

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 didaerah masing-masing.¹ Sekilas tampak bahwa langkah mereka untuk berjualan 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 didesanya. Dengan demikian secara tidak langsung hasil-hasil pembangunan dinikmati pula oleh kalangan bawah, tidak hanya oleh kalangan tertentu saja.²

Pedagang Kaki Lima di Kota Yogyakarta menjadi suatu ciri khas tersendiri bagi Kota Yogyakarta, khususnya yang terdapat di sepanjang Jalan Malioboro. Pada siang hari, para Pedagang Kaki Lima tersebut menawarkan beraneka ragam barang-barang kesenian dan kerajinan-kerajinan unik yang dapat menarik minat para wisatawan baik manca negara maupun wisatawan domestik. Pada malam harinya terdapat para Pedagang Kaki Lima yang banyak menjual

¹ Chris Maning, dkk, *Urbanisasi, Pengangguran dan sector Informal di Jakarta*, Gramedia, Jakarta, 1985, hal.15

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

makanan lesehan yang menjajakannya di pinggir jalan atau trotoar sepanjang Jalan Malioboro.

Aktivitas Pedagang Kaki Lima yang sangat heterogen terutama Pedagang Kaki Lima yang berjualan pada malam hari yang menyajikan 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 deterjen yang tidak dibersihkan dengan baik, dan tidak pada tempatnya, serta dibuang sembarangan serta di selokan maupun Saluran Air Hujan (SAH).

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 saniter, 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 lingkungan 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 sosial 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 jenis dagangan non makanan seperti kerajinan, produksi pabrik garmen, yang berdagang disepanjang Malioboro merupakan salah satu hal yang menarik bagi wisatawan manca negara 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) UUP LH 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".

Ketentuan Pasal 19 tersebut diatas, maka perlu dilakukan pendekatan pembangunan yang berwawasan lingkungan. Menggali strategi pembangunan yang sesuai dengan kondisi negara Indonesia dan adanya hubungan kemitraan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan lingkungan.

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 14 ayat (1) UU No.24 tahun 1992 tentang Tata Ruang Kota disebutkan perencanaan tata ruang kota meliputi penyusunan, penetapan dan pengesahan rencana tata ruang kota dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan fungsi budidaya dan fungsi lindung, dimensi waktu, teknologi, sosial budaya, serta fungsi pertahanan dan keamanan.
- b. Aspek pengelolaan secara terpadu berbagai sumber daya, fungsi dan estetika lingkungan, serta kualitas ruang.

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 disebut pula bahwa pencegahan pencemaran menguntungkan (Pollution prevention Pays) (Koesnadi Hardjasoemantri, 1999:24).³

Di samping itu keberadaan Pedagang Kaki Lima diharapkan dapat menciptakan kondisi lingkungan yang optimal baik bagi kesehatan maupun

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

kehidupan sehat (*well being*). Karena berpijak pada prinsip-prinsip ilmu kesehatan masyarakat, maka faktor pencegah (*prevensi*) dan *promotif* lebih memegang peranan didalam 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. (A.Tesna Sastrawijaya, 1991:7)⁴

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 beberapa waktu lalu dicanangkan oleh Menteri Pariwisata Pos dan Telekomunikasi dan bahwa keberadaan Pedagang Kaki Lima di Yogyakarta, tampaknya selaras dengan harapan agar para wisatawan baik manca negara maupun domestik memiliki kesan yang baik tentang wisata di Yogyakarta. Oleh karena Pedagang Kaki Lima merupakan aset, maka keberadaannya perlu di lindungi dan ditata dengan baik agar tidak mengganggu lingkungan. Hal ini dilakukan dalam rangka mewujudkan

⁴ A. Tresna Sastrawijaya, *Pencemaran Lingkungan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hal.7

slogan Yogyakarta Berhati Nyaman, yaitu kota yang bersih, sehat, indah dan nyaman.

Oleh karena Pedagang Kaki Lima merupakan asset 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, dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

1. Bahwa keberadaan Pedagang Kaki Lima di Kota Yogyakarta pada dasarnya adalah hak masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup.
2. Di samping mempunyai hak, Pedagang Kaki Lima juga berkewajiban menjaga dan memelihara kebersihan, kerapian dan ketertiban serta menghormati hak-hak pihak lain untuk mewujudkan Kota Yogyakarta yang "Berhati Nyaman".
3. Dalam rangka peningkatan upaya perlindungan, paemberdayaan, pengendalian dan pembinaan terhadap Pedagang Kaki Lima serta perlindungan terhadap hak-hak pihak lain di Kota Yogyakarta.

Jantung Kota Yogyakarta yang merupakan daya tarik utama wisatawan domestik maupun manca negara adalah Malioboro, sebab mereka menganggap rasanya belum ke Yogyakarta bila belum datang di Malioboro. Malioboro yang membentang dari teteg Kereta Api Tugu sampai dengan Kantor Pos Besar Yogyakarta, tidaklah heran apabila kini terasa sesak dan semrawut, bahkan pada hari-hari libur arus lalu lintasnya macet. Ada beberapa hal yang menyebabkan macetnya arus lalu lintas di Jalan Malioboro, antara lain kelebaran jalan/ jalur

kendaraan bermotor yang hanya 7 meter, serta banyaknya parkir becak yang tidak pada tempatnya serta banyaknya kotak-kotak dagangan Pedagang Kaki Lima yang diletakkan di badan jalan jalur lambat.

Apabila kita berbicara masalah Malioboro tentu saja tidak akan terlepas dari pembicaraan masalah Pedagang Kaki Limanya. Pedagang Kaki Lima di Malioboro memang merupakan asset wisata yang harus dikembangkan. Oleh sebab itu Pedagang Kaki Lima harus ditata dan juga ditertibkan, sehingga kesan kumuh, kotor dan tidak teratur akan hilang dengan sendirinya. Dengan demikian Malioboro dengan Pedagang Kaki Limanya tetap merupakan daya tarik wisata utama.

B. Rumusan Masalah

Setelah menganalisis latar belakang masalah serta mengkaitkan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pedagang Kaki Lima, maka penulis menyimpulkan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perlindungan hukum yang diberikan Pemerintah Kota Yogyakarta kepada para Pedagang Kaki Lima dalam upaya mewujudkan penataan ruang kota ?
2. Bagaimana upaya penataan Pedagang Kaki Lima agar tidak mengganggu kelestarian lingkungan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melindungi keberadaan Pedagang Kaki Lima agar tidak tersisih dalam upaya penataan ruang kota.
2. Untuk mengetahui upaya penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dan upaya Pedagang Kaki Lima dalam menanggulangi pencemaran lingkungan.

D. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di sepanjang Jalan Malioboro Kota Yogyakarta

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan:

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dari nara sumber maupun responden secara langsung. Adapun yang menjadi nara sumber adalah:

- 1) Kepala Bappeda Kota Yogyakarta
- 2) Kepala Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta
- 3) Kepala Dinas Perekonomian Kota Yogyakarta
- 4) Kepala Koperasi Tri Dharma Kota Yogyakarta

Sedangkan yang menjadi responden adalah Pedagang Kaki Lima dan pemakai jalan di sepanjang Jalan Malioboro, dengan menggunakan teknik

purposive random sampling yaitu teknik penarikan sample yang didasarkan pada ciri-ciri tertentu. Ciri-ciri tersebut antara lain Pedagang kaki lima diambil 50 orang yang berdagang baik kerajinan maupun lesehan. Sedangkan untuk pemakai jalan diambil 20 orang yaitu mereka yang melintasi atau melewati jalan sepanjang malioboro, baik pejalan kaki maupun pengendara sepeda motor atau mobil, pada saat dilaksanakannya penelitian yang berlangsung pada tanggal 5 januari 2005

- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan objek penelitian.

3. Pengumpulan Data

Cara pengumpulan data yang dilakukan adalah:

- a. Wawancara

Yaitu bertanya langsung kepada nara sumber maupun responden

- b. Studi Kepustakaan

Yaitu meneliti dan mempelajari buku-buku, literatur dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

4. Analisis

Data yang telah diperoleh dianalisis secara kualitatif. Analisis data secara kualitatif tersebut menggunakan dua metode berfikir, yaitu:

- a. Deduktif, yaitu cara berfikir yang bertolak dari hal yang umum untuk menarik kesimpulan yang bersifat khusus.

- b. Induktif, yaitu cara berfikir yang bertolak dari hal yang khusus untuk menarik kesimpulan yang bersifat umum

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dibuat untuk mempermudah dalam memahami isi dari skripsi ini, bab demi bab. Adapun sistematika tersebut adalah:

BAB I Pada bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Sektor informal dalam tatanan ekonomi masyarakat Yogyakarta, berisi tentang pengertian sektor informal, dampak positif dan negatif sektor informal, menguraikan pula mengenai pengertian perlindungan hukum umumnya, serta upaya pengelolaan lingkungan.

BAB III Pada bab ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan, menguraikan mengenai tinjauan umum Kota Yogyakarta, yang membahas mengenai kondisi geografis, kondisi ekonomi, serta filosofi dan sejarah Malioboro.

Dalam bab ini juga membahas mengenai kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai perwujudan perlindungan hukum terhadap Pedagang Kaki Lima sebagai akibat dari penataan ruang kota, dan upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam penataan Pedagang Kaki Lima khususnya di sepanjang Jalan Malioboro.

BAB IV Berupa hasil penelitian dan saran