

BAB II

GAMBARAN UMUM DALAM OBJEK PENELITIAN DAN KERANGKA REGULASI

Pada bab ini, penulis akan menyajikan secara mendalam gambaran umum yang menjadi latar belakang penelitian. Pemahaman mendalam terhadap konteks ini merupakan hal fundamental dalam menyelami kondisi lapangan yang sebenarnya terjadi di lokasi penelitian. Dalam hal ini kita tidak bisa hanya memahami konflik yang terjadi di Simpang Lima hanya dengan membaca teori saja, tetapi kita perlu melihat siapa saja pemain utamanya, bagaimana kondisi wilayahnya, dan sekiranya aturan apa saja yang sebenarnya berlaku (atau dilanggar). Bab ini akan membedah profil Kawasan Simpang Lima yang unik, profil organisasi pedagang yang ternyata sangat rapi, hingga aturan hukum yang sering kali berbeda antara “diatas kertas” dengan “dijalanan”.

2.1 Profil Kawasan Simpang Lima Kota Semarang : Antara Taman Kota dan Pasar Malam

2.1.1 Perubahan Wajah Simpang Lima Kota Semarang

Bagi warga di Kota Semarang, Lapangan Pancasila atau lebih dikenal dengan Lapangan Simpang Lima bukan hanya sebagai bundaran biasa yang ada di kota, tetapi tempat ini merupakan Jantung dari Kota Semarang. Kalau kita dapat melihat dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), pemerintah sebetulnya hanya menetapkan kawasan ini sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH). Artinya, secara aturan, tempat ini memiliki fungsi tersendiri, yaitu sebagai paru-paru kota (Pusat Kota), daerah resapan air, serta tempat upacara. Dalam hal ini seharusnya Kawasan

ini harus steril, bersih, dan tidak dibolehkan ada bangunan permanen untuk berjualan. (*Sumber: Wawancara peneliti dengan BAPPEDA, 2025*)

Tapi kita melihat dengan mata kita, kenyataannya dilokasi (Lapangan Simpang Lima) berkata lain. Simpang Lima Kota Semarang memiliki “dua wajah”. Saat pagi menjelang sore, ia terlihat sangat tertib sebagai Kawasan perkantoran dan pemerintahan. Tetapi, begitu matahari terbenam, Lapangan Simpang Lima Kota Semarang langsung otomatis berubah total menjadi pusat perekonomian yang ramai dan dikunjungi oleh Masyarakat lokal maupun Masyarakat asing, karena banyak puluhan sampai ratusan pedagang banyak membuka lapaknya sendiri seperti makanan, minuman, mobil-mobilan hias, dan mainan anak-anak sehingga ribuan orang datang untuk mencari hiburan murah. Perubahan ini terjadi karena terdapat adanya dorongan kebutuhan ekonomi dan sikap maupun perilaku masyarakat yang memang suka berkumpul disana. Akibatnya, fungsi taman kota pun bisa di ucapkan “kalah” sehingga harus berbagi tempat dengan pasar malam (*Sumber: Observasi Peneliti, 2025*)

2.1.2 Peta Wilayah Aktivitas Ekonomi di Lapangan Simpang Lima Kota Semarang

Kalau dilihat dan diperhatikan baik-baik, pedagang di Simpang Lima itu tidak menyebar dan membuka lapaknya secara sembarangan. Karena ada pembagian wilayah (Zonasi) yang sudah terbentuk di Lapangan Simpang Lima Kota Semarang, baik yang resmi ataupun masih ada yang “abu-abu”, berikut penjelasan tentang pembagian wilayah (Zonasi) yang telah diatur di SK Wali Kota Tahun 2025 yaitu SK Nomor 500.3.10/735, sebagai berikut:

a. Zona Ring 1 (Zona Aman/Shelter) :

Ini merupakan zona/area yang paling elit bagi PKL. Karena lokasinya berada di lingkaran luar, seperti di depan E-Plaza, depan Matahari, dan sebagian terdapat di jalan Pahlawan. Pemerintah disini sudah membangun tempat jualan yang bagus yaitu berupa shelter yang memiliki atap, listrik, maupun air. Sehingga pedagang memiliki status yang aman dan legal karena sudah terdaftar di SK Wali Kota. (Sumber: Wawancara Dinas Perdagangan, 2025)

b. Zona Ring 2 (Trottoar/Pedestrian) :

Ini adalah area trotoar yang lebar yang mengelilingi Lapangan Pancasila. Berdasarkan regulasi terbaru, Pedagang Kaki Lima diperbolehkan jualan di Zona ini, tetapi memiliki ketentuan yang sangat ketat, yaitu : tidak boleh membuat bangunan permanen, Jadi mereka harus memakai sistem bongkar-pasang. Sore datang untuk membuka dan menggelar lapak dan malam hari harus dan wajib di sterilkan dan dibersihkan.

c. Zona Ring 3 (Tengah Lapangan) :

Ini merupakan zona yang sangat unik. Karena Area ini terdapat di rumput ditengah lapangan simpang lima, tetapi sebenarnya ini merupakan zona merah atau zona yang dilarang untuk jualan. Tapi faktanya disana pusat keramaian berada . Ada penyewaan mobil Listrik, sepeda listrik, sampai pedagang asongan. Meskipun secara aturan tata ruang posisi mereka yang sangat paling lemah, mereka tetap bisa eksis dan kuat karena diatur oleh paguyuban yang kuat. (Sumber: Wawancara Paguyuban PKL, 2025)

2.2 Profil Paguyuban : Mengorganisir Diri ditengah Ketidakpastian

2.2.1 Struktur Organisasi sebagai Sistem Pertahanan

Setelah menyadari kerentanan posisi mereka dihadapan kekuatan aturan negara yang mengatur. Para PKL Simpang Lima tidak bergerak sendiri-sendiri yang terpecah belah, tetapi mereka telah mengikuti dan meleburkan diri ketempat kolektif yang sangat kuat, yaitu Paguyuban Pedagang Kaki Lima (PKL) Simpang Lima. Ini merupakan organisasi yang memiliki fungsi sebagai payung besar yang dapat menaungi berbagai dan bermacam-macam pedagang, mulai dari kelompok pedagang kuliner (Simapala) sampai ke kelompok penyedia jasa Hiburan untuk Masyarakat. (*Sumber: Wawancara Sdr. Keparang Wareng, 2025*)

Struktur Organisasi paguyuban inisngan berkembang jauh melampaui perkumpulan arisan, melainkan terlihat menyerupai struktur pemerintahan mikro yang baik dan efektif. Berdasarkan wawancara mendalam peneliti memiliki deskripsi peran fungsional dalam tubuh Paguyuban PKL Simpang Lima:

Tabel 2. 1
Struktur dan Peran Fungsional di Paguyuban Pedagang Kaki Lima,
Simpang Lima Kota Semarang

Posisi Strategis	Aktor	Penjelasan Tugas dan Fungsi
Ketua Paguyuban Pedagang Kaki Lima, Simpang Lima, Kota Semarang	Mas Keparang Wareng	Memiliki peran sebagai “diplomat” utaman yang bisa menjembatani komunikasi politik dengan para pejabat dinas serta dengan aparat keamanan. Ia memegang otoritas tertinggi dalam setiap pengambilan keputusan taktis, seperti menginstuksikan anggota maupun pedagang untuk libur dalam situasi yang genting.
Koordinator Keamanan	Mas Deny	Memiliki tanggungjawab penuh dalam menjaga kedaulatan wilayah dari gangguan liar seperti premanisme. Selain itu dia memiliki kewajiban menata kerapihan fisik lapak agar tidak overlapping ke badan jalan

Posisi Strategis	Aktor	Penjelasan Tugas dan Fungsi
		yang dapat memicu kemacetan dan komplain publik/masyarakat
Tim Juru Pungut	Anggota Paguyuban (dibawah kendali Mas Deny)	Mengelola dan mengatur sirkulasi keuangan organisasi melalui penarikan iuran keamanan maupun kebersihan. Mereka juga sangat fungsional dalam membantu pemerintah untuk memungut retribusi harian pedagang untuk disetor langsung ke kas daerah.
Anggota	Pedagang	Pedagang memiliki kewajiban dalam mematuhi segala aspek konsensus internal (jam operasional) serta wajib berpartisipasi dalam hal iuran yang wajib sebagai bentuk dari kesolidaritasan paguyuban.

Sumber: Diolah langsung oleh Peneliti dari Wawancara dengan Ketua Paguyuban serta Juru Pungut.

2.2.2 Strategi Adaptasi : Penjelasan Sistem “Buka-Tutup”

Paguyuban PKL Simpang Lima Kota Semarang dilihat sudah mengembangkan mekanisme pertahanan diri yang sangat adaptif dan cerdas. Strategi yang sangat paling menonjol adalah diantaranya penerapan system “buka-tutup”lapak yang sangat fleksibel. Ketika pemerintah memiliki suatu agenda yang mengharuskan membutuhkan sterilisasi kawasan , seperti upacara kenegaraan atau kunjungan pejabat tinggi dan berbagai acara Masyarakat seperti wayangan maupun pengajian. Ketua Paguyuban akan secara proaktif untuk menginstruksikan anggotanya untuk tidak dapat dan dilarang berjualan sementara waktu yang ditetapkan. Kepatuhan kolektif ini merupakan modal sosial untuk dapat menjaga dan merawat hubungan baik dengan aparat penegak hukum, sehingga pada akhirnya mereka tidak dipandang sebagai pengganggu ketertiban. (Sumber: Wawancara Juru Pungut, 2025).

Selain hal tersebut, Paguyuban juga memiliki posisi tawar yang sangat signifikan di meja perundingan. Kekuatan ini bersumber dari dua asset penting yaitu:

- a. Jumlah masa anggota yang besar yang secara politik ini merupakan lumbung suara yang tentu potensial, dan;
- b. Mereka juga berkontribusi nyata terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui setoran retribusi yang mereka kumpulkan secara konsisten

Dua asset penting ini Adalah fakta yang memaksa pemerintah kota untuk mengakui keberadaan mereka sebagai kelompok dialog, meskipun secara tata ruang posisi mereka tetntu sering sekali dipermasalahkan. (Sumber: Wawancara Dinas Perdagangan, 2025).

2.3 Peta Aktor Negara : Fragmentasi Kewenangan dan Dualisme Agenda

Dalam sistem tata kelola ruang dan sektor informal yang berada di Kota Semarang, negara tidak turut hadir sebagai entitas tunggal yang satu suara. Tetapi sebaliknya, terdapat fragmentasi yang kewenangannya sangat tajam diantara institusi -institusi pemerintah kota. Berdasarkan temuan dilapangan peneliti melihat, setiap dinas seolah berjalan dengan “kacamata kuda” masing-masing tentu memiliki indikator kinerja utama (KPI) sendiri yang tentu tidak sama tetapi berbeda-beda, sehingga akhirnya bermuara pda dualisme kebijakan saat berhadapan dengan pedagang di Simping Lima, Kota Semarang.

Dinas Perdagangan (Disdag), terlebih khusus di Bidang Bina Usaha, ia memposisikan dirinya sebagai “bapak asuh” bagi para pedagang di Kota Semarang terlebih khusus adalah Simping Lima. Pendekatan mereka terlihat sangat

berorientasi ekonomi dan pragmatis. Bagi Dinas Perdagangan (Disdag), posisi keberadaan ribuan PKL di Simpang Lima bukanlah gangguan, tetapi melainkan potensi pendapatan yang harus dikelola. Prioritas utama mereka adalah hanya memastikan pedagang terdata, dan memiliki Tanda Daftar Usaha (TDU), dan yang paling krusial dalam hal ini adalah harus tertib dalam membayar retribusi jasa usaha. Retribusi ini adalah “darah” untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dibebankan kepada mereka (Pedagang). Oleh karena itu, di lapangan, petugas Dinas Perdagangan cenderung lebih adaptif, mereka sering kali menutup mata terhadap pelanggaran yang terjadi di zonasi kecil asalkan pedagang bisa kooperatif dalam hal administrasi keuangan.

Di bagian yang bersebrangan, berdiri Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP). bertugas sebagai aparat penegak Perda, pikiran kerja mereka sangat bersigat legalistic dan normatif. Satpol-PP melihat peta kota sebagai zona hitam-putih. Tempat dan area yang tidak ada tercantum di dalam ketentuan SK Lokasi maupun Perda akan dianggap ilegal dan, secara teori, harus wajib ditertibkan demi menjaga marwah hukum dan demi ketertiban umum. Padahal. Realistis di lapangan tentu seringkali membuat mereka sangat dilematis. Keterbatasan personel maupun pertimbangan kemanusiaan, melihat dan mengingat bahwa PKL adalah masyarakat kecil yang berjuang untuk mencari nafkah, tetapi membuat Satpol-PP sering sekali menahan diri dari tindakan represif yang keras, dan lebih memilih pendekatan yang elok seperti teguran lisan, kecuali ada desakan komplain publik yang mengharuskan Satpol-PP bertindak.

Sementara itu terdapat intelektual perencanaan, yaitu BAPPEDA dan Dinas Penataan Ruang (Distaru). Fokus mereka adalah jangka panjang dan idealisme tata ruang. Mereka bertugas untuk menjaga konsistensi fungsi ruang kota supaya sesuai dengan dokumen Rencana Tata Ruang (RTRW). Bagi perencanaan kota, menjamurnya PKL di Kota Semarang terkhusus Simpang Lima di RTH adalah anomali yang harus diluruskan dengan jangka panjang. Tetapi, seringkali rencana yang ideal ini belum di selaraskan atau di terjemahkan secara clear atau tuntas ke dalam aturan teknis di level mikro, sehingga menyisakan ruang terjemah yang membingungkan bagi pelaksana di lapangan.

Untuk melihat dan memperjelas perbedaan peran yang memicu celah negosiasi ini, berikut merupakan matriks perbandingan yang peneliti olah sendiri dari hasil Wawancara:

Tabel 2. 2
Matriks Peran dan Kewenangan Institusi Pemerintah dalam Penataan PKL

No	Institusi Pemerintah	Dasar Regulasi Utama	Fokus Agenda & Kepentingan	Pendekatan di Lapangan
1.	Dinas Perdagangan (Disdag)	Perda No. 3 Tahun 2018 (Pembinaan)	Mengejar target retribusi (PAD) dan legalitas administratif (TDU).	Pragmatis & Akomodatif: Cenderung fleksibel, "memelihara" PKL sebagai aset retribusi, meskipun lokasi usaha berada di area abu-abu.
2.	Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)	PP No. 16 tahun 2018 & Perda Ketertiban	Menegakan hukum dan sterilisasi zona larangan	Normatif & Situasional: Berpegang pada aturan kaku, namun sering kali melunak

No	Institusi Pemerintah	Dasar Regulasi Utama	Fokus Agenda & Kepentingan	Pendekatan di Lapangan
				(persuasif) karena kendala teknis dan sosial.
3.	Distaru / BAPPEDA	UU Penataan Ruang & RTRW	Menjaga fungsi ideal ruang kota	Regulatif: Fokus pada peta rencana jangka panjang, sering kali tidak terlibat langsung dalam gesekan harian di lapangan.

Sumber: Diolah dari Analisis Data Wawancara Satpol PP, Disdag, dan BAPPEDA, 2025.

2.4 Mengiris Kerangka Regulasi : Ketidakseimbangan Antara Kertas dengan Realitas

Aturan/Regulasi sebaiknya menjadi petunjuk kaku yang mengatur seluruh perilaku warga kota. Tetapi dalam hal kasus PKL Simpang Lima Kota Semarang, Regulasi menjadikan instrumen yang dinamis, dibedah ulang, dan dinegosiasikan. Pada Bagian ini Peneliti akan membedah 3 lapisan aturan/ regulasi yang berlaku : peraturan daerah sebagai payung utama, SK Wali Kota sebagai pedoman teknis, dan kekosongan aturan zonasi detail yang pada kasus ini menjadi biang dari akar masalah.

2.4.1. Perda Nomor 3 Tahun 2018 : Hasil baik yang Belum Sempurna

Landasan hukum tertinggi ini dalam keberjalanan tat kelola PKL di Kota Semarang ini adalah Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018, tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Aturan/Regulasi ini lahir untuk beranjak menggantikan aturan lama yaitu Perda Nomor. 11 Tahun 2000, yang sudah dianggap using dan terlalu represif di kalangan PKL. Semangat utama Perda Nomor

3 Tahun 2018 ini Adalah untuk bergeser paradigma dari “pembersihan” (clearance) menjadi “pemberdayaan”(empowerment). Pemerintah Kota tentu tidak ingin lagi untuk sekadar menggusur, tetapi ingin menata PKL agar menjadi komponen dari ekonomi kota yang bermoral. (Sumber: Dokumen Perda No. 3 Tahun 2018).

Peraturan Daerah ini terus mencoba menyeimbangkan hak dan kewajiban. Di sisi lain, pedagang dapat diakui haknya untuk mendapat pengakuan legalitas usaha. Selain itu, larangannya sangat tegas. Berjualan di zona merah, seperti jalan protokol atau taman kota, adalah haram. Di atas kertas, sanksi yang diterima pelaku cukup mengerikan, mulai dari pencabutan izin hingga denda sebesar 50 juta rupiah atau kurungan tiga bulan. Sanksi berat ini, bagaimanapun, seringkali hanya menjadi ancaman karena hampir tidak mungkin diterapkan secara tegas pada komunitas kecil.

Tabel 2. 3
Ringkasan Substansi Krusial Perda Kota Semarang No. 3 Tahun 2018

No	Dimensi Pengaturan	Pasal Rujukan	Substansi
1.	Hak Pedagang	Pasal 32	Hak mendapatkan Tanda Daftar Usaha (TDU), alokasi lokasi binaan yang layak, serta akses program pembinaan usaha.
2.	Kewajiban	Pasal 33	Kewajiban menjaga kebersihan lingkungan, mematuhi jam operasional, dan membayar retribusi daerah secara tertib.
3.	Larangan Keras	Pasal 34	Larangan memindahtangankan/menjualbelikan lapak; Larangan menempati zona merah (taman, jalan protokol); Larangan meninggalkan barang dagangan (bagi PKL non-permanen).
4.	Sanksi Hukum	Pasal 47	Pelanggaran dapat dikenai sanksi administratif (pencabutan TDU) hingga pidana kurungan 3 bulan atau denda maksimal Rp 50.000.000,-.

Sumber : Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2018.

2.4.2. SK Wali Kota Nomor 500.3.10/735 Tahun 2025 : Peta Jalan yang Masih Berongga

Dalam menerjemahkan Perda ke level teknis, Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan Keputusan Wali Kota Semarang Nomor 500.3.10/735 Tahun 2025 tentang Penetapan Lokasi Tempat Usaha Pedagang Kaki Lima. Dokumen peraturan ini sangatlah esensial karena memiliki fungsi sebagai peta legalitas final : ini menentukan koordinat mana saja yang diperbolehkan bagi PKL untuk berjualan di Kota Semarang serta secara tersirat menyatakan area selain yang sudah ditetapkan si SK lokasi merupakan zona terlarang. (Sumber: Lampiran SK Wali Kota Th. 2025)

Dalam SK terbaru ini, Kawasan Lapangan Simpang Lima mendapatkan perhatian khusus dengan ditetapkannya beberapa titik resmi untuk PKL berjualan secara aturan yang berlaku, baik berupa shelter permanen yang di sediakan maupun area pelataran untuk PKL dalam waktu tertentu. Berikut merupakan rincian lokasi resmi sesuai aturan SK Walikota No. 500.3.10/735 Tahun 2025:

Tabel 2. 4
Daftar Lokasi Binaan Resmi PKL Kawasan Simpang Lima (Sesuai dengan SK Walikota No. 500.3.10/735 Tahun 2025)

No	Lokasi>Nama Shelter	Kelurahan	Kategori Lokasi	Jam Operasional	Jenis Tempat Usaha
1.	Shelter Simpang Lima (Depan Ex E-Plaza s.d Telkom)	Mugas Sari	Khusus B	16.00 - 04.00	Permanen (Shelter)
2.	Shelter Simpang Lima (Depan Ex SE s.d Telkom)	Pleburan	Khusus B	16.00 - 04.00	Permanen (Shelter)
3.	Shelter Simpang Lima Plaza	Karang Kidul	Khusus B	16.00 - 04.00	Permanen (Shelter)
4.	Lapangan Pancasila (Seputaran Area Luar/Pedestrian)	Randusari	Lapangan Simpang Lima	16.00 - 04.00	Bergerak & Tidak Bergerak

No	Lokasi>Nama Shelter	Kelurahan	Kategori Lokasi	Jam Operasional	Jenis Tempat Usaha
5.	PKL Insidentil Jl. Imam Bardjo	Pleburan	Khusus A	Minggu (04.00 - 11.00)	Sementara (Bergerak)

Sumber :Diolah oleh Peneliti Melalui Keputusan Wali Kota Semarang No. 500.3.10/735 Tahun 2025

Meskipun SK ini sudah membagi lokasi dengan cukup rinci, namun dalam praktiknya kapasitas lokasi resmi tersebut sangat jauh dari cukup untuk menampung ledakn jumlah pedagang yang ada. Banyak aktivitas ekonomi seperti persewaan mainan di tengah lapangan atau pedagang makanan yang meluber ke bahu jalan tidak terakomodir dalam kotak-kotak tabel SK tersebut. Namun anehnya, mereka tetap bisa beroperasi. Inilah bukti bahwa SK Wali Kota bukanlah haga mati, melainkan titik awal negosiasi di lapangan.

2.4.3. Akar Masalah : Zonasi yang Belum Tuntas (Kekosongan RDTR)

Tidak ada aturan di kerangka regulasi ini. Sebaliknya, ketidaksesuaian antara kebijakan dan dokumen tata ruang teknis adalah masalah struktural utama. Berdasarkan temuan penelitian, dokumen Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang seharusnya menjadi panduan rinci zonasi per blok atau persil untuk wilayah Semarang Tengah dan Selatan belum sepenuhnya tersedia . *(Sumber: Wawancara BAPPEDA, 2025).*

Ketidakadaan dan kekosongan aturan teknis ini menyebabkan penetapan lokasi PKL dalam SK Walikota lebih banyak sarankan dan didaarkan pada kondisi eksisting (fakta yang sudah ada terlanjur di lapangan) dan kompromi politik dalam waktu sesaat, daripada kajian tata ruang yang ideal. Dalam kondisi ini penempatan PKL dapat menjadi ambigu karena kekosongan regulasi ini : secara administratif

itu memang sudah diakui lewat SK dan dana retribusi, namun secara subjek tata ruang ini bisa saja tetap tentan digusur jika sewaktu-waktu pemerintah kota menegakan dan memutuskan fungsi RTH secara murni. Inilah celah kosong regulasi yang kemudian diisi oleh strategi advokasi paguyubna dalam memastikan keamanannya dalm berusaha bagi anggotanya ditengah ketidakpastian.