkaknya Anggaran

Salah satu aspek yang merupakan faktor penting dalam penataan PKL oleh pemerintah adalah kucuran dana APBD yang dialokasikan untuk biaya operasional penertiban. Pemkot Surabaya telah mengeluarkan dana sebesar Rp 3,7 miliar lebih hanya untuk biaya operasi penertiban PKL selama 2002. Laporan ini disampaikan Dispol PP pada pembahasan LPj Walikota 2002 di depan rapat Komisi B DPRD Surabaya. Uang miliaran rupiah itu tidak digunakan Dispol PP saja, namun juga diperuntukkan bagi polisi Polres dan Polwil, Kodim, Korem, Marinir, dan aparat gabungan (Surya, 15 Juli 2002)

Hal ini yang ditanggapi secara sinis oleh kalangan LSM dan mahasiswa. Menurut Erma, Ketua Jerit, yang juga aktivis KPPD (Koalisi Perempuan Pro-Demokrasi), penertiban-penertiban yang dilakukan oleh aparat pemerintah hanya membuang-buang uang saja karena tidak menyelesaikan permasalahan yang sebenarnya terjadi. Kondisi yang memungkinkan terjadinya kebocoran anggaran karena salahnya pendekatan yang dilakukan untuk menyelesaikan masalah. Ada dua pandangannya, *pertama*, harus melihat persoalan makro yang terjadi. *Kedua*, harus melibatkan subjek dari kebijakan itu sendiri, dalam hal ini PKL. PKL merupakan orang yang bisa diajak berdiskusi. Setiap PKL atau siapa pun yang diposisikan sebagai korban pasti bisa berkompromi. Kalau bisa menemukan titik-titik kompromi itu, mereka akan menunjukkan kesadaran yang luar biasa sebagai masyarakat. Semua itu bisa dilakukan kalau diajak berbicara.<sup>44</sup>

Permasalahannya, sampai saat ini PKL tidak pernah diajak pemerintah dalam menyusun aturan-aturan. Andaikan saja mereka diajak berbicara dan pemerintah mau sabar, maka PKL akan segera bisa ditata dengan baik. Meskipun mereka mayoritas keturunan Madura yang disinyalir sulit diatur, suka melawan, akan tetapi kalau mereka diikutsertakan dalam proses pembuatan peraturan, maka mereka akan dengan senang hati akan mengikuti peraturan itu.

<sup>44</sup> Hasil wawancara dengan Erm, pengurus JERIT, Jaringan Rakyat Tertindas.

Proses partisipatori dari PKL tidak bisa cepat, suatu pekerjaan yang panjang dan tidak mudah dan perlu kesabaran. Keunggulannya adalah tidak membutuhkan dana sebesar yang dikeluarkan untuk penertiban-penertiban yang pernah dilakukan. Tidak sebesar ketika harus melakukan penggusuran ribuan PKL, yang uangnya masuk ke polisi, Satpol PP, dan lain-lain. Tapi kalau partisipatori, hanya perlu uang sedikit, tetapi prosesnya panjang, dan hasilnya juga tidak bisa dilihat secara cepat. Pemerintahan harus memposisikan diri sebagai pelayan masyarakat, harus *legowo*, mau mendengar. Hal ini kadang bertentangan dengan kemauan pemerintah, yang inginnya cepat, kelihatan hasilnya, duitnya banyak, sehingga bisa dikorupsi.

Ada juga masyarakat yang berpendapat bahwa selama ini sebenarnya justru "Dinas" dalam pemerintah kota yang menjaga kelestarian kesemrawutan PKL di Surabaya karena berkaitan dengan alokasi anggaran yang diberikan pada dinas tersebut. Semakin semrawut PKL-nya maka semakin besar pula dana yang mereka peroleh, sedangkan semakin tertib dan teratur PKL maka akan semakin merugikan mereka, karena dana yang seharusnya dianggarkan untuk penertiban bisa jadi dialokasikan ke pos-pos anggaran lainnya.<sup>45</sup>

Masalah biaya operasional aparat memang menjadi kendala lama dalam penertiban PKL. Sekretaris Kecamatan Genteng Dw merasa bahwa biaya operasional penertiban yang dialokasikan Pemkot kepada Kecamatan Genteng untuk tahun 2004 sebesar Rp 103 juta terlalu sedikit jika dibandingkan dengan volume kerja aparat Trantib di kecamatan Genteng. Di lain sisi, PKL mengaku sering menyumbang "uang aqua" pada aparat penertiban dari Pol PP, seperti yang dikemukakan oleh CA, ketua Paguyuban PKL Surabaya. Pemberian "uang aqua" merupakan salah satu siasat politis PKL. Melalui pola suap-menyuap tersebut informasi penertiban yang akan dilakukan selalu bocor. PKL yang biasanya berjualan akan menahan diri untuk tidak berjualan dulu setelah menerima informasi tentang hal tersebut. Hal seperti ini

<sup>45</sup> Hasil wawancara dengan MI, Direktur LSM Studiokita, yang juga mantan Ketua KNPI Wonokromo. Ia secara tegas menuding Dinas Polisi Pamong Praja sangat berkepentingan terhadap hal ini, dan dinas inilah yang selalu menjaga kelestarian kesemrawutan PKL.

juga yang selalu dikeluhkan oleh Camat Tegalsari, HT, karena meskipun ketika operasi dilaksanakan hanya ditemukan sedikit PKL yang berjualan, tetapi biaya operasional yang dikeluarkan sama saja dengan operasi yang lain. Ibaratnya biarpun tidak membawa hasil, sumber daya yang dikeluarkan tetap besar.

Ada juga masyarakat yang berpendapat bahwa banyak oknum kecamatan memberi peluang kepada PKL berjualan. Setelah itu mereka menerjunkan preman-preman sebagai kaki tangan. Kondisi seperti ini bisa dilihat di wilayah PKL Wonokromo. Meskipun penertiban di daerah itu sudah menelan biaya operasi Rp. 160 juta, tetapi operasi itu hanya mampu menertibkan bagian barat jalan saja. Para PKL di bagian timur jalan tetap berjualan seperti biasa. Bahkan banyak anggota Dispol terlihat duduk-duduk sambil melihat aktivitas jual beli.<sup>46</sup>

Penyebab lain yang menjadikan besarnya dana untuk penertiban adalah alokasi anggaran untuk aparat pendukung, seperti kepolisian yang sering juga dibantu dengan aparat TNI. Kondisi ini juga menyebabkan munculnya praktik-praktik *backing* dengan cara "main" dengan PKL.<sup>47</sup> Kalangan dewan sendiri melihat bahwa operasi penertiban sebenarnya cukup dilakukan dengan bantuan dari pihak kepolisian sehingga tidak menimbulkan asumsi bahwa alokasi anggaran untuk menggusur PKL terlalu besar dan terkesan mengada-ada, terutama dalam pengerahan pasukan. Menghadapi PKL tidak harus disikapi seperti melawan GAM sehingga tidak perlu pasukan di luar Polri.<sup>48</sup> Berhadapan dengan masyarakat sipil tak bersenjata seperti PKL adalah tugas Polri. Jika pasukan efektif, anggaran membengkak tidak perlu terjadi.<sup>49</sup>

Protes wakil rakyat ini tampaknya beralasan. Kadispol PP KK selalu mengerahkan pasukan besar-besaran dalam menertibkan PKL. Seperti data operasi PKL Februari 2002,

<sup>46</sup> Simak pendapat H.Sdq, LSM Pasar Wonokromo pada Harian Bangsa tanggal 17 Agustus 2003

<sup>47</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Dwi. Camat Genteng

<sup>48</sup> Simak pendapat anggota Komisi B, HMS dalam Harian Surya 15 Juli 2002

yang diterjunkan terdiri atas 96 personel Brimob, 100 personel Polwiltabes, 100 personel TNI AD, 100 personel pasukan gabungan, 30 personel prajurit Marinir, 30 pasukan Kodim, 190 pasukan Polres.

Membaca realitas di atas, tampak sekali bahwa penataan PKL yang dilakukan oleh Satpol PP dengan minta bantuan aparat kepolisian dan TNI telah menghabiskan dana yang cukup besar, dan hasilnya sama sekali tidak bisa dirasakan sehingga program penataan hanya menghabis-habiskan anggaran.

#### e. Semakin Sulit bagi Pemerintah untuk Menertibkan PKL

Kebijakan pemerintah terlihat tidak banyak memiliki arti ketika berhadapan dengan bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan oleh PKL. Seperti yang terjadi dalam kurun waktu 2001-2002, pemerintah telah beberapa kali mengultimatum PKL agar segera membersihkan wilayah yang mereka gunakan sebagai tempat berjualan. Ultimatum-ultimatum tersebut disikapi dengan enteng oleh PKL. Pemerintah, di mata PKL, hanya bisa memberikan batas waktu tanpa berani bertindak, hal yang menunjukkan ketidaktegasan pemerintah dalam melakukan penertiban. Selama periode Mei-Oktober 2002, surat kabar-surat kabar di Surabaya, seperti Jawa Pos dan Surya dipenuhi dengan *headline-headline* yang mengulas kegagalan Pemerintah Kota Surabaya dalam mengatur PKL Tunjungan, Kapasari, Keputran. Salah satu kesimpulan yang dapat ditarik dari pemberitaan-pemberitaan tersebut adalah adanya kesan yang cukup kuat bahwa pemerintah sering mudah berubah pikiran ketika berhadapan dengan kondisi lapangan yang memang dinamis.

Bentuk-bentuk ancaman penertiban seperti *deadline*, alih-alih membuat PKL *manut* dan mengemasi dagangannya, malah terbukti kontraproduktif dan semakin menunjukkan ketidaktegasan pemerintah. Alasan yang sering dikemukakan Pemkot menyikapi tuding miring tersebut adalah bahwa *deadline* yang mereka berikan itu adalah juga bentuk sosialisasi

<sup>49</sup> Simak pendapat Wakil Ketua DPRD, H AB dalam Harian Surya 15 Juli 2002.

Pemerintah Kota Surabaya pada PKL yang akan ditertibkan. Namun, sosialisasi yang tidak segera ditindaklanjuti dengan tindakan nyata pada akhirnya menimbulkan efek yang bertolak belakang. Kewibawaan pemerintah menurun, pemerintah dicap *plintut-plintut*, sementara PKL semakin berani dalam menunjukkan resistensinya.

Kian hari PKL kian *ngelunjak*. Keberanian yang dilakukan PKL tidak lepas dari mandulnya kebijakan yang dilaksanakan oleh aparat Pemerintah Kota Surabaya. Mereka tidak saja mengabaikan *deadline* yang diberikan Pemkot, lebih dari itu, mereka bahkan menggelar dagangannya lebih pagi dari waktu biasa, sebagaimana yang terjadi pada kasus penertiban PKL kawasan Tunjungan Center. Menghadapi kondisi demikian, KK, Kepala Dinas Polisi Pamong Praja Kota Surabaya, sebagai ujung tombak Pemkot Surabaya dalam menertibkan PKL hanya mampu mengeluh, "*Lah iya, koq kurang ajar. Kemarin buka (sampai) sore kami biarkan, sekarang malah nantang buka pagi*".

Selain *deadline-deadline* "palsu" tersebut, pola relokasi yang diterapkan Pemkot Surabaya selama ini juga menjadi salah satu batu sandungan yang menambah rapor merah Pemkot dalam menyelesaikan permasalahan PKL. Relokasi yang dilakukan Pemkot selama ini terbukti tidak menyelesaikan masalah, karena tidak diikuti dengan program pemberdayaan lebih lanjut. Bahkan terkesan pola penataan yang dikembangkan Pemkot hanyalah pola penataan jangka pendek yang tidak memiliki arah yang jelas. Simpulan ini dapat dilihat dari beberapa contoh kasus kegagalan relokasi, seperti Kembang Jepun, yang malah memicu kekecewaan PKL atas "janji-janji" manis pemerintah. Setelah dipindahkan ke lokasi baru, PKL merasa ditinggalkan oleh pemerintah. Mereka dituntut untuk tetap bertahan di lokasi baru yang tidak seramai lokasi yang lama. Sementara Pemkot terkesan menutup mata atas keluhan para PKL pindahan tersebut. Akses untuk menjaring warga kota agar bertandang ke tempat-tempat alihan tersebut tidak dilakukan Pemkot, jika dilakukan tidak membuahkan hasil yang signifikan. Hal ini diungkapkan oleh Mir, penjual soto yang sebelumnya mangkal



di Jalan Tugu Pahlawan, “Kalau saya bertahan di sini bisa bangkrut Mas. Bagaimana tidak, dari sore sampai tengah malam begini yang beli hanya lima orang saja”. Menghadapi situasi yang demikian, para PKL tersebut akhirnya memilih solusi yang pragmatis dengan kembali ke habitat asal mereka, yaitu trotoar dan pinggir jalan.

Seluruh kegagalan penataan sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, pada dasarnya disebabkan karena sampai saat ini Pemkot Surabaya belum memiliki konsep pengembangan dan pembinaan PKL yang berfungsi untuk memberi arah penataan yang jelas. Konsep ini sedianya dapat dipakai oleh setiap walikota yang memimpin Surabaya sebagai acuan dalam mengembangkan dan membina PKL. Ketiadaan arah yang jelas dalam menata PKL kemudian memunculkan kesan bahwa program penataan yang dikembangkan Pemkot selama ini lebih bersifat parsial dan sporadis, tanpa adanya upaya penyelesaian masalah secara kontinyu dan komprehensif. Bahkan muncul kesan Pemkot sekadar menjadi “tukang pukul” bagi beberapa pelaku sektor formal yang merasa terganggu dengan eksistensi PKL di sekitar mereka. Pemkot dinilai tidak serius dalam menangani permasalahan kaki lima di Surabaya yang kian hari kian kompleks. Tudingan yang lebih keras dilontarkan kepada Pemkot berkenaan dengan adanya anggapan bahwa penataan yang dilakukan selama ini hanyalah upaya Pemkot untuk menghabiskan anggaran. Tudingan ini juga dilontarkan oleh CA sebagai berikut,

“Dana RAPBD itu *kan* sekian ratus juta supaya dimanfaatkan. *Ndak* kayak sekarang dananya ada larinya kemana *ndak* tahu saya, ada kalau *ndak* salah Rp. 300 juta itu untuk siapa peruntukannya *ndak* jelas, kalau ditanyakan ya bilanganya sudah habis untuk membina, apanya yang dibina *ndak* jelas juga. *Ayo sing temen* biar gampang, itu yang menjadikan PKL kayak begini jangan *slintat-slintut*,”

Beragam kritik dilontarkan masyarakat Surabaya dalam melihat kebijakan setengah hati yang dijalankan Pemkot. Pemkot ditengarai tidak memiliki kepekaan dalam melihat potensi permasalahan. Menjamurnya PKL di Surabaya berpulang pada ketidaktegasan Pemkot dalam menyikapi dan mengantisipasi kemunculan PKL pada kawasan-kawasan tertentu di kota Surabaya. Ketika akhirnya konsentrasi PKL pada kawasan tersebut membesar dan

memunculkan permasalahan-permasalahan baru, Pemkot kemudian secara *grusa-grusu* mengambil langkah-langkah instan untuk menangani permasalahan tersebut. Dalam konteks ini, kebijakan tersebut tidak lepas dari pola bongkar, bongkar, dan bongkar. Pagi dibongkar, pada sore harinya PKL telah menggelar dagangannya lagi. Seratus dirobohkan, dua ratus mulai berdatangan. Pada akhirnya, energi Pemkot hanya akan habis untuk mengurus PKL yang datang seperti hama wereng ini. Belum lagi anggaran yang begitu besar yang harus dikururkan Pemkot untuk membiayai berbagai aksi penertiban. Sayangnya, sampai saat ini pun, seluruh anggaran yang telah dikeluarkan untuk menata PKL seakan-akan menguap begitu saja.

### 6.3.3 Dampak Perlawanan Bagi Masyarakat Umum

Bagi masyarakat, trotoar merupakan tempat untuk para pejalan kaki. Dengan berjalan kaki di trotoar, maka keselamatannya akan terjamin. Oleh karena itu, trotoar tidak boleh digunakan untuk parkir kendaraan bermotor, meletakkan barang-barang yang dijualbelikan oleh toko, juga tidak boleh digunakan untuk berjualan. Begitu juga taman kota, bagi masyarakat, digunakan untuk keindahan kota dan paru-paru kota. Oleh karena itu, siapa pun tidak boleh memanfaatkan taman kota, termasuk PKL, gelandangan, dan pengemis. Meskipun demikian, bagi PKL kedua tempat itu merupakan tempat yang paling strategis untuk berjualan karena dekat dengan calon pembeli: pejalan kaki dan pengguna jalan raya. Di sana PKL tidak harus membeli atau membayar retribusi, akan tetapi cukup menempati tempat itu begitu saja.

Dengan adanya perbedaan kepentingan itu, maka ketika PKL tetap membandel dengan merusak fungsi trotoar dan fungsi taman kota, maka tindakan itu berdampak pada sikap sinis masyarakat kepada PKL. Perlawanan PKL itu juga semakin meneguhkan keyakinan masyarakat bahwa PKL memang sebagai biang kekumuhan, kesemrawutan, dan kemacetan lalu lintas.

Lain halnya bagi masyarakat pengguna jasa PKL, dengan adanya perlawanan itu, maka upaya pemenuhan kebutuhan akan barang kebutuhan sehari-hari dengan harga yang relatif terjangkau bisa tetap terpenuhi. Begitu juga, pegawai Plasa, dan pegawai rendahan lainnya tetap bisa mendapatkan makanan yang murah.<sup>50</sup>

#### 6.4 Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, ada dua hal yang dapat disimpulkan. *Pertama*, mengenai dampak yang ditimbulkan dari adanya penataan PKL. Penataan yang dilakukan Pemkot pada akhirnya berdampak bagi PKL, birokrasi pemerintah, dan masyarakat umum. Bagi PKL, penataan yang dilakukan oleh pemerintah berdampak pada tingkat pendapatan mereka. Ketika perasaan mereka selalui dihantui was-was, maka mereka tidak lagi mempunyai ketenangan dalam berusaha. Akibatnya, pendapatan mereka berkurang. Bahkan, ketika penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota diikuti dengan kontrol yang ketat, maka usaha mereka pun bisa gulung tikar. Dengan kata lain, pembatasan ruang gerak PKL tersebut secara langsung juga berdampak pada hilangnya mata pencaharian mereka.

Bagi pemerintah kota itu sendiri, penataan yang dilakukan berdampak pada terciptanya ketertiban meski hanya untuk beberapa saat. Untuk mempertahankan ketertiban itu, Pemerintah Kota harus selalu rutin mengontrol lokasi yang sudah ditata karena apabila tidak diawasi secara terus-menerus, maka PKL akan balik kucing.

Bagi Masyarakat umum, program penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota berdampak positif dan negatif. Bagi masyarakat yang mencitai keindahan dan ketertiban, dengan adanya penataan, mereka akan mampu menikmati rasa keindahan, ketertiban, dan terhindar dari kemacetan lalu lintas. Akan tetapi, bagi pengguna jasa PKL dengan adanya

<sup>50</sup> Simak penuturan Ss, SPG Kosmetik, Plasa Surabaya, "Kami kesulitan cari makan karena PKL di sini dilarang berjualan. Terpaksa kami ke Jalan Kayun untuk cari makan siang." Bahkan rekan Ss, Sr, mengatakan "kami terpaksa membawa makan siang dari rumah karena tak lagi bisa menemukan pedagang makanan di sekitar plasa yang menawarkan harga yang murah". (Memorandum, 4 Agustus 2003)

penataan mereka menjadi kehilangan tempat mendapatkan barang kebutuhan sehari-hari dengan harga murah.

*Kedua*, perlawanan yang dilakukan oleh PKL juga mempunyai dampak baik bagi PKL itu sendiri, birokrasi pemerintah kota, maupun masyarakat secara umum. Bagi PKL perlawanan yang mereka lakukan selain berdampak pada eksistensi mereka untuk tetap berjualan, juga semakin besarnya daya tawar mereka terhadap Pemerintah Kota. Hanya saja ada dampak negatif yang harus ditanggung oleh PKL, yaitu terjadinya konflik di antara tokoh-tokoh PKL.

Bagi pemerintah, perlawanan yang dilakukan PKL menjadikan pemerintah semakin gencar dalam melakukan penertiban. Selain itu, dengan adanya perlawanan gigih dari PKL, selain membuat Pemerintah Kota semakin ketat dalam membuat peraturan, juga semakin banyak strategi penertiban yang diterapkan pemerintah misalnya dengan cara persuasi. Jelasnya, adanya perlawanan menyebabkan semakin sulit bagi pemerintah untuk menertibkan PKL.

Dampak negatifnya, adanya perlawanan membuat semakin membengkaknya anggaran penertiban. Dampak lainnya, muncul tuduhan bahwa aparat secara sengaja menjaga kelestarian kesemrawutan PKL dengan harapan akan selalu ada alokasi anggaran yang diberikan untuk penertiban.

Bagi masyarakat umum, perlawanan PKL berdampak pada sikap sinis masyarakat kepada PKL. Perlawanan PKL itu juga semakin meneguhkan keyakinan masyarakat bahwa PKL memang sebagai biang kekumuhan, kesemrawutan, dan kemacetan lalu lintas. Bagi masyarakat pengguna jasa PKL, dengan adanya perlawanan itu, maka upaya memenuhi kebutuhan sehari-hari dengan harga yang relatif murah bisa tetap terpenuhi. Begitu juga, pegawai rendahan tetap bisa mendapatkan makanan yang murah.

## BAB VII

### ANALISIS DATA: MEMAHAMI PERLAWANAN PKL DARI SUDUT PANDANG SI PELAKU

Bab ini membahas proses analisis data yang telah dipaparkan dalam Bab II hingga VI, sekaligus melakukan kategorisasi dan analisis hubungan antarkategori atau subkategori. Proses analisis data pada masing-masing kategori atau subkategori pada dasarnya berjalan simultan selama proses penelitian berlangsung. Data lapangan sebagaimana yang dipaparkan pada bab-bab di muka dikelompokkan ke dalam kelompok data sesuai dengan karakter yang dimiliki oleh masing-masing data dimaksud.

#### 7.1 PKL: Pelaku-Pelaku Ekonomi yang Terlupakan

Perkembangan kota secara pesat yang tidak disertai dengan penambahan kesempatan kerja telah mengakibatkan kota-kota menghadapi berbagai ragam problem sosial yang sangat pelik. Sebagaimana dijelaskan di muka, perkembangan PKL di Surabaya pascakrisis ekonomi menunjukkan perkembangan yang sangat berarti. Mereka tumbuh dengan sangat pesat di seluruh penjuru Surabaya menyebabkan sebagian besar ruang-ruang terbuka, trotoar, bahu jalan, badan jalan, stren kali, kawasan sekitar pasar, sudut-sudut kampus dan perkantoran, mulut-mulut gang, seakan tidak lagi ada yang tersisa. Semua dipenuhi dengan PKL. Mereka berjualan tidak hanya bersifat temporer tetapi bisa juga permanen.

Problem sosial seperti itu pada dasarnya merupakan problem perkotaan sebagai akibat urbanisasi yang harus dipandang sebagai suatu proses sosial yang manusiawi dan secara rasional harus dicarikan solusi terbaik dengan cara merancang kerangka hubungan yang mampu mengelola problem sosial itu dengan baik mengingat masalah ini bersifat sentral karena tidak hanya berkaitan dengan masalah sosial dan ekonomi, tetapi juga salah satu pilar bagi kestabilan politik dalam jangka panjang. Oleh karena itu, perhatian yang lebih besar terhadap sektor informal di Indonesia mutlak diperlukan agar pengembangan sektor informal

di perkotaan dapat lebih memberikan kontribusi positif bagi upaya pengentasan pengangguran dan kemiskinan, perluasan lapangan kerja tanpa merusak kebersihan, ketertiban dan keindahan lingkungan perkotaan.

Kehadiran PKL di seluruh penjuru kota menurut Ernesto M. Pernia (1994: 91) dalam bukunya yang berjudul *Urban Poverty in Asia: A Survey of Critical Issues* sesungguhnya adalah imbas situasi-situasi yang sifatnya struktural, seperti kesenjangan kota-desa, kemiskinan, pelaksanaan pembangunan wilayah yang kurang berpihak kepada masyarakat. Bagi Pernia, akar permasalahan sektor informal adalah akibat adanya urbanisasi berlebih (*over urbanization*) di kota-kota sebagai imbas persoalan yang muncul di desa asal migran. Sepanjang persoalan di daerah asal tidak ditangani dengan baik maka kota terdekat dengan daerah itu akan dipenuhi oleh arus migrasi.

Pada dasarnya PKL adalah manusia yang sedang melakukan aktivitas ekonomi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sebagai manusia, mereka sangat mengharapkan bisa mendapatkan perlakuan sebagaimana mestinya. Mereka sangat membutuhkan pengakuan dari semua pihak terutama pemerintah, bahwa eksistensinya memang benar-benar dibutuhkan oleh seluruh lapisan masyarakat.

Setiap harinya ia selalu berharap dagangannya laku keras, bisa mendapatkan untung, bisa menghidupi anggota keluarganya, bisa berjualan tanpa ada penertiban maupun penggusuran. Perjuangan mereka sesungguhnya sangat berat mengingat modal, tempat, dan keterampilan mereka sangat minim. Mereka berjuang siang malam tanpa mengenal lelah. Dengan kata lain, PKL bukan semata sebagai pelaku ekonomi, akan tetapi mereka adalah subjek yang dimanfaatkan oleh semua pihak.

Melihat PKL hendaknya tidak hanya dilihat dari kekumuhannya, tetapi di sana sebenarnya ada unsur kreativitas dan dimensi kerakyatannya. Mereka sangat kreatif dalam membuat rombongan, mengatur alat peraganya, dan menjajakan barang dagangannya. Mereka

juga sangat kreatif dalam mencari tempat, mengatur waktu berjualan, menentukan jumlah maupun variasi barang dagangannya. Selain itu, mereka juga kreatif dalam membuat jaringan usaha, menarik pembeli, mendekati pelanggan, dan memuaskan pelanggan terhadap harga yang murah dengan kualitas barang yang tidak begitu mengecewakan.

Dimensi kerakyatan yang bisa dipetik dari aktivitas ekonominya terjadi saat mereka melakukan kegiatan tawar-menawar. Dengan demikian, secara *de facto* membeli barang kepada PKL adalah bersifat komunikatif. Interrelasi pembeli dan penjual inilah yang tidak dimiliki oleh pelaku ekonomi yang lain. Di toko dan supermarket, misalnya, hubungan yang terjadi lebih menonjol antara manusia dan barang (objek). Sementara itu, membeli barang di PKL lebih merupakan hubungan antara manusia dan manusia.

Dibandingkan dengan sektor formal, PKL mempunyai format keadilan tersendiri dibandingkan dengan pelaku ekonomi yang lain. Mereka lebih senang barang dagangannya cepat laku dan cepat habis meskipun mereka hanya mendapatkan keuntungan yang minimal. Keuntungan yang mereka targetkan tidak mesti harus tercapai. Mereka berani menjual barang dengan keuntungan di bawah target keuntungan yang telah ia tetapkan. Sebaliknya, apabila kondisinya memungkinkan, mereka juga bisa menjual dan mendapatkan keuntungan di atas patokan yang telah ia tentukan.

Dibandingkan dengan sektor ekonomi formal, PKL merupakan kumpulan orang-orang yang terpinggirkan secara ekonomi tidak banyak mendapatkan fasilitas tempat, juga tidak mendapatkan akses dengan lembaga pemberi dana. Mereka setiap hari berjuang tetapi disalahmengerti oleh negara sehingga dianggap mengganggu ketertiban, keindahan, kebersihan, keamanan, dan kelancaran lalu lintas. Bahkan dunia hidup keseharian PKL juga sering dianggap sebagai bentuk pelanggaran hukum, sebagai parasit, dan sumber pelaku kejahatan yang tidak jauh dengan pengemis, pelacur, maupun pencuri. Pekerjaan mereka semata-mata dianggap sebagai 'jenis pekerjaan yang sama sekali tidak relevan' sehingga tidak

lebih sebagai perwujudan pengangguran tersembunyi. Di balik semua itu, PKL tidak lain adalah mereka yang menjadi korban dari langkanya kesempatan kerja yang 'produktif'. Keberadaannya menjadi 'jawaban terakhir' atas proses urbanisasi, penambahan penduduk kota yang pesat, dan pertumbuhan kesempatan kerja yang lambat.

Konsep di atas pada dasarnya sesuai dengan konsep teoretik sebagaimana di jelaskan dalam kerangka teoretik yang membahas konsep sektor informal dan konsep PKL, di mana PKL adalah sebagai salah satu sektor informal terdiri dari unit-unit usaha berskala kecil yang menghasilkan dan mendistribusikan barang dan jasa dengan tujuan pokok menciptakan kesempatan kerja dan pendapatan bagi diri sendiri dan dalam usahanya itu sangat dihadapkan berbagai kendala seperti faktor modal fisik, faktor pengetahuan, dan faktor keterampilan. Meskipun demikian, PKL merupakan sektor yang (a) mudah untuk dimasuki, (b) bersandar pada sumber daya lokal, (c) usaha milik sendiri, (d) operasinya dalam skala kecil, (e) padat karya dan teknologinya bersifat adaptif, (f) keterampilan dapat diperoleh di luar sistem sekolah formal, dan (g) tidak terkena langsung oleh regulasi dan pasarnya bersifat kompetitif.

Keberadaan PKL harus dilihat sebagai suatu gejala sosial. Oleh karena itu, berbagai faktor penyebab yang melatarbelakangi munculnya PKL, manfaat langsung dan tidak langsung terhadap kehadiran PKL, interaksi pelaku serta pranata-pranata ekonomi maupun sosial yang terbentuk dari interaksi itu juga harus menjadi pusat perhatian pemerintah.

Memperhatikan pendekatan konsep berpikir sebagai mana dijelaskan di atas, berikut ini dapat dijelaskan bahwa kehadiran sektor informal di perkotaan lebih disebabkan oleh kondisi sebagai berikut. (1) Terjadinya konsentrasi investasi di perkotaan telah mendorong orang melakukan urbanisasi, namun jumlahnya melebihi lapangan pekerjaan yang tersedia sehingga melahirkan pengangguran. Mereka yang menganggur berusaha di sektor informal yang bersifat ilegal, marjinal, dan berskala kecil. (2) Perkembangan sektor informal tidak terlepas dari proses daya tarik kota, terutama masyarakat pedesaan yang tidak tertarik di



sektor pertanian karena rendahnya pendapatan di sektor itu. (3) Orang-orang desa pergi berduyun-duyun ke kota karena mereka terusir dari tanah mereka akibat paceklik, banjir, mundurnya pertanian, dan padatnya penduduk.

## 7.2 Makna Perlawanan

Perlawanan PKL merupakan berbagai upaya PKL dalam mempertahankan eksistensinya. Eksistensi yang diperjuangkan bukan hanya di hadapan pengambil kebijakan kota, tetapi juga di hadapan sistem ekonomi dan kultur masyarakat setempat. Di hadapan pemerintah kota, PKL selalu melawan berbagai kebijakan yang tidak sesuai dengan aspirasinya, baik berupa penataan, penggusuran, maupun relokasi. Di hadapan sistem ekonomi, PKL selalu berjuang untuk tetap eksis di tengah-tengah sistem ekonomi yang berkembang, yaitu suatu sistem ekonomi yang sangat berpihak pada sektor formal dan sangat memarjinalkan sektor informal. Mereka melawan dengan cara meyakinkan bahwa keberadaan dirinya sangat diperlukan oleh sektor formal maupun masyarakat pada umumnya. Mereka berusaha meyakinkan sektor formal bahwa dirinya mampu mendistribusikan barang dengan jumlah yang tidak kalah banyaknya dengan kemampuan sektor formal. Mereka berani menyediakan barang dengan harga yang lebih murah dengan kualitas yang sama dibandingkan dengan sektor formal seperti toko-toko. Mereka berusaha mendekatkan jarak antara barang dengan pembeli sedekat mungkin.

Di hadapan kultur yang berkembang di masyarakat, PKL selalu berjuang melakukan tindakan sebagai berikut. *Pertama*, menunjukkan kepada masyarakat bahwa PKL bukan sumber kemacetan, kekumuhan, dan kesemrawutan dengan cara melakukan pembenahan lokasi dan tempat usahanya. Lokasi yang mereka gunakan untuk tempat usaha mereka tata sedemikian rupa sehingga terlihat rapi, tidak kumuh, tidak semrawut, dan tidak membuat macet lalu lintas. Banyak di antara mereka yang juga secara kolektif melakukan rombongan atau spandukisasi dengan warna dan desain agak seragam sehingga terkesan rapi, menarik,

dan tidak kumuh. Untuk PKL emper toko yang hanya berjualan pada sore hingga malam hari, mereka selalu membersihkan tempat berjualannya sehingga ketika pagi hari, pemilik toko tidak perlu menyapu halamannya lagi karena pada malam harinya telah dibersihkan PKL.

*Kedua*, memberi pelayanan sebaik mungkin kepada pembeli agar mereka yakin bahwa membeli di PKL tidak kalah gengsinya dengan membeli di toko atau supermarket sekalipun. Upaya ini dilakukan oleh PKL karena akhir-akhir ini masyarakat terlalu mengedepankan kemajuan ekonomi sehingga mereka lebih senang berbelanja di supermarket daripada di PKL. Realita yang berkembang sekarang ini, masyarakat sepertinya langsung menyerah ketika berhadapan dengan supermarket. Mereka sama sekali tidak pernah protes dengan tingginya harga barang yang dijual meskipun mereka mengetahui secara pasti adanya perbedaan harga yang mencolok dengan harga di pasar atau PKL. Berapa pun tingginya harga suatu barang yang ada di supermarket, mereka langsung membelinya. Mereka tidak perlu menawar lagi. Sebaliknya, ketika mereka berhadapan dengan PKL, mereka tetap saja menawar meskipun ia sudah mengetahui bahwa harga yang ditawarkan masih jauh di bawah harga di supermarket. Mereka sepertinya tidak puas sebelum mampu menurunkan harga yang telah ditentukan PKL. Mereka bangga ketika bisa membeli dengan harga jauh di bawah harga yang telah ditentukan oleh PKL.

Perlawanan yang dilakukan oleh PKL bersifat rasional karena mereka menginginkan bisa tetap bertahan hidup dengan usaha itu. Kemampuan mereka membuka usaha sebagai PKL sudah merupakan prestasi tersendiri. Mereka telah memeras segala kemampuannya untuk memilih tempat usaha, barang dagangan, mencari pelanggan, dan waktu berjualan, sehingga ketika mereka sudah terlihat berhasil, tetapi harus berpindah, maka tidak ada kata lain selain melawan. Dengan kata lain, dunia pengalaman kehidupan sehari-hari PKL berupa tindakan perlawanan yang mereka lakukan dilandasi oleh nilai-nilai subsistensi yang sangat tinggi, yaitu nilai-nilai yang mendasari seseorang dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Jadi, berdasarkan uraian di atas, perlawanan PKL tak ubahnya merupakan upaya sehari-hari PKL secara terus-menerus dalam rangka melawan kebijakan negara, sistem ekonomi, dan kultur yang berkembang. Dengan menggunakan kalkulasi rasionalnya, mereka terus berjuang mempertahankan eksistensinya di bawah represi, marginalisasi, dan ketidakadilan.

### **7.3 Memahami Latar Belakang Tindakan Pemerintah Melakukan Penataan**

Jumlah penduduk kota Surabaya pada tahun 2004 akan mencapai 3.256.000 jiwa (Renstrada 2002-2005). Jumlah ini akan terus meningkat seiring dengan proses pembangunan kota Surabaya. Dari sekian banyak jumlah penduduk tersebut, mereka sangat berharap dan bergantung kehidupan sosial-ekonominya di kota ini karena Surabaya sebagai kota metropolitan menyediakan berbagai variasi pekerjaan dan fasilitas yang cukup menjanjikan secara ekonomis.

Proses pembangunan kota Surabaya yang begitu pesat sebagai produk dari modernisasi dan industrialisasi telah menciptakan makna yang mendua. Di satu sisi pembangunan telah menciptakan makna yang progres bagi perkembangan sosial-ekonomi. Hal ini diwujudkan secara fisik dalam bentuk wajah kota yang dipenuhi dengan bangunan pencakar langit, perkantoran modern, perhotelan, perumahan mewah, pusat perbelanjaan modern, tempat-tempat hiburan, yang semua itu telah memberikan warna kemajuan tersendiri secara fisik di kota metropolitan ini. Semua kemajuan yang diraih itu cukup memberikan kontribusi positif bagi warganya dalam memenuhi kebutuhan sosial ekonomi. Dengan berbagai kemajuan itu pula, penduduk Surabaya dapat lebih mudah mengakses informasi global meskipun semua itu hanya bisa dinikmati oleh segelintir orang. Di sisi lain, seiring dengan perkembangan dan kemajuan kota Surabaya, ternyata di balik itu terdapat korban-korban pembangunan (*victim of development*) yang bergelimpangan, yakni menyeruaknya kaum miskin kota, di mana keberadaan mereka sering dijadikan sebagai sampah masyarakat

dan limbah pembangunan, serta sering pula menjadi objek razia dan pengobrokan aparat birokrasi dengan alasan keindahan dan ketertiban kota. Sebut saja PKL. Kehidupan mereka termajinalkan, hidup mereka tidak lagi mengenal ruang. Siang dan malam mereka berjuang mencari sesuap nasi tanpa mengenal lelah dan waktu. Tempat tinggalnya pun banyak yang hanya beratap terpal, trotoar menjadi teman sekaligus saksi bisunya.

Banyaknya PKL dengan tingkat kehidupan yang buruk, tidak lepas dari kesalahan paradigma pembangunan ekonomi yang dipakai oleh negara yang sangat berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang kapitalistik. Hukum yang berlaku di kota seperti Surabaya ini adalah hukum besi ekonomi: siapa yang bermodal mereka yang akan menang dan berkuasa, dan siapa yang tidak bermodal akan jadi korban yang bermodal. Kaum miskin kota seperti kebanyakan PKL di Surabaya hanya menjadi bempes pembangunan. Atas nama pembangunan, mereka bisa digusur, diusir, dan dirazia. Konsep developmentalisme pembangunan terbukti tidak memberikan solusi signifikan bagi proses perubahan dan perbaikan kondisi masyarakat. Justru yang terjadi adalah proses dehumanisasi, dan mencabut hak-hak sosial-budaya masyarakat. Ideologi pembangunan yang dianut adalah ideologi positivistik yang berwatak rekayasa sosial (*social engineering*) yang tidak memberi tempat kepada masyarakat. Masyarakat dianggap sebagai objek pembangunan yang harus menuruti kehendak pembangunan.

Selain kebijakan yang kapitalistik, kebijakan tata ruang yang cenderung berorientasi pada penampilan kemewahan ekonomi daripada sosial-budaya dan berpihak pada kaum bermodal, menjadikan kaum miskin kota termasuk PKL semakin termajinalkan bukan saja secara sosial, tetapi juga ekonomi, politik, dan hukum. Jargon pembangunan kota yang selama ini dipakai adalah “demi pembangunan”, demi kepentingan rakyat, dan berbagai jargon lainnya, yang semua itu adalah semu belaka.

Pengusuran PKL mulai dari satu jalur, dua jalur, tujuh jalur, 14 jalur, hingga seluruh jalan utama di Surabaya harus bersih dari PKL. Menyikapi hal itu, berbagai aksi penentangan dan penolakan terus dilakukan warga, namun semua itu tidak menyurutkan Pemkot terus melakukan pengusuran. Akibat yang terjadi bukannya masalah itu selesai atau minimal berkurang, tetapi justru menjadi “penyakit kambuhan” yang setiap saat muncul kembali. Inilah salah satu kelemahan kebijakan yang hanya berdasarkan slogan “atas nama pembangunan” tanpa disertai dengan konsep solusi yang jelas dan terarah.

Dengan paradigma pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, kaum miskin kota termasuk PKL akan terus dijadikan sebagai kambing hitam oleh Pemkot dalam proses pembangunan. Stigma dan stempel sosial yang negatif selalu akan dialamatkan kepada kaum marjinal ini. Ada yang beranggapan mereka sampah masyarakat, penghambat pembangunan, perusak citra kota, dan masih banyak lagi stigma sosial yang negatif yang mendiskreditkan kaum miskin kota ini. Dengan kata lain, keberadaan mereka tidak memberi keuntungan sosial dan ekonomi apa pun bagi Pemkot, dan justru dianggap sebagai parasit pembangunan. Hal ini tidak jauh berbeda dengan pendapat Gubernur DKI (1985). Dalam suatu makalah dia berpendapat bahwa pembinaan terhadap sektor informal merupakan upaya pendidikan yang mengandung unsur pembangkit, ajakan, dorongan, bimbingan, pengarahan, pemberian bantuan dan uji-coba yang dilaksanakan secara sadar, berprogram, terarah, teratur, dan bertanggung jawab, dalam rangka memperkenalkan, membimbing, dan mengembangkan mereka agar memiliki kepribadian, sikap dan tingkah laku yang seimbang, selaras, serasi dan utuh, dalam rangka memberikan keterampilan, pengetahuan, teknologi, bantuan modal atau alat-alat produksi sampai dengan kemampuan mengelola pemasaran sesuai dengan bakat, kecenderungan atau keinginan serta kemampuan, sebagai tambahan bekal agar selanjutnya atas prakarsa sendiri mau dan mampu meningkatkan produktivitasnya sehingga dapat duduk

sejajar dengan tenaga-tenaga kerja pada sektor formal dengan kehidupan dan kesejahteraan yang layak bagi kemanusiaan.<sup>51</sup>

Menurut Selo Sumardjan (1972), ideologi pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi menyebabkan kaum miskin kota tidak diuntungkan karena struktur tersebut cenderung dimiliki dan direproduksi oleh kaum menengah ke atas. Hal inilah yang disebut dengan kemiskinan struktural, di mana struktur sosial masyarakat kota tidak memberikan kesempatan dan cenderung tertutup terhadap kaum miskin. Akibatnya, kaum miskin kota akan mengalami kemiskinan permanen selama struktur sosial kota tidak akomodatif dan diskriminatif terhadap kaum miskin kota.

Dengan demikian, penataan PKL tidak lebih karena Pemerintah Kota menghendaki suasana kota menjadi nyaman, terbebas dari segala masalah sosial, seperti kekumuhan, kemacetan lalu lintas, dan kesemrawutan. Untuk menghindari hal itu, salah satu langkah yang bisa dilakukan adalah menata PKL agar tidak menempati jalur-jalur utama. Dalam perspektif teori dramaturgi, jalur utama dicitrakan oleh negara (Pemerintah Kota) sebagai panggung depan. Keberadaannya harus indah, rapi, enak dipandang dan sebagainya. Laksana suatu rumah, jalur utama dapat diibaratkan sebagai ruang tamu.<sup>52</sup> Oleh karena itu, kegiatan ekonomi sektor informal seperti PKL tidak boleh menempati panggung itu karena mempunyai karakteristik kumuh, kotor, tidak tertib, mengganggu, memacetkan lalu lintas, mencemari lingkungan, dan berbagai kesan negatif lainnya.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Pembinaan sektor informal bukanlah semata-mata berarti pengaturan secara berlebih-lebihan sehingga mengurangi ruang gerak dan kreativitas serta dinamika sektor informal yang sudah cukup kreatif dan kompetitif. Kebijakan pembinaan sektor informal ditetapkan secara maksimal, namun dalam kebijaksanaan pelaksanaan ataupun pelaksanaan di lapangan diserahkan kepada masing-masing Pemerintah Daerah yang didukung dan ditunjang secara terpadu oleh sektor-sektor ataupun instansi-instansi vertikal ataupun lembaga-lembaga/assosiasi-assosiasi swasta di daerah (Alisjahbana, 2003: 151).

<sup>52</sup> Sebagai ruang tamu maka mempunyai konsekuensi memikul beban mempresentasikan pemilik rumahnya. Keberadaan ruang tamu sangat bergantung pada pemilik rumah. Dari cat tembok, *interior design*, asesories, dan benda-benda yang ada di dalamnya sangat menggambarkan kepribadian si pemilik rumah. Dengan melihat ruang tamu seseorang bisa menilai atau membaca kepribadian pemiliknya.

<sup>53</sup> Menurut Goffman, perilaku orang dalam interaksi sosial selalu melakukan permainan informasi agar orang lain mempunyai kesan yang lebih baik. Kesan nonverbal inilah yang menurut Goffman harus dicek keasliannya. Kesan yang muncul seketika ketika orang melakukan interaksi sosial merupakan pengaruh teori fungsionalisme

Pada sisi yang sama, sektor informal menghendaki dirinya ditempatkan pada panggung depan yang disinyalir banyak tamu yang ingin mengunjunginya. Kalau pemerintah mencitrakan PKL sebagaimana disebutkan di atas, sementara PKL tidak mau menerima pencitraan tersebut, tentu akan terjadi konflik hingga perlawanan. Upaya PKL secara ilegal dan diam-diam menempati panggung depan tidak lain merupakan perlawanan PKL terhadap pencitraan dirinya. Ketika pencitraan pemerintah terhadap PKL secara sengaja dan terang-terangan ditentang oleh PKL, tentu hal ini menyebabkan terjadinya konflik terbuka.

#### 7.4 Penyebab Tindakan Perlawanan PKL

Di kota Surabaya, persoalan PKL merupakan masalah sosial yang sudah ada sejak puluhan tahun yang lalu dan dari waktu ke waktu persoalannya seperti tidak pernah terselesaikan dengan tuntas. Kendati petugas penertiban senantiasa melakukan berbagai upaya penertiban secara terus menerus, tetapi sektor informal kota ini tetap tidak bergeming.

Berikut dibahas berbagai hal yang berkaitan dengan hasil proses *axial coding* yang meliputi pembahasan tentang kondisi penyebab, fenomena, konteks, kondisi intervening, strategi interaksi atau tindakan, dan konsekwensi atau dampak.

Apabila dilakukan analisis dari faktor penyebab atau tindakan PKL, maka akan tampak sebagai berikut.

---

struktural. Oleh karena itu, orang harus mengendalikan kesan ketika berinteraksi (*encounter*) dan berhubungan tatap muka dalam kelompok sosial yang tidak abadi seperti di jalan, di rumah sakit, di warung dan sebagainya. Menurut Goffman, penampilan individu menempati dua bidang yaitu panggung depan (*front region*) dan panggung belakang (*back stage*). Panggung depan merupakan bagian pertunjukan dari penampilan (*appearance*) dan gaya (*manner*) yang dilengkapi dengan setting yang mendukung. *Appearance* adalah stimuli yang memberitahukan status sosial si pelaku, sedangkan *manner* adalah stimuli yang menggambarkan peranan interaksi yang diharapkan si pelaku. Di arena panggung depan ini, individu akan menunjuk sosok ideal

Tabel 7.1  
Perlawanan PKL secara Tersembunyi Maupun Terang-terangan

Kondisi penyebab	Fenomena	Konteks	Kondisi intervensi	Strategi interaksi	Dampak
<p>Kategori: Tindakan represif Pemerintah Kota</p> <p>Properti: - Tindakan Pemkot melalui Satpol PP untuk menertibkan PKL agar tidak berjualan di tempat terlarang - Memposisikan PKL sebagai pihak yang salah karena melanggar Peraturan Daerah</p> <p>Dimensi: Melibatkan Polisi dan TNI</p>	<p>PKL menggelar barang dagangannya di sembarang tempat, termasuk tempat-tempat yang dilarang</p> <p>Penolakan PKL terhadap perlakuan Satpol PP</p> <p>Pelaksanaan penertiban</p> <p>Penertiban gabungan</p>	<p>Proses penataan PKL yang dilakukan oleh Pemkot.</p> <p>Perlakuan yang sama terhadap semua PKL yang ada di kawasan yang ditertibkan</p> <p>Pelaksanaan penertiban sebagai bentuk penegakan hukum</p> <p>Satpol PP meminta bantuan Polisi dan TNI</p>	<p>Adanya Perda yang mengatur tentang proses penertiban</p> <p>PKL tidak mempunyai pekerjaan lain</p> <p>Adanya anggaran untuk melakukan penertiban</p> <p>Perda yang ada melarang PKL berjualan di trotoar</p> <p>Polisi merasa berkepentingan dalam menjaga kelancaran lalu lintas</p>	<p>Melakukan penataan secara mendadak</p> <p>Melakukan berbagai penataan sesuai dengan skala prioritas</p> <p>Langsung mengangkut rombongan yang mokong</p> <p>Gerak bersama dengan kekuatan penuh</p>	<p>PKL menjadi resah; Pendapatan PKL menurun.</p> <p>Eksistensi PKL semakin terancam.</p> <p>PKL merasa sebagai pihak yang selalu disalahkan.</p> <p>Memicu terjadinya perlawanan PKL; PKL tertib untuk sementara waktu</p>
<p>Kategori: Kebijakan Pemda yang tidak memihak PKL</p> <p>Properti: Kebijakan Pemda untuk mengurangi jumlah PKL</p> <p>Tidak lagi memberi toleransi kepada PKL yang melanggar</p> <p>Dimensi: Menyangkut berbagai peraturan lain yang belum dicabut dan tidak bertentangan dengan Perda terbaru</p>	<p>Pemda membuat kebijakan tanpa mengikutsertakan PKL</p> <p>Pemda mencrapkan kebijakan tanpa memperhatikan aspirasi PKL</p> <p>Proses penyadaran thd PKL untuk menerima kebijakan Pemda</p> <p>Proses penataan di berbagai ruas jalan</p> <p>Berbagai aturan yang digunakan</p>	<p>Proses pembuatan Perda</p> <p>Proses pelaksanaan Perda</p> <p>Perlakuan yang sama terhadap seluruh PKL yang ada</p> <p>Penataan sehari-hari</p> <p>Pelaksanaan berbagai aturan tanpa melanggar aturan yang lebih tinggi</p>	<p>Banyaknya pasal dalam Perda yang merugikan PKL</p> <p>Kesulitan bagi PKL untuk mengubah keputusan DPR dan Eksekutif</p> <p>Adanya semangat Pemda untuk menegakkan kebijakan</p> <p>Tindakan tegas aparat di lapangan</p> <p>Kebiasaan yang berlaku dalam menerapkan Peraturan Daerah</p>	<p>Melaksanakan Perda dengan sebenar-benarnya</p> <p>PKL diwajibkan mengikuti dan menaati segala peraturan pemerintah</p> <p>Melakukan penataan di sepanjang jalan protokol</p> <p>Menyita seluruh barang dagangan</p> <p>Menjadikan Perda sebagai dasar hukum penataan</p>	<p>PKL merasa dikalahkan dengan pelbagai kepentingan pembangunan</p> <p>PKL menolak Perda dan menuntut revisi atas Perda</p> <p>PKL merasa ketakutan dan berusaha melawan dengan cara main kucing-kucingan</p> <p>PKL menuntut pencabutan Perda dan mengusulkan Perda secara <i>bottom up</i></p>

(penampilan sesuai tuntutan status sosialnya). Sedangkan panggung belakang merupakan bagian penampilan individu dimana ia dapat menyesuaikan diri dengan situasi penontonnya.



Lanjutan Tabel 7.1

Kondisi penyebab	Fenomena	Konteks	Kondisi intervening	Strategi interaksi	Dampak
<p>Kategori: Tudingan negatif terhadap citra PKL</p> <p>Properti: Gerakan Pemkot untuk mengurangi jumlah PKL</p> <p>Memposisikan PKL sebagai pihak yang telah merusak keindahan dan ketertiban</p> <p>Dimensi: Menyangkut aspek keindahan dan ketertiban</p>	<p>PKL dituduh sebagai biang kekumuhan, kesemrawutan, dan kemacetan lalu lintas</p> <p>Proses penataan PKL yang menyebabkan kemacetan</p> <p>Proses penataan keindahan dan ketertiban</p> <p>Proses merebut hati investor</p>	<p>Proses penertiban PKL dari jalur utama</p> <p>PKL hanya boleh berjualan di tempat-tempat yang telah ditentukan</p> <p>PKL hanya boleh berjualan pada jam-jam tertentu</p> <p>Proses meningkatkan jumlah investasi dalam kota</p>	<p>Hanya ada beberapa PKL yang tertib</p> <p>Mayoritas PKL berjualan di trotoar, bahkan bahu jalan dengan memasang patok dan tali. PKL berjualan sepanjang hari</p> <p>Investor hanya tertarik menanamkan investasinya ketika Kondisi kota bersih</p>	<p>Melakukan tendanisasi dan rombonganisasi</p> <p>Membatasi jumlah mereka</p> <p>Memberi izin berjualan pada jam-jam tertentu</p> <p>Menyapu PKL yang berada di jalur utam</p>	<p>PKL menolak citra itu dan berusaha memperbaiki citra meskipun dengan upaya perlawanan</p> <p>Posisi tawar PKL menurun</p> <p>Pendapatan PKL menurun</p> <p>Ruang PKL menyusut, ruang investor meningkat meluas</p>
<p>Kategori: Terbungkamnya suara PKL</p> <p>Properti: Tindakan Pemkot yang sama sekali tidak memperhatikan suara PKL</p> <p>Memposisikan suara PKL sebagai suara minoritas</p> <p>Dimensi: Menyangkut kewibawaan Pemkot di mata masyarakat</p>	<p>Seluruh aspirasi PKL tidak pernah diperhatikan Pemkot</p> <p>Segala masukan PKL diabaikan</p> <p>Seluruh usul PKL merugikan Pemkot</p> <p>Dialog antara PKL dan Pemkot</p>	<p>Proses penyampaian aspirasi</p> <p>Proses penyusunan Perda tentang PKL</p> <p>Proses penyusunan Perda tentang PKL</p> <p>Proses menjaga kewibawaan Pemkot</p>	<p>Media massa tersedia secara memadai dan sangat bervariasi</p> <p>Kurang besarnya keberpihakan Pemkot suara arus bawah</p> <p>DPR sebagai penyerap dan penyampai aspirasi</p> <p>LSM sebagai lembaga advokasi yang bisa menjadi mediator antara Pemkot-PKL</p>	<p>Pemkot menolak berbagai aspirasi PKL</p> <p>Pemkot menutup rapat-rapat berbagai suara yang masuk</p> <p>Melakukan sidang-sidang tanpa sepengetahuan PKL</p> <p>Membeli LSM agar bisa menjadi LSM "berplat merah"</p>	<p>PKL merasa tidak diakui eksistensinya</p> <p>PKL semakin berani dalam menyampaikan pendapat</p> <p>Demonstrasi ke DPR dan Pemkot</p> <p>PKL bersama LSM berusaha menyampaikan segala aspirasinya</p>

Lanjutan Tabel 7.1

Kondisi penyebab	Fenomena	Konteks	Kondisi intervensi	Strategi interaksi	Dampak
Kategori: Berhembusnya era reformasi	Era reformasi memberi kesempatan kepada PKL untuk menyalurkan aspirasinya	Proses menyampaikan aspirasi	Kebebasan untuk menyampaikan aspirasi  Adanya dukungan mahasiswa	PKL berusaha menyampaikan segala aspirasinya baik berupa demonstrasi, melawan petugas	Keberanian PKL untuk melakukan perlawanan semakin terbuka  Anggaran negara untuk biaya penertiban meningkat  Jalan utama bersih, tetapi jalan di daerah pinggir semakin dihanjiri PKL
Properti: Tindakan Pemkot untuk mengarahkan pertumbuhan PKL yang menjamur	Antisipasi ledakan PKL era krisis moneter	Proses mengarahkan PKL agar berjualan di tempat yang tidak terlarang	Adanya paguyuban sbg lembaga untuk menyampaikan aspirasi	Melakukan relokasi ke daerah pinggir	Mayoritas karyawan yang ter-PHK membuka usaha PKL  Kualitas PKL meningkat; Banyak PKL yang diberi stan ruang
Memposisikan PKL sebagai korban PHK	Penyerapan tenaga kerja yang menganggur	Proses mengurangi angka pengangguran	PKL sebagai lahan yang tidak bertitik jenuh	Mendirikan rombongan di berbagai ruas jalan	
Dimensi: Melibatkan berbagai kantor dinas terkait untuk menata PKL yang menjamur	Penanggulangan kemiskinan dan keresahan sosial	Proses peningkatan pendapatan rumah tangga	Dinas-dinas terkait saling bekerja sama untuk mengatasi masalah PKL	Melakukan rombongan, tendanisasi, formalisasi,	

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa faktor penyebab adanya tindakan represif Pemerintah Kota ketika PKL menggelar barang dagangannya di sembarang tempat, termasuk tempat-tempat yang dilarang dalam konteks proses penataan yang sedang digalakkan oleh Pemerintah Kota, adalah PKL melakukan berbagai strategi perlawanan baik secara sembunyi-sembunyi maupun terang-terangan. Adanya penataan yang seperti ini akan berdampak PKL menjadi resah; Pendapatan PKL menurun; Eksistensi PKL semakin terancam; Memicu terjadinya perlawanan PKL; Tertib untuk sementara waktu. Sebagaimana dijelaskan di muka, keberanian PKL untuk melakukan perlawanan adalah sebuah proses akumulasi dari berbagai fenomena yang melatarbelakangi. Berbagai fenomena yang melatarbelakangi antara lain karena adanya model penataan PKL yang selalu menggunakan pendekatan represif, bukan persuasif, sehingga tidak jarang banyak PKL yang *eker-ekeran* dengan petugas atau bahkan berebut barang dagangan.

“Kalau tak jualan, kami mau makan apa?” Itulah alasan pertama yang keluar dari hati PKL saat digusur. Semua itu tidak terlepas dari kehidupan yang terus-menerus menuntut seseorang atau sebuah keluarga untuk tetap bertahan hidup. Kondisi seperti itu pula yang memaksa PKL nekad berjualan dan nekat melakukan perlawanan meski penggusuran setiap hari dilakukan. Realitas itu cukup sebagai bukti bahwa faktor penyebab PKL melakukan perlawanan terhadap penggusuran salah satunya adalah kepentingan ekonomi.

Sejalan dengan pemikiran di atas, Bates (1981:122-123) menganggap perlawanan sebagai suatu proses gerakan dan pemboikotan para petani melawan kebijakan pemerintah di bidang pertanian, khususnya pangan, yang mereka pandang sangat merugikan para petani. Pendapat Bates di atas sejalan dengan temuan Jackson (2001) saat melakukan penelitian tentang *Subaltern Strategies of Labor and Resistance* di Peru yang menyimpulkan bahwa aturan yang dibuat oleh pengusaha terhadap buruh dirasakan sangat memberatkan buruh sehingga buruh berusaha melakukan strategi perlawanan bawah tanah yaitu dengan cara menghindari kewajiban dengan pura-pura sakit, membolos kerja, membalas pukulan mandor dengan pukulan, dan tak melunasi kredit dengan cara melarikan diri dari lokasi perkebunan. Proses petani dalam menentang otoritarianisme penguasa juga digambarkan oleh Wolf (1969), Scott (1976), dan Migdal (1974). Dalam pandangan mereka, mereka menghubungkan gerakan perlawanan petani dengan ancaman terhadap subsistensi atau keamanan kesejahteraan mereka selama periode perubahan berlangsung. Pendekatan ini secara jelas menginterpretasikan gerakan perlawanan petani yang dianggap sebagai reaksi definitif terhadap penetrasi kapitalis untuk melindungi struktur sosial ekonomi prakapitalis yang mereka miliki yang secara nyata memberikan kesejahteraan dan ketenteraman kepada mereka. Berdasarkan uraian di atas, gerakan perlawanan petani sebenarnya didasari oleh pertimbangan rasional individual para petani terhadap peraturan penguasa yang dikalkulasi akan merugikan

dan bahkan mengancam mereka atau menghalang-halangi usaha mereka untuk meningkatkan taraf hidup.

Selain itu, perlawanan PKL juga dilatarbelakangi oleh adanya sikap ketidakpedulian Pemerintah Kota terhadap keberadaan PKL. Eksistensinya tidak pernah diakui oleh Pemerintah Kota, terbukti setiap hari mereka selalu diobrak, digusur, diteror, dan diperlakukan secara tidak adil. Anehnya, pemerintah selalu berpihak pada para pemilik modal yang mengakibatkan tersingkirnya mereka yang tidak memiliki modal.

Kondisi seperti di atas apabila dibandingkan dengan pendapat Alan Gilbert dan Josef Gugler (1996) dalam bukunya *Cities Poverty and Development: Urbanization in the Third World*, sepertinya tidak jauh berbeda, di mana ia mengatakan bahwa kota-kota besar saat ini dikendalikan oleh kekuatan kapitalis yang menekankan industrialisasi yang padat modal. Kaum migran dan penduduk miskin termasuk sektor informal pedagang kaki lima tidak akan mendapatkan tempat. Mereka hanya berfungsi sebagai supportif dan bersifat sekunder, yakni hanya sebagai pemasok tenaga murah.

Kalau melihat hasil penelitian Brockett (1990) sepertinya tidak begitu berbeda karena ia dalam melakukan penelitian mengenai konflik politik agraria di Amerika menyimpulkan bahwa bentuk mobilitas petani menitikberatkan pada meluasnya komersialisasi pertanian yang mengakibatkan merosotnya keamanan ekonomi petani, terbongkarnya hubungan-hubungan sosial. PKL melakukan perlawanan pada dasarnya juga disebabkan oleh negara secara terus-menerus hendak membersihkan jalur utama dari PKL. Tindakan pengusuran atau relokasi yang dilakukan Pemkot terkesan sangat represif dan tak manusiawi. Pemkot sama sekali tidak melakukan dialog terlebih dahulu dengan PKL. Tindakan Pemkot yang demikian tentu saja menyebabkan terjadinya perlawanan PKL. PKL merasa eksistensinya tidak diakui. Bukti lain bahwa eksistensi PKL tidak diakui oleh Pemkot yaitu saat Pemkot bersama DPRD membahas Rancangan Peraturan Daerah yang menyangkut PKL. PKL sama sekali tidak pernah

diikutsertakan dalam pembahasan itu. Akhirnya, begitu Raperda itu disahkan menjadi Perda, PKL tidak puas dan merasa Perda itu tidak memihak PKL, tetapi justru mematikan PKL.

Kondisi ini pada dasarnya juga mirip dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Brockett (1990) yang menemukan bahwa terjadinya penderitaan kaum tani akibat hubungan *patron-client* dan sistem nilai kepasrahan pada nasib (*fatalistic value systems*). Begitu juga pemusatan kekuasaan di mana petani sama sekali tidak diberi kesempatan untuk menyampaikan aspirasinya. Bahkan, petani sama sekali tidak boleh mengemukakan usul kepada sang patron. Dengan kata lain, hanya sedikit sekali alternatif pilihan yang dimiliki petani, kecuali mengikuti apa yang menjadi kehendak sang patron. Tak ubahnya Jeff Haynes (2000) dalam penelitiannya tentang “Gerakan Perlawanan Kaum Terpinggir” juga menyimpulkan bahwa gerakan kaum terpinggir baik di wilayah pedesaan maupun perkotaan lebih disebabkan oleh pada satu sisi kondisi material rakyat jelata makin memburuk, sementara pada sisi yang lain pemerintah hanya sedikit bertindak untuk memperbaiki kondisi itu.

Perlawanan PKL juga dilatarbelakangi oleh karena terbungkamnya suara PKL. Budaya *top-down* dalam setiap pembuatan kebijakan menyebabkan PKL tidak pernah merasa diikutsertakan dalam setiap program penataan yang mengatur dirinya. Aspirasinya tidak pernah didengar, akan tetapi mereka selalu dipaksa menaati seluruh peraturan yang mengatur dirinya.

Stigma negatif yang selama ini sengaja ditempelkan oleh Pemerintah Kota terhadap keberadaan PKL juga telah memicu terjadinya gerakan perlawanan PKL. PKL dianggap sebagai sumber kesemrawutan, kekumuhan, ketidakindahan, dan sebagainya. PKL juga distigmatisasi sebagai pelanggar aturan hukum yang telah dibuat oleh lembaga yang sah. Bahkan, PKL sering dijadikan kambing hitam atas segala dampak pembangunan yang terjadi di Surabaya, seperti banjir, dan kemacetan lalu lintas. Stigma ini melahirkan sikap “antipati”

yang rumit dan memakan biaya dan waktu yang tidak sedikit bagi ekonomi kecil yang akan berusaha di sektor formal. Pengaturan yang ada selama ini tidak mungkin diatasi oleh usaha kecil. Peraturan yang ada hanya mungkin dipenuhi oleh kalangan ekonomi bermodal menengah ke atas. Ketika sektor informal ingin mengurus perizinan agar menjadi sektor formal, maka biaya yang dibutuhkan untuk perizinan mustahil bisa kembali. Betapa tidak, surat-surat yang dibutuhkan seandainya disambung bisa mencapai ukuran 300 meter. Begitu juga waktu yang dibutuhkan untuk mengurus perizinan tidak kurang dari 1,5 tahun. Waktu selama itu apabila digunakan untuk berusaha secara informal telah mampu menghasilkan keuntungan sebesar modal yang dibutuhkan. Menurut Soto, fenomena seperti ini menyebabkan sebagian besar masyarakat kelas menengah ke bawah lebih memilih berusaha di bawah tanah, tanpa harus mengurus perizinan, pajak, ketenagakerjaan, dan berbagai birokrasi yang tidak rasional lainnya. Hal ini juga sesuai dengan apa yang dikatakan J.E Goldthorpe (1988) dalam bukunya yang berjudul *Sosiologi Dunia Ketiga: Kesenjangan dan Pembangunan*, bahwa kota yang terlalu ambisius mengejar status metropolis, di satu sisi akan tumbuh dengan makin gemerlap, megah, dan sesuai dengan paradigma modernisasi, tetapi di sisi yang lain hak-hak warga kota yang miskin tidak akan terpenuhi. Penggusuran, operasi penertiban, akan menjadi fenomena sehari-hari yang dengan mudah bisa dijumpai.

Di sini, atas nama keindahan dan kebersihan, sektor informal terus dipinggirkan, bahkan kalau perlu dengan tindakan koersif karena dianggap tidak sesuai dengan kepentingan. Semua sistem kota ditutup untuk mereka. Mereka yang tidak bisa mengikuti irama kota yang serba bersih, tertata, dan indah, harus mundur mencari daerah pinggiran dengan fasilitas publik yang minim.<sup>55</sup> Kondisi di atas, apabila dibandingkan dengan pendapat David Harvey (1973: 160) dalam bukunya yang berjudul *Social Justice and The City*, juga menunjukkan hal yang tidak jauh berbeda. Ia melihat bahwa perencanaan tata kota di banyak

kota besar lebih banyak yang bersifat punitif dalam arti tidak memberi tempat kepada kaum miskin.

Para *urban manager* karena obsesinya untuk menciptakan suasana kota yang serba modern dan global selalu membuat perencanaan tata kota yang bebas dari daerah kumuh (*slums area*).<sup>56</sup> Tata kota yang demikian berusaha menyingkirkan orang-orang miskin secara fisik dari pandangan umum. Dalam pandangan Suyanto (2003: 92), penertiban yang sifatnya represif jelas tidak akan pernah dapat menyelesaikan masalah, bahkan tidak mustahil malah melahirkan masalah sosial baru yang tidak kalah rumit. Oleh karena itu, untuk menata dan menertibkan PKL, langkah pertama yang dibutuhkan tak pelak adalah perencanaan program penataan yang benar-benar komprehensif, yang disusun dari hasil proses empati terhadap akar persoalan yang sebenarnya dihadapi PKL.<sup>57</sup>

Begitu juga bagi Hernando de Soto (1989), model penataan yang demikian akan menghancurkan kesempatan sektor miskin kota untuk bisa tetap *survive*. Hal ini juga sesuai dengan pendapat Gilbert dan Gugler (1996:130) dalam bukunya yang berjudul *Cities, Poverty, and Development: Urbanization in the Third World*, yang mengatakan bahwa proyek-proyek penggusuran hanya akan berhasil dalam menyediakan lahan untuk proyek perbaikan kota, tetapi tidak akan pernah berjalan efektif dalam pengertian mampu membantu penduduk yang tergusur. Tak jauh berbeda dengan pandangan di atas, Gilbert dan Gugler (1996: 171) juga mengatakan bahwa kehidupan urban lebih membuat stres daripada kehidupan di pedesaan. Tingginya tingkat stres itu akan membuat masyarakat urban mudah

---

<sup>55</sup> Upaya PKL secara ilegal dan diam-diam menempati panggung depan, tidak lain merupakan perlawanan PKL terhadap pencitraan dirinya. Ketika pencitraan pemerintah terhadap PKL secara sengaja dan terang-terangan ditentang oleh PKL, tentu hal ini menyebabkan terjadinya konflik terbuka.

<sup>56</sup> Menurut David Harvey (1973: 134) daerah-daerah *slums* harus dihilangkan dan dirubah menjadi kota-kota satelit yang berfungsi bisa sebagai pusat perkampungan, pusat pendidikan, pusat administrasi pemerintahan, pusat pengembangan pariwisata, atau tempat hiburan yang lain. Untuk mengubah itu, penggusuran merupakan satu-satunya alat yang tepat untuk mewujudkannya.

<sup>57</sup> Yang dimaksud Suyanto (2003: 121) dengan pendekatan komprehensif adalah pendekatan yang melibatkan dukungan dari berbagai dinas dan lembaga serta didukung oleh sebuah sikap yang lebih empatif. Untuk itu, diperlukan penanganan yang berkelanjutan dan lebih menyentuh akar permasalahan, dan bukan hanya berkuat

sekali terseret dalam tindakan kejahatan, apalagi mereka tidak secara efektif terintegrasi ke dalam suatu komunitas, sehingga perilakunya terlepas dari kontrol sosial informal dan pada saat yang sama ia kehilangan komitmennya terhadap nilai-nilai masyarakat. Elemen psikologis dan lemahnya kontrol sosial inilah yang akan membuat dengan mudah terjerumus dalam kejahatan. Selanjutnya Gilbrert dan Gugler (1996:174) menyitir pendapat Jo Kano mengatakan bahwa, orang yang tidak mempunyai pekerjaan yang jelas akan mudah sekali kehilangan jejak sehingga mereka siap menggunakan tangannya untuk mencuri atau merampok dan merupakan mempersiapkan dirinya untuk mendapatkan sesuatu yang secara hukum dianggap sebagai kejahatan. Dengan kata lain, Kano mengatakan orang yang terkena deprivasi berat karena kehilangan pekerjaan tidak akan mempunyai alternatif lain kecuali harus mencuri atau merampok untuk mempertahankan hidup mereka, bahkan mereka bisa jadi membuat organisasi untuk tujuan tersebut.

Tak kalah pentingnya bahwa berhembusnya era reformasi juga mampu memberi ruang bagi terciptanya gerakan perlawanan PKL secara riil. Dengan kata lain, datangnya era reformasi memberi kebebasan kepada PKL untuk menyampaikan aspirasinya, baik melalui metode kekerasan maupun nirkekerasan.

Berdasarkan uraian di atas, penyebab terjadinya perlawanan PKL di kota Surabaya adalah sebagai berikut. (1) Adanya perbedaan makna antara Pemerintah Kota dan PKL, masing-masing melakukan pembenaran atas tindakannya. Pemerintah Kota menganggap tindakannya melakukan pengusuran karena PKL telah melanggar Peraturan Pemerintah, sementara itu, PKL menganggap tindakan mereka menggelar dagangannya di sembarang tempat karena Pemerintah Kota tidak memberi ruang khusus untuk dirinya, begitu juga tindakan Pemerintah Kota melakukan pengusuran telah melanggar hak-hak warga yang ingin mencari nafkah secara halal; (2) Adanya aksi represif dari Satpol PP saat melakukan

---

mengembangkan program-program penertiban di tingkat hilir saja yang terbukti hasilnya tidak maksimal. Selain itu, penertiban hendaknya juga konsisten sesuai dengan aturan yang berlaku.



penertiban; (3) Adanya penggusuran tempat-tempat usaha PKL di jalur-jalur utama; (4) Adanya tindakan penggusuran, atau relokasi yang tidak didahului upaya dialog dengan PKL; dengan kata lain, tidak ada konsep kebersamaan dalam melakukan penataan antara PKL dan Pemkot (*society participatory development*); (5) Adanya Perda yang tidak memihak PKL; dan (6) tidak adanya pengakuan eksistensi.

Adapun efek yang diharapkan oleh PKL dalam melakukan perlawanan pada awalnya adalah untuk melawan penghapusan PKL. Selain itu, perlawanan yang dilakukan PKL juga bisa diharapkan berefek pada proses penataan yang tidak lagi represif tetapi dilakukan secara persuasif. Apabila program penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota lebih bersifat persuasif, maka PKL akan bisa melakukan dialog dan tetap eksis berjualan di jalur-jalur utama tanpa ada rasa takut digusur. Di atas semua itu, perlawanan yang dilakukan oleh PKL juga ingin mempunyai daya tawar yang tinggi sehingga bisa diikutsertakan dalam setiap upaya penataan, termasuk diikutsertakan dalam setiap perumusan Peraturan Daerah yang menyangkut dirinya. Dengan kata lain, eksistensi PKL diakui dan PKL mempunyai akses untuk memperoleh bantuan modal usaha dari sumber-sumber permodalan yang murah.

Efek yang diharapkan oleh PKL pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan tujuan perlawanan yang dilakukan oleh petani, meskipun di sana-sini ada juga perbedaannya. Sebagai mana diketahui, efek perlawanan yang dilakukan oleh petani dapat ditipologikan sebagai berikut. *Pertama*, penganut pendekatan moral ekonomi menganggap bahwa protes dan gerakan petani bertujuan untuk mempertahankan institusi tradisional mereka dan norma-norma resiprositas mereka dari ancaman kapitalisme dan kolonialisme. *Kedua*, penganut pendekatan ekonomi politik menganggap bahwa gerakan petani bertujuan untuk menolak perubahan yang dikalkulasi akan merugikan dan bahkan mengancam mereka, atau sekurang-kurangnya, perubahan ini dinilai telah menghalang-halangi usaha yang mereka lakukan untuk meningkatkan taraf hidup. *Ketiga*, penganut pendekatan historis menganggap bahwa tujuan

gerakan petani lebih berkaitan dengan ideologi *Milenarisme*, *Eskhatologisme*, *Mesianisme*, Perang Jihad, dan *Revivalisme*. Harapan-harapan yang sering timbul dalam gerakan itu antara lain ialah harapan akan datangnya masyarakat atau negara yang adil, tenteram, dan makmur (*millennium*).

Perlawanan yang dilakukan oleh PKL apabila ditarik pada tataran yang lebih universal adalah untuk mendapatkan ruang secara leluasa dan untuk mendapatkan hak-haknya sebagai warga kota. Ancaman pengusuran dan pengusiran dari tempat usahanya tidak lagi menjadi hantu dan momok menakutkan setiap saat. PKL merasa aman dan nyaman serta terlindungi dalam melakukan subsistensi untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya. Dengan demikian, kondisi penyebab dan tujuan PKL melakukan perlawanan dapat ditabulasikan sebagai berikut.

Tabel 7.2  
Penyebab dan Efek Perlawanan PKL

Penyebab terjadinya perlawanan PKL	Efek yang diharapkan PKL dalam melakukan perlawanan
Menumpuknya memori historis tentang berbagai tindakan represif Pemerintah Kota	Menghapus kekecewaan yang menumpuk dalam memori historis PKL, tindakan penataan dilakukan secara persuasif.
Adanya peraturan daerah yang tidak memihak dan merugikan PKL	Tercipta Perda yang benar-benar memihak PKL
Tidak ada pengakuan eksistensi	PKL diakui eksistensinya, PKL mempunyai daya tawar yang tinggi, diikutsertakan dalam setiap upaya penataan, dan PKL mempunyai akses untuk memperoleh bantuan modal usaha dari sumber-sumber permodalan yang murah.
Munculnya stigma negatif tentang keberadaan PKL	PKL sebagai bagian dari sektor informal yang bercitra positif.
Datangnya era reformasi	Bisa memanfaatkan momentum yang sangat ditunggu-tunggu.

Kalau melihat faktor penyebab dan efek yang diharapkan PKL dalam melakukan perlawanan ternyata memiliki karakteristik yang berbeda dengan petani. Bila dilihat sekilas, tampaknya PKL melakukan perlawanan karena mereka tidak puas terhadap tekanan-tekanan ekonomi yang diakibatkan oleh dijalankannya kebijakan-kebijakan Pemkot yang dinilai

bersifat merugikan PKL, yaitu apa yang dinamakan penataan, penggusuran, relokasi, dan idiom sejenisnya. Kebijakan itu secara politis dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup PKL, namun berakibat sebaliknya, beban PKL menjadi semakin berat. Mereka di satu sisi harus kehilangan tempat usahanya yang strategis, mereka harus berpisah dengan pelanggannya, tetapi di sisi lain mereka harus menutup seluruh kebutuhan hidup yang semakin hari semakin berat. Ketika mereka tidak lagi mempunyai tempat berjualan, tidak mempunyai penghasilan yang layak, tidak lagi bisa menutup segala kebutuhan hidupnya, tidak lagi diakui eksistensinya, dan ketika mereka tidak lagi mempunyai harga diri karena harus menerima tamparan malu setiap hari harus melarikan diri dari kejaran Satpol PP, maka tidak ada cara lain bagi mereka kecuali melawan.

### 7.5 Proses Terjadinya Perlawanan

Sebagaimana dijelaskan di depan, terutama di bab empat, bahwa proses terjadinya perlawanan PKL pada dasarnya merupakan suatu proses panjang yang berjalan secara simultan mulai dari (1) tahap pragerakan, (2) tahap membangun kesadaran kolektif, (3) membentuk organisasi gerakan, (4) merapikan dan merapatkan barisan, (5) melakukan perlawanan, hingga (6) tahap konsolidasi yang meliputi upaya membangun semangat pantang menyerah, dan melawan terus tanpa mengenal lelah. Keenam langkah itu mungkin memang memiliki persinggungan dengan penglihatan Baldrige (1998) sebagaimana disinggung dalam Bab I, namun dalam hal ini, berdasarkan data yang diperoleh di lapangan, peneliti melihat adanya perbedaan dengan tahapan yang disusun Baldrige, baik jumlah maupun jenis tahapan yang ada. Sebagaimana yang dapat dipahami dan diturunkan dari argumen Baldrige (1998) di dalam karyanya yang berjudul *Sociology: A Critical Approach to Power, Conflict, and Change*, tahap-tahap gerakan sosial meliputi (1) tahap pragerakan, (2) tahap membangun kesadaran, (3) tahap membangun gerakan, (4) tahap mempengaruhi kelompok sasaran, dan (5) tahap *outcome*. Argumen Baldrige barangkali memang benar untuk kasus di Amerika

Latin, terutama dalam kasus gerakan sosial fundamentalisme agama, namun ternyata sangat berbeda dengan tahap-tahap gerakan perlawanan PKL di Kota Surabaya, yang meliputi enam langkah sebagai berikut.

Pada tahap pertama, atau yang disebut dalam penelitian ini tahap pragerakan, yaitu tahap membuka kembali ingatan PKL bahwa selama ini negara telah berlaku tidak adil terhadap dirinya. Proses mengingatkan kembali ini dilakukan dengan cara membuka lembaran-lembaran historis yang ada dalam *mind* mereka bahwa sebenarnya dalam memori PKL telah terdapat penumpukan sejarah kelam yang selama ini pernah dilihat, dirasakan, dan dialaminya sendiri. Memori historis itu telah menumpuk sejak era Orde Baru di mana negara sangat bersifat otoritarian dalam menangani segala permasalahan sosial termasuk permasalahan PKL. Selama ini model penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota selalu menggunakan pendekatan keamanan dengan menggunakan *kekuatan fisik*. Pemerintah selama ini tidak pernah memperlakukan PKL sebagai subjek yang harus dilibatkan dalam pengambilan kebijakan. PKL selalu dijadikan objek penataan sehingga selalu dijadikan kambing hitam terhadap segala kekumuhan, kesemrawutan, dan kemacetan lalu lintas. Dengan kata lain, tidak ada sama sekali keberpihakan pemerintah terhadap mereka. Memori historis yang menumpuk itu masih ditambah dengan berbagai pengalaman yang tidak mengenakan ketika era reformasi bergulir, seperti pengobrokan, penyitaan, dan penggusuran. Semuanya terakumulasi dalam pikiran mereka. Hal itu sejalan dengan pendapat Wolf (1969) bahwa gerakan-gerakan protes di kalangan petani sering berpusat pada lahirnya kesadaran tentang suatu tatanan sosial yang lebih adil dan lebih merata dibandingkan dengan tatanan sosial yang selama ini bersifat hirarkis. Lahirnya suatu kesadaran bersama tentang keadilan yang transendental sering dapat menggerakkan kaum tani untuk bertindak. Kesadaran seperti itu akan mampu mempersatukan kaum tani hingga berhasil membentuk koalisi-koalisi petani. Koalisi ini memang merupakan suatu pengelompokan yang tidak stabil dan sangat rentan.

Meskipun demikian, keberadaannya sangat berarti bagi lahirnya kesadaran untuk melakukan perlawanan dalam skala yang lebih besar (Wolf, 1969: 108).

Tahap kedua, yaitu proses membangun kesadaran. Dengan proses pertama di atas, diharapkan tergugah kesadaran PKL untuk melakukan perlawanan. Kesadaran yang dimiliki oleh PKL pada awalnya hanya merupakan kesadaran individu mengenai berbagai kekecewaan yang mereka alami selama ini. Kondisi seperti ini apabila dibandingkan dengan pendapat Wolf (1969: 108) sepertinya tidak begitu bertentangan. Wolf menjelaskan bahwa, pada awalnya, kebijakan pemerintah yang merugikan rakyat itu melahirkan ketidakpuasan individual. Dalam proses selanjutnya, para individual petani yang tidak puas itu saling berkomunikasi dan berinteraksi dan membuat kesepakatan-kesepakatan bersama. Kesepakatan yang dibuat para petani ini akhirnya menjadi sarana bagi berkembangnya gerakan kolektif para petani untuk melawan.

Tahap ketiga, yaitu membentuk organisasi gerakan. Sebagaimana dijelaskan di atas, setelah muncul kesadaran kelompok untuk melakukan perlawanan, maka mereka membutuhkan organisasi agar kekuatan bertambah kuat dan ada lembaga yang bisa digunakan untuk menyalurkan aspirasi mereka. Selain itu, dipilih pula pemimpin yang kuat yang bisa menampung seluruh aspirasi PKL. Pemimpin-pemimpin tersebut berperan mengorganisasi gerakan, merapatkan barisan, membangun semangat pantang menyerah. Kepada PKL, para pemimpin memberi strategi yang ampuh untuk mampu mengelabui petugas. Para pemimpin juga mempropagandakan gagasan melawan dengan cara kucing-kucingan. Berbagai paguyuban PKL yang berhasil dibentuk, antara lain Perhimpunan Pedagang Kaki Lima Surabaya (PPKLS), Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia (APKLI) Jawa Timur, Organisasi Pedagang Kaki Lima (Orpekal), dan Himpunan Pengurus Pedagang Kaki Lima Surabaya (Hippekals).

Tahap keempat, adalah upaya membulatkan tekad PKL untuk melakukan perlawanan dengan cara mengadakan berbagai pertemuan. Dengan berbagai pertemuan itu, para tokoh PKL menjadi semakin berani untuk ambil bagian dan bergerak melawan Pemerintah Kota. Dengan kata lain, upaya ini dilakukan dalam rangka merapatkan barisan gerakan sehingga bisa semakin kokoh. Gerakan perlawanan PKL harus mempunyai pijakan yang kukuh. Kekuatan PKL merupakan satu-satunya alat yang ampuh untuk melakukan perlawanan terhadap berbagai kebijakan Pemkot yang merugikan PKL. PKL mesti bekerja sama dengan kekuatan-kekuatan sosial lainnya yang bisa melakukan lobi-lobi politik, seperti LSM, mahasiswa, tokoh masyarakat, termasuk media massa. Dengan demikian, perjuangan PKL akan mempunyai akar yang panjang dan kuat yang merambat kemana-mana. Strategi perlawanan yang berorientasi pada basis kekuatan dirinya sendiri dan basis kekuatan pendukung seperti LSM, mahasiswa, media, tokoh masyarakat yang peduli dengan PKL, akan mampu meningkatkan intensitas perlawanan dan akan mampu menumbuhkan berbagai ide gerakan perlawanan untuk jangka pendek dan jangka panjang.

Tahap kelima, sebagai langkah puncak yang dilakukan organisasi PKL adalah melakukan gerakan perlawanan secara riil. Gerakan ini bisa dilakukan melalui demonstrasi, turun ke jalan, mendatangi gedung dewan dan walikota, melawan petugas saat ditertibkan, dan melakukan perlawanan secara individual tetapi tetap dalam koridor terorganisasi berupa kesepakatan untuk main kucing-kucingan dengan petugas. Demonstrasi yang dilakukan oleh PKL itu adalah peristiwa yang lahir sebagai akibat adanya kesadaran kolektif. Kesadaran itu mampu menggugah semangat PKL untuk melawan kebijakan Pemkot yang tidak memihak PKL. Peristiwa itu memiliki dampak yang cukup berarti bagi perlawanan PKL untuk masa-masa yang akan datang. Gabriel A. Almond (1990) mengategorikan demonstrasi sebagai bentuk partisipasi politik nonkonvensional.<sup>58</sup> Demonstrasi juga dapat dipadankan dengan

---

<sup>58</sup> Almond membedakan dengan bentuk partisipasi konvensional seperti bergabung dalam organisasi, diskusi politik, dan mencari dukungan. Partisipasi politik merupakan segenap aktivitas warga negara dalam upaya

terminologi unjuk rasa atau protes, sebagai bentuk konflik politik yang paling lunak dibandingkan bentuk konflik politik lainnya. Unjuk rasa merupakan ekspresi atau aktualisasi nilai dan kepentingan politik masyarakat yang berbenturan dengan nilai dan kepentingan politik negara. Bentuk aktualisasi ini semestinya diterima dan diakomodasikan dalam proses politik dan pemerintahan. Dalam paparan yang lebih filosofis, Eric Hoffer (1988) dalam bukunya yang berjudul *Gerakan Massa* mengidentifikasi demonstrasi sebagai gerakan yang dicirikan oleh: terbangkitnya kerelaan para anggotanya untuk berkorban sampai mati sekalipun, kecenderungan untuk beraksi secara kompak, dimilikinya fanatisme, antusiasme, harapan berapi-api, kebencian, intoleransi, kepercayaan buta, dan kesetiaan tunggal. Menurut Hoffer demonstrasi digerakkan oleh kaum frustrasi yang fanatik, atau diistilahkan Hoffer sebagai "*the true believers*". Anggota demonstran diidentifikasi Hoffer sebagai orang-orang yang tidak puas dan kecewa, yaitu mereka yang tersingkir dalam kehidupan, kelompok marjinal, hingga kelompok minoritas yang tertekan. Menurut Hoffer tujuan demonstrasi adalah perubahan. Dalam arti, mengutuk dan melempar jauh masa kini yang sudah bobrok dan busuk, dan pada saat yang sama mendambakan janji-janji hari depan yang gemilang. Dalam membentuk kekuatan ini, demonstrasi dipersatukan oleh kesamaan keyakinan, fanatisme, dan kepemimpinan.

Paparan di atas memperlihatkan bahwa demonstrasi yang dilakukan oleh PKL pada hakikatnya dapat dipandang sebagai satu bentuk unjuk rasa massal yang memiliki solidaritas sosial, kesamaan nasib, keyakinan, dan kesadaran untuk berkorban atas nama perubahan. Hanya saja praktik demonstrasi yang dilakukan oleh PKL dicirikan oleh sifatnya yang dimobilisasi dan belum memperlihatkan sifat partisipasi otonom.

Tahap keenam, sebagai tahap konsolidasi yaitu membangun semangat pantang menyerah, melawan tanpa mengenal lelah, meskipun harus sambil *dlosor* dan main kucing-

---

mempengaruhi kebijakan politik. Derajat keberhasilannya dapat dilihat pada substansi kebijakan apakah sejalan dengan tuntutan yang disuarakan atau tidak.

kucingan. Sebagaimana diketahui bahwa proses untuk bisa mendapatkan legitimasi dari pemerintah, maka PKL harus berjuang dengan berbagai taktik dan strategi. PKL harus mempunyai kesadaran bahwa tanpa melalui perjuangan melawan penataan yang tidak adil, maka keberadaannya tidak akan pernah stabil. Kesadaran bahwa legitimasi tidak akan pernah dihadiahkan oleh Pemkot kepada PKL secara cuma-cuma, kecuali PKL melakukan perjuangan dan perlawanan secara panjang dan melelahkan. Dengan kata lain, legitimasi tidak bisa hanya menunggu proses yang dimulai dari atas. Pemkot selamanya tidak akan memberikan legitimasi kepada PKL untuk berjualan di tujuh jalur tanpa ada perlawanan dari PKL itu sendiri.

Sifat tanpa kekerasan yang selama ini selalu dikedepankan oleh PKL dalam melakukan perjuangan masih perlu dilanjutkan mengingat melawan dengan kekerasan tidaklah mungkin dilakukan.<sup>59</sup> Sebagaimana diketahui, meskipun berbeda dengan petani, PKL mempunyai kemiripan karakteristik dengan petani, yakni menurut James C. Scott merupakan kelompok orang-orang yang lemah baik secara ekonomi maupun politik. Hampir semua pihak yang terlibat dalam proses perlawanan PKL sepakat bahwa aksi tanpa kekerasan adalah satu-satunya pendekatan yang mungkin dilakukan dan diinginkan.

Sekali lagi, keenam tahapan di atas agak berbeda dengan tahap-tahap gerakan sosial yang dikemukakan Baldrige (1998). Perbedaan itu, sebagaimana disebutkan di atas, selain disebabkan oleh tempat dan bentuk gerakan yang berbeda, juga faktor fenomena sosial yang melatarbelakangi gerakan itu juga sangat berbeda. Tahap-tahap gerakan yang dikemukakan oleh Baldrige dilatarbelakangi oleh fenomena sekulerisme yang berkembang di Amerika Latin yang melahirkan gerakan sosial keagamaan (fundamentalisme agama), sementara fenomena sosial yang melatarbelakangi gerakan perlawanan PKL Surabaya adalah adanya

<sup>59</sup> Menurut Imam (salah satu tokoh PKL). "Kami ya harus mengalah Pak. Lha *wong* yang dihadapi *bedil*, ya kami tiarap. Siapa orangnya yang berani sama *bedil*. Yang kita hadapi bukan hanya Polisi Pamong Praja yang bersenjatakan *pentung*, tapi Polisi dan Marinir. *Dah le* kita ngalah saja, besok kita *rembug* baik-baik, pasti kita bisa jualan lagi." (Hasil wawancara 14 Februari 2004)



Perlawanan yang kedua adalah perlawanan yang tersembunyi, yakni perlawanan yang dilakukan dalam bentuk siasat-siasat untuk menghindari konfrontasi langsung dengan aparat pemerintah kota, perlawanan ini bersifat menghindar. Bentuk perlawanan dengan tipe seperti ini ditemukan dalam perlawanan main kucing-kucingan dengan aparat penertiban, kongkalikong dengan "orang dalam", menebus barang dagangan untuk berjualan lagi, mencari tempat yang agak tersembunyi, membatasi jumlah PKL oleh PKL "senior", membentuk paguyuban PKL dan mengumpulkan iuran untuk 'keamanan', mencari dukungan LSM dan mahasiswa, dan melawan dengan kekuatan modal.

Dalam konsepsinya Scott (1993: 305), perlawanan terang-terangan tersebut dikategorikan sebagai perlawanan yang sungguh-sungguh karena (1) terorganisasi, sistematis, dan kooperatif, (2) berprinsip atau tanpa pamrih, (3) mempunyai akibat-akibat revolusioner, (4) mengandung gagasan atau tujuan untuk meniadakan dasar dari dominasi itu sendiri. Sedangkan bentuk perlawanan lainnya adalah 'bentuk-bentuk perlawanan sehari-hari'. Perlawanan sehari-hari melahirkan bentuk perlawanan yang khas dan digunakan dengan cara yang paling praktis demi mengatasi permasalahan secara seketika, cepat, dan bisa selamat.

Perlawanan sehari-hari yang bersifat insidental atau epifenomenal menurut Scott (1993: 303) bercirikan (1) tidak terorganisasi, tidak sistematis, dan individual, (2) bersifat untung-untungan dan berpamrih (nafsu akan kemudahan), (3) tidak mempunyai akibat-akibat revolusioner, dan atau (4) dalam maksud dan logikanya mengandung arti penyesuaian dengan sistem dominasi yang ada. Menurut Scott, perlawanan insidental yang nampaknya bersifat remeh itu tidak bisa diabaikan. Scott mengambil contoh Revolusi Rusia yang dilakukan oleh Angkatan Darat Tsar. Revolusi itu berhasil karena ada gerakan petani yang membantu tentara di garis depan untuk menyediakan makanan prajurit. Tindakan petani itu dapat dikatakan tidak terorganisasi, tetapi tidak dapat dikatakan bersifat remeh dan tidak berarti. Meskipun

berpindah-pindah dan waktu yang digunakan untuk mengemasi barang dagangan pada saat ada obrakan akan cepat.

Perlawanan secara alternatif ini juga bisa disebut dengan perlawanan spontan, yakni perlawanan yang langsung dilakukan oleh PKL pada waktu dirinya terdesak. Biasanya perlawanan spontan ini dilakukan dengan cara lari dan umpetan (bersembunyi sambil *ngintip*), dalam arti ketika petugas penertiban sudah pergi dengan cepat mereka kembali ke tempat semula. Keseimbangan ini sesuai dengan apa yang oleh Scott dinamai 'kerelaan rutin' yaitu sebuah cara di mana mereka yang tidak berdaya menghadapi Satpol PP mengenakan 'topeng penyelamat'.

Lari, mengemasi barang dagangan secara cepat, membawa media yang praktis, bersembunyi di tempat yang tidak begitu jauh dengan lokasi berdagang, mengintip petugas, kembali ke tempat semula, *tolah-toleh* mengamati petugas merupakan unsur penting dalam proses perlawanan secara spontanitas. Sebagai unsur penting tindakan itu memiliki keunikan tersendiri, yakni sebagai bentuk mempertahankan tempat berusaha, melanggengkan berjualan, dan mempertahankan pendapatan.

Perlawanan dengan strategi berpura-pura menyingkir dari trotoar, untuk kemudian kembali lagi juga dapat dipahami sebagai tindakan PKL untuk mengincar keuntungan-keuntungan marjinal. Tetapi harus juga dipahami bahwa upaya itu merupakan salah satu alternatif terbaik dari berbagai pilihan yang ada. Meskipun demikian, perlawanan jenis itu bisa berubah, bergantung pada keadaan yang dihadapi. Negosiasi tempat untuk mundur sedikit dari bahu jalan, atau negosiasi waktu berjualan, juga sering dilakukan oleh PKL.

Harus juga dimengerti bahwa perlawanan dengan cara seolah-olah menurut juga bisa dipahami sebagai tindakan kerelaan yang dilakukan oleh PKL meskipun tindakan itu juga disertai dengan gerutuan dan umpatan. Rela menyingkir tetapi dengan gerutuan merupakan upaya terpopuler yang dilakukan PKL untuk menyelamatkan diri dan tetap bertahan hidup.

Kesadaran melunakkan bentuk represi dengan cara menyogok oknum Satpol PP, menyogok oknum kecamatan, dan oknum kelurahan, yang dilakukan PKL juga merupakan strategi PKL untuk mempertahankan hidupnya. Dengan uang sogokan itu mereka tidak terlalu represif dan punitif, bahkan mereka mau membocorkan rahasia jadwal penertiban. Dengan bocoran itu, PKL tidak perlu menghadapi sikap represi Satpol PP, dan Satpol PP pun tidak perlu mengeluarkan tenaga banyak untuk melakukan 'penataan' karena lokasi yang akan ditata telah tertib untuk sementara waktu, sebelum petugas penertiban tiba di lokasi. Pertimbangan itu sengaja dilakukan dengan tujuan agar kontinuitas berjualan bisa tercapai dan kontinuitas bentuk perlawanan secara kongkalikong dengan petugas bisa tetap disembunyikan. Kemampuan menyembunyikan kontinuitas perlawanan dengan kongkalikong juga diperankan untuk melindungi kepentingan-kepentingan masing-masing pihak dalam jangka waktu yang lebih lama.

Sikap PKL menerima obrakan dengan cara melarikan diri kemudian balik lagi, kalau dibaca dengan konsepnya Wertheim (1964) merupakan bentuk PKL menerima nasib dirinya, sekaligus sebagai perwujudan PKL dalam mengekspresikan bentuk resistensinya melawan sistem Pemerintah Kota yang represif. Sikap ini bisa dirasakan dari berbagai ungkapan PKL yang menyentil penguasa yang menurut PKL ingin *nggolek warege dewe*, sementara itu *rakate kleleran di jalan-jalan*. Sindiran yang acapkali menyentil itu sengaja dilakukan oleh PKL karena memang tidak ada alternatif untuk melakukan perlawanan yang lebih frontal tidak ada. Bahasa-bahasa yang digunakan oleh PKL untuk mendiskreditkan kebijakan pemerintah juga beraneka ragam, ada yang mencoba membandingkan kondisi sekarang dengan Orde Baru, bahkan ada yang menambahkan bahwa kondisi yang sekarang dialami PKL lebih buruk daripada masa Orde Baru. Berikut ungkapan-ungkapan yang digunakan PKL untuk menunjukkan perlawanan yang dilakukan terhadap pemerintah.

Tabel 7.3  
Beberapa Bahasa Perlawanan yang Digunakan oleh PKL

Waktu Penggunaan	Kalimat yang Digunakan
Saat diobrak oleh aparat Satpol PP	Jangan diangkut Pak, <i>iki grobak ku</i>
	Tolong...tolong !!!
	Pemerintah itu penyakit
	Pemerintah kurang kerjaan
	Gimana <i>seh</i> Pak, <i>wong</i> orang cari makan kok dilarang
	Lebih baik Pemkot <i>ngurusi</i> banjir dulu sebelum PKL
	<i>Noto ne ae jam pira Pak, nek ngenteni jam enem dodolan jam pira</i>
	<i>Ngene yo PDI-P, mbiyen diperjuangno saiki gak eling ambek kene</i>
Saat berdemonstrasi	PKL bisa diatur, Bung!!
	Jangan bunuh kami dengan Perda-mu!
	PKL bangsamu sendiri
	Walikota <i>Asu</i>
	PKL digusur PKL Hancur
	PKL dibina bukan dibinasakan
	Tolak Penggusuran PKL
	Tolak Represifitas aparat
Saat akan direlokasi	Cabut Perda 17/2003
	<i>Gak gelem wong ramene nang kene, sandang panganku nang kene</i>
	<i>Apa Mas wong dikongkon mbayar nek gratis ngono gak papa aku gelem pindah</i>
	Relokasi itu sulit, bukannya kita ndak mau
Saat percakapan sehari-hari	Pemerintah itu <i>mencla-mencle</i>
	Pemerintah <i>iku ngerugikno wong-ae</i>
	Pemerintah <i>iku bodho</i>
	<i>Kate 17 jalur, 21 jalur, 100 jalur, gak ngurus</i>
	Di situ ada gula di sana ada semut
	PKL iku kayak <i>plembangan</i> , <i>dipencet</i> kiri lari ke kanan, ditekan kanan lari ke kiri.
<i>Kennangan nike e larang tape sengko 'nakal</i> (Tempat ini dilarang, tapi saya yang nakal)	

Selain bahasa yang digunakan, PKL juga menunjukkan perlawanan dengan simbol-simbol yang dibuat melalui gerak dan isyarat seperti yang ditampilkan dalam tabel berikut.

Tabel 7.4  
Beberapa Gerak dan Isyarat Yang Digunakan dalam Proses Perlawanan

Waktu Penggunaan	Gerak dan Isyarat Perlawanan
Saat operasi penertiban	Menunjukkan celurit
	Mengacung-acungkan kayu dan ranting pohon
	Lari terbirit-birit
	Naik ke sepeda motor, langsung pergi
	Memukul sendok dan piring sebagai tanda sedang terjadinya penertiban.
	<i>Clingak-clinguk</i> menanti aparat pergi
	Mobil satpol PP <i>nekakna</i> (menyalakan) lampu <i>dim</i> , PKL menyambutnya dengan anggukan kepala sebagai tanda kerja sama.
	Tarik-menarik barang dagangannya dari petugas
	Bersimpuh di kaki petugas penertiban
	Masuk ke dalam gang-gang kecil atau kantor dan toko disekitarnya.
Saat melakukan demonstrasi	Menuding-nuding petugas
	Mengusung poster
	Berteriak-teriak sambil mengangkat kepalan tangan
Saat berbicara tentang pemerintah	Mengayunkan telapak tangan sebagai tanda meremehkan pemerintah (bersikap sinis)
	Mencibir
	Mengepalkan tangan (sebagai tanda <i>gregetan</i> pada pemerintah)
	Memainkan jari telunjuk dan jempol sebagai simbol uang yang diinginkan aparat pemerintah.

Sikap PKL menerima obrakan dengan cara melarikan diri, kemudian balik lagi, juga sesuai dengan temuan Rachbini (1994) yang menyatakan bahwa 78,9 persen PKL yang diobrak-abrik petugas penertiban akan kembali lagi di lokasi semula setelah situasi dianggap memungkinkan. Sekalipun mereka digusur, mereka akan tetap bersikeras berdagang di lokasi usaha yang sama. Setegas dan serepresif apapun langkah yang ditempuh Pemkot untuk menertibkan kawasan, bagi PKL hal itu bukanlah harga mati. Mereka tidak lagi kaget dengan operasi penertiban.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Kalau menyimak film kartun *Tom and Jerry*, yang diperankan oleh seekor kucing (*Tom*) dan seekor tikus (*Jerry*) tidak pernah lepas dari aksi kejar-kejaran dalam setiap ceritanya. Di hampir seluruh episode film yang diperankan oleh kedua tokoh itu, tikus mungil Jerry yang lincah, sering lolos dari sergapan Tom, kucing sekaligus musuh bebuyutannya. Bahkan tidak jarang, senjata yang dipersiapkan tokoh kucing abu-abu selalu menjadi bumerang bagi dirinya. Akhir cerita, taktik dan strategi yang disiapkan Tom terkesan asal-asalan, tidak

Bentuk resistensi lain bisa ditemukan dalam “cerita PKL” yang bertemakan nostalgia kondisi yang lebih baik yang pernah mereka alami dulu ketika Cak Narto berkuasa, di mana pada waktu itu PKL bebas berjualan. Cerita ‘kenangan manis’ ini selalu menghiasi bibir PKL yang saat ini hanya bisa mengingat dan mengisahkan kenangan itu. Dalam cerita kenangan itu, seorang walikota diibaratkan sebagai bapak yang mampu melindungi rakyatnya, yang bisa memberi toleransi seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk berkreasi melakukan berbagai usaha yang bisa memberi hidup dan kehidupan.

Bentuk resistensi lain lahir dari harapan PKL akan keadilan yang dilakukan oleh walikota. Harapan PKL akan keadilan merupakan potensi terpendam yang bisa diubah menjadi motor penggerak resistensi yang mempunyai *power* yang sangat dahsyat. Dengan demikian, gerakan yang dilakukan oleh PKL digagas dalam rangka perjuangan melawan ketidakadilan. Tidak mengherankan jika ada LSM yang menyerukan kepada PKL untuk melawan ketidakadilan memperoleh sambutan yang luar biasa. Prinsip rasa senasib-sepenanggungan yang dikibarkan oleh tokoh-tokoh PKL yang berada dalam wadah paguyuban PKL menjadikan resistensi PKL menjadi kuat. Resistensi yang demikian, akhirnya mampu menguras dana dan tenaga Pemkot yang begitu besar.

Membaca uraian di atas, dapat dipahami bahwa pergulatan gigih PKL yang muncul ke permukaan adalah rasionalisasi perlawanan, sebagai hasil konfigurasi perlawanan sehari-hari yang dilakukan secara profesional dan bersifat *nonviolence* yang selama ini telah sangat kokoh mengakar dan mendarah daging dalam kehidupan PKL. Tindakan terorganisasi dalam skala luas tampaknya merupakan faktor penting dan menentukan bagi kelangsungan hidup PKL di Surabaya. Gerak dinamis untuk mempertahankan diri itu dilakukan seirama dengan proses menguatnya represi Pemkot yang kurang menguntungkan bagi perputaran roda ekonomi PKL karena Pemkot melengkapi represinya dengan berbagai senjata Perda yang

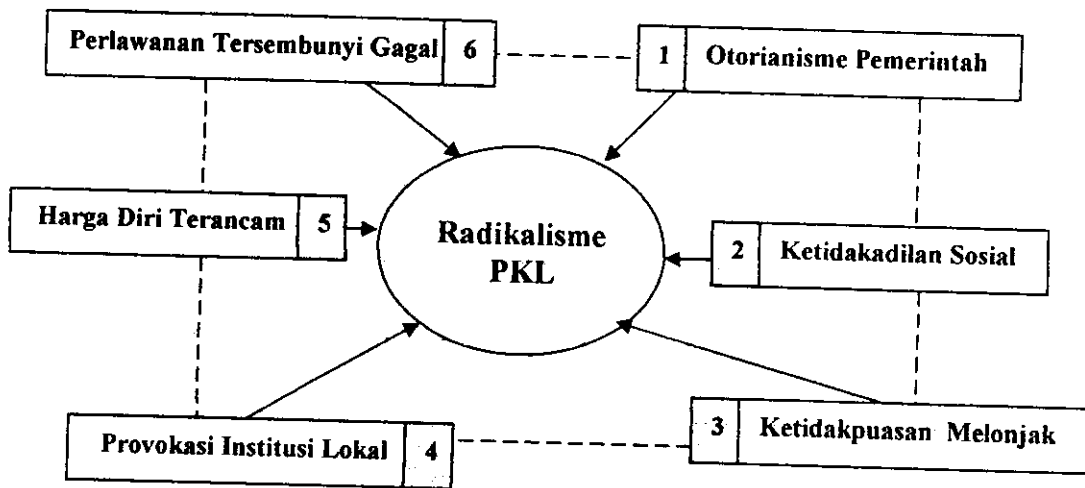
---

pernah dipikirkan dengan matang. Walhasil, dari sekian ratus strategi yang direncanakan Tom, masih bisa dengan mudah diatasi oleh Jerry, si tikus coklat.

sama sekali tidak berpihak pada PKL. Senjata tersebut bersifat mematikan dan beramunisi pasal-pasal yang bisa meracuni kehidupan PKL. Meskipun demikian, idiom main kucing-kucingan yang dipraktikkan PKL merupakan bentuk pertahanan yang paling 'pas' dan cemerlang untuk menahan semua pukulan itu.

Kekerasan biasanya terlebih dahulu muncul dari pihak Satpol PP atau pemerintah. Sementara itu, kekerasan dari pihak PKL muncul ketika mereka terdesak sebagai bentuk mempertahankan diri. Namun pada dasarnya strategi *non-violence* itulah yang menjadi andalan PKL dalam melakukan perlawanan. Hanya saja, strategi ini luntur ketika setiap hari tererosi karena tergerus oleh aksi kakak pinggang Satpol PP dan hempasan image buruk terhadap keberadaan PKL yang dianggap sebagai biang kekumuhan, ketidaktertiban, dan kemacetan lalu lintas. Bila sudah sampai pada rakitan sosial di mana kepentingan-kepentingan materi yang harus ditopang oleh PKL sulit untuk dipenuhi, maka dengan modal tekad yang dimiliki, mereka akan melakukan perlawanan dengan cara apa pun agar bisa tetap hidup dalam sistem yang ada.

Proses munculnya perlawanan radikal yang dilakukan PKL terhadap Pemkot dapat digambarkan sebagai berikut.



Skema 7.1  
Sebab-sebab Munculnya Radikalisme PKL

Kesadaran akan pentingnya menggunakan bentuk-bentuk perlawanan alternatif sering mengalahkan bentuk-bentuk perlawanan secara kolektif, terbuka, dan formal. Para PKL memilih perlawanan secara alternatif, karena ada beberapa sebab. *Pertama*, perlawanan secara resmi selalu dihambat dan ditekan sedemikian rupa sehingga PKL benar-benar bertekuk lutut. *Kedua*, para PKL sengaja memilih perlawanan alternatif biar PKL dianggap sebagai anak yang “baik”, “penurut”, mudah dikendalikan sehingga tidak ada adu fisik antara PKL dan Petugas Satpol PP. *Ketiga*, perlawanan secara alternatif juga dipilih oleh PKL agar bentuk perlawanannya bisa diterima secara sosial, dalam arti norma-norma dan praktik-praktik menghormati Satpol PP yang sedang bertugas. Praktik menghormati Satpol PP yang sedang bertugas ini juga menjauhkan PKL dengan bentuk-bentuk perlawanan secara lebih keras dan terbuka.

Begitu juga LSM dalam melakukan advokasi sering memilih menggunakan cara alternatif karena ketika mereka melakukan tindakan yang terbuka maka mereka akan dibatasi oleh sistem politik Pemerintah Kota yang menekan. Namun perlawanan yang dilakukan oleh LSM bersama PKL masih memiliki ciri sebagai upaya-upaya kolektif dan terencana. Dengan kata lain, perlawanan secara individual ini lebih banyak sebagai tindakan spontan yang



bersisian/berdampingan dengan aksi-aksi individual dengan menggunakan konfrontasi tidak langsung. Bagi Korten (1992: 124), perlawanan yang demikian itu dianggap sebagai kepasrahan terhadap institusi dan konsesus *status quo*.

Dengan kata lain, bisa tetap hidup dengan ketekunan dan kreativitasnya. Menurut Hobshawn (1973: 12), tujuan perlawanan adalah untuk menjalankan sistem demi kerugian minimal bagi dirinya. Perlawanan dengan tujuan bisa memukul balik, kemudian bisa menghasilkan negosiasi tentang berbagai hal yang tidak sesuai antara PKL dan Pemkot, dan dalam waktu tertentu dapat mempengaruhi kebijakan sistem yang sedang berjalan.

Berdasarkan data yang ada, ada lima hal yang berkaitan dengan perlawanan PKL. *Pertama*, secara politis perlawanan PKL berpotensi untuk menang dan membuahkan hasil. Kemenangan itu akan bisa diperoleh manakala perlawanan PKL tidak berupa perjuangan adu fisik dengan Pemkot, tetapi dimulai dari satu kesadaran bersama terhadap tindakan Pemkot yang selama ini represif. *Kedua*, benih-benih kesadaran untuk melakukan perlawanan terhadap Pemkot akan tumbuh manakala berbagai tindakan Pemkot yang benar-benar merugikan dirinya atau dirasa sangat menyentuh hati PKL diperlihatkan secara jelas. *Ketiga*, setelah kesadaran bersama tumbuh, PKL akan mudah sekali digerakkan melalui proses mobilisasi massa PKL. Mobilisasi massa ini akan efektif manakala diarahkan pada bentuk partisipasi aktif. *Keempat*, setelah gerakan PKL mengarah pada partisipasi yang kokoh maka faktor dominan yang harus ada adalah kesadaran bahwa mereka sedang memperjuangkan hak yang semestinya diperoleh.

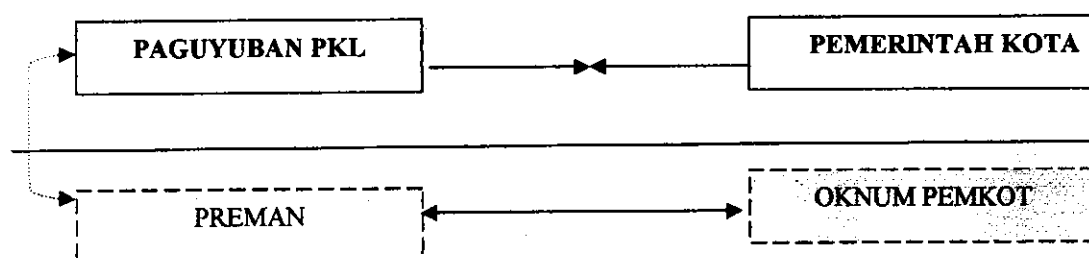
Efektivitas perlawanan yang dilakukan oleh PKL sangat bergantung pada keselarasan penampilan. Perlawanan yang dipilih oleh PKL adalah perlawanan yang paling efektif menurut PKL.<sup>61</sup> Apabila, perlawanan secara tersembunyi dengan melakukan tindakan

---

<sup>61</sup> Bentuk perlawanan yang diproduksi oleh salah satu kelompok PKL bisa jadi direproduksi oleh kelompok PKL di tempat yang lain, dengan catatan, bentuk perlawanan yang direproduksi itu efektif. Ketika bentuk perlawanan itu ternyata tidak cocok dengan situasi dan kondisi yang ada, PKL akan memproduksi bentuk perlawanan yang berbeda.

berpura-pura menyingkir dari tempat yang dilarang kemudian mangkal kembali dianggap lebih efektif daripada eker-ekeran dengan petugas, maka perlawanan dengan cara menyingkir itulah yang akan dipilih PKL. PKL menghindari eker-ekeran dengan petugas karena dengan eker-ekeran kemungkinan fisik disakiti oleh petugas, bahkan barang dagangan yang dimiliki bisa disita petugas.

Perlawanan dengan menggunakan dua organisasi antara organisasi yang formal sebagai payung dengan organisasi bawah tanah yang tertanam secara rapih, mungkin lebih cocok mendapatkan bocoran tentang jadwal penataan. Kedalaman organisasi yang tertanam rapi itu mungkin sebanding dengan kedalaman tujuan yang hendak dicapai oleh PKL dalam melakukan perlawanan.



Keterangan:

Paguyuban PKL : sebagai organisasi formal

Preman : sebagai organisasi bawah tanah (nonformal)

Skema 7.2

Interrelasi Paguyuban PKL, Pemerintah Kota, Preman dan Oknum Pemkot

Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa konflik yang terjadi antara paguyuban PKL dengan Pemerintah Kota Surabaya berkaitan dengan penataan PKL tidak identik dengan hubungan kerja sama yang terbina antara preman dengan oknum Pemerintah Kota Surabaya sehingga dapat dikatakan pada tataran terselubung hubungan tersebut saling menguntungkan. Paguyuban PKL sendiri dalam beberapa kasus merangkap sebagai preman yang mengatur “kerja sama “ dengan oknum Pemerintah Kota Surabaya.

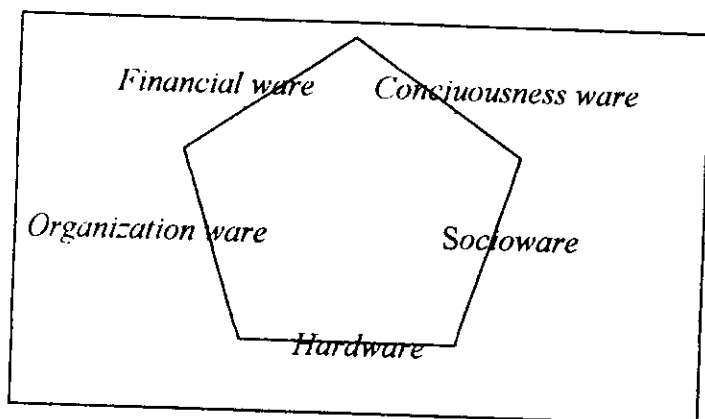
Kalau dibandingkan perlawanan petani, perlawanan PKL meskipun ada kemiripannya, tetap ada juga perbedaannya. Persamaannya antara lain dilakukan oleh orang-orang yang

mayoritas berpendidikan rendah dan tingkat penghasilannya rendah. Sedangkan perbedaannya adalah kalau perlawanan petani bercirikan secara fisik lemah, terisolasi, mudah dipatahkan, dan *powerless* (Cambers, 1983: 142).<sup>62</sup> Adapun PKL bercirikan secara fisik tidak lemah, tidak terisolasi, tidak mudah dipatahkan, *powerful*, mempunyai organisasi bawah tanah yang bergerak dengan koordinasi organisasi formal sebagai payungnya.

Dalam melakukan perlawanan PKL terlihat berada pada posisi yang menang, terbukti meskipun setiap hari PKL selalu ditertibkan, jumlah mereka bukan berkurang, bahkan malah bertambah. Sesuai dengan pengamatan dan wawancara yang telah dilakukan, ternyata PKL mempunyai strategi perlawanan sebagaimana strategi yang telah digunakan Amerika Serikat dalam melakukan perlawanan terhadap serangan musuh. Ada lima sarana yang semuanya saling mendukung satu sama lain. *Pertama, Financial ware*, yaitu kemampuan keuangan untuk menyogok petugas, lurah, dan camat agar tidak bersikap represif dan mau membocorkan setiap akan terjadi obrakan. *Kedua, consciousness ware*, yaitu kesadaran PKL untuk melakukan perlawanan. Kesadaran itu menciptakan rasa percaya diri PKL yang tinggi sehingga mereka berani melakukan perlawanan. *Ketiga, organization ware*, yaitu menggunakan sarana organisasi PKL yang kuat. Terbukti banyak sekali paguyuban PKL yang telah berdiri dan mereka tidak hanya menggunakan organisasi formal sebagai payung, tetapi juga organisasi bawah tanah. *Keempat, social ware*, di sini PKL juga menggunakan sarana sosial, yakni menggalang kekompakan sosial antara PKL yang satu dengan yang lain yang senasib dan sepenanggungan. *Kelima, hardware*, di sini PKL menggunakan perangkat keras berupa senjata meskipun senjata yang digunakan bukan yang sesungguhnya tetapi menggunakan senjata sehari-hari berupa main kucing-kucingan. Kelima kekuatan yang

<sup>62</sup> Pendapat Cambers (1983: 142) ini berdasarkan pada pengamatan terhadap perlawanan petani pemilik tanah dan bukan pemilik tanah. Pada kedua pengamatan itu, Cambers menyimpulkan bahwa, tidak semua kelompok tani adalah sama, begitu juga strategi gerakan mereka. Bahkan di satu daerah yang sama mungkin saja nampak perbedaan yang kontras antara strategi gerakan petani pemilik tanah dengan petani yang tidak bertanah. Walaupun demikian ada perbedaan karakteristik kedua nya, yaitu: miskin, secara fisik lemah, terisolasi, mudah dipatahkan, dan *powerless*.

dimiliki oleh PKL sehingga perlawanan yang dilakukan terlihat kuat dapat digambarkan sebagai berikut.



Skema 7.3

Prisma Pentagon Tentang Berbagai Kondisi yang Dibutuhkan untuk Kesuksesan Perlawanan PKL

Diadaptasi dari: *A Pentagon Prism with Necessary Condition fo Policy Succes* (Peter Nijkamp dalam Pernia, 1994: 279)

Kalau melihat bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan oleh PKL, ternyata perlawanan PKL mempunyai ciri yang berbeda dengan perlawanan petani. Perlawanan PKL pada umumnya memiliki ciri-ciri gerakan yang berbeda dengan gerakan petani, mengingat gerakan petani biasanya bercirikan (1) daerah geraknya tidak luas, dalam arti hanya meliputi beberapa desa saja, (2) sering terpisah-pisah artinya tidak ada konsolidasi di antara gerakan-gerakan itu, (3) berumur singkat, karena sangat mudah ditumpas; begitu pemimpinnya atau penganjurnya dibuang ke luar daerah maka berakhirilah riwayat gerakan itu, (4) mempunyai ideologi sehingga mereka tidak mau berhubungan dengan pemerintah dan tidak mau membayar pajak. Adapun gerakan PKL mempunyai ciri-ciri (1) daerah geraknya luas seluruh kota, tidak hanya di jalur-jalur utama saja tetapi mencakup seluruh jalan yang ada di kota, bahkan di pinggiran kota pun mempunyai strategi yang sama dalam melakukan perlawanan, (2) ada konsolidasi di antara gerakan PKL yang satu dengan yang lain dan terikat oleh paguyuban PKL, (3) berumur panjang, karena sulit sekali bagi Pemkot untuk menumpas, (4) ada strategi main mata (kongkalikong) dengan petugas. Beberapa sikap PKL yang patut

dicatat, yaitu (a) dilakukan tanpa kekerasan kecuali terpaksa, (b) bentuk perlawanan bersifat homogen meskipun tidak ada ideologi, (c) rajin main kucing-kucingan, rajin mengalah, taat pada aturan paguyuban, tak mengenal putus asa, (d) masih mau berhubungan dengan Pemkot misalnya dalam bentuk menyogok petugas, (e) berhasil dalam mempertahankan lokasi jualannya, (f) menghargai sesamanya (mempunyai rasa solidaritas yang sangat tinggi) bahkan ada semacam jaminan sosial dalam arti adanya perasaan senasib dan sepenanggungan yang disatukan oleh ikatan sosial persamaan daerah asal; dan (g) perlawanan tidak hanya dilakukan oleh laki-laki saja tetapi juga perempuan dan anak-anak.

Gerakan PKL pada dasarnya juga mempunyai persamaan dengan gerakan petani: (1) kedua tipe gerakan tersebut didukung oleh lapisan masyarakat bawah, (2) kelahirannya atas sebab-sebab ekonomi dan sosial, (3) kepemimpinannya terdiri atas golongan elit dari golongannya sendiri yang tidak masuk dalam lingkungan birokrasi pemerintah, (4) penolakan terhadap peraturan yang berlaku, dengan kata lain sebagai gerakan protes yang menempatkan diri sebagai lawan pemerintah, (5) lebih diarahkan pada kehidupan duniawi yang penuh kebahagiaan dan ketenteraman di masa sekarang dan yang akan datang, (6) lebih ditujukan untuk mengadakan perubahan kondisi sosial, ekonomi, dan politik di lingkungan masyarakat.

### **7.7 Dampak Penataan dan Perlawanan PKL**

Baik perlawanan maupun penataan semuanya mempunyai dampak, baik bagi birokrasi Pemerintah Kota, PKL, maupun masyarakat secara umum. Dampak penataan bagi PKL antara lain PKL menjadi resah, pendapatan PKL menurun, bahkan bisa sampai pada hilangnya mata pencaharian PKL. Selain itu, dampak penataan bagi PKL menjadikan mereka semakin kebal dengan penataan. Bagi birokrasi pemerintah, dengan adanya penataan berdampak positif yaitu terciptanya suasana tertib meskipun hanya untuk beberapa waktu. Selain itu juga akan berdampak negatif yaitu akan memicu terjadinya perlawanan PKL. Sedangkan bagi masyarakat umum, dengan adanya penataan PKL, masyarakat tidak lagi terganggu oleh

aktivitas PKL yang memenuhi areal trotoar, transportasi di jalan raya yang biasanya macet menjadi semakin lancar. Di sisi lain, masyarakat semakin jauh dengan barang-barang kebutuhan sehari-hari dengan harga murah.

Berkaitan dengan perlawanan PKL, perlawanan PKL juga berdampak baik bagi PKL itu sendiri, birokrasi pemerintah, maupun bagi masyarakat umum. Bagi PKL, dengan adanya perlawanan, akan timbul dampak positif maupun negatif. Dampak positifnya posisi PKL akan semakin diperhitungkan oleh aparat saat melakukan penertiban.

Selain itu, dampak perlawanan PKL adalah terbukanya kesempatan bagi PKL untuk melakukan dialog dengan Pemkot. Selama ini upaya dialog dalam rangka menemukan langkah konstruktif untuk menyelesaikan persoalan-persoalan PKL tidak pernah dilakukan, namun berkat adanya perlawanan yang gigih dari PKL, upaya dialog antara wakil PKL dan Pemerintah Kota bisa terwujud. Misalnya saja, akhir-akhir ini PKL diikutsertakan dalam pembahasan Surat Keputusan Walikota Surabaya yang akan digunakan untuk melaksanakan Perda. Pada awalnya yang diikutsertakan dalam pembahasan surat itu hanya PKL binaan, akan tetapi setelah kelompok PKL nonbinaan melakukan protes maka seluruh perwakilan paguyuban PKL diundang. Hanya saja proses dialog yang telah dilakukan antara PKL dan pemerintah hanya bersifat insidental belum melembaga. Hasil dialog yang telah dilakukan pun tidak bersifat mengikat Pemerintah Kota, dalam arti kebijakan yang diputuskan Pemerintah Kota belum tentu sebangun dengan hasil pembicaraan bersama yang telah dilakukan.

Dampak negatif dari proses perlawanan yang dilakukan PKL adalah terjadinya konflik dalam organisasi PKL itu sendiri, di mana tokoh-tokoh PKL saling berebut pengaruh. Bagi birokrasi pemerintah, adanya perlawanan PKL akan meningkatkan tingkat represi dan sangsi yang ditcrapkan oleh Pemerintah Kota yang diwujudkan dalam bentuk peraturan maupun aplikasi di lapangan. Perlawanan yang dilakukan oleh PKL juga berdampak pada sikap

Pemkot yang antipati terhadap PKL. Sikap antipati terhadap PKL semakin menjadi ketika ada kasus kekerasan yang merugikan Satpol PP seperti pelemparan pot bunga, menyabetkan clurit, pembakaran mobil Satpol PP, dan berbagai kasus kekerasan lain yang dilakukan oleh PKL. Dengan peristiwa itu pemerintah betul-betul memposisikan PKL sebagai musuhnya.<sup>63</sup> Dalam hal ini pemerintah memposisikan diri sebagai penguasa wilayah yang merasa berhak mengusir siapa saja yang berada di wilayahnya secara ilegal. Sikap antipati ini kemudian berdampak pada pemahaman Pemkot bahwa PKL merupakan penyakit sosial yang harus dihilangkan.

Dengan pemahaman Pemkot yang demikian, maka Pemkot akan selalu berusaha melumpuhkan setiap upaya perlawanan yang dilakukan oleh PKL. PKL sama sekali tidak diberi ruang gerak yang semestinya, terutama pada jalur-jalur protokol yang nota bene sangat ramai dan sangat cocok untuk usaha PKL. Pemerintah dalam hal ini juga bisa dimaknai telah menempatkan suara-warganya dalam bingkai formalitas dan pelibatan *an sich* tanpa memperhatikan hak warganya untuk menentukan arah yang lebih baik bagi kotanya. Sikap antisipasi ini pada dasarnya mengindikasikan bahwa pemerintah telah terjebak dalam paradigma yang salah dalam memahami eksistensi para PKL tersebut. Pemerintah Kota Surabaya hendaknya menempatkan PKL dalam bingkai aset ekonomi yang membutuhkan ruang untuk lebih berdaya. Oleh karena itu, perlu dirumuskan kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pemberdayaan.

Bagi Pemkot, dampak perlawanan yang dilakukan oleh PKL juga menyebabkan hasil penataan tidak maksimal. Hasil penataan yang tidak maksimal itu disebabkan oleh (1) PKL hanya mengikuti perintah petugas pada saat petugas ada di tempat, setelah itu PKL kembali berjualan lagi. Petugas selalu menggunakan pendekatan represif bukan persuasif. (2) Pemkot

---

<sup>63</sup> Kasus pengrusakan dan pembakaran mobil Dinas Satpol PP Kota Surabaya merupakan bukti telah terjadi solidaritas internal dari para PKL untuk bersama-sama menghadapi kekuatan yang selama ini memposisikan PKL sebagai musuh pemerintah kota Surabaya. Pembakaran juga menunjukkan bahwa selama ini pemerintah

belum menemukan model penataan yang komprehensif. (3) Fungsi pengawasan masih sangat lemah.

Bagi Pemerintah Kota, adanya perlawanan PKL juga akan meningkatkan anggaran penertiban. Hal itu patut dipahami mengingat salah satu aspek yang merupakan faktor penting dalam penataan PKL oleh pemerintah adalah kucuran dana APBD yang dialokasikan untuk biaya operasional penertiban. Rata-rata Pemkot Surabaya telah mengeluarkan dana sebesar Rp. 3-4 miliar/tahunnya hanya untuk biaya operasi penertiban PKL.

Bagi masyarakat dengan adanya perlawanan PKL, masyarakat akan tetap dihadapkan pada kekumuhan dan kesemrawutan lalu lintas. Perlawanan PKL itu juga semakin meneguhkan keyakinan masyarakat bahwa PKL memang sebagai biang kekumuhan, kesemrawutan, dan kemacetan lalu lintas. Akan tetapi bagi pengguna jasa PKL, perlawanan PKL memberi kemungkinan kepada mereka untuk tetap mendapatkan barang kebutuhan sehari-hari dengan harga murah.

Melihat berbagai dampak penataan dan perlawanan yang dilakukan oleh PKL, ada beberapa solusi yang bisa dirumuskan dalam penelitian ini, yaitu (1) perlu adanya komunikasi dua arah yang mampu memecahkan berbagai persoalan berkaitan dengan penataan PKL. Dengan komunikasi yang baik, akan tercipta kesamaan pemahaman akan tata ruang dan model penataan yang diinginkan kedua belah pihak. Begitu juga dengan komunikasi yang baik, akan terhindar perbedaan pandangan mengenai tata ruang kota dan model penataan yang hendak dilakukan. Dengan komunikasi dua arah yang seimbang, akan muncul kesepahaman antara kedua belah pihak, sekaligus akan tumbuh partisipasi dari bawah dalam proses pembuatan kebijakan yang mengatur PKL. Ketika PKL merasa bahwa model atau konsep penataan yang dilakukan berasal dari dirinya, maka tidak ada alasan bagi PKL untuk melanggar proses penataan itu. (2) Dalam format penataan ruang, perlu solusi alternatif yang

---

tidak menempatkan dirinya sebagai pelayan publik yang berusaha memenuhi berbagai keinginan masyarakatnya. Kejadian itu juga bisa bermakna bahwa selama ini pemerintah telah menggunakan pendekatan kekuasaan.



memberi ruang yang khusus diperuntukkan bagi PKL. Misalnya saja, bagi setiap penanggung jawab pusat-pusat perbelanjaan, diwajibkan memberi ruang khusus untuk PKL. (3) Dalam sistem ekonomi, PKL perlu mendapat ruang yang jelas, sehingga bisa diperhitungkan dalam proses pembuatan kebijakan. Ketika PKL tidak mendapat ruang dalam struktur atau strata ekonomi, maka keberadaannya tidak akan pernah diperhitungkan dalam pembuatan kebijakan ekonomi. Sebaliknya, ketika PKL mendapat ruang yang jelas dalam struktur ekonomi, maka keberadaannya akan selalu diperhatikan dalam proses pembuatan kebijakan.

### 7.8 Organisasi dan Mobilisasi Gerakan

Menurut Haynes (2000), untuk melakukan gerakan perlu kelompok aksi yang terdiri atas sejumlah populasi yang relatif besar, yang berpotensi untuk melakukan perubahan. Hal ini dapat dipahami mengingat faktor organisasi merupakan wadah bertemunya pemimpin dengan anggota. Gerakan perlawanan diasumsikan tidak akan dapat terjadi bila tidak ada organisasi dan pemimpin yang menggerakkannya. Dengan begitu, ledakan gerakan kolektif PKL di Surabaya terjadi karena ada organisasi yang mewadahi dan pemimpin kelompok aksi yang berusaha menyuarakan dan mengejar apa yang menjadi tujuan mereka

Lahirnya pemimpin-pemimpin gerakan membuat arah kesadaran PKL itu terfokus dengan jelas. Tumbuh kepercayaan diri yang kuat di antara PKL bahwa selama ini mereka telah diinjak-injak haknya. Kesadaran itu tentu tidak muncul tiba-tiba, akan tetapi, perlu pendampingan dan dukungan moral. Selain itu juga perlu adanya rasa kebersamaan yang tinggi di antara sesama PKL.

Paige (1975) dalam hal ini menyatakan bahwa kelas bawah sering tidak memiliki ide untuk mewujudkan bentuk perlawanan meskipun potensi perlawanan itu sendiri terpendam di dalam *collective conscience* yang laten, kecuali ada intervensi dari luar yang berpotensi menggerakkan kelas bawah dalam suatu bentuk perlawanan tertentu. Pandangan Paige sangat mungkin berlaku dalam fenomena perlawanan PKL di kota Surabaya karena para PKL tidak

akan berani melakukan perlawanan secara terang-terangan meskipun keberadaan mereka terusik. Mereka baru berani mengadakan perlawanan setelah ada yang menggerakkan.

Ketika mencermati esensi keterlibatan dan partisipasi organisasi PKL tampak bahwa organisasi-organisasi PKL lebih menekankan upaya mencari dan menemukan cara membujuk PKL untuk memahami atau menerima satu gambaran yang menurut organiser adalah yang terbaik bagi PKL untuk bisa dilakukan yaitu dengan cara melakukan provokasi yang dibungkus dengan istilah "pembentukan paguyuban". Melalui strategi ini, paguyuban akan dapat menghasilkan gerakan perlawanan PKL yang berkemampuan utama melakukan aksi protes atau demonstrasi besar-besaran, bahkan kalau terpaksa melakukan tindakan anarkis yang merugikan banyak pihak.

Paguyuban yang terbentuk menjadikan PKL sebagai penerima jasa baik yang kedudukannya lebih rendah. Sebaliknya, organiser adalah pihak yang lebih tinggi kedudukannya, lebih pintar, lebih mampu, dan lebih tahu akan kebutuhan PKL, dan bahkan berani mengklaim atas nama PKL. Organisr model ini masuk dalam arak-arakan PKL dengan menumpang isu menolak penggusuran, relokasi, dan Perda yang mengatur PKL. Organisr mendukung sepenuhnya terhadap isu yang diperjuangkan PKL. Untuk merebut hati PKL, organiser segera menjadikan dirinya sebagai orang yang prihatin dengan penderitaan PKL, terbukti dalam rapat-rapat atau demonstrasi yang diadakan untuk memprotes ketiga hal di atas, selalu berdiri pada barisan paling depan dan berbicara paling lantang menyerukan pernyataan atas nama PKL.

Pengorganisasian model ini mendapat simpati yang cukup besar dari massa PKL yang berada dalam situasi kekecewaan yang terpendam cukup lama akibat sistem pemerintahan perkotaan yang sebelumnya tidak pernah memperhatikan dan melindungi kepentingan PKL. Pemimpin-pemimpin yang ada berperan menebar benih-benih perlawanan di kalangan PKL. Mereka melakukan penghasutan kepada PKL agar tidak mudah menyerah. Para pemimpin

juga memberi strategi yang ampuh untuk mampu mengelabui petugas, termasuk melakukan propaganda untuk melawan dengan cara kucing-kucingan.

Sayangnya, organisasi PKL yang ada selama ini dijadikan sebagai sumber penghasilan bagi pengurusnya. Meskipun paguyuban itu berusaha menyerukan kepentingan PKL, perjuangan yang dilakukan pengurus tidak akan bersifat murni. Paguyuban tersebut lebih berorientasi pada pendapatan yang akan diperoleh daripada pencapaian tujuan paguyuban yang dicita-citakan bersama. Paguyuban tersebut telah merasa berhasil memperjuangkan aspirasi anggota ketika lokasi berjualannya aman dari penggusuran, berkat iuran yang telah dikeluarkan untuk membeli kekuasaan Satpol PP, lurah, dan camat.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami jika suatu wilayah padat PKL sudah terbentuk paguyuban PKL, dan dari paguyuban itu telah menarik iuran keamanan, yang alokasinya untuk disetor kepada pengurus paguyuban, oknum-oknum pegawai kelurahan, oknum-oknum pegawai kecamatan, oknum Satpol PP atau bahkan oknum militer dan kepolisian, maka wilayah tersebut sudah sulit untuk ditertibkan. Meskipun ada penertiban secara gabungan, penataan hanya akan berdampak kecil pada ketertiban PKL. Dengan kata lain, suasana tertib untuk daerah itu tidak akan berumur panjang.

Petugas Satpol PP, camat atau trantip kecamatan, dan lurah yang menjadikan paguyuban PKL sebagai sumber penghasilan akan mengalami kesulitan melakukan penertiban yang ada di wilayahnya. Mereka akan tutup mata ketika ada PKL yang membanjiri wilayahnya. Mereka akan cuci tangan ketika PKL digaruk oleh petugas gabungan. Mereka akan tutup mata kembali ketika para PKL yang digaruk tersebut berjualan kembali menempati posisi semula. Mereka akan ambivalen dalam bersikap. Kepada struktur pemerintah di atasnya selalu berjanji akan menertibkan PKL 'nakal' yang tidak menaati peraturan. Akan menggunakan cara persuasif sampai represif berupa penyitaan KTP termasuk barang dagangan kepada PKL yang susah diatur. Sementara itu, kepada PKL mereka mengatakan

tolong jaga kebersihan, jaga ketertiban, jangan melawan setiap ada penertiban, hormati petugas. Sikap seperti inilah yang selalu dimainkan dalam rangka mencari selamatnya sendiri. Selamat dari sorotan atasan dan selamat secara ekonomi karena mendapat 'penghasilan tambahan' yang bisa digunakan untuk biaya bensin mobil trantib.

Organisasi PKL yang ada juga berusaha merebut hati PKL dengan pendekatan ekonomi, seperti rombongan, tendanisasi, atau model penataan yang lainnya. Kehadiran organiser ini tampaknya mampu 'memenuhi' kebutuhan jangka pendek PKL. Pada awalnya organiser merekrut kelompok inti, yaitu tokoh-tokoh PKL yang bisa membantu mencapai tujuan yang hendak diperjuangkan. Pengorganisasian model ini bertujuan bagaimana PKL dalam berbisnis dapat terjaga kesinambungannya. PKL termotivasi kehadiran organiser untuk menerima perlindungan usaha. Anehnya PKL tidak menyadari bahwa upaya yang dilakukan oleh organiser ini menjadikan PKL mempunyai rasa kebergantungan terhadap fasilitas "keamanan sementara" yang diberikan. Kepentingan PKL menjadi semakin sempit karena cita-cita PKL hanya sekadar mendapatkan rasa aman, tanpa mempunyai cita-cita yang lebih tinggi, seperti misalnya diakui eksistensinya dan diberi berbagai fasilitas ruang yang layak, mempunyai kesempatan untuk mendapatkan fasilitas modal dari pemerintah, dan sebagainya. Selain itu, ada juga organisasi PKL "plat merah" yang dibentuk oleh pemerintah, seperti paguyuban PKL binaan. Organisasi PKL seperti ini berfungsi sebagai "tangan-tangan kanan pemerintah" yang dijadikan objek pembinaan.

Melihat realitas di atas, organisasi PKL yang selama ini berkembang di Surabaya selalu bergerak pada dua spektrum tersebut. Idealnya suatu pola pengorganisasian semestinya bergantung pada PKL itu sendiri bukan pada para organisernya, sebab apa pun kepentingan organiser, cenderung dipenuhi oleh motif sebab (*because motive*) dan motif tujuan (*in order to motive*) yang semuanya itu belum tentu benar-benar sesuai dengan kebutuhan PKL. Orientasi apapun yang ada dalam benak organiser seyogyanya mampu mendorong PKL

memanfaatkan proses pengorganisasian yang ada menjadi media untuk meningkatkan kemandirian dalam arti sesungguhnya. Kesetiaan PKL terhadap organiser hendaknya hanya terbatas pada komitmen dan konsistensi organiser dalam melakukan pengorganisasian untuk mengkonsolidasikan sumber-sumber kekuatan PKL, bukan merupakan suatu hal yang berada di atas segala-galanya. Sumber-sumber kekuatan dalam memperkuat barisan berupa organisasi PKL yang kuat pada saatnya dapat dipakai untuk mempersatukan PKL memperjuangkan hak dan martabat PKL untuk mendapatkan hak yang layak mereka dapatkan sebagai penduduk kota.

Melihat realitas di atas, dibutuhkan organiser PKL yang benar-benar berupaya mendorong PKL mencari, menemukan, dan merumuskan sendiri apa yang terbaik untuknya dan memberi kesempatan kepada PKL secara kolektif bergerak bersama untuk mewujudkan hal-hal yang sudah dirumuskan sebelumnya. Dengan kata kunci bahwa upaya ini merupakan wujud proses penyadaran secara kolektif untuk melakukan pembelajaran tanpa henti dan menemukan berbagai prakarsa yang terorganisasi sehingga benar-benar menghasilkan paguyuban PKL yang benar-benar berbasis PKL. Sementara, paguyuban idealnya tidak hanya menghasilkan gerakan perlawanan PKL yang hanya mampu melakukan aksi protes atau demonstrasi melainkan mampu mengubah sistem dengan memelopori perubahan tata nilai di dalam komunitas PKL sehingga lebih akomodatif dan sesuai dengan tujuan gerakan.

Dengan demikian, model organiser yang dibutuhkan oleh PKL adalah organiser yang menjadikan PKL sebagai tuan atas dirinya sendiri. Organisr bersikap sebagai pelayan dan pendorong. Keterlibatan PKL tidak hanya secara fisik tetapi juga pemikiran dan prakarsa. Organisr tersebut hanya berperan sebagai katalisator keberdayaan PKL, bukan mengeksploitasi PKL dengan dalih pemberdayaan. Menurut konsep Davidson sebagai mana dikuti Maulidin (2001: 33-34), pemimpin gerakan haruslah memiliki kedekatan hubungan dengan basis massa. Kondisi serupa pernah diteliti oleh Huntington (1968: 303) yang melihat

indikasi perbedaan revolusi petani Cina dengan pemberontakan-pemberontakan petani sebelumnya, bukan karena petani Cina berubah tetapi karena intelektual yang menjadi pemimpin gerakan memiliki komitmen bersama sebagai sesama kelompok tertindas. Komitmen ini lahir sebagai satu dialog alamiah antara keduanya, kelompok intelektual merasa belajar banyak dari petani, begitu juga sebaliknya.

Model pengorganisian yang mampu mendorong PKL melaksanakan proses 'belajar mendengar' satu sama lain dengan meningkatkan pemanfaatan komunikasi tradisional yang ada misalnya obrolan di kedai, di samping media komunikasi modern lainnya, sehingga PKL mampu dengan mandiri memunculkan opininya sendiri.

Model pengorganisasian seperti itu juga bertujuan membangun kesadaran PKL untuk menemukan resolusi konflik secara damai dan melembaga. Dengan cara melembaga, duduk bersama untuk mendapatkan kesepahaman, lepas dari konflik, dan bersifat elegan, maka berbagai gerakan PKL dapat benar-benar terwadahi

### **7.9 Pihak-Pihak yang Berkoalisi dengan PKL**

Keberadaan PKL di satu sisi dibutuhkan banyak orang, tetapi di sisi lain tidak diharapkan Pemerintah Kota. Keberadaan PKL dibutuhkan banyak orang karena mereka melayani kepentingan banyak orang sehingga ketika Pemerintah Kota hendak menghilangkan keberadaan PKL, maka yang merasa dirugikan bukan hanya PKL semata, tetapi juga banyak orang. Dengan banyaknya orang yang dirugikan, maka ketika Pemerintah Kota hendak menghilangkan keberadaan PKL, tentu akan mendapat perlawanan dari berbagai pihak. Pihak-pihak yang melakukan perlawanan bukan hanya dari kalangan PKL itu sendiri, tetapi juga dari beberapa pihak yang selama ini merasa diuntungkan dengan keberadaannya. Pihak-pihak yang merasa diuntungkan melakukan koalisi dengan PKL. Bentuk koalisi antara PKL dengan pihak di luar PKL berlainan satu sama lain. Ada koalisi politik, koalisi ekonomi-politik, dan koalisi ekonomi.

*Pertama*, koalisi politik dilakukan antara PKL bersama LSM dan mahasiswa. Tujuan mereka melakukan koalisi agar keberadaan PKL diakui, diberi ruang, suaranya diperhatikan, dan diikutsertakan dalam proses pembuatan Peraturan Daerah yang mengatur PKL. Koalisi ini secara riil dapat dilihat pada saat PKL melakukan demonstrasi bersama LSM dan mahasiswa. Selain itu juga dapat dilihat pada saat PKL melakukan proses negosiasi melalui lobi, surat-menyerat secara formal, dan berbagai pendekatan lain yang secara politik bertujuan agar eksistensi PKL diakui.

Dalam koalisi ini struktur yang ada adalah sebagai berikut. LSM membawahi beberapa PKL. Pada saat yang sama PKL juga mendapat advokasi dari mahasiswa. Dengan struktur seperti itu, mekanisme yang terjadi adalah sebagai berikut. Ketika nasib PKL sangat terpuruk, di mana eksistensi mereka tidak diakui, sering ditertibkan, tidak diberi ruang, suara mereka terbungkam, maka lahirlah sebuah Paguyuban PKL yang difasilitasi oleh LSM. Untuk memperkuat barisan, LSM membuka peluang bagi mahasiswa untuk bersama-sama memperjuangkan aspirasi PKL.

*Kedua*, koalisi ekonomi-politik. Koalisi ini dilakukan antara PKL, preman, Satpol PP, RT/RW, lurah, dan camat. Koalisi mereka dikatakan ekonomi-politik, karena tujuan PKL bekerja sama dengan preman untuk menyogok Satpol PP, RT/RW, lurah, dan camat dengan tujuan agar usaha mereka "diizinkan" dan apabila mereka melakukan penataan tidak terlalu keras, bahkan kalau perlu memberitahukan terlebih dahulu ketika akan ada operasi penertiban.

Dalam koalisi ini, struktur dan mekanisme yang terjadi sebagai berikut. Preman membawahi beberapa PKL. Kemudian para PKL menarik iuran "keamanan" yang sebagian digunakan untuk menyogok Satpol PP yang hendak melakukan penertiban. Para preman ada juga yang mendatangi RT/RW, lurah, bahkan camat untuk meminta "izin" dengan menyerahkan sebagian hasil iuran PKL secara rutin tiap bulan. Dengan mekanisme seperti itu, usaha PKL mendapat "izin" dan ketika Satpol PP melakukan penertiban, mereka bertindak

dengan cara yang halus dan tidak terlalu represif. Bahkan tidak jarang, ketika telah terjalin hubungan yang harmonis, pada saat Satpol PP hendak melakukan penertiban, ada pihak yang membocorkan rencana itu, kemudian PKL sudah mengosongkan stan sebelum terjadi penertiban. Di satu sisi Satpol PP tidak terlalu bersusah payah melakukan penertiban (*tidak perlu eker-ekeran, atau tarik-menarik barang*), di sisi yang lain, PKL tidak menanggung rugi akibat tindakan penertiban tersebut.

*Ketiga*, koalisi ekonomi. Koalisi ini dilakukan oleh PKL bersama dengan produsen, sektor formal, grosir, buruh, pemodal, dan preman yang menyediakan tempat untuk jualan. Tujuan mereka melakukan koalisi hanya semata-mata demi keuntungan materi. Tidak ada kepentingan politik yang mengarah pada tujuan agar eksistensi PKL diakui, maupun tujuan yang lain. Belum pernah ada gerakan PKL bersama buruh, produsen, sektor informal, para pemodal, dan grosir melakukan demonstrasi bersama menolak penataan PKL yang dilakukan oleh Pemerintah Kota.

Dalam koalisi ini struktur yang dibangun adalah sebagai berikut. Produsen membawahi beberapa grosir. Grosir membawahi beberapa pemodal besar. Pemodal besar membawahi beberapa PKL. PKL mempunyai pelanggan dari para buruh sektor formal, masyarakat umum, sopir, dan pekerja rendahan lainnya.

Dengan struktur koalisi tersebut ada mekanisme yang dibangun yakni, produsen membuat barang-barang dengan harga murah. Barang-barang tersebut disebarluaskan oleh grosir, kemudian barang-barang tersebut dibeli oleh PKL atau para pemodal (seperti pesawat telepon), selanjutnya dibeli oleh buruh-buruh dari sektor formal, masyarakat umum, dan para pekerja rendahan lainnya.

Ketiga jenis koalisi tersebut, apabila ditabulasikan akan tampak sebagai berikut.



Tabel. 7.6  
Jenis-jenis Koalisi yang terjadi di Sektor Informal PKL

Jenis Koalisi	Pihak yang berkoalisi	Tujuan
Koalisi Politik	PKL + LSM + Mahasiswa	Agar eksistensi PKL diakui, diberi ruang secara memadai, didengarkan suaranya dan diikutsertakan dalam proses pembuatan keputusan.
Koalisi Ekonomi-politik	PKL + Preman + Satpol PP + RT/RW + Lurah + Camat	Agar memberi "izin" dan bila terpaksa melakukan penertiban tidak terlalu represif, bahkan memberi tahu terlebih dahulu sebelum ada penertiban.
Koalisi ekonomi	PKL + Sektor Formal + Produsen barang + Grosir + Pemodal + Buruh	Agar sama-sama memperoleh keuntungan secara ekonomi

Koalisi antara PKL, buruh, produsen, dan sektor formal pada dasarnya sangat membantu ekonomi kota. Dengan kata lain, PKL merupakan penyangga sektor formal, mengingat PKL dapat meringankan mereka dalam membayar tenaga kerja. Hal ini terjadi karena pada umumnya karyawan yang bekerja di sektor formal membeli makanan di sektor informal dengan harga yang relatif murah. Seandainya sektor informal PKL tidak ada, karyawan sektor formal terpaksa makan di restoran yang akan menyebabkan pengeluaran bertambah. Tentu lama-lama biaya itu akan diganti dengan kenaikan upah. Apabila tuntutan itu tidak dipenuhi tentu akan mengakibatkan gejolak perburuhan yang bisa mengakibatkan masalah sosial yang lebih besar. Selain itu, produsen barang yang biasanya didistribusikan oleh PKL seperti kaos, celana, barang-barang aksesoris, VCD mengalami penurunan omset. Para grosir yang biasanya mendistribusikan barang dari produsen ke PKL pun kehilangan pendapatan. Jadi, adanya sektor informal PKL telah memungkinkan sebagian unit usaha di sektor formal, yang termasuk tidak efisien, tetap bertahan. Seandainya sektor informal tidak ada, dapat diperkirakan bahwa banyak unit usaha di sektor formal yang tidak efisien akan gulung tikar.

Melihat betapa substansialnya fungsi PKL bagi ekonomi kota, tentunya PKL perlu diberi ruang baik ruang dalam arti *spacial* maupun ruang ekonomi sehingga tidak menempati trotoar yang bisa mengganggu ketertiban, kebersihan, para pejalan kaki, dan pengguna lalu lintas lainnya. Implikasi politiknya, PKL tidak sepatutnya dikucilkan dengan cara direlokasi dan diobrak. Kebijakan Pemerintah Kota yang selama ini selalu melakukan penataan dengan cara represif harus diubah dengan cara yang lebih menguntungkan semua pihak, tanpa ada pihak yang dirugikan, misalnya dengan menggalakkan program formalisasi PKL. Dalam program itu PKL yang ada dipinggir jalan ditarik ke stan-stan yang khusus disediakan untuk PKL. Selain itu, setiap pasar swalayan, diberi kewajiban untuk menarik PKL yang ada di sekitarnya dengan cara memberi tempat yang layak di dalam gedung mereka. Dengan perpindahan tempat itu, secara otomatis mengubah nama mereka dari PKL menjadi pedagang berstan di pasar swalayan. Kedudukan mereka lebih formal dan lebih bergengsi. Keberadaannya tidak lagi dianggap sebagai pengganggu lalu lintas, kebersihan, maupun ketertiban.

#### **7.10 Gambaran *Urban Hidden Economy* atas Keberadaan PKL**

Untuk menggambarkan berapa besar peran PKL dalam proses pendistribusian barang, menekan angka pengeluaran buruh kecil, tukang becak, supir, dan masyarakat secara umum, berikut disajikan hasil kalkulasi perputaran nilai rupiah dalam satu wilayah PKL RSUD dr. Soetomo. Kalkulasi satu wilayah itu apabila dikalikan jumlah wilayah yang ditempati PKL, tentu jumlahnya sangat besar.

##### **a. Jenis-jenis PKL di Sekitar RSUD dr. Soetomo**

Berdasarkan jenisnya, sektor informal yang ada di sekitar Rumah Sakit dr. Soetomo meliputi penjual mie, bakso, soto, sate, makanan, minuman, buah-buahan, bensin, tambal-ban, penjual air bersih, asongan makanan, dan asongan koran yang masuk ke ruang-ruang tunggu *poly*. Di antara penjual tersebut ada yang hanya berjualan pada waktu pagi hari, siang

hari, bahkan ada yang hanya buka pada malam hari. Namun, ada juga beberapa PKL yang buka hampir 24 jam seperti penjual barang kelontong, dan makanan. Secara lebih rinci jumlah berbagai PKL yang ada di sekitar lokasi pengamatan dapat ditabulasikan sebagai berikut.

Tabel 7.7  
Berbagai Jenis Sektor Informal yang Ada Disekitar Rumah Sakit dr. Soetomo

No	Jenis Dagangan	Jumlah Penjual	Jumlah Tenaga Kerja
1	Mie ayam/mie rebus/mie goreng/pangsit	5	10
2	Bakso	9	9
3	Soto ayam / daging	5	10
4	Sate ayam / kambing	1	1
5	Makan rames, nasi bebek, nasi goreng, nasi ayam goreng, dan lain - lain	13	39
6	Minuman (es, susu, kopi)	16	24
7	Makanan kecil (gorengan tahu, tempe, roti, dan lain - lain)	4	4
8	Kelontong (rokok, roti, sampho, makanan kecil, permen, aqua, the botol, sprite, coca cola, fanta, M-150, Kratingdaeng)	8	12
9	Buah - buahan	3	3
10	Asongan makanan	12	12
11	Asongan Koran	6	6
12	Penjual bensin	5	5
13	Tambal ban	5	5
14	Penjual bantal dan tikar	2	4
15	Bank plecit	2	2
16	Penjual air bersih untuk para PKL	2	2
Jumlah		96	148

Sumber : hasil pengamatan dan wawancara tanggal 27 Februari s.d. 2 Maret 2003

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa jumlah penjual makanan minuman mendominasi sektor informal yang ada. Begitu juga tenaga kerja yang terserap, penjual makanan dan minuman menyerap tenaga kerja paling banyak. Dari tujuh belas jenis sektor informal yang ada mampu menyerap 148 tenaga kerja sektor informal. Seluruh sektor informal yang ada sangat rawan dengan penertiban dan perelokasian yang dilakukan oleh Pemerintah Kota. Hanya ada dua sektor informal yang tidak begitu rawan yaitu asongan makanan dan koran.

Apabila 148 orang yang terlibat dalam sektor informal terutama PKL mempunyai tanggungan keluarga 3 orang (1 istri dan 2 anak) berarti kehadiran PKL yang ada di sekitar lokasi pengamatan telah mampu menompang  $148 + 444 = 592$  orang. Dengan demikian,

apabila sektor ini tidak ada, maka jumlah orang yang kehilangan nafkah dari keberadaan sektor informal berjumlah 592 orang. Jumlah ini apabila dikalikan dengan kurang lebih 200 titik PKL yang ada di Surabaya, maka jumlahnya akan banyak sekali (184.000 orang).

### b. Berbagai Pihak yang Membutuhkan Kehadiran PKL

Seluruh sektor informal sebagaimana disebutkan di atas, berperan membantu sekaligus menyediakan berbagai keperluan orang-orang yang berada di rumah sakit dan sekitarnya. Mereka yang sangat membutuhkan kehadiran sektor ini, antara lain (1) para penunggu pasien, (2) pegawai rendah dan menengah rumah sakit seperti juru kebersihan, tukang cuci, pesuruh, perawat dan pegawai administrasi rumah sakit, dan satpam, (3) para pengantar pasien di instalasi rawat darurat, (4) para pasien rawat jalan dan pengantarnya, (5) para juru parkir, (6) para mahasiswa yang sedang praktik, (7) tukang becak, (8) penengok orang sakit, (9) sopir taksi dan orang-orang yang berada di sekitar rumah sakit.

Tabel 7.8  
Konsumen Menurut Golongannya

No.	Konsumen	Jumlah	Keterangan
1	Pegawai Rumah Sakit	800	Belum termasuk dokter
2	Mahasiswa praktik S-1/S-2/Spesialis / D-3	400	
3	Cleaning Service	100	
4	Satpam	75	
5	Tukang parkir	15	
6	Tukang becak	20	
7	Penunggu pasien	300	Dgn asumsi 1 pasien 1 penunggu
8	Pasien rawat jalan/ seluruh poli yang ada	300	
9	Pengantar pasien rawat jalan	300	Dgn asumsi 1 pasien 1 penunggu
10	Pengantar pasien IRD	150	Dgn asumsi 1 pasien diantar 2 orang
11	Tukang Koran	6	
12	Penengok orang sakit	1000	Dgn asumsi 1 pasien ditengok 3 orang
13	Sopir mobil ambulance	10	
14	Sopir taxi	10	
15	Lain - lain	100	Orang lewat, masyarakat sekitar
Jumlah		3.586	

Sumber : hasil pengamatan dan wawancara tanggal 1 s.d. 4 Maret 2003

Berdasarkan tabel di atas, dapat dipahami bahwa orang yang membutuhkan kehadiran PKL sangatlah banyak. Pak Man, salah seorang *cleaning service* yang berasal dari Jombang dan sudah dua tahun bekerja di rumah sakit, mengatakan, "Saya di sini tidak diberi makan, minum, rokok dan lain-lain, jadi ya saya beli di PKL." Dari penuturan itu dapat disimpulkan bahwa sebagian besar orang yang berada di sekitar rumah sakit memenuhi kebutuhannya melalui sektor informal PKL. Apabila enam puluh persen dari seluruh orang yang ada di rumah sakit membeli barang atau jasa yang ditawarkan oleh sektor informal yang ada di sekitar rumah sakit berarti kehadiran sektor informal itu telah mampu membantu kurang lebih 2.300 orang. Jumlah ini apabila dikalikan dengan kurang lebih 200 titik PKL yang ada di Surabaya, maka jumlahnya akan banyak sekali (4.600.000 orang).

#### c. Omset yang Dihasilkan oleh PKL

Omset yang dihasilkan oleh sektor informal yang ada di sekitar rumah sakit dr. Soetomo dapat dikatakan sangat besar. Setiap harinya omset sektor tersebut tidak kurang dari Rp 13.690.000,00. Jumlah tersebut apabila dikalikan dengan 30 hari maka dalam satu bulan peredaran uang di sektor informal yang ada di sekitar rumah sakit akan berjumlah Rp 410.700.000,00. Nilai sebesar itu baru satu wilayah PKL. Apabila dikalikan dengan 200 titik sentra PKL yang ada di Surabaya (misalnya), maka nilainya akan besar sekali (Rp 82.140.000.000,00).

Secara lebih rinci seluruh omset yang dihasilkan oleh sektor informal yang ada di sekitar rumah sakit dr. Soetomo dapat dihitung sebagai berikut.

Tabel 7.9  
Omset penghasilan PKL

No.	Jenis Omset	Perhitungan	Jumlah/Hari (Rp)
1	Parkir motor	1.300 buah x Rp 500,00	650.000,00
2	Parkir mobil	450 buah x Rp 2000,00	900.000,00
3	Mie ayam/mie rebus/mie goreng/pangsit	5 penjual x omset/hari Rp 200.000,00	1.000.000,00

Lanjutan Tabel 7.9

No.	Jenis Omset	Perhitungan	Jumlah/Hari (Rp)
4	Bakso	9 penjual x omset/hari Rp 150.000,00	1.350.000,00
5	Soto ayam/daging	5 penjual x omset/hari Rp 200.000,00	1.000.000,00
6	Sate ayam/kambing	1 penjual x omset/ hari Rp 250.000,00	250.000,00
7	Makan rames, nasi bebek, nasi goreng, nasi ayam goreng, dan lain - lain	13 penjual x omset/ hari Rp 200.000,00	2.600.000,00
8	Minuman (es, susu, kopi)	16 penjual x omset/hari Rp 100.000,00	1.600.000,00
9	Makanan kecil (gorengan tahu, tempe, roti, dll)	4 penjual x omset/hari Rp 50.000,00	200.000,00
10	Kelontong (rokok, roti, samphoo, makanan kecil, permen, aqua, the botol, coca cola, fanta, M-150, Kratingdaeng)	8 penjual x omset/hari Rp 100.000,00	800.000,00
11	Buah - buahan	5 penjual x omset/hari Rp 100.000,00	500.000,00
12	Asongan makanan	12 penjual x omset/hari Rp 50.000,00	600.000,00
13	Asongan Koran	6 penjual x omset/hari Rp 60.000,00	360.000,00
14	Penjual bensin	5 penjual x 50 Lt x Rp 2.200,00	550.000,00
15	Bengkel, tambal ban	5 tukang x omset/hari Rp 30.000,00	150.000,00
16	Tukang becak	20 orang x omset/hari Rp 20.000,00	400.000,00
17	Penjual bantal/tikar	2 orang x omset/hari Rp 30.000,00	60.000,00
18	Preman	6 orang x omset/hari Rp 100.000,00	600.000,00
19	Penjual air bersih	2 orang x 100 geligen x Rp 600,00	120.000,00
Jumlah			13.690.000,00

Sumber : Hasil Pengamatan dan wawancara tanggal 27 Februari s.d. 2 Maret 2003

#### d. Peran Sektor Informal dalam Mendistribusikan Barang yang Dihasilkan

##### Sektor Formal

Sebagaimana diketahui bahwa kehadiran sektor informal terutama PKL tidak hanya menguntungkan PKL itu sendiri atau orang yang membutuhkan kehadiran PKL, akan tetapi kehadiran PKL juga mampu membantu mendistribusikan berbagai barang yang dihasilkan oleh sektor formal, seperti sampo, sabun, rokok, minuman, makanan kemasan, gula, teh, kopi,

kecap, saos, minyak goreng, minyak tanah, kertas, kapas, tissue, bensin, dan berbagai keperluan hidup sehari-hari. Kehadirannya mampu mendekatkan barang dengan konsumen dengan margin keuntungan yang relatif rendah.

Berbagai barang yang mampu didekatkan sekaligus disalurkan kepada konsumen yang ada di sekitar rumah sakit dr. Soetomo tampak pada tabel 7.9. Pada tabel itu terlihat bahwa sektor informal mampu menyalurkan barang-barang yang diproduksi oleh sektor formal sebanyak Rp 8.100.000,00/hari. Jumlah tersebut apabila dikalikan dengan 30 hari maka dalam waktu satu bulan peredaran barang sektor formal yang disalurkan lewat sektor informal yang ada di sekitar rumah sakit saja senilai Rp 243.000.000,00. Perhitungan tersebut hanya berdasarkan asumsi bahwa jumlah orang yang berhubungan dengan rumah sakit berkisar antara 3000-5000 orang/hari. Meskipun demikian, apabila diteliti lebih cermat dan mendalam peredaran barang yang dihasilkan oleh sektor informal untuk tiap harinya tidak hanya bernilai Rp 8.100.000,00 akan tetapi lebih besar daripada itu. Nilai ini apabila dikalikan dengan 200 titik PKL yang ada di Surabaya (misalnya), maka jumlahnya akan sangat besar (Rp 1.620.000.000,00).

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada table 4 sebagai berikut.

Tabel 7.10  
Barang yang Dihasilkan Sektor Formal dan Disalurkan oleh Sektor Informal

No.	Nama Barang	Jumlah/Satuan	Harga rata-rata	Jumlah
1	Samphoo	200 sachet	500,00	100.000,00
2	Sabun mandi	100 batang	1.000,00	100.000,00
3	Sabun colek/ rinso	20 kg	7.000,00	140.000,00
4	Rokok	300 bungkus	5.000,00	1.500.000,00
5	Minuman mineral botol	400 botol	1.500,00	750.000,00
6	Minuman energi	150 botol	4.000,00	600.000,00
7	Makanan kemasan	40 bungkus	4.000,00	160.000,00
8	Kecap	50 botol	3.000,00	150.000,00
9	Saos	50 botol	3.000,00	150.000,00
10	Mie	500 bungkus	2.000,00	1.000.000,00
11	Gula pasir	100 kg	4.000,00	400.000,00
12	Teh	100 bungkus	1.000,00	100.000,00
13	Kopi	30 bungkus	10.000,00	300.000,00
14	Susu	30 kg	10.000,00	300.000,00
15	Permen	20 bungkus	4.000,00	80.000,00

Lanjutan Tabel 7.10

No.	Nama Barang	Jumlah/Satuan	Harga rata-rata	Jumlah
16	Minyak goreng	100 kg	5.000,00	500.000,00
17	Tepung terigu	40 kg	2.500,00	100.000,00
18	Garam	30 kg	3.000,00	90.000,00
19	Kertas makan	400 lembar	100,00	40.000,00
20	Plastic kresek bening	40 bungkus	1.500,00	60.000,00
21	Korek api	100 bungkus	100,00	10.000,00
22	Minyak tanah	150 liter	1.000,00	150.000,00
23	Obat – obatan ringan	100 emplek	2.000,00	200.000,00
24	Kapas	50 bungkus	2.000,00	100.000,00
25	Tissue	100 bungkus	500,00	500.000,00
26	Bensin	100 liter	2.000,00	200.000,00
27	Pembersih telinga	30 bungkus	3.000,00	90.000,00
Jumlah				8.100.000,00

Sumber : hasil pengamatan dan wawancara tanggal 27 Februari s.d. 2 Maret 2003

Perlu diketahui bahwa pengamatan dan perhitungan dilakukan setelah ada penertiban besar-besaran di sekitar rumah sakit. Apabila pengamatan dan perhitungan dilakukan sebelum ada penertiban, tentu jumlah orang yang terlibat dalam sektor informal akan lebih besar dari angka-angka yang disebutkan di atas. Begitu juga sirkulasi uang dan barang yang beredar di sektor PKL akan banyak mengalami perubahan.

#### e. Berbagai Penghematan yang Disebabkan oleh Kehadiran Sektor Informal di Sekitar Rumah Sakit

Perlu diketahui bahwa berbagai penghitungan sebagaimana dipaparkan di atas, belum termasuk jumlah penghematan yang diberikan oleh PKL kepada masyarakat yang ada di sekitar rumah sakit. Penghematan itu bisa dilihat dari item-item berikut.

1. Selisih harga makanan (untuk makan pagi, siang, dan sore) antara harga di restoran atau warung padang dan harga makanan di PKL dikalikan dengan jumlah orang yang menggunakan jasa PKL.
2. Selisih harga berbagai barang konsumsi antara harga di toko-toko resmi dengan harga-harga di PKL yang hanya mengambil margin keuntungan kecil.



3. Penghematan biaya transportasi antara rumah sakit ke sektor formal yang menjual barang apabila tidak disediakan PKL (pulang-pergi).
4. Penghematan waktu dan tenaga yang diperlukan untuk mencari barang-barang tidak disediakan PKL.
5. Penghematan biaya transportasi pegawai rumah sakit apabila harus mencari tempat tinggal jauh dari rumah sakit. (Hanya saja sektor informal yang menyediakan rumah tinggal rumah kontrak atau kos-kosan untuk pegawai rumah sakit belum dihitung dalam kalkulasi di atas).
6. Penghematan biaya penyediaan rumah tangga bagi karyawan rumah sakit.
7. Penghematan biaya transportasi pasien, karyawan, dan orang yang berhubungan dengan rumah sakit. Mereka tidak perlu menggunakan taksi untuk jarak dekat dan menengah, akan tetapi cukup dengan becak.
8. Penghematan biaya membuka lapangan kerja bagi 148 orang yang terlibat dalam sektor informal yang ada di sekitar rumah sakit.
9. Penghematan biaya pembukaan lokasi tempat usaha sektor informal di sekitar rumah sakit.

Selain berbagai penghematan di atas, masih banyak lagi berbagai keuntungan dan penghematan yang bisa diberikan oleh keberadaan PKL di sekitar rumah sakit. Oleh karena itu, perlu diteliti lebih mendalam mengenai keberadaan sektor informal berkaitan dengan *Hidden Economy* yang bisa diberikan kepada semua pihak dari keluarga PKL yang ada di rumah, maupun sebagai pihak yang berhubungan dengan rumah sakit.

Langkah ke depan yang perlu diperhatikan oleh pihak pemerintah adalah membuat satu kebijakan yang mampu memberi keuntungan semua pihak, termasuk mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari kebijaksanaan yang dihasilkan. Diyakini bahwa penertiban dan relokasi ataupun nama lainnya hanya akan menyelesaikan persoalan

dalam waktu sesaat, akan tetapi belum mampu memecahkan persoalan untuk jangka waktu panjang mengingat berbagai pihak yang berhubungan dengan rumah sakit dari pegawai rumah sakit, pasien, penunggu pasien, pada dasarnya secara langsung maupun tidak langsung sangat membutuhkan PKL. Mereka membutuhkan para PKL karena berbagai keuntungan dan kemudahan yang bisa mereka rasakan. Diyakini pula faktor keindahan, kebersihan, kesehatan, ketertiban, kemacetan, dan kesemrawutan yang disebabkan oleh kehadiran PKL merupakan masalah yang masih perlu dicarikan solusi terbaik. Oleh karena itu, perlu pemikiran bersama oleh semua pihak yang bisa mengurangi pengaruh negatif yang disebabkan oleh kehadiran sektor informal.

## BAB VIII KESIMPULAN, IMPLIKASI TEORI, KETERBATASAN PENELITIAN, DAN REKOMENDASI

Berdasarkan hasil *open coding* yang telah dilakukan pada Bab II hingga Bab VI, serta hasil *axial coding* sebagaimana tercantum dalam Bab VII, berikut ini akan diuraikan hasil *selective coding* dalam bentuk kesimpulan dan implikasi teori. Ketiga proses *coding* tersebut berjalan secara simultan, berputar secara terus-menerus, hingga mendapatkan kesimpulan yang benar-benar dapat dipercaya dan sesuai dengan data yang ada di lapangan.

### 8.1 Kesimpulan

Sebagaimana disebutkan di depan, penelitian ini hendak menjawab masalah sebagai berikut. (1) Mengapa PKL melakukan berbagai tindakan perlawanan terhadap kebijakan Pemerintah Kota? Dengan pertanyaan lain, ketidakpuasan atau kekecewaan-kekecewaan sosial seperti apa yang telah menjadi sumber dari kelahiran gerakan perlawanan PKL? (2) Bagaimanakah tahap-tahap atau proses terjadinya gerakan perlawanan PKL terhadap Pemerintah Kota? (3) Bagaimana bentuk-bentuk perlawanan yang dilakukan PKL saat merespon kebijakan pengusuran atau relokasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota? (4) Bagaimana dampak yang terjadi akibat dari perlawanan yang dilakukan oleh PKL?

Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, khususnya perspektif *grounded research*, penelitian ini berusaha menjawab seluruh rumusan masalah tersebut. Jawaban terhadap seluruh rumusan itu dapat disimpulkan sebagai berikut.

#### a. Penyebab Perlawanan

Keberanian PKL untuk melakukan perlawanan adalah sebuah proses akumulasi dari berbagai fenomena yang melatarbelakangi. Berbagai fenomena yang melatarbelakangi, antara lain, *pertama*, adanya model penataan PKL yang selalu menggunakan pendekatan represif, bukan persuasif. Pendekatan represif yang digunakan adalah pendekatan dengan

menggunakan kekerasan yang dimainkan oleh Satpol PP, preman, polisi, dan militer. *Kedua*, adanya sikap ketidakpedulian Pemerintah Kota terhadap keberadaan PKL. Proses marginalisasi PKL terus terjadi. Kucuran dana segar dari berbagai sumber kredit pun tidak pernah bisa dinikmati oleh PKL. Oleh karena itu, mereka merasa tidak pernah diperhatikan oleh Pemerintah Kota. Mereka juga belum pernah merasa ada kebijakan yang nyata-nyata menguntungkan keberadaannya. Eksistensinya tidak pernah diakui oleh Pemerintah Kota, akibatnya relasi antara PKL dan pemerintah menjadi tidak seimbang. *Ketiga*, suara PKL selalu terbungkam. Setiap pembuatan kebijakan yang mengatur PKL sudah dapat dipastikan tidak akan mengikutsertakan PKL. Aspirasinya pun tidak pernah didengarkan. Anehnya, mereka selalu dipaksa menaati seluruh peraturan yang mengatur dirinya. *Keempat*, adanya stigma negatif yang selama ini sengaja dibuat Pemerintah Kota terhadap keberadaan PKL. PKL dianggap sebagai sumber kesemrawutan, kekumuhan, ketidakindahan, dan sebagainya. PKL juga distigmatisasi sebagai pelanggar aturan hukum yang telah dibuat oleh lembaga yang sah. Bahkan PKL seringkali dijadikan kambing hitam atas segala dampak pembangunan, seperti banjir dan kemacetan lalu lintas.

Selain keempat hal yang melatarbelakangi terjadinya perlawanan PKL terhadap Pemerintah Kota, ada lagi satu hal yang memicu terjadinya perlawanan PKL, yaitu berhembusnya era reformasi. Era reformasi telah memberi ruang bagi PKL untuk menyalurkan segala aspirasinya yang selama ini terbungkam. Era reformasi dianggap sebagai era kebebasan untuk menumpahkan segala kekesalan yang selama ini mengendap dalam memori historis mereka.

#### **b. Proses Lahirnya Perlawanan PKL**

Proses terjadinya perlawanan PKL pada dasarnya merupakan suatu proses panjang yang berjalan secara simultan mulai dari tahap pragerakan, tahap membangun kesadaran

kolektif, membentuk organisasi gerakan, merapikan dan merapatkan barisan, melakukan perlawanan, dan tahap konsolidasi yang meliputi membangun semangat pantang menyerah, dan melawan terus tanpa mengenal lelah. *Pertama*, tahap pragerakan yaitu tahap membuka kembali ingatan PKL bahwa selama ini negara telah berlaku tidak adil terhadap dirinya. *Kedua*, proses membangun kesadaran. Kesadaran yang dimiliki oleh PKL pada awalnya hanya merupakan kesadaran individu, kemudian berkembang menjadi kesadaran kolektif. *Ketiga*, membentuk organisasi gerakan, memilih pemimpin, dan menentukan program kerja gerakan. *Keempat*, membulatkan tekad untuk melakukan perlawanan dengan cara mengadakan berbagai pertemuan. *Kelima*, sebagai langkah puncak yang dilakukan organisasi PKL adalah melakukan gerakan perlawanan secara riil seperti demonstrasi, mendatangi gedung dewan dan walikota, melawan petugas saat ditertibkan, maupun melakukan perlawanan secara individual tetapi tetap dalam koridor terorganisasi. *Keenam*, membangun semangat pantang menyerah dan terus melawan tanpa mengenal lelah.

### c. Bentuk-bentuk Perlawanan PKL

Bentuk perlawanan yang dilakukan oleh PKL Surabaya pada dasarnya merupakan ekspresi seni melawan dengan tingkat imajinasi yang tinggi. Hal ini bisa dilihat saat mereka melihat dari jauh ada penertiban, mereka langsung mengemasi barang dagangannya dengan cepat, kemudian lari terbirit-birit, seolah-olah takut dengan petugas, setelah petugas agak jauh lalu mereka mengintip petugas dan mengintip terus sampai petugas pergi, kemudian setelah aman, mereka menggelar sebagian dagangannya kembali sambil melihat kiri-kanan, setelah aman betul baru mereka menggelar seluruh barang dagangannya. Semua itu bisa dikategorikan sebagai perlawaan tersembunyi.

Perlawanan tersembunyi lain yang bisa diperankan oleh PKL adalah saat mereka terpepet tidak bisa meloloskan diri dari petugas penertiban, mereka akan melakukan negosiasi

dengan petugas, bahkan kalau perlu menyogok petugas agar tidak disita barang dagangannya. Mereka berlagak seolah-olah menyerah dan 'bertekuk lutut' di hadapan petugas, dengan harapan tindakannya bisa dimaafkan. Ada juga taktik lain yang digunakan PKL agar tetap bisa berjualan di tempat strategis tetapi tidak begitu tercium petugas, yaitu dengan cara mencari tempat yang agak tersembunyi. Dengan upaya ini, PKL berharap petugas memaklumi sekaligus memberi toleransi terhadap keberadaannya.

Selain itu, ada juga siasat yang digunakan oleh PKL agar usahanya tidak begitu mendapat reaksi negatif dari petugas, yaitu dengan cara membatasi jumlah mereka yang berjualan. Dengan cara itu, mereka berharap tempat yang ditempati tidak begitu kumuh, semrawut, atau macet. Kalau tempat yang mereka tempati tetap bersih, rapi, dan lancar lalu lintasnya, mereka mempunyai keyakinan, tetap bisa berjualan dan tidak di-'obrak'.

Untuk memperkuat barisan dalam melawan, mereka juga menggunakan strategi modern seperti membuat organisasi paguyuban, sekaligus menentukan pimpinan organisasinya. Mereka berharap dengan organisasi itu aspirasi mereka bisa disalurkan, tidak mengendap dalam konstruksi alam pikiran mereka. Dengan organisasi pula, kesadaran mereka akan hak-hak sebagai warga negara, kesadaran untuk melakukan gerakan, dan kesadaran akan peran PKL dalam sistem ekonomi menjadi tergugah.

Tipu muslihat lain yang diperankan oleh PKL adalah dengan cara menebus barang dagangannya seolah-olah sudah 'bertobat' dan tidak akan berjualan lagi. Namun, setelah barang dagangannya kembali, dengan segera mereka membukanya kembali di tempat semula dengan lebih hati-hati. Upaya perlawanan jenis ini—menebus dengan pura-pura bertobat—dilakukan karena petugas yang menahan barang dagangannya tidak akan memberikan barang dagangannya kalau tidak menandatangani surat pernyataan yang menyatakan bahwa dirinya tidak akan berjualan lagi di tempat yang terlarang.

Seluruh tindakan perlawanan yang dilakukan PKL sebagaimana disebutkan di atas, pada dasarnya merupakan tindakan untuk memperoleh makna secara esensi. Kesadaran PKL untuk melakukan perlawanan muncul setelah ada penghayatan mengenai dunia (objek) yang sedang dihadapinya. Ketika hasil penghayatan itu mengharuskan PKL melakukan perlawanan, maka tidak ada pilihan lain kecuali melawan, tetapi ketika masih mempunyai alternatif untuk menghindar, maka PKL akan menghindar meskipun dengan upaya yang digunakan untuk menghindar sama sulitnya dengan melawan.

Ada fenomena lain yang diperankan oleh PKL ketika upaya perlawanan tertutup yang mereka lakukan gagal atau tidak membuahkan hasil. Misalnya saja, ketika mereka tidak mampu meloloskan diri dari kejaran petugas, maka secara spontan mereka akan melawan dengan cara apa pun, bisa sekadar *eker-ekeran*, atau bahkan adu fisik dengan petugas. Awalnya, ia memang akan melarikan diri dengan membawa seluruh barang dagangan miliknya, tetapi ketika upaya itu gagal, mereka tetap akan melindungi barang dagangannya dengan resiko apa pun. Belum pernah ditemui ada PKL yang melarikan diri dengan meninggalkan rombongnya, mereka akan tetap mempertahankan rombongan dan barang dagangannya meski harus tarik-menarik dengan petugas.

Ada juga yang *mokong*, dengan tetap berjualan di tempat terlarang. Perlawanan model ini dilakukan oleh PKL yang benar-benar telah terpepet dengan situasi dan kondisi. Mereka sudah tidak menemukan lagi tempat yang ramai atau yang cocok untuk jenis barang dagangannya, sementara itu mereka tetap harus menghidupi anggota keluarganya, maka jalan satu-satunya adalah tetap nekad berjualan di tempat yang sangat berbahaya, dalam arti sangat riskan dengan penertiban. Perlawanan model ini juga dilakukan oleh PKL yang hanya menjajakan barang titipan pemodal. Ketika barang dagangannya disita petugas, mereka tidak merugi dan tetap bisa berjualan karena barang dagangannya segera ditebus oleh tangan kanan majikan dan mereka sendiri langsung diberi barang pengganti oleh pemodal atau majikannya.

Secara organisatoris, perlawanan PKL juga dilakukan melalui demonstrasi ke Walikota dan DPRD. Di sana mereka menyalurkan aspirasinya dengan cara menggelar mimbar bebas. Dengan cara itu, mereka berharap suara mereka terdengar oleh semua pihak, eksistensinya diakui, dan posisi tawar mereka meningkat.

Perlawanan secara terang-terangan juga dilakukan PKL dengan cara mendatangi camat untuk meminta izin secara paksa. Kesan premanisme dilakukan oleh PKL dengan harapan camat bisa diajak bekerja sama, dan mau diberi bagi hasil atas usaha PKL yang ada di bawah binaannya. Ketika usaha ini gagal, mereka tetap membujuk rayu petugas kecamatan yang ada di lapangan untuk melakukan tindakan bagi hasil tersebut. Oleh para petugas lapangan, biasanya para PKL diberi izin lesan, boleh berjualan di tempat itu dengan catatan wajib menyingkir atau lari seolah-olah ketakutan ketika dirinya melakukan penertiban dan setelah itu mereka boleh berjualan lagi. Semua sandiwara itu telah diskenariokan terlebih dahulu saat kesepakatan (perjanjian damai) mereka disepakati. Transaksi dengan petugas pun terjadi. Setiap bulan mereka wajib menyettor, dan setiap saat ada penertiban, petugas juga wajib memberi tahu.

Tradisi perlawanan PKL yang bersifat tersembunyi—“main kucing-kucingan”—dapat disebut sebagai “perlawanan khas gaya PKL” dan dapat dikategorikan ke dalam *every day form of resistance*, yang mengarah pada *organized rebellion*. Meskipun perlawanan itu merupakan bentuk perlawanan sehari-hari yang bersifat informal sebagai reaksi rasional yang bersifat individual atas sikap represi Pemkot, namun perlawanan yang beridiom “main kucing-kucingan” yang diperankan oleh PKL pada dasarnya merupakan ‘perintah atasan’ yang telah terorganisasi, dan tidak lagi berskala kecil.

Perlawanan secara tersembunyi yang bersifat *non-violence* pada dasarnya merupakan perlawanan alternatif pertama yang dilakukan PKL secara individual dalam rangka mempertahankan subsistensi. Ketika alternatif utama tersebut gagal dilakukan maka PKL



dengan terpaksa melakukan alternatif kedua berupa perlawanan terang-terangan yang sifatnya membela diri, untuk mempertahankan barang dagangannya dan atau lapaknya dari sitaan petugas yang represif.

Perlawanan PKL sehari-hari dengan cara main kucing-kucingan lebih bersifat tertutup. Perlawanan model ini dapat dipahami sebagai tradisi yang telah diwariskan secara turun-temurun oleh PKL-PKL sebelumnya. Perlawanan model ini pada saat tertentu bisa berubah menjadi perlawanan terang-terangan karena adanya jalinan antar-PKL dalam paguyuban dan jalinan hubungan dengan pihak eksternal, seperti organisasi LSM dan mahasiswa.

Perlawanan secara kolektif dan bersifat terbuka berupa demonstrasi atau bentuk serupa lainnya juga dilakukan untuk mengartikulasikan kepentingan bersama yang sifatnya universal bagi PKL seperti penolakan Perda yang memberatkan PKL, dan penertiban yang dilakukan secara sporadis.

Perlawanan yang dilakukan oleh PKL baik yang bersifat tersembunyi maupun terang-terangan, dalam lingkaran hidup PKL tidak diikat oleh kesadaran kelas tetapi dipersatukan dalam kesadaran bersama akan adanya memori historis dan realitas sehari-hari atas penguasa Pemkot yang bersifat represif, dan kesadaran bersama atas rasa senasib dan sepenanggungan.

#### **d. Dampak Penataan dan Perlawanan PKL**

Setelah Pemerintah Kota melakukan tindakan penataan, maka ada beberapa tindakan yang dilakukan PKL, baik itu yang bersifat menyesuaikan, menerima sebagian, maupun melawan. Semua itu sangat bergantung pada sifat penataan yang dilakukan Pemerintah Kota, dan kemampuan PKL dalam mengadaptasi penataan itu.

Ketika Pemerintah Kota melakukan penertiban di tujuh jalur utama, maka sebagian PKL ada yang menerima dengan cara pindah ke tempat lain. Sebagian lagi menyesuaikan jam

berjualan, dan sebagian yang lain tetap berjualan dengan cara bersembunyi atau tetap berjualan di tempat yang sama akan tetapi dilakukan dengan *extra* hati-hati.

Dalam menyesuaikan jam berjualan, PKL akan mengamati kebiasaan petugas Satpol PP dalam berpatroli. Ketika petugas berpatroli siang hari, maka PKL akan berjualan pagi hari hingga petugas patroli melintas. Ketika Petugas tidak melakukan patroli, mereka tetap berjualan hingga siang hari, akan tetapi ketika tiba-tiba petugas patroli datang, mereka segera menutup barang dagangannya dan bersembunyi hingga patroli berlalu. Ketika malam hari penjagaan semakin melemah, maka PKL mulai merangsek membuka barang dagangannya hingga dini hari.

Baik penataan maupun perlawanan semuanya mempunyai dampak, baik bagi birokrasi Pemerintah Kota, PKL, maupun masyarakat secara umum. Dampak penataan bagi PKL antara lain PKL menjadi resah, pendapatan PKL menurun, bahkan bisa sampai pada hilangnya mata pencaharian PKL. Selain itu, dampak penataan bagi PKL menjadikan mereka semakin kabal dengan penataan. Bagi birokrasi pemerintah, dengan adanya penataan berdampak positif yaitu terciptanya suasana tertib meskipun hanya untuk beberapa waktu. Selain itu juga akan berdampak negatif yaitu akan memicu terjadinya perlawanan PKL. Sedangkan bagi masyarakat umum, dengan adanya penataan PKL, masyarakat tidak lagi terganggu oleh aktivitas PKL yang memenuhi areal trotoar, transportasi di jalan raya yang biasanya macet menjadi semakin lancar. Di sisi lain, masyarakat semakin jauh dengan barang-barang kebutuhan sehari-hari dengan harga murah.

Berkaitan dengan perlawanan PKL, juga berdampak baik bagi PKL itu sendiri, birokrasi pemerintah, maupun bagi masyarakat umum. Bagi PKL, adanya perlawanan akan menimbulkan dampak positif maupun negatif. Dampak positifnya, posisi PKL akan semakin diperhitungkan oleh aparat saat melakukan penertiban, sisi negatifnya, akan terjadi konflik

dalam organisasi PKL itu sendiri, tokoh-tokoh PKL saling berebut pengaruh satu sama lain. Bagi birokrasi pemerintah, adanya perlawanan PKL akan meningkatkan tingkat represi dan sanksi yang diterapkan oleh Pemerintah Kota yang diwujudkan dalam bentuk peraturan maupun aplikasi di lapangan, meningkatkan anggaran penertiban, dan menambah variasi strategi penertiban. Bagi masyarakat dengan adanya perlawanan PKL, masyarakat akan tetap dihadapkan pada kekumuhan, dan kesemrawutan lalu lintas. Perlawanan PKL itu juga semakin meneguhkan keyakinan masyarakat bahwa PKL memang sebagai biang kekumuhan, kesemrawutan, dan kemacetan lalu lintas. Akan tetapi bagi pengguna jasa PKL, perlawanan PKL memberi kemungkinan kepada mereka untuk tetap mendapatkan barang kebutuhan sehari-hari dengan harga murah.

## 8.2 Implikasi Teori

Berdasarkan kesimpulan hasil penelitian sebagaimana tertuang dalam bab sebelumnya, penelitian ini menghasilkan implikasi teori sebagai berikut.

### a. Penyebab Perlawanan

Penyebab terjadinya perlawanan secara berturut-turut telah dikemukakan oleh Scott (1985), Popkin (1979), maupun Olson (1965). Perlawanan PKL yang terjadi di lokasi penelitian sebenarnya mampu menguatkan teori Scott (1985) mengingat perlawanan yang dilakukan petani adalah untuk menghindari resiko dan mendahulukan selamat, serta mempertahankan institusi tradisional mereka dan norma-norma resiprositas mereka dari ancaman kapitalisme. Sementara itu, perlawanan dengan cara main kucing-kucingan yang diperankan PKL Surabaya lebih bertujuan agar PKL tetap eksis berjualan di jalur-jalur utama, tidak ada relokasi atau pengusuran, mempunyai daya tawar yang tinggi, diikutsertakan dalam setiap upaya penataan, penataan dilakukan tidak lagi represif tetapi secara persuasif,

terwujudnya Perda yang memihak rakyat, eksistensi PKL diakui dan PKL mempunyai akses untuk memperoleh bantuan modal usaha dari sumber-sumber permodalan yang murah.

PKL melakukan semua itu karena selama ini telah terjadi (1) penumpukan memori historis berupa tindakan represif Pemkot yang selama ini dirasakan PKL, (2) adanya sikap Pemkot yang tidak pernah menghargai eksistensi PKL, tidak pernah mengajak PKL duduk bersama mencari solusi penataan yang diinginkan PKL, atau duduk bersama merumuskan Perda yang mengatur PKL, (3) adanya tindakan arogansi petugas di lapangan yang melupakan pendekatan persuasif, (4) datangnya aktivis LSM yang mampu menghidupkan sekaligus menyuburkan benih-benih kesadaran PKL untuk melakukan perlawanan, (5) lahirnya Perda yang tidak memihak PKL. Dengan demikian, hasil penelitian ini mempunyai orisinalitas temuan berkaitan dengan faktor penyebab terjadinya perlawanan.

Meskipun penelitian ini tidak menolak hasil temuan Scott, tetapi penelitian ini sebenarnya lebih sesuai dengan temuan Popkin (1979) yang menyatakan bahwa perlawanan petani terjadi karena petani merupakan subjek-subjek yang rasional, mampu melakukan tindakan dengan pertimbangan untung rugi. Begitu juga perlawanan PKL pada dasarnya juga dilandasi oleh pemikiran yang rasional, terbukti mereka bisa memilih bentuk perlawanan yang paling aman, paling kecil resikonya, dan paling menguntungkan. Mereka lebih memilih perlawanan dengan cara main kucing-kucingan daripada perlawanan fisik. Mereka juga berani menebus barang dagangan dengan biaya tebusan yang lebih kecil dibandingkan dengan barang dagangan yang tersita. Selain itu, mereka juga rela menyogok petugas agar 'mengizinkan' mereka tetap berjualan atau membatalkan proses penggusuran. Semua itu merupakan bukti bahwa bentuk perlawanan yang dipilih oleh PKL sangat memperhatikan untung rugi dan besar resiko yang akan dihadapi.

Apabila dikomparasikan dengan teori *rational-actor* (Mancur Olson, 1971) dalam karyanya *The Logic of Collective Action*, maka perlawanan PKL dengan cara main kucing-

kucingan pada dasarnya juga tak jauh berbeda, mengingat perlawanan yang dilakukan oleh PKL juga atas dasar untung-rugi dan manfaat bagi aktor. Alasan mereka melakukan perlawanan lebih dominan bersifat ekonomi. Iuran kebersihan dan keamanan yang dilakukan PKL pada dasarnya juga merupakan pertimbangan untung rugi. Dengan iuran itu, kebersihan lingkungan berjualan mereka tetap terjaga sehingga tidak ada alasan bagi Pemkot untuk menertibkan dengan alasan PKL sebagai biang kekumuhan. Dengan iuran keamanan, PKL juga mempertimbangkan keuntungan yang akan didapat, yaitu keamanan mereka di dalam berjualan terlindungi. Dengan kata lain, ketika mereka telah melakukan iuran keamanan, akan tetapi keamanan mereka tidak terjamin, mereka pun akan menolak untuk iuran. "*Wis ra Orpekal-Orpekal-an*" (Sudah, tidak perlu Orpekal/Organisasi Pedagang Kaki Lima) merupakan protes penolakan PKL terhadap organisasi beserta iuran-iurannya, karena organisasi dan iuran yang mereka berikan tidak mampu memberikan keuntungan berupa keamanan yang bisa memperlancar jualan mereka.

Dengan demikian, baik keikutsertaan PKL dalam suatu paguyuban, bersedia iuran, memilih melawan dengan cara main kucing-kucingan, berani menebus barang dagangan yang telah tersita, berani menyogok petugas agar tidak jadi digusur, merupakan bukti riil bahwa segala tindakan PKL dalam melakukan perlawanan dilandasi oleh pemikiran rasional untung rugi. Dengan kata lain, hasil penelitian ini berimplikasi secara teoretik menguatkan teori Scott (1985) tentang moral ekonomi, mendahulukan selamat dan menghindari resiko, serta menguatkan teori tindakan rasional baik yang dikemukakan oleh Popkin (1979) maupun Olson (1971).

#### **b. Bentuk Perlawanan**

Implikasi hasil penelitian ini terutama yang berkaitan dengan bentuk perlawanan akan dikonfrontasikan dengan teori Scott (1985). Teori ini dipilih karena teori Scott dalam

beberapa hal mempunyai banyak persamaan dengan penelitian ini meskipun ada juga beberapa hal yang bertolak belakang, terutama mengenai lokus dan tingkat mobilisasi subjek. Beberapa persamaan teori perlawanan Scott dengan penelitian ini, yaitu (1) berkaitan dengan struktur sosial antara petani dan PKL, sama-sama sebagai masyarakat 'biasa' yang berusaha mempertahankan hidup, dengan cara melakukan kegiatan ekonomi, dalam rangka memenuhi segala kebutuhan hidupnya; (2) berkaitan dengan tingkat pendidikan, mayoritas di antara mereka sama-sama tidak mempunyai pendidikan yang tinggi sehingga segala tindakannya dipengaruhi oleh latar belakang kognitif yang relatif sama. Dengan kata lain, *rational choise* yang melatarbelakangi segala tindakannya tidak jauh berbeda antara petani dan PKL; (3) tingkat ekonominya pun mayoritas tidak berbeda jauh sehingga segala kesulitan hidup yang dialaminya pun juga tidak jauh berbeda; dan (4) kesadaran untuk melakukan perlawanan juga sama-sama, sangat tergantung pada kehadiran pemimpin. Ketika pemimpinnya berhasil menggugah kesadaran, maka mereka akan dengan mudah dimobilisasi. Dengan keempat persamaan itu, konfrontasi hasil penelitian ini dengan teori Scott yang dihasilkan dari kalangan petani, sepertinya tidak begitu menjadi masalah.

Pada umumnya bentuk perlawanan petani dikelompokkan atas dikotomi, terang-terangan dan tersembunyi; sungguh-sungguh dan spontanitas; langsung dan tidak langsung; radikal dan tidak radikal; revolusioner dan evolusioner (Scott, 1985). Konfigurasi bentuk perlawanan dalam penelitian ini juga melukiskan dikotomi tersebut, artinya di satu sisi perlawanan yang terjadi bisa secara tersembunyi tetapi di sisi lain bisa juga secara terang-terangan. Di satu sisi perlawanan PKL bisa bersifat spontanitas dan di sisi lain bisa juga terorganisasi, bisa *violence* bisa juga *nonviolence*. Jadi, perlawanan yang terjadi bisa berubah-ubah sesuai dengan situasi dan kondisi yang menyebabkan mereka melakukan perlawanan.

Namun, bentuk perlawanan sehari-hari yang sering terjadi di kalangan PKL yaitu perlawanan secara tersembunyi dengan cara main kucing-kucingan. Bentuk perlawanan

dengan cara main kucing-kucingan yang dilakukan oleh PKL sungguh jauh berbeda dengan perlawanan secara tersembunyi yang dilakukan petani dengan cara menguntit hasil panen sebagaimana hasil penelitian Scott. Di kalangan PKL tidak ada unsur mencuri barang, begitu juga tidak ada pihak yang merasa dirugikan secara materi. Sifatnya sangat lentur dan caranya sangat bervariasi. Bersifat spontan, dengan caranya sendiri, rela menyingkir tapi menggerutu dan mengumpat, menghindari konfrontasi langsung, terorganisasi dengan baik, dan melakukan tindakan penyogokan dengan koordinasi 'tahu sama tahu' dengan petugas. Dengan demikian, bentuk perlawanan dengan cara main kucing-kucingan bisa dikatakan sebagai identitas kultur PKL yang sama sekali tidak dimiliki baik oleh petani maupun buruh.

Kultur melawan yang ada pada diri PKL, sebenarnya telah ada sejak mereka berani memulai usahanya. Pada saat mereka memulai membuka usaha sebagai PKL, dalam dirinya sesungguhnya telah ada benih melawan peraturan. Mereka sebenarnya tahu kalau upaya menempati trotoar dan ruang kosong lainnya itu dilarang pemerintah, namun karena berbagai alasan mereka tetap nekad memberanikan diri melawan larangan itu. Dengan demikian, kultur melawan sebenarnya telah ada sejak mereka berani membuka usaha sebagai PKL. Fenomena ini secara teroretik dapat dipahami bahwa perlawanan yang dilakukan PKL dapat dipandang sebagai suatu ekspresi protes terhadap sikap Pemerintah Kota yang kurang memperhatikan kelompok ekonomi bawah yang hendak mengekspresikan kemampuan usahanya di tempat-tempat strategis. Tempat-tempat strategis yang ada, seluruhnya telah dihabiskan untuk kelompok ekonomi menengah ke atas, sementara kelompok ekonomi bawah sengaja disingkirkan dari tempat itu. Sebagai bentuk perlawanan yang bisa dilakukan, mereka sengaja membuka usaha di tempat-tempat yang masih tersisa seperti trotoar atau emper toko.

Dengan demikian, temuan ini pada dasarnya dapat menambah pemikiran Scott tentang perlawanan yang sama sekali belum mampu menyentuh perebutan ruang. Penelitian Scott belum membahas perlawanan sebagai bentuk perebutan ruang antara penguasa atau petani

kaya dengan petani miskin. Sementara, dalam penelitian ini bukan hanya perebutan kepentingan akan tetapi juga sudah menyangkut masalah perebutan ruang baik ruang fisik maupun ruang ekonomi.

Perlawanan dengan cara main kucing-kucingan pada dasarnya dapat diklasifikasikan sebagai perlawanan yang bersifat *informal, individual*. Meskipun *informal dan individual*, akan tetapi perlawanan model itu pada dasarnya merupakan 'perintah atasan' yang telah terorganisasi dan tidak lagi bersekala kecil. Dengan demikian, habitual perlawanan dengan idiom main kucing-kucingan merupakan perpaduan antara teori *every day form of resistance* (Scott, 1985) dengan *rational actor theory* (Popkin, 1986) dan *rational action* (Olson, 1971) dan ketiganya berada dalam medan perlawanan yang terorganisasi (*organized rebellion*) (Lichbach, 1994).

### c. Senjata Perlawanan

Senjata perlawanan PKL jika dihadapkan dengan senjata perlawanan yang digunakan oleh petani hasil kajian Scott tentang *Weapons of The Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance* (1985) menunjukkan adanya perbedaan. Dalam masyarakat PKL, perlawanan sehari-hari dengan cara main kucing-kucingan memberi gambaran adanya bentuk khusus perlawanan yang dilakukan oleh PKL terhadap negara. Sementara itu, studi Scott tidak menemukan senjata yang secara khusus digunakan dalam melakukan perlawanan sehari-hari.

Di samping itu, perbedaan hasil penelitian ini dengan studi Scott berkaitan dengan senjata sehari-hari yang digunakan disebabkan oleh perbedaan mata pencaharian subjek yang diteliti dan perbedaan subjek yang dilawan. Dalam hal kultur, mata pencaharian sebagai PKL mempunyai kultur yang berbeda dengan kultur petani. Kultur PKL berada pada area urban metropolis, sementara kultur petani berada pada area agraris pedesaan. Begitu juga PKL memperlakukan aktivitasnya sebagai kreasi identitas kewirausahaan, sementara petani



memperlakukan aktivitasnya sebagai rutinitas dari para pewaris yang masih berhubungan dengan latar belakang sejarah kebudayaan yang mereka miliki.

Berdasarkan uraian di atas, tidak mengherankan apabila senjata perlawanan sehari-hari yang digunakan oleh PKL dan petani mempunyai perbedaan yang nyata. Namun penelitian ini sepakat, bahwa antara PKL dan petani sama-sama mempunyai senjata perlawanan yang digunakan dalam kehidupan sehari-hari, hanya saja PKL mempunyai senjata "khas" yang tidak dimiliki oleh petani.

Senjata PKL yang paling sederhana dan paling biasa digunakan dengan resiko terkecil yaitu main kucing-kucingan. Ketika senjata itu gagal, maka PKL akan menggunakan senjata berikutnya, yaitu dengan cara menyogok petugas. Ketika upaya ini masih juga gagal, maka PKL akan menggunakan senjata terakhirnya, yaitu melawan petugas, walau dengan kekerasan sekalipun. Senjata terakhir ini mempunyai resiko yang paling besar sehingga senjata ini baru digunakan PKL manakala kondisinya terdesak.

#### **d. Peran Organisasi dan Pemimpin Gerakan**

Sebagaimana disimpulkan di depan, kehadiran aktor penggerak dalam gerakan perlawanan PKL di Surabaya memberi andil yang cukup besar bagi munculnya kesadaran PKL untuk melakukan perlawanan. Aktor penggerak itulah yang telah memberi pencerahan kepada PKL akan adanya peraturan yang tidak memihak kepadanya, adanya hak-hak PKL yang belum diperjuangkan, adanya tindakan Pemerintah Kota yang represif dan tidak aspiratif. Dengan demikian, temuan ini pada prinsipnya menguatkan pendapat Tilly (1987) yang berpendapat bahwa revolusi petani terjadi apabila ada kelompok menengah yang bertemu dengan petani miskin. Petani miskin tidak akan berani melakukan tindakan revolusi manakala tidak ada motor penggeraknya, yakni kelompok menengah. Begitu juga Tilly beranggapan bahwa, bagaimanapun ketidakpuasan rakyat, mereka tidak dapat ikut campur

tangan dalam aksi politik (termasuk aksi kekerasan), kecuali bila mereka menjadi bagian dari suatu kelompok yang terorganisasi yang mempunyai beberapa sumber daya. Pandangan Tilly tersebut pada dasarnya tidak berbeda jauh dengan peran LSM dan paguyuban PKL dalam proses perlawanan.

Kalau disandingkan dengan penjelasan Landsberger dan Alexandrov (1973) yang mengatakan bahwa keberhasilan suatu gerakan ditentukan oleh tingkat di mana aksi tersebut bersifat kolektif, baik dalam lingkup organisasi yang terlibat maupun koordinasi dari organisasi aksi tersebut, maka perlawanan dengan cara main kucing-kucingan yang diperankan PKL Surabaya pada dasarnya menguatkan pendapat Landsberger dan Alexandrov, mengingat keberhasilan PKL dalam melawan tidak ditentukan oleh aksi kolektif yang terorganisasi berupa demonstrasi atau tindakan kolektif lainnya, tetapi lebih disebabkan oleh adanya tindakan individu yang terorganisasi.

Apabila dilihat dari perspektif konflik, maka hasil penelitian ini pada dasarnya sesuai dengan pandangan Coser (1964: 123) yang mengatakan bahwa konflik dengan kekerasan tidak bisa dilepaskan dari aspek emosional. Semakin besar keterlibatan emosional anggota dalam suatu konflik, maka konflik tersebut akan semakin kuat. Begitu juga, semakin banyak kondisi-kondisi yang menyebabkan konflik, semakin kuat pula konflik yang terjadi. Dengan demikian, semakin besar tindakan represif yang dilakukan oleh petugas Satpol PP dalam melakukan penataan terhadap PKL semakin besar pula reaksi yang dilakukan oleh PKL dalam melakukan perlawanan. Kondisi seperti ini semakin menjadi ketika ditunjang oleh budaya kekerasan yang ada pada diri pelaku, sebagaimana pandangan Geertz (1973: 5) yang berpendapat bahwa konflik dengan kekerasan tidak semata-mata merupakan pencerminan dari luapan emosi, misalnya dendam atau mereka mengalami deprivasi relatif yang terkait dengan kondisi-kondisi material yang diharapkan tidak sesuai dengan kenyataannya, melainkan terkait pula dengan aspek kultural. Jadi, Geertz dalam hal ini menyertakan aspek kultural

sebagai konsep yang mempengaruhi terjadinya konflik yang disertai dengan kekerasan. Karena itu, setiap tindakan kekerasan yang dilakukan oleh PKL dalam merespon tindakan represif dan arogansi aparat, pada hakikatnya merupakan refleksi simbolik dari nilai-nilai budaya yang mereka miliki. Konsep yang sama juga dikemukakan oleh Fisher (2001: 9-10) yang mengatakan bahwa konflik dengan kekerasan tidak semata-mata terkait dengan perilaku aktual, tetapi berhubungan pula dengan kebudayaan. Hal ini berwujud proses mental yang lebih sulit dilihat seperti perasaan, sikap, dan nilai-nilai yang dianut, berkaitan dengan terjadinya konflik yang terbuka. Dengan demikian, konflik *latent* menjadi konflik terbuka manakala usaha untuk melakukan konflik secara tersembunyi mengalami kebuntuan, dan konflik secara terbuka sebagai alternatif terakhir yang dilakukan dengan penuh keterpaksaan.

Berdasarkan uraian di atas, secara ringkas penelitian ini menghasilkan kontribusi teoretik sebagai berikut.

*Pertama*, “perlawanan bisa terjadi apabila ada beberapa faktor yang mempengaruhi. Faktor tersebut meliputi faktor penyebab dan faktor pemicu. Faktor penyebab bersifat akumulatif seperti penumpukan kekecewaan atau ketidakpuasan termasuk berbagai kejengkelan yang pernah dialami. Adapun faktor pemicu lebih bersifat insidental, tetapi sangat penting keberadaannya dalam memicu terjadinya perlawanan.”

*Kedua*, “perlawanan bisa bersifat *latent*, tetapi bisa juga terang-terangan. Perlawanan *latent* mempunyai resiko yang lebih kecil, tetapi apabila dikoordinasi oleh seorang pemimpin dalam suatu organisasi yang baik, akan mempunyai dampak yang tidak kalah besarnya dibandingkan dengan perlawanan secara terang-terangan. Perlawanan secara terang-terangan mempunyai resiko yang lebih besar sehingga hanya ditempuh apabila perlawanan secara sembunyi telah gagal dilakukan.”

*Ketiga*, “objek yang diperebutkan dalam suatu pertikaian belum tentu bersifat material, akan tetapi bisa berupa imaterial, seperti ruang ekonomi, sosial, dan politik.

Pertikaian dengan objek imaterial jauh lebih sulit diselesaikan dibandingkan dengan pertikaian dengan objek material.”

*Keempat*, “subjek yang merasa tertekan, dalam melakukan perlawanan akan berusaha menggunakan senjata dari yang paling sederhana hingga yang paling ampuh. Ketika senjata yang paling sederhana dengan tingkat resiko paling rendah sudah berhasil mengalahkan lawan, maka ia tidak akan mengeluarkan senjata lain yang lebih ampuh. Akan tetapi, ketika senjata yang sederhana tidak lagi berhasil, maka senjata yang lebih handal akan digunakan. Ketika keduanya juga masih gagal, maka senjata pamungkaslah yang akan digunakan meskipun dengan resiko yang besar.”

#### **e. Koalisi dalam Aksi Perlawanan**

Implikasi hasil penelitian ini terutama yang berkaitan dengan koalisi yang dilakukan oleh PKL dalam melakukan aksi perlawanan terhadap Pemerintah Kota, apabila dikonfrontasikan dengan teori Scott (1985), terlihat adanya beberapa perbedaan. Dalam teori Scott, pihak yang lebih banyak melakukan koalisi adalah pemerintah, yaitu dengan petani kaya, elit pemimpin lokal, produsen alat-alat pertanian dan obat-obatan di bidang pertanian, dan agen-agen pemerintah terutama penyuluh pertanian. Sementara petani hanya melakukan koalisi internal antarpetani itu sendiri dalam rangka menjaga keutuhan institusi tradisional mereka. Sedangkan dalam penelitian ini, Pemerintah Kota hanya melakukan koalisi dengan pemodal, polisi, dan TNI. Sementara itu, PKL lebih banyak melakukan koalisi dengan berbagai pihak antara lain, LSM, mahasiswa, preman, buruh, grosir, produsen, sektor formal, RT/RW, lurah, dan camat.

Perbedaan lain yaitu kalau dalam penelitian Scott tidak ditemukan adanya koalisi antara petani dan oknum pegawai pemerintah, dalam penelitian ini ada koalisi di bawah tangan antara PKL dengan oknum pegawai pemerintah seperti Satpol PP, lurah, dan camat.

Dalam penelitian Scott, pegawai pemerintah begitu loyal kepada pemerintah, tetapi dalam penelitian ini, pegawai pemerintah kurang loyal kepada pemerintah. Mereka selain mengharapkan biaya penertiban dari pemerintah yang jumlahnya sangat besar, juga masih mau menerima uang *angpau*, uang aqua, uang izin, uang keamanan, dan berbagai uang lainnya.

Dalam penelitian Scott, koalisi yang dibangun meliputi hal-hal sebagai berikut (1) koalisi politik antara pemerintah, petani kaya, dan elit pemimpin lokal bertujuan untuk menjaga keberhasilan program revolusi hijau yang digalakkan oleh pemerintah. Pemimpin lokal, selain menjaga kedisiplinan masyarakat terhadap pelaksanaan revolusi hijau, juga mendorong ketaatan petani dalam rangka membayar pajak, (2) Koalisi ekonomi-politik antara pemerintah dan produsen penghasil obat-obatan pertanian, sabit, mesin pembajak sawah, dan mesin perontok padi. Koalisi ini selain bertujuan untuk menghidupkan industri dalam negeri, juga bertujuan politik agar program revolusi hijau berhasil. Sementara itu, dalam penelitian ini, koalisi yang terjadi antara PKL dan pihak-pihak yang terkait, sebagaimana dijelaskan pada bab VII meliputi koalisi politik, ekonomi-politik, dan ekonomi.

Berdasarkan tingkat keberhasilan koalisi terlihat bahwa semakin banyak pihak yang diajak berkoalisi, semakin besar tingkat keberhasilan yang diperoleh, dan sebaliknya semakin sedikit pihak yang diajak berkoalisi, semakin kecil tingkat keberhasilannya. Dalam penelitian Scott jumlah pihak yang diajak berkoalisi oleh pemerintah lebih banyak dibandingkan dengan pihak yang diajak koalisi petani. Akibatnya, tingkat keberhasilan pemerintah dalam menggalakkan program revolusi hijau lebih besar dibandingkan dengan tingkat keberhasilan petani dalam mempertahankan institusi tradisional mereka. Begitu juga dalam penelitian ini, pihak yang diajak berkoalisi PKL lebih banyak dibandingkan dengan pihak yang diajak berkolisi Pemerintah Kota. Akibatnya, tingkat keberhasilan pemerintah dalam menata PKL lebih kecil dibandingkan dengan tingkat keberhasilan PKL dalam melakukan perlawanan.

Terbukti, meskipun Pemerintah Kota setiap hari melakukan penataan, jumlah PKL bukan berkurang, tetapi malah bertambah. Jalur-jalur utama di dalam kota hanya tertib untuk sementara waktu, dan mayoritas jalur ramai yang ada di Kota Surabaya dipadati PKL.

Seluruh perbedaan antara hasil penelitian Scott dan peneliti sebagaimana dijelaskan di atas dapat ditabulasikan sebagai berikut.

Tabel 8.1  
Perbedaan Penelitian Scott dengan Peneliti

SCOTT	PENELITI
<b>Senjata:</b> Tidak menyebut secara khusus senjata yang digunakan	Main kucing-kucingan sebagai senjata khusus yang dimiliki oleh PKL
<b>Aspek ruang:</b> Tidak mengaitkan dengan perebutan ruang	Perebutan ruang sebagai inti konflik
<b>Sifat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlawanan sehari-hari</li> <li>• Individual</li> <li>• Informal</li> <li>• Sering tidak terbuka</li> <li>• Hanya berkenaan dengan hasil langsung dan mendesak</li> <li>• Strategi yang paling aman, dalam garis perlawanan yang paling lunak</li> </ul>	<b>Sifat :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlawanan sehari-hari</li> <li>• Individual tetapi atas perintah paguyuban</li> <li>• Formal dan informal</li> <li>• Lebih banyak tertutup</li> <li>• Hasil untuk saat ini dan jangka panjang</li> <li>• Strategi yang paling aman, dan paling besar keuntungan yang diperoleh.</li> </ul>
<b>Strategi:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Spontanitas dan tak terorganisasi</li> <li>▪ Kerelaan rutin, sambil menggerutu dengan topeng penyelamat.</li> <li>▪ Tindakan dikatakan berhasil apabila dapat disembunyikan di belakang topeng kepatuhan.</li> </ul>	<b>Strategi :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Spontanitas terorganisasi</li> <li>▪ Kerelaan rutin, sambil menggerutu dengan topeng penyelamat.</li> <li>▪ Berhasil bila eksistensinya diakui</li> </ul>
<b>Faktor Penyebab:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meluasnya komersialisasi pertanian</li> <li>▪ Menghindari resiko dan mendahulukan selamat</li> <li>▪ Merosotnya keamanan ekonomi petani</li> <li>▪ Terbongkarnya hubungan tradisional petani</li> </ul>	<b>Faktor Penyebab :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menguatnya peran negara</li> <li>▪ Menghindari resiko dan mendahulukan selamat</li> <li>▪ Terancam lapangan pekerjaan dan eksistensi mereka</li> <li>▪ Ancaman terhadap subsistensi</li> <li>▪ Tindakan negara yang represif</li> <li>▪ Pembatasan hak-hak warga</li> <li>▪ Pemerintah tidak memperbaiki kondisi PKL</li> </ul>
<b>Tujuan :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melunakkan/menolak tuntutan</li> <li>▪ Meringankan eksploitasi</li> <li>▪ Bukan menggulingkan sistem dominasi</li> <li>▪ Upaya untuk tetap hidup dalam sistem yang ada</li> <li>▪ Mempertahankan institusi tradisional dan norma mereka dari ancaman kapitalisme dan kolonialisme</li> </ul>	<b>Tujuan :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diakui eksistensinya</li> <li>▪ Melunakkan tingkat represi</li> <li>▪ Mengubah cara pandang Pemkot</li> <li>▪ Tetap diberi ruang, dan masuk dalam struktur ekonomi</li> <li>▪ Mempertahankan sumber ekonomi dari ancaman pengusuran</li> </ul>

Lanjutan Tabel 8.1

SCOTT	PENELITI
<p><b>Proposisi :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jika moral ekonomi terancam, mereka akan mencoba mempertahankan dan melakukan perlawanan sosial.</li> <li>2. Orang akan melakukan perlawanan karena langkah itu merupakan satu – satunya jalan untuk keluar dari dominasi, yang kemudian melahirkan suatu moralitas yang disebut sebagai prinsip mendahulukan</li> <li>3. Prinsip mendahulukan keselamatan merupakan sumber kekuatan moral bila mereka dihadapkan pada kenyataan yang tidak memberikan pilihan lain</li> </ol>	<p><b>Proposisi :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perlawanan bisa terjadi apabila ada beberapa faktor yang mempengaruhi. Faktor tersebut meliputi faktor penyebab dan faktor pemicu. Faktor penyebab bersifat akumulatif seperti penumpukan kekecewaan atau ketidakpuasan termasuk berbagai kejengkelan yang pernah dialami. Adapun faktor pemicu lebih bersifat insidental, tetapi sangat penting keberadaannya dalam memicu terjadinya perlawanan.</li> <li>2. “Perlawanan bisa bersifat laten, tetapi bisa juga terang – terangan. Perlawanan laten mempunyai resiko yang lebih kecil, tetapi apabila dikoordinasi oleh seorang pemimpin dalam suatu organisasi yang baik, akan mempunyai dampak yang tidak kalah besarnya dibandingkan dengan perlawanan secara terang – terangan. Perlawanan secara terang – terangan mempunyai resiko yang lebih besar, sehingga hanya ditempuh apabila perlawanan secara sembunyi telah digagalkan.</li> <li>3. Objek yang diperebutkan dalam suatu pertikaian, belum tentu bersifat material, akan tetapi bisa berupa imaterial, seperti ruang ekonomi, sosial, dan politik. Pertikain dengan objek imaterial jauh lebih sulit diselesaikan dibandingkan dengan pertikaian dengan objek materi.</li> <li>4. Subjek yang merasa tertekan, dalam melakukan perlawanan akan berusaha menggunakan senjata dari yang paling sederhana hingga yang paling ampuh. Ketika senjata yang paling sederhana dengan tingkat resiko paling rendah sudah berhasil mengalahkan lawan, maka ia tidak akan mengeluarkan senjata lain yang lebih ampuh. Akan tetapi, ketika senjata yang sederhana tidak lagi berhasil, maka senjata yang lebih handal akan digunakan. Ketika keduanya juga masih gagal, maka senjata pemungkaslah yang akan digunakan, meskipun dengan resiko yang besar.</li> </ol>
<p><b>Dimensi Koalisi:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Koalisi politik: pemerintah-petani kaya-elit pemimpin lokal</li> <li>2. Koalisi ekonomi-politik: pemerintah-produsen penghasil obat-obatan pertanian, sabit, mesin pembajak sawah dan mesin perontok padi</li> </ol>	<p><b>Dimensi Koalisi:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Koalisi politik: PKL-LSM-mahasiswa</li> <li>2. Koalisi ekonomi-politik: PKL-preman-Satpol PP-RT/RW-camat-lurah</li> <li>3. Koalisi ekonomi: PKL-produsen-sektor formal-grosir-buruh-pemodal-preman</li> </ol>

Apabila hasil penelitian ini dibandingkan dengan hasil penelitian Popkin akan tampak sebagai berikut.

Tabel 8.2  
Perbedaan Penelitian Popkin dengan Peneliti

Popkin	Peneliti
<p><b>Penyebab:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Petani melawan karena mereka tidak menguasai pasar. Mereka justru dikuasi pasar, akibatnya harga-harga hasil pertanian rendah, dan petani menjadi kurang mendapat keuntungan.</li> <li>- Sistem ekonomi yang berlaku di masyarakat dikacaukan oleh penetrasi pasar. Pasarlah yang sebenarnya menggerogoti ikatan-ikatan ataupun legitimasi adat-istiadat, dan hak-hak sosial tradisional masyarakat</li> </ul>	<p><b>Penyebab:</b></p> <p>PKL melakukan perlawanan karena pasar mereka dihancurkan oleh Pemerintah Kota. Mereka pada dasarnya bisa menguasai sistem yang berlaku di pasar yang mereka bangun, tetapi ruang fisik atas pasar mereka terancam digusur oleh Pemerintah Kota.</p>
<p><b>Tujuan:</b></p> <p>Menentang kekuasaan para elit desa, petani kaya yang mengatasnamakan komunitas tradisional demi mempertahankan institusi yang lebih menguntungkan mereka</p>	<p><b>Tujuan:</b></p> <p>Menentang Pemerintah Kota yang ingin menghancurkan pasar yang telah mereka bangun</p>
<p><b>Konsep terhadap petani:</b></p> <p>Petani merupakan pribadi-pribadi yang bebas mengembangkan kreativitasnya secara rasional. Petani tidak takut resiko dan berani berkorban</p>	<p><b>Konsep terhadap PKL:</b></p> <p>PKL juga merupakan pribadi-pribadi yang bebas mengembangkan kreativitasnya secara rasional. Mereka mampu melakukan kalkulasi untung rugi atas semua tindakannya. PKL juga merupakan pribadi yang tidak takut resiko dan berani berkorban</p>
<p><b>Ada tidaknya organisasi:</b></p> <p>Tidak ada organisasi yang mengakar kuat dalam sistem ekonomi pasar</p>	<p><b>Ada tidaknya organisasi:</b></p> <p>Ada organisasi yang mengakar kuat dalam sistem ekonomi pasar</p>

Berdasarkan tabel di atas, secara teoretik, hasil penelitian ini mempunyai orisinalitas tersendiri dibandingkan dengan hasil penelitian yang dilakukan Popkin, terutama dalam kaitannya dengan penguasaan pasar dan ruang. Penelitian Popkin memandang bahwa petani melawan karena mereka tidak menguasai pasar. Mereka justru dikuasi pasar, akibatnya harga-harga hasil pertanian rendah, dan petani menjadi kurang mendapat keuntungan. Sistem ekonomi yang berlaku di masyarakat menurut Popkin telah dikacaukan oleh penetrasi pasar. Pasarlah yang sebenarnya menggerogoti ikatan-ikatan ataupun legitimasi adat-istiadat, dan hak-hak sosial tradisional masyarakat.

Agak berbeda dengan Popkin, peneliti lebih melihat bahwa PKL melakukan perlawanan karena pasar mereka dihancurkan oleh Pemerintah Kota. Mereka pada dasarnya



bisa menguasai sistem yang berlaku di pasar yang mereka bangun, tetapi ruang fisik atas pasar mereka terancam digusur oleh Pemerintah Kota. Tujuan PKL melakukan perlawanan pun lebih mengarah pada upaya mempertahankan keutuhan pasar itu baik dari segi ruang maupun dari segi sistem yang ada.

### 8.3 Implikasi Kebijakan

Berdasarkan implikasi teori sebagaimana diuraikan di atas, implikasi kebijakan yang bisa dihasilkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk meningkatkan keberhasilan Pemerintah Kota dalam menata PKL, maka Pemerintah Kota perlu melakukan koalisi dengan PKL itu sendiri, dengan cara (a) melibatkan PKL dalam setiap pembuatan kebijakan yang mengatur PKL. Dengan kata lain, Pemkot hendaknya menggunakan pendekatan *society participatory development*. Dengan demikian, PKL merasa memiliki dan merasa bertanggung jawab atas peraturan itu. Dengan perasaan ikut memiliki dan bertanggung jawab tersebut, maka tidak ada alasan bagi PKL untuk mengingkari peraturan yang telah dibuatnya sendiri. Pendekatan partisipatoris juga perlu dilakukan ketika Pemerintah Kota hendak melakukan penataan dan relokasi PKL, (b) Pemerintah Kota hendaknya menampung/menginventarisasi sekaligus menindaklanjuti seluruh keluhan PKL. Dengan begitu PKL merasa didengarkan suaranya dan diakui eksistensinya, (c) mengganti model penataan yang selama ini dilakukan: pengobrakan yang bersifat represif hendaknya diubah menjadi himbuan yang bersifat persuasif; relokasi yang diyakini PKL menjauhkan PKL dengan pelanggannya menjadi formalisasi yang mampu mendekatkan PKL dengan pelanggannya, sekaligus menambah pendapatan PKL. Untuk melakukan formalisasi, Pemerintah Kota hendaknya mengambil kebijakan yang mewajibkan penanggung jawab pasar swalayan, perkantoran, dan tempat-tempat hiburan untuk menyediakan ruang khusus untuk PKL, sehingga PKL

tidak meluap ke jalan-jalan yang bisa mengganggu ketertiban lalu lintas, kebersihan, dan keindahan kota.

2. Mengingat peran PKL yang sangat besar, maka perlu konsep yang mampu menempatkan atau mengakomodasi keberadaan PKL. PKL dalam struktur ekonomi perlu mendapat ruang yang jelas sehingga bisa diperhitungkan dalam proses pembuatan kebijakan. Kalau secara sistemik PKL tidak diakui, maka keberadaannya pun tidak akan pernah masuk dalam rumusan kebijakan, dan sebaliknya ketika PKL masuk sebagai bagian dari sistem ekonomi, maka keberadaannya akan selalu diperhatikan dalam proses pembuatan kebijakan.
3. Untuk mencegah timbulnya perlawanan PKL pada waktu penataan, Pemerintah Kota hendaknya mengambil langkah preventif yang efektif secara terus-menerus, dengan cara melakukan pemantauan di lapangan, dan kemudian menindak sedini mungkin jika terjadi pelanggaran hukum atas daerah-daerah tertentu yang dinyatakan daerah bebas PKL. Dengan kata lain, penataan tidak dilakukan secara temporer, tetapi berjalan rutin, terprogram, dan berkelanjutan. Upaya preventif secara dini, bisa dilakukan dengan cara meningkatkan kinerja aparat yang sudah ada dan atau meningkatkan peran dari kelurahan dan kecamatan.
4. Agar perlawanan tidak terjadi maka untuk PKL di daerah tertentu yang masih memungkinkan untuk ditoleransi, maka diperlukan kebijakan penataan yang realistis seperti pembinaan, rombongan, tendanisasi, dan pembatasan jumlah PKL. Dengan demikian, keberadaannya akan terkesan rapi dan bisa ditarik retribusi.
5. Untuk mengurangi intensitas perlawanan PKL, Pemerintah Kota hendaknya melakukan pembinaan dengan menggunakan pendekatan *empowerment* yang berangkat dari bawah dengan sikap edukatif dan persuasif secara bertahap yang disesuaikan dengan tingkat adaptasinya baik dalam pengertian kejiwaan, keterampilan, dan motivasinya, sehingga

tercapai kemandirian PKL. Pendidikan dan pelatihan keterampilan bagi PKL dapat dilakukan dengan cara melatih diversifikasi usaha atau bekerja sama dengan perusahaan-perusahaan besar untuk melakukan pengabdian kepada masyarakat yang diarahkan untuk melatih PKL dengan keterampilan alternatif yang bermanfaat.

#### 8.4 Keterbatasan Penelitian

Dalam penelitian ini terdapat berbagai keterbatasan baik dilihat dari perspektif yang digunakan, aspek pelaku atau peneliti, maupun proses pelaksanaan penelitiannya.

*Pertama*, penelitian ini hanya membahas perlawanan PKL terhadap kebijakan Pemerintah Kota Surabaya. Subkajiannya pun hanya meliputi (a) faktor penyebab terjadinya perlawanan PKL; (b) proses terjadinya perlawanan PKL; (c) bentuk-bentuk perlawanan, dan (d) dampak perlawanan. Subkajian yang sempit itu, meskipun mampu menggali data secara mendalam dan mampu menghasilkan kesimpulan secara tajam, tidak mampu menjangkau isu-isu penting lain seputar PKL seperti konsep penataan, konsep pemberdayaan PKL yang ideal, faktor-faktor yang mempengaruhi pendapatan PKL, curahan jam kerja, etos kerja PKL, strategi kewiraswastaan, struktur pasar yang dihadapi PKL, model pengembangan sektor informal, dan isu-isu penting lainnya. Meskipun demikian, penelitian ini mampu menghasilkan kesimpulan yang sangat spesifik dan orisinal terutama dalam khasanah teori perlawanan yang selama ini dikembangkan dari masyarakat petani.

*Kedua*, keterbatasan penelitian dari sudut pandang perspektif yang digunakan. Meskipun penelitian ini mengklaim menggunakan perspektif *grounded research*, perspektif itu tidak sepenuhnya digunakan, mengingat dalam penelitian ini peneliti masih menggunakan pendekatan teoretik yang sedikit banyak mengarahkan peneliti dalam proses pembuatan rumusan masalahnya. Dalam proses penelitian yang benar-benar menggunakan perspektif *grounded research* peneliti secara langsung berangkat ke lapangan dengan kepala kosong

(tanpa teori apalagi proposal), dengan satu tujuan ingin benar-benar mendapatkan teori yang benar-benar dibangun dari proses *open coding*, *axial coding*, *selective coding* menurut pemahaman subjek penelitian.

*Ketiga*, penelitian ini dilaksanakan di empat jalur utama, sehingga datanya cenderung melebar dan kurang mendalam. Padahal, dalam penelitian kualitatif yang dipentingkan bukan banyaknya data, akan tetapi kedalaman data. Untuk mengurangi kelemahan itu, waktu penelitian diperpanjang hingga data dari masing-masing wilayah bisa terpenuhi.

Berkaitan dengan lokasi penelitian, kajian ini juga mempunyai keterbatasan, di mana penelitian ini hanya mengambil lokasi di empat jalan protokol. Padahal, keberadaan PKL menyebar hingga di gang-gang kecil, sehingga penelitian ini belum mampu menggambarkan kondisi PKL yang ada di Surabaya secara utuh. Keterbatasan ini memang tidak bisa diantisipasi, namun keempat lokasi ini sangat tepat dijadikan lokasi penelitian untuk tema perlawanan PKL, mengingat lokasi inilah yang paling sering dilakukan penataan, dan paling sering pula PKL melakukan perlawanan.

*Keempat*, penelitian ini mengkaji perlawanan PKL dalam kapasitasnya sebagai sektor informal perkotaan. Sebenarnya akan lebih sempurna apabila di dalam menganalisis, tidak hanya berpedoman pada sektor informal pedagang kaki lima belaka, tetapi juga dibandingkan dengan sektor informal lainnya seperti tukang becak, tukang ojek, pedagang asongan di perempatan jalan, pemulung, atau pedagang keliling. Oleh karena itu, hasil penelitian ini tidak bisa begitu saja digeneralisasikan pada sektor informal perkotaan lainnya.

Keterbatasan yang lain masih sangat banyak, namun, hasil penelitian ini membuka celah-celah penelitian berikutnya terutama dalam hal (1) menguji secara kuantitatif variabel-variabel yang berpengaruh terhadap tingkat pendapatan PKL, (2) menemukan faktor-faktor yang mampu mengerem laju konflikual, (3) berbagai upaya yang dapat dilakukan untuk

meningkatkan peran organisasi PKL sehingga proses menuju PKL mandiri dapat tercapai, (4)  
berbagai penelitian yang berkaitan dengan sosiologi perkotaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abeng, Tanri. 2000. *Dari Meja Tanri Abeng : Managing atau Chaos*. Jakarta: Institut Pembelajaran Manajemen Paramadina.
- Aditjondro. 2003. "Bukan Persoalan Telor dan Ayam: Membangun Suatu Kerangka Analisis yang Lebih Holistik bagi Gerakan Anti Korupsi di Indonesia" *Wacana Ilmu Sosial*, Nol XIV tahun 2003.
- Alisjahbana. 2003. *Urban Hidden Economy: Peran Tersembunyi Sektor Informal Perkotaan*. Surabaya: Lembaga Penelitian ITS
- Almond, Gabriel A. 1990. *A Discipline Devided: School and Sects in Political Science*. Newbury Park London, New Delhi: SAGE Publication
- Badan Penelitian dan Pengembangan Kota Surabaya. 2003. *Buku Panduan Upaya Penataan PKL di Kota Surabaya*. Surabaya: Pemerintah Kota Surabaya
- Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya. 2003. *Penyusunan Proyeksi Kondisi Sosial Ekonomi Kota Surabaya: Sampai Dengan Tahun 2010*. Surabaya: Pemerintah Kota Surabaya
- Bairoch, P. 1973. *Urban Unemployment in Developing Countries*. Geneva: International Labor Organization
- Bagnasco, A. 1990. "The Informal Economy," dalam Smelser N.J. dan A. Martinelli. *Economy and Society: Overviews in Economic Sociology*. London: Sage Publication Ltd.
- Bagong, Suyanto, dkk. 2003. *Menata PKL dan Bangunan Liar*, Surabaya: Pemkot Surabaya, Badan Penelitian dan Pengembangan Kota Surabaya.
- Baldrige, J. Victory. 1998. *Sociology: A Critical Approach to Power, Conflict, and Change*. New York, London, Sydney, Toronto: John Wiley and Son, Inc.
- Bertens, Kees. 1983. *Filsafat Barat Abad XX*. Jilid I, Jakarta: Gramedia
- Bates, R.H. 1981. *Markets and States in Tropical Afika: The Political Basis of Agriculral Policies*. Barkerley: University of California Press.
- Bijlmer, Joep. 1985. "The Ambulatory Street Economy of Surabaya: Towards A Dealineation and Exploration of Small-Scale Trade and Services in An Indonesian City," dalam Linden, Jan van der *etal. eds. Urban Research Working Papers*. Amsterdam: Institute of Cultural Anthropology/Sociology of Development Free University
- Boeke, J.H. 1961. *Objective and Personal Elements in Colonial Welfare Policy: Indonesian Economics, The Concept of Dualism in Theory and Policy*. Den Haag: W. van Hoeve

- Bose, A.N. 1974. *The Informal Sector in The Calcutta Metropolitan Economy*. Geneva: International Labour Office
- Breman, J. C. 1986. *The Informal Sector in Research: Theory and Practice*. Den Haag: CIP-Gegevens Koninklijke Bibliotheek
- Brockett, C.D. 1990. *Land, Power, and Poverty: Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*. London: Unwin Hyman Ltd.
- Bromley, R. 1978. *Organization, Regulation, and Exploitation in The Socalled 'Urban Informal Sector': The Street Traders of Cali Columbia*. World Development, Grent Britain: Pergamon Press
- Budihardjo, Eko. 1999. *Kota Berkelanjutan*. Bandung: Alumni
- Budiyono, Suko. 1985. "Peranan Sektor Informal di Kota," Kumpulan makalah dalam *Lokakarya Pembinaan Sektor Informal*. Jakarta: Kantor Lingkungan Hidup. Hlm. 26-29
- Calhoun, C. 1985. "Radical Movement." Dalam Kuper, Adam & Jessica Kuper. *The Social Science Encyclopedia*. London: Roudledge & Kegan Paul.
- Calhoun, C. 1999. "Nasionalisme dan Civil Society: Demokrasi, Keanekaragaman dan Penentuan Nasib Sendiri, dalam *Wacana, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*. No. 1
- Campbell, Tom. 1999. *Tujuh Teori Sosial: Sketsa, Penilaian, Perbandingan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Casado, Antonio L. da Rocha. 2002. *Pembangkangan Sipil*. Alih Bahasa Choirul Umam dan Pradana Boy, Pasuruan: Tadarus.
- Castells, Manuel. 1977. *The Urban Question*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press
- Collin, Finn. 1997. *Social Reality*. London: Routledge.
- Departemen Tenaga Kerja RI. 1985. "Masalah Sektor Informal: Suatu Studi Pustaka," makalah dalam *Lokakarya Pembinaan Sektor Informal*. Jakarta: Kantor Lingkungan Hidup
- Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S. (ed.). 1994. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publication
- Dick, Howard W. 2002. *Surabaya: City of Work, A Socioeconomic History, 1900-2000*. Singapura: Singapore University Press
- Dimiyati, Moch. 2000. *Penelitian Kualitatif: Paradigma Epistemologi, Pendekatan, Metode dan Terapan*. Malang: PPS Universitas Negeri Malang
- Eckstein, S., (ed). 1989. *Power and Popular Protest: Latin American Social Movement*. Berkeley: University of California Press

- Effendi, T.N. 1997. "Sektor Informal dan Wawasan Pengembangan Masyarakat," makalah diskusi *Orientasi Pendalaman Tugas Anggota DPR Hasil Pemilu 1997*. Jakarta
- \_\_\_\_\_. 1985. "Kesempatan Kerja Sektor Informal di Daerah Perkotaan Indonesia: Analisa Pertumbuhan dan Peranannya," makalah dalam *Lokakarya Pembinaan Sektor Informal*. Jakarta: Kantor Lingkungan Hidup
- Evers, Hans Dieter. 1993. "The Transformation of The Informal Sector in Indonesia: Social and Political Consequences" dalam *Working Paper No. 192*
- Evers, Hans Dieter & Rudiger Korff. 2002. "Urbanisme Di Asia Tenggara" Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Firdausy, C. M. 1995. *Pengembangan Sektor Informal Pedagang Kaki Lima di Perkotaan*. Jakarta: Dewan Riset Nasional-Bappenas bekerja sama dengan Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI
- Galtung, Johan. 1975. *Violence, Peace, and Peace Research*. Copenhagen: Christian Ejlers
- Garna, Judistira. 1988) "Profil Sektor Informal Bandung," *Makalah*, disampaikan dalam Seminar Mobilitas Penduduk dan Sektor Informal (1988), Yogyakarta: PAU UGM
- Geertz, C. 1989. *Penjaja dan Raja: Perubahan Sosial dan Modernisasi Ekonomi di Dua Kota Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor
- Gershuny, J. dan R. Pahl. 1980. "Britain in The Decade of The Three Economies". *New Society*, January, pg. 7
- Giddens, A. 1994. *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Oxford: Blackwell Publishers
- Giddens, A. 2000. *The Third Way: Jalan Baru Demokrasi Sosial*. Jakarta: Gramedia.
- Gilbert, Alan & Josef Gugler. 1996. *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Goldthorpe, J.E. 1992. *Sosiologi Dunia Ketiga, Kesenjangan dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia
- Gurr, Robert Ted. (ed). 1986. *Handbook of Political Conflict: Theory and Research*. London: The Free Press.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Caesarism*, dalam *Selection from Prison Notebooks*. London: Lawrence & Wishart
- Gurr, Robert Ted. 1970. *Why Men Rebel?* Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hadiwijono, Harun. 1995. *Sari Sejarah Filsafat Barat 2*. Yogyakarta, Kanisius



- Harper, C. L. 1989. *Spirit of Capitalism*. Translated by Talcott Parsons. New York: Charles Scribner's Sons
- Hart, K. 1973. "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", dalam *Journal of African Studies* 11. pg. 6
- Hartono, Bambang Dwi. 2002. *Memimpin Orang Kota*. Surabaya: Inti Jaya
- Harvey, David. 1973. *Social Justice and The City*. Baltimore, Maryland: The John Popkins University Press
- Haynes, Jeff. 2000. *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga: Upaya Memahami Gerakan Politik Kau Terpinggir*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Hermanto, Zarida. 1995. "Gambaran Umum Potensi dan Masalah Ekonomi dan Sosial Sektor Informal di Perkotaan", dalam Firdausy, C. M. *Pengembangan Sektor Informal Pedagang Kaki Lima di Perkotaan*. Jakarta: Dewan Riset Nasional-Bappenas bekerja sama dengan Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI
- Hidayat. 1978. *Pengembangan Sektor Informal dalam Pembangunan Nasional: Masalah dan Prospek*. Bandung: Pusat Penelitian Ekonomi dan SDM Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran
- Hikam, Muhammad A.S. 1999. *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta: LP3ES
- Hobsbawm, E.J. 1965. *Primitive Rebel*. New York: W.N. Norton
- \_\_\_\_\_. 2000. *Bandit Sosial*. Di-Indonesiakan Moh Zaki Hussein, Jakarta: Teplok Press
- Hoffer, Eric. 1988. *Gerakan Massa*, Terj. Masri Maris. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- House, William J. 1984. *Nairobi's Informal Sector: Dynamic entrepreneurs or Surplus labour*. University of Chicago
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave of Democracy in The Late Twentieth Century*. Nomci: University of Oklahoa Press
- ILO. 1972. *Employment, Incomes and Equality: A Style for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva
- Ismail, ZY. 1990. *Aiding the Urban Informal Sector: the Case of Nairobi, Kenya*. Michigan: University Microfilms International
- Jackson, Roberet H. 2001. "Peasant on Plantations: Subaltern Strategies of Labour and Resistance in the Pisco Valley of Perru", dalam *Journal of Social History*, Vol 34, p 1001-1003
- Jellinek, L. 1995. *Seperti Roda Berputar: Perubahan Sosial Sebuah Kampung di Jakarta*. Jakarta: LP3ES

- Kartodihardjo, Sartono. 1966. *The Peasant' Revolt of Banten in 1888, its Conditions, Course and Sequel: A Case Study of Social Movements in Indonesia*. The Hague: s'Gravenhage
- \_\_\_\_\_. 1973. *Protest Movement in Rural Java: A Study of Agrarian Unrest in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. Singapore: Oxford University Press.
- Kartono K, dkk. 1980. *Pedagang Kaki Lima*. Bandung: Universitas Katolik Parahyangan.
- Kusbiantoro. 1999. *Manajemen Pembangunan Kota Masa Depan*. Dalam rangka seminar Nasional Penataan Kota memasuki milenium Ketiga. Hilton Jakarta, 14 September 1999.
- Lubell, H. 1991. *The Informal Sector in 1980s and 1990s*. Paris: OECD
- Lynch, Kevin. 1982. *The Image of The City*. Cambridge: The MIT Press
- Manning, Chris dan Tukiran. 2001. *Struktur Pekerjaan, Sektor Informal, dan Kemiskinan di Kota: Sebuah Studi Kasus di Diraprajan, Yogyakarta*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada
- Manning dan Effendi, T. N. 1985. *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Mas' oed, Mohtar, dkk, (ed). 2001. *Kekerasan Kolektif: Kondisi dan Pemicu*. Yogyakarta: P3PK UGM.
- Maulidin. 2001. Tanah yang Bermanah: Gerakan Petani Menanti Surgawi, dalam *Gerbang* No 9 Vol 4
- Mazumdar, D. 1976. "The Urban Informal Sector," dalam *World Development* 4, pp. 655-679
- Mc Gee. 1973. *The Urbanization Process in The Third World: Explorations in Search of a Theory*. London: G. Bell and Sons, Ltd
- Migdal, Joel S.. 1974. *Peasant, Politics and Revolution: pressures toward Political and Social Change in Third world*. Princeton: Princeton University Press
- Miles. M. B & Huberman, A.M. 1984. *Qualitatif Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. Newbury Park: SAGE Publications
- Moir, H. 1978. *Jakarta Informal Sector, Monograph Series*. Jakarta: Leknas LIPI
- Moleong, Lexy J. 1995. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Moore, Barrington. 1966. *Social Origin of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press
- Morreall, John. 1976. "The Justifiability of Violent Civil Disobedience", *Canadian Journal of Philosophy*, No. 6, Maret 1976.

- Moustakas, Clark. 1994. *Phenomenological Research Methods*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications.
- Muhadjir, Noeng. 1996. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rakesarakin.
- Murray, Allison J. 1994. *Pedagang Jalanan dan Pelacur Jakarta*. Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia
- Mustafa, Ali Achsan. 1998. *Transformasi Sosial di sektor Informal Perkotaan*. Disertasi PPS Universitas Airlangga
- Mynt, Hyla. 1985. "Organizational and Economic Development," dalam *Asian Development Review No. 1 Vol. 3*. Manila: Asian Development Bank
- Nadjib, Mochammad. "Segi-segi Budaya dan Etos Kewiraswastaan di Kalangan Pedagang Kaki Lima", dalam Firdausy, C. M., 1995, *Pengembangan Sektor Informal Pedagang Kaki Lima di Perkotaan*. Jakarta: Dewan Riset Nasional-Bappenas bekerja sama dengan Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI
- Nas, P.J.M. 1979. *Kota di Dunia Ketiga, Pengantar Sosiologi Kota*. Jakarta: LP3ES
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Chambridge: Harvard University Press
- Paige, J.M. 1975. *Agrarian Revolution: Social Movement and Export Agriculture in The Underdeveloped World*. New York: The Free Press
- Pernia, Ernesto M. 1994. *Urban Poverty in Asia: A Survey of Critical Issues*. Hong Kong, New York: Oxford University Press
- Popkin, S.L. 1979. *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Barkeley: University of California Press.
- Produk Domestik Regional Bruto Kota Surabaya 2002, Kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dengan Badan Pusat Statistik Kota Surabaya.
- Pryhartono, Edyheri. 2003. "Pembaruan Gerakan Fenomenologis dalam Metodologi Ilmu Sosial-Humaniora", dalam *Mozaik*, Vol 1 Nomor 1 hal 4-14.
- Race, J. 1972. *War Comes Long An*. Barkeley: University of California Press.
- Rachbini, Didik. J. 1991. "Dimensi Ekonomi dan Politik pada Sektor Informal", dalam *Prisma No. 5. Th. XX*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 3
- Rachbini, Didik. J dan Abdul Hamid. 1994. *Ekonomi Informal Perkotaan*. Jakarta: LP3ES
- Ramto, Bun Yamin. 1992. *Pola Kebijakan dalam Sistem Pengelolaan Kota*. Jakarta: Prisma No. 5 Tahun XXI, 1992

- Ranis, Gustav. 1984. "The Dual Economy Framework: Relevance on Asian Development", dalam *Asian Development Review No. 1 Vol. 2*. Manila: ADB
- Renstrada : Rencana Strategis Daerah Kota Surabaya 2002-2005, Pemerintah Kota Surabaya
- Resmi, Endang Tjitro, "Mobilitas Usaha Sektor Informal Pedagang Kaki Lima", dalam Firdausy, C. M. 1995. *Pengembangan Sektor Informal Pedagang Kaki Lima di Perkotaan*. Jakarta: Dewan Riset Nasional-Bappenas bekerja sama dengan Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI
- Roberts, Brian. 1985. "The Informal Sector in Comparative Perspective" dalam *Working Paper No. 192*
- Roggero, M.A. 1976. *Urbanization, Industrialization in Latin America*. Buenos Aires: Edicioners Nueva Vision NV, Fichas, No. 59. pg. 12
- Sagir, Soeharsono. 1986. "Sumbangan Sektor Informal dalam Penyerapan Tenaga Kerja," makalah dalam *Keberadaan Sektor Informal dalam Menunjang Pembangunan Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta: LP3M Fakultas Ilmu Ekonomi UII
- Salert, Barbara. 1976. *Four Theories Revolutions and Revolutionaries*. New York/Oxford/Amsterdam: Elsevier
- Sanches, Bueno. 1994. "The Urban Informal Sector", dalam *Documentos de Trabajo*. Havana: Centro de Estudios Demograficos Universidad de la Habana
- Sethuraman, S. V. 1981. *The Urban Informal Sector in Developing Countries: Employment, Poverty and Environment*. Geneva: International Labour Office
- Scott, James C. 1976. *Exploitation in Rural Class Relation: A Victim's Perspective*. New York: The Asia Society
- \_\_\_\_\_. 1983. *Weapons of The Weak: Everyday of Peasant Resistance*. New Haven and London: Yale University Press
- \_\_\_\_\_. 1985. *Moral Ekonomi Petani: Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES
- \_\_\_\_\_. 1990, *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven and London: Yale University Press
- \_\_\_\_\_. 1993. *Perlawanan Kaum Tani*. Diterjemahkan oleh Budi Kusworo, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- \_\_\_\_\_. 2000. *Senjatanya Orang-orang yang Kalah: Bentuk Perlawanan Sehari-hari Kaum Tani*. Terj. Rahman Zianuddin, Sayogyo, Mien Joebhaar (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

- Schutz, Alfred. 1967. "Dunia Intersubjektivitas dalam Kehidupan Keseharian", dalam Irving M Zeitlin. 1998. *Rethinking Sociology: A Critique of Contemporary Theory*, Alih Bahasa Anshori dan Juhanda, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Siahaan, Hotman. 1996. "Pembangkangan Terselubung Petani dalam Program Tebu Rakyat Intensifikasi sebagai Upaya Mempertahankan Subsistensi," *Disertasi PPS Universitas Airlangga Surabaya*.
- Skocpol, Theda. 1991. *Negara dan Revolusi Sosial: Suatu Analisa Komparatif tentang Prancis, Rusia dan Cina*. Jakarta: Erlangga
- Sobary, M. 1995. *Kesalehan dan Tingkah Laku Ekonomi*. Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya
- Soedarsono. 1985. "Migrasi, Pengangguran Tersembunyi dan Sektor Informal," makalah dalam *Lokakarya Pembinaan Sektor Informal*. Jakarta: Kantor Lingkungan Hidup
- Soen'an Ali Djoefri Chazin, "Perilaku Sektor Informal Pedagang Kaki Lima dalam Pemasaran", dalam Firdausy, C. M., 1995, *Pengembangan Sektor Informal Pedagang Kaki Lima di Perkotaan*. Jakarta: Dewan Riset Nasional-Bappenas bekerja sama dengan Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI
- Soetrisno, Loekman. 1986. "Prospek Perkembangan Sektor Informal," dalam *Kumpulan Makalah Seminar Bulanan IV*. Yogyakarta: Pusat Penelitian dan Pembangunan Pedesaan dan Kawasan Universitas Gadjah Mada.
- Soto, Hernando De. 1989. *The Other Path, The Invisible Revolution in The Third World*. New York: Harper & Row
- \_\_\_\_\_. 1991. *Masih Ada Jalan Lain* (terjemahan). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- \_\_\_\_\_. 1991. "Pertumbuhan Ekonomi di Bawah Tanah di Peru," dalam *Prisma No. 5. Tahun XX, Mei 1991*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 41-52
- Spiegelberg, Herbert. 1960. *The Phenomenological Movement: A Historical Introduction*. Vol. I-II, The Hague, Martinus Nijhoff
- Spradley, James P. 1997. *The Ethnographic Interview*. Alih Bahasa Misbah Zulfa Elizabeth, "Metode Etnografi", Yogyakarta: Kanisius
- Strauss, A. dan J. Corbin. 1990. *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. California: Sage Publication
- Subangun, Emmanuel. 1991. "Sektor Informal di Indonesia Dari Titik Pandang Non-Akademik," dalam *Prisma No. 5. Tahun XX, Mei 1991*. Jakarta: LP3ES
- Sumodiningrat, Gunawan. 1988. "Sektor Informal sebagai Lapangan Pekerjaan Transisi Menuju Perioda Ekonomi Lepas Landas," makalah dalam *Seminar Mobilitas Penduduk Dan Sektor Informal*. Yogyakarta: Pusat Antar Universitas Studi Sosial UGM

- Surbakti, Ramlan. 1997. *Sektor Ekonomi Informal Menghindar dari Realitas*, makalah tidak dipublikasikan.
- Surabaya Dalam Angka 2002. Kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dan Badan Pusat Statistik Kota Surabaya.
- Suyanto, Bagong. 1996. *Kemiskinan dan Kebijakan Pembangunan*. Yogyakarta: Aditya Media
- Swasono, Sri-Edi ed. 1987. *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi: Membangun Sistem Ekonomi Nasional*. Jakarta: Universitas Indonesia Press
- Swasono, Sri-Edi, et.al. 1986. *Studi Kebijakan Pengembangan Sektor Informal*. Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan
- Tilly, Louse A. dan Charles Tilly eds. 1981. *Class Conflict and Collective Action*. California: Sage Publications
- Tim Penyusun Kamus, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Depdikbud, Balai Pustaka
- Todaro, Michael dan Jerry Stilkind, "Dilema Urbanisasi", dalam Chris Manning dan Tadjuddin Noer Effendi. 1985. *Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota*. Jakarta: PT Gramedia
- Wertheim, W.F. 1964. *The Indonesian Town: Studies in Urban Sociology*. Den Haag dan Bandung: W van Hoeve
- Waters, Malcom. 1994. *Modern Sociological Theory*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications
- Wignjosoebroto, S. dkk. 1993. *Wanita dan Pasar Tradisional*. Surabaya: Pusat Studi Sosial Ekonomi dan Komunikasi Massa (Pussekomm) Paramawidya
- Wirahadikusumah, Miftah. 1991. "Sektor Informal sebagai "Bumper" pada Masyarakat Kapitalis," dalam *Prisma No. 5. Tahun XX, Mei 1991*. Jakarta: LP3ES
- Wirioprawiro, Kardjono. 1985. "Penanganan Sektor Informal Dikaitkan dengan Pembinaan dan Pengembangan Sektor Informal," makalah dalam *Lokakarya Pembinaan Sektor Informal*. Jakarta: Kantor Lingkungan Hidup
- Wirosardjono, Soetjipto. 1985. "Pengertian, Batasan, dan Permasalahan Sektor Informal," Makalah disampaikan dalam Lokakarya Pembinaan Sektor Informal, (1985) Jakarta: Kantor Lingkungan Hidup
- Wolf, E.J. 1969. *Peasant Wars of Twentieth Century*. New York: Harper & Row
- \_\_\_\_\_. 1971. *Peasant, Rebellion, and Revolution*. New York: The Free Press.

World Bank. 1996. *Indonesia: The Challenge of Urbanization*. Washington D.C: Staff Working Papers

Yustika, Ahmad Erani. 2001. *Industrialisasi Pinggiran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

## DAFTAR ISTILAH LOKAL

**A**

ajur	:	hancur
akeh	:	banyak
alot	:	keras
ambek	:	dan, dengan
ana	:	ada
anak kumpulane	:	ada perkumpulannya
ancer-ancer	:	petunjuk
angel	:	sulit, susah
arek surabaya	:	orang surabaya
arep	:	hendak, mau
awak katene usaha	:	saya mau berusaha

**B**

bandani	:	menafkahi, membiayai, menghidupi
banyu	:	air
ben	:	agar, supaya
bener	:	benar
besaran	:	lebih besar
biasane	:	seperti biasanya
biyen	:	dulu
bojo	:	suami, istri

**C**

cak	:	bang, bung sapaan khas untuk pria
cangkrukan	:	berkumpul (di warung)

**D**

dadi	:	menjadi
dalan	:	jalan
dipermanen	:	dibuat menjadi permanen
dikukuti	:	diberesi, ditutupi
diringkesi	:	ditutup sambil dibersihkan
dodolan	:	berjualan
digebyah uyah	:	dipukul rata
dibujuki	:	dibohongi
didog	:	disahkan
diidek-idek	:	dinjak-injak, dilecehkan
dikandani sing apik-apik	:	diberitahu dengan baik-baik
dike'i	:	diberikan
diorder	:	dipesan
diwongke	:	diorangkan, dimanusiakan
duit	:	uang
duwe	:	mempunyai, memiliki



**E**

eker-ekeran	:	berantem, beradu (perang) mulut
emperan	:	pinggiran, tepi
engkok nek petugas teka	:	kalau nanti petugas datang

**G**

gak entos	:	tidak becus
gak isa	:	tidak bisa
gak nutut	:	tidak mampu, tidak memenuhi syarat
gak oleh	:	tidak boleh, tidak bisa
gak ana	:	tidak ada
gamblang	:	jelas, lugas
garap	:	mengerjakan
gawe nguripne	:	untuk menghidupi
gek wingi wae	:	baru kemarin saja
golekna	:	dicarikan
gembos	:	bocor
gepuk	:	pukul
golek pengalaman	:	mencari pengalaman
golek rezeki sing halal	:	mencari rezeki yang halal
grusa-grusu	:	terburu-buru

**I**

iku	:	itu
ilang	:	hilang
isa	:	bisa, mampu

**K**

kanca-kanca	:	teman-teman
kayak	:	kayak, seperti
kabeh	:	semua
kalah-kalahan	:	dikalahkan, dijadikan sebagai pihak yang kalah
kalem-kalem	:	pelan-pelan
karep	:	keinginan, harapan
karo	:	dengan, beserta, bersama
kebak	:	penuh
kecekel	:	tertangkap
kemenyek	:	banyak tingkah
kemproh	:	jorok
kene iki ya menungsa	:	kita ini juga manusia
kepeksa	:	terpaksa
kerjaan	:	pekerjaan

**L**

laapa mas wedi	:	untuk apa takut, mas
leges	:	uang retribusi
lek didelok	:	kalau dilihat
lek isa	:	kalau bisa
liya	:	lain

<b>M</b>	
maneh	: lagi
mangga	: silahkan
manut	: tunduk
mara-mara	: tiba-tiba
mateng	: masak
mateni	: mematikan
mbalek	: kembali
mbari, mbar	: setelah, selesai
mbiyen	: dulu
mbledos	: meletus, pecah
mbuang-buang	: membuang-buang, menghambur-hamburkan
mele'an	: tidak tidur, bergadang
membludak	: bertambahnya jumlah secara drastis
mencla-mencle	: plin plan, tidak konsisten
menang karepe dhewe	: mau menang sendiri
menggerundel	: menggerutu
mlayu	: lari
mokong	: bandel
moleh	: pulang
matane	: matanya
<b>N</b>	
nahan	: menahan
nang endi	: di mana, ke mana
nanggung	: menanggung
nantang	: menantang
nang tengah alas	: di dalam hutan
ndak	: tidak, bukan
ndak karu-karuan	: tidak beraturan
ndase	: kepalanya
ndelok	: melihat
ndelosor	: tiarap
nek	: kalau, jika
nek wes mari	: kalau sudah selesai
ngadu nasib	: mengadu nasib
ngalah	: pindah
ngana wae	: begitu saja
nganggur	: mengganggur, tidak bekerja
nggedabus	: omong kosong, banyak bicara tapi tidak ada buktinya
ngeloyor	: berlalu (pergi) begitu saja
ngelunjak	: kurang ajar, menuntut lebih dari yang telah diberikan
ngemis	: mengemis, meminta-minta
ngempet	: menahan
ngeyel	: kukuh (gigih) membantah
nggak kenek diatur	: tidak bisa diatur

nggapleki	:	menyebalkan, menjengkelkan
nggarai	:	menyebabkan
nggarapna	:	mempekerjakan, memberi pekerjaan, memesan pekerjaan
nggon	:	tempat
nggone dhewe	:	tempatya tersendiri
ngibuli	:	menipu, mempermainkan
ngilangi	:	menghilangkan
ngomong	:	berbicara
ngana wae	:	begitu saja
ngopyak	:	menggusur, menyingkirkan
ngotot	:	kukuh, gigih, berusaha sekuat tenaga, tidak mau kalah
nguwongke	:	memanusiakan
nyambut gawe	:	bekerja
nyetor	:	memberikan
nyiduk	:	mengambil (air) dengan gayung
nyiprat	:	memercik
nyoblos	:	memilih

**O**

obrakn	:	penertiban yang dilakukan oleh aparat
ojo(k)	:	jangan
oleng	:	miring, labil, tidak stabil,

**P**

pating gemruduk	:	bergerombol
pengenku	:	harapan saya
pira	:	berapa
plintat-plintut	:	lih. mencle-mencle
pokoke aku kudu tetep isa dodolan	:	yang penting aku harus tetap bisa berjualan

**R**

ra (ora) ana	:	tidak ada
rai	:	muka, wajah
ringkes, diringkesi	:	rapih, dirapihkan

**S**

sak bulan	:	satu bulan
sak durunge	:	sebelumnya
sak enake dhewe	:	seenaknya sendiri
sambat	:	mengeluh
sampek kapan aku terus ngene	:	sampai kapan aku terus begini
sampeyan	:	kamu, anda
sandang pangan	:	sumber penghidupan
sebenare	:	sebenarnya
sek dadi	:	baru menjadi
semburat	:	lari tunggang langgang

seneng	:	senang, bahagia
sing enak	:	yang enak, yang lebih baik
sing mbantu	:	yang membantu
sing ngerugikna	:	yang merugikan
sing paling ngisor	:	yang paling rendah, yang paling bawah
situ	:	di situ
soale	:	soalnya
sumpek	:	susah
suwe	:	lama

**T**

tak kekna	:	saya berikan
tak kongkon	:	saya suruh
tak pertahana	:	saya pertahankan
tambah nekakna	:	malah mendatangkan
tau	:	tahu, pernah
teka	:	datang, tiba
telu	:	tiga
tenang ae	:	tenang saja
tetep buka	:	tetap buka
titah	:	perintah
tolah-toleh	:	lihat ke kiri dan ke kanan

**U**

ugal-ugalan	:	semaunya sendiri
uneg-uneg	:	hal yang menjadi beban pikiran
urip nang dalam	:	hidup di jalan
urunan	:	patungan
urun rembug	:	ikut berdiskusi, berbagi pendapat

**W**

wayae	:	saatnya, waktunya
wis moleh	:	sudah pulang
wong	:	orang
wong cilik	:	orang kecil (secara sosial, ekonomi)
wong kere	:	orang miskin

**Y**

ya ngene iki	:	ya begini ini
yak apa carane	:	bagaimana caranya
ya relokasien	:	silahkan dipindahkan

PETA LOKASI PENELITIAN

