

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kota Yogyakarta merupakan ibu kota Daerah Istimewa Yogyakarta. Kebudayaan yang sangat kental dan mempunyai ciri khas menjadi salah satu daya tarik wisatawan di kota ini. Seiring dengan perkembangan zaman, Kota Yogyakarta terus berkembang dan salah satu kegiatan utama dari kota ini adalah pariwisata yang berlandaskan dengan kebudayaan. Salah satu kegiatan pariwisata yang menjadi andalan dari kota ini adalah wisata yang berpusat di sepanjang Jalan Malioboro yang merupakan tujuan utama wisata di Kota Yogyakarta ini. Ciri khas Malioboro adalah adanya pedagang kaki lima disepanjang jalan Malioboro.

Malioboro sebagai pusat destinasi wisata bagi wisatawan, dikatakan berhasil karena wisatawan yang berkunjung bukan hanya berasal dari lokal tetapi dari mancanegara. Bagi masyarakat sekitar, Malioboro memiliki peran sebagai pusat perekonomian yang sangat cocok karena banyaknya keuntungan yang diperoleh setiap harinya dan semua menggantungkan perekonomiannya di Malioboro.¹ Karena hal inilah banyak masyarakat yang berjualan di sekitar kawasan Malioboro tanpa memegang izin legalitas berjualan. Banyak pedagang kaki lima yang menggunakan fasilitas trotoar menjadi lapak berjualan sehingga membuat kawasan Jalan Malioboro menjadi kumuh dan tidak rapi.

¹ Agus Prasetya, dan Beni Dwi, "Perlawanan Pedagang Kaki Lima Terhadap Kebijakan Relokasi Pemerintah Daerah", *Jurnal Riset Entrepreneurship*, Vol. 2 No. 2 (Agustus, 2019), hlm. 24

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima menyebutkan bahwa pedagang kaki lima adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap. Pedagang Kaki Lima menjadi salah satu unsur yang perlu diperhatikan dalam dunia perdagangan Indonesia dari masa ke masa. Sebagai salah satu sektor informal, pedagang kaki lima tidak mungkin dapat dihindari atau ditiadakan. Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan pusat-pusat konsentrasi kapital dan sebagai pusingan kuat yang menentukan tingkat tingkat kegiatan ekonomi masyarakat.² Kehidupan ekonomi setiap daerah tidak terlepas peran PKL, salah satunya Daerah Istimewa Yogyakarta yang dikenal sebagai tujuan wisata, baik wisata mancanegara maupun wisatawan domestik. Sektor pariwisata berkontribusi sangat penting bagi kehidupan pelaku usaha di daerah Yogyakarta, khususnya bagi para PKL Malioboro. Hal tersebut melatarbelakangi pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3/SE/I/2022 tanggal 24 Januari 2022 tentang Penataan Kawasan Khusus Pedestrian di Jalan Malioboro dan Jalan Margo Mulya, maka pemerintah Daerah Istimewa membuat peraturan yaitu Peraturan

²Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH-UII, Yogyakarta, hlm. 240

Walikota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pencabutan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2010 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Khusus Malioboro-A.Yani. Dalam rangka mewujudkan ketertiban dan keindahan kota Yogyakarta serta menarik lebih banyak wisatawan. Namun pada kenyataannya dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2022 itu hanya mencabut Peraturan sebelumnya tanpa adanya aturan yang mengatur tentang penataan lokasi pedagang kaki lima. Dengan adanya hal itu relokasi penataan lokasi PKL tidak memiliki dasar hukum.

Kebijakan pemerintah untuk melakukan penertiban kota Yogyakarta salah satunya dengan melakukan relokasi PKL di Kawasan Jalan Malioboro ke tempat baru yang disediakan oleh pemerintah. Relokasi PKL ini satu sisi selalu berpotensi menjadi masalah, baik itu dari sikap maupun kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah dalam menanggapi kegiatan perdagangan. Penyelenggaraan kebijakan publik merupakan suatu upaya pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan sebagaimana tujuan negara Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Agar mencapai tujuan negara, kebijakan publik harus mempertimbangkan keseimbangan antara rakyat sebagai pihak yang membutuhkan pelayanan dan Pemerintah sebagai pemangku kebijakan.³

³ Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, 2019, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Penerbit Nuansa Peninda, Bandung, hlm. 66

Setiap kebijakan yang dibuat maupun tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus mencerminkan karakteristik *good governance*, yang mana hal tersebut menjadi sangat penting agar kebijakan atau tindakan yang dibuat oleh pemerintah tidak merugikan hak-hak masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan. Bahwa tidak sedikit kebijakan atau tindakan yang dibuat oleh pemerintah semata-mata hanya untuk melindungi kepentingan pribadinya, yang berdampak pada penyelewengan terhadap hak-hak masyarakat dan kesewenang-wenangan dalam menjalankan tugas dan jabatannya.

Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Van Meter dan Van Horn merumuskan proses implementasi sebagai: *“those actions by publics or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan). Dalam pembuatan kebijakan publik harus memperhatikan dua hal, yaitu:

1. Isi dari kebijakan publik yang dibuat. Masyarakat yang demokratis, dalam kebijakan publik harus dibuat dengan berpijak pada penelitian-penelitian bermutu yang telah dilakukan sebelumnya.
2. Proses-proses dari pembuatan kebijakan publik. Proses kebijakan tersebut harus terbuka untuk publik dan dibuat melalui proses diskusi

atau konsultasi dari masyarakat sekitar, yang terdiri atas orang-orang otonom yang mampu mengatur dirinya sendiri.

Proses implementasi kebijakan seringkali muncul permasalahan ketidakefektifan kebijakan yang telah ditempuh. Hal ini disebut dengan gap implementasi (*implementation gap*), yaitu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka celah-celah yang menimbulkan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan/direncanakan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan. Besar kecilnya perbedaan tergantung pada organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Negara dengan konsep *welfarestate* atau negara kesejahteraan peran negara dan pemerintah menjadi dominan, karena negara aktif mengelola dan mengorganisir perekonomian yang didalamnya mencakup tanggungjawab negara melalui perpanjangan tangannya yaitu pemerintah-pemerintah daerah untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan. Pembangunan ekonomi nasional tidak dapat dilepaskan dengan pembangunan daerah oleh pemerintah daerah itu sendiri. Melalui prinsip otonomi daerah. Setiap daerah otonom diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat yang menghendaki kemandirian untuk mengelola rumah tangga daerahnya sendiri tanpa campur tangan dan intervensi dari pihak lain yang berkedudukan lebih tinggi. Dalam mewujudkan pembangunan

berkelanjutan Pemerintah Daerah memiliki kewenangan sesuai Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dan ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (5) bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Kebijakan otonomi daerah yang memberikan peran kepada daerah dalam rangka mendorong pembangunan lebih lanjut, tentunya memerlukan perencanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah secara baik dan cermat, serta memerlukan kegiatan yang diharapkan dapat lebih terkoordinasi dan efektif. Oleh karena itu salah satu kawasan wisata yang *iconic* yang berada di pusat kawasan Daerah Isimewa Yogyakarta diharapkan dapat ditingkatkan sebagai sentra wisata dan perdagangan yaitu Kawasan Jalan Malioboro yang menjadi tempat berlangsungnya aktivitas perdagangan barang, jasa dan hiburan.

Keberadaan para PKL di Yogyakarta khususnya kawasan Jalan Malioboro tidak dapat ditolak karena kondisi sosial ekonomi masyarakatnya saat ini, tetapi dianggap perlu dilakukan penataan, pembinaan, pengawasan agar adanya PKL di ruang-ruang publik dapat membantu perekonomian para PKL maupun perekonomian daerah. Laju pertumbuhan PKL yang semakin pesat menuntut adanya campur tangan dari pemerintah daerah. Sebagaimana Pemerintah Kabupaten/Kota yang telah diberitahu oleh

Pemerintah Pusat untuk segera memberikan dukungan terhadap PKL (melalui UU No. 5/1995 yang diubah menjadi UU. No. 20/2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah) dengan menerbitkan Perda khusus tentang PKL. Hal ini merupakan titik awal munculnya kebijakan yang berpihak pada PKL. Salah satu wujud keberpihakan pemerintah terhadap PKL adalah dengan melakukan penataan bagi Pedagang Kaki Lima (PKL) yang sering dilakukan oleh pemerintah dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengatur tentang keberadaan para pedagang.

Kebijakan tersebut bisa diterima oleh setiap pedagang. Tidak banyak penerbitaan yang dilakukan menimbulkan kekisruhan antara pedagang dan pemerintah. Untuk mencapai tujuan pembangunan di wilayah Yogyakarta, maka dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara menyeluruh, terencana, bertahap, terarah, terpadu dan berkelanjutan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat berlandaskan pada prinsip keadilan sosial. Keterkaitan antara pembangunan infrastruktur, sarana dengan kapasitas masyarakat tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan prasarana dan sarana, tetapi juga dalam upaya pemberdayaan masyarakat dalam memperluas lapangan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan keluarga dan juga pemerintah daerah.

Kebijakan penataan lokasi pedagang kaki kima di Jalan Malioboro telah mengubah kawasan jalan Malioboro yang awalnya dipenuhi pedagang kaki lima, sekarang tidak ada lagi pedagang yang menempati trotoar sepanjang Jalan Malioboro, dimulai sejak Selasa, tanggal 1 Februari 2022.

Namun, relokasi PKL di sepanjang kawasan jalan Malioboro tersebut menimbulkan masalah karena banyak PKL yang menolak relokasi tersebut. Fenomena penolakan relokasi tersebut dikarenakan banyak PKL yang khawatir tempat baru tersebut akan sepi pengunjung yang berdampak pada menurunnya pendapatan para PKL karena sepi pengunjung. Selain itu, kebijakan relokasi ini disampaikan secara mendadak, menimbulkan kesan tergesa-gesa tanpa adanya partisipasi para PKL dalam melakukan penataan Kawasan jalan Malioboro. Banyaknya penolakan tersebut menimbulkan pertanyaan terhadap penerapan prinsip *good governance* dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan relokasi tersebut, padahal sudah seharusnya kebijakan relokasi yang menyangkut hidup dan kehidupan para Pedagang Kaki Lima menjunjung tinggi prinsip *good governance*.

Penataan Lokasi PKL tidak hanya memindahkan toko dari lokasi lama ke lokasi yang baru, namun juga memindahkan pedagang dan komunitas dengan berbagai komponen di sana. Oleh karena itu, kebijakan relokasi PKL harus memperhatikan keberagaman yang mencakup kebutuhan para PKL yang ada. Dalam hal ini, mereka harus terlibat dalam proses kebijakan relokasi PKL. Maka dari itu, harus mengedepankan partisipasi masyarakat, dan berorientasi kepada kesepakatan (*Consensus*) agar tetap ada keseimbangan antara kehendak pemerintah dan kehendak Masyarakat, serta tetap mengedepankan hak masyarakat khususnya PKL di Kawasan Jalan Malioboro, Daerah Istimewa Yogyakarta. Makna penting keistimewaan Yogyakarta menjadi nilai budaya bagi Daerah Yogyakarta

yang harus dan selalu mengedepankan kepentingan rakyat, sehingga tahta untuk rakyat harus betul-betul dijunjung oleh Pemerintah Kota Yogyakarta guna menyejahterakan rakyat.⁴

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis dapat menarik permasalahan hukum ke dalam suatu rumusan masalah untuk menjadi topik pembahasan yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melakukan penataan lokasi Pedagang Kaki Lima di kawasan Jalan Malioboro?
2. Apa faktor penghambat dalam melakukan penataan lokasi Pedagang Kaki Lima di kawasan Jalan Malioboro?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melakukan penataan lokasi pedagang kaki lima di kawasan Jalan Malioboro.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam penataan lokasi pedagang kaki lima di kawasan Jalan Malioboro.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat, yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

⁴ Ni'matul Huda. 2021. *Keistimewaan Daerah Yogyakarta*, Nusamedia, Bandung, hal. 91

Penelitian ini memberikan manfaat untuk menambah wawasan pengetahuan di bidang Ilmu Hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara terkait Penaatan Lokasi Pedagang Kaki Lima dengan prinsip *good governancce*.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mendapatkan informasi lebih terkait dengan realita yang sedang terjadi, berkaitan langsung dengan kebijakan pemerintah dalam melakukan relokasi pedagang kaki lima di kawasan Jalan Malioboro.