

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Hakekat pembangunan adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Ini berarti bahwa pembangunan dilaksanakan dalam semua aspek kehidupan diantaranya adalah pembangunan aspek ekonomi sektor perdagangan yang diharapkan mampu membawa perubahan terhadap struktur ekonomi.

Salah satu wujud keberhasilan pembangunan ekonomi yang dilakukan pemerintah guna memenuhi berbagai macam kebutuhan hidup sehari-hari tampak dengan banyaknya pusat perbelanjaan yang mewah seperti *supermarket*, *mall*, swalayan, pasar tradisional, pasar musiman bahkan pedagang kaki lima. Pedagang kaki lima sebagai salah satu sektor ekonomi dapat menciptakan lapangan pekerjaan sendiri. Dalam era globalisasi seperti sekarang ini sangat sulit untuk mendapatkan lapangan pekerjaan sendiri baik pada suatu lembaga pemerintah maupun swasta. Untuk mencermati keadaan ini maka menjadi pedagang kaki lima merupakan alternatif untuk mempertahankan hidup. Pada suatu sisi pedagang kaki lima mempunyai peran yang tidak sedikit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah yang membutuhkan berbagai macam keperluan hidup.

Salah satu sektor informal yang banyak terdapat di Kota Yogyakarta adalah pedagang kaki lima. Kebanyakan dari mereka adalah para pendatang dari kota-kota Kabupaten disekitar Kota Yogyakarta seperti Gunung Kidul, Bantul, Sleman, Kulon Progo, yang mencoba mengadu nasib di Kota Yogyakarta karena mereka tidak mempunyai lahan garapan yang memadai di daerah masing-masing.<sup>1</sup> Berdagang sebagai pedagang kaki lima adalah langkah untuk dapat mempertahankan hidup dalam era persaingan yang semakin ketat. Namun harus diakui bahwa keberadaan pedagang kaki lima telah memberikan jalan keluar cukup mudah bagi upaya mengatasi pengangguran yang saat ini semakin hari semakin membengkak jumlahnya. Pada gilirannya juga menambah pendapatan perkapita penduduk desa jika para pedagang kaki lima tersebut membawa hasil usahanya untuk dibelanjakan di desanya. Dengan demikian secara tidak langsung hasil-hasil pembangunan dinikmati pula oleh kalangan bawah, tidak hanya oleh kalangan tertentu saja.<sup>2</sup>

Pedagang kaki lima di Kota Yogyakarta menjadi suatu ciri khas tersendiri bagi Kota Yogyakarta, khususnya yang terdapat di sepanjang Jalan Mangkubumi yaitu pasar klitikan yang kemudian sekarang telah berpindah ke Jalan H OS Cokroaminoto. Yang tadinya hanya menjual barang dagangannya hanya pada malam hari kini para pedagang dapat menjual barang dagangannya pada siang dan malam hari. Dengan beraneka ragam barang-barang kesenian dan kerajinan-kerajinan unik

---

<sup>1</sup> Cris Maning, dkk, *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Jakarta*, Gramedia, Jakarta, 1985, hal.15

<sup>2</sup> T. Mulya Lubis, *Hak Asasi Manusia dan Pembangunan*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1987, hal 94

sehingga dapat menarik minat para pembeli atau wisatawan baik mancanegara maupun wisatawan domestik.

Dari aktivitas pedagang kaki lima yang sangat heterogen dimana pedagang kaki lima sekarang telah dapat berjualan pada siang dan malam hari yang dapat menambah hasil usaha para pedagang serta makanan siap saji, apabila tidak dikelola dengan baik akan dapat menimbulkan pencemaran lingkungan. Hal tersebut dikarenakan buangan sampah atau limbah yang dihasilkan dari sisa makanan dan tempat barang kerajinan yang tidak dibersihkan dengan baik, dan tidak pada tempatnya, serta dibuang sembarangan di selokan maupun saluran air hujan.

Pembuangan sampah di kota pada umumnya belum memadai. Hal ini dikarenakan kurangnya fasilitas angkutan dan makin banyaknya jumlah penduduk kota. Makin terbatasnya tempat pembuangan sampah, kurangnya biaya, sistem pengangkutan dan pembuangannya belum seniter, serta masih kurangnya kesadaran masyarakat mengenai kesehatan lingkungan, juga merupakan permasalahan sampah di kota. Pembuangan limbah/ sampah dari aktifitas pedagang kaki lima dapat menimbulkan juga pencemaran lingkungan sehingga kesehatan lingkungan pun ikut tercemar. Hal tersebut terjadi karena terbatasnya sarana pembuangan sampah dan belum adanya penataan yang benar.

Kesehatan lingkungan ditentukan oleh keadaan fisik, biologis, dan sosial. Keadaan tersebut senantiasa berubah, sepanjang perkembangan dunia dengan peradaban manusianya serta perkembangan alam sekitarnya. Melihat pertumbuhan kota pada saat ini, disamping masalah ekonomi, juga terdapat masalah kesehatan

lingkungan, diantaranya pembuangan sampah tidak pada tempatnya. Hal tersebut seperti tercantum dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) yang menyebutkan bahwa "Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh derajat kesehatan yang optimal".

Pedagang kaki lima yang menjajakan berbagai macam jenis dagangan seperti pakaian, sepatu, alat-alat pertukangan, alat-alat kendaraan bermotor, kerajinan, serta makanan yang siap saji dan yang lainnya yang berdagang di pasar klitikan merupakan salah satu hal yang menarik bagi wisatawan mancanegara maupun domestik. Dalam Pasal 10 ayat (3) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan pedagang kaki lima yang menyebutkan bahwa: "Kegiatan usaha pedagang kaki lima dilokasi-lokasi tertentu diupayakan untuk mampu menjadi daya tarik pariwisata daerah". Sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) dinyatakan bahwa: "Setiap pedagang kaki lima yang akan melakukan kegiatan usaha dan menggunakan lokasi sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah ini, wajib memiliki izin Penggunaan Lokasi dan Kartu Identitas dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk". Jadi dapat dikatakan bahwa setiap pedagang kaki lima yang melakukan kegiatan usaha di wilayah Kota Yogyakarta harus mendapatkan Izin dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk. Dalam penerbitan izin ini sebagaimana yang termuat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPH menyebutkan bahwa: "Dalam menerbitkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diperhatikan:

- a. Rencana tata ruang;

- b. Pendapat masyarakat;
- c. Pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut”.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan penegakan hukum terhadap pengaturan penataan tata ruang kota di Kota Yogyakarta untuk sektor informal?
2. Bagaimana dampak penataan tata ruang kota untuk sektor informal di Kota Yogyakarta ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui upaya-upaya dalam penegakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sektor informal.
2. Untuk mengetahui dampak yang dilakukan oleh pemerintah Kota Yogyakarta maupun sektor informal dalam penataan tata ruang kota.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat bagi ilmu pengetahuan maupun bagi pembangunan.

1. Bagi ilmu pengetahuan, memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya di bidang hukum administrasi negara.
2. Bagi pembangunan, penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan menjadi bahan informasi bagi Pemerintah Kota Yogyakarta khususnya dalam mengambil suatu kebijakan pada waktu yang akan datang.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Pedagang Kaki Lima merupakan kegiatan pokok ekonomi sektor informal di kota, maka Pemerintah Daerah diharapkan dapat mengkoordinasikan keberadaannya dalam struktur tata ruang kota dengan berpedoman pada Pasal pasal 28 Undang-undang RI Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang Kota disebutkan perencanaan tata ruang kota meliputi penyusunan, penepatan dan pengesahan rencana tata ruang kota dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau.
- b. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau.
- c. Rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

Dalam mengenai masalah pemanfaatan ruang kota di Kota Yogyakarta, telah diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Yogyakarta Nomor 6 Tahun 1994 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Yogyakarta. Dalam Pasal 37 ayat (1)

Peraturan Daerah tersebut menyebutkan sebaran jenis dan skala kegiatan diatur dalam rencana pemanfaatan dengan ketentuan:

- a. Fasilitas Pelayanan Primer yang bersifat saling menegaskan tidak diperbolehkan berada dalam satu kawasan.
- b. Fasilitas Pelayanan Primer yang saling melengkapi dapat berada dalam satu kawasan, dengan persyaratan yang akan diatur dalam rencana yang lebih rinci.
- c. Fasilitas Pelayanan Primer tidak boleh dikembangkan dalam kawasan lindung dan atau ruas atau penggal jalan lokal.
- d. Fasilitas Pelayanan Primer yang berada di kawasan penyangga, dibatasi dan disesuaikan dengan karakteristik kawasan yang bersangkutan.
- e. Pengelompokan Fasilitas Pelayanan Primer dan Sekunder yang saling melengkapi penempatannya dibatasi oleh kemampuan pelayanan prasarana kota.
- f. Fasilitas Pelayanan Primer dan Sekunder penempatannya diarahkan di ruas jalan arteri dan jalan kolektor sekunder.

Agar terkoordinasi dengan baik, keberadaan pedagang kaki lima diharapkan tidak akan mengganggu estetika lingkungan. Segala aktivitasnya diharapkan mampu meminimalisasi pencemaran sebelum terjadi. Oleh karena itu disebutkan pula bahwa pencegahan pencemaran menguntungkan.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hal.49

Di samping itu keberadaan pedagang kaki lima diharapkan dapat menciptakan kondisi lingkungan yang optimal baik bagi kesehatan maupun kehidupan sehat. Karena berpijak pada prinsip-prinsip ilmu kesehatan masyarakat, maka faktor pencegah (*preventive*) dan *promotif* lebih memegang peranan di dalam setiap bentuk upaya kesehatan lingkungan, yang pada akhirnya tercipta lingkungan yang sehat bersih dan berkualitas. Sebab konsep kualitas lingkungan hidup sangat kuat hubungannya dengan konsep kualitas hidup. Kualitas hidup adalah derajat dipenuhinya oleh lingkungan hidup, makin tinggi pula kualitas lingkungan itu.<sup>4</sup>

Mengenai masalah luas lokasi usaha pedagang kaki lima di Kota Yogyakarta, telah diatur dalam Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 88 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Dalam Pasal 17 ayat (1) Keputusan Walikota tersebut menyebutkan bahwa:

Ukuran lebar tempat usaha pedagang kaki lima ditetapkan sebagai berikut:

- a. Untuk lebar trotoar 1,5 (satu koma lima) meter sampai dengan 3 (tiga) meter, lebar tempat usaha maksimum adalah setengah dari lebar trotoar.
- b. Untuk lebar trotoar lebih dari 3 (tiga) meter, lebar tempat usaha maksimum adalah 2 (dua) meter.

Sejalan dengan konsep Sapta Pesona Pariwisata yang dicanangkan oleh Menteri Pariwisata Pos dan Telekomunikasi dan bahwa keberadaan pedagang kaki lima di Yogyakarta, tampaknya selaras dengan harapan agar para wisatawan baik

---

<sup>4</sup> A. Tresna Sastrawijaya. *Pencemaran Lingkungan*, Rineka Cipta Jakarta, 1991, hal.7



manca negara maupun domestik memiliki kesan yang baik tentang wisata di Yogyakarta. Oleh karena Pedagang Kaki Lima merupakan aset, maka keberadaannya perlu dilindungi dan ditata dengan baik agar tidak mengganggu lingkungan. Hal ini dilakukan supaya kota dapat tertata dengan baik dan mengandung nilai estetika yang dapat menjadikan wilayah tersebut sebagai wilayah percontohan, sehat bersih dan nyaman.

Oleh karena pedagang kaki lima merupakan aset dalam rangka mendukung Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan dan sebagai Kota Wisata, maka dikeluarkanlah Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah adalah sebagai suatu upaya menciptakan kelestarian lingkungan yang menjamin terwujudnya suatu kota yang bersih sesuai dengan Motto "Yogyakarta Berhati Nyaman". Namun upaya yang dilakukan aparat pemerintah terkadang mencerminkan suatu tindakan yang kurang bijaksana, dengan cara meminta dagangan yang sedang dijajakan, dan dapat diminta kembali dengan membayar denda, maka yang terjadi selanjutnya adalah usaha "penertiban" yang pada hakekatnya membunuh kesempatan para pedagang kaki lima untuk mengais sedikit rejeki disaat persaingan kompetitif. Selain itu tampaklah di beberapa tempat papan-papan pengumuman yang isinya melarang pedagang kaki lima menggelar dagangannya, seperti halnya didepan Kantor Pos Yogyakarta, berdasarkan keputusan Wali Kotamadya Nomor: 056/KD/1987 tentang Pengaturan pedagang

kaki lima di Kota Yogyakarta. Dengan demikian hilanglah satu lokasi strategis berdagang.

Tindakan penertiban yang dilakukan dengan semena-mena telah merebut hak asasi pedagang kaki lima untuk melakukan pekerjaan dalam rangka mendapatkan penghidupan yang layak sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Dasar 1945. Atas kondisi semacam itu perlu adanya perlindungan hukum kepada para pedagang kaki lima, agar kesempatan hak-hak tidak direbut dengan dalih penertiban dan penyuksesan program kebersihan mengenai tata ruang, yang mana akses nilai keuntungan lebih mengena pada Pemerintah Daerah.

Perlindungan hukum yang dimaksud juga harus mampu menempatkan/ menata para pedagang kaki lima dengan baik dan menjadikannya sebagai suatu bagian yang mempunyai hak hidup dengan segala kemampuannya tanpa mengganggu sektor-sektor yang bersangkutan.