

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pedagang Kakilima (PKL) merupakan salah satu unsur yang perlu diperhatikan dalam dunia perdagangan di kota-kota seluruh dunia dari masa dahulu kala. Sebagai suatu usaha sektor informal, PKL tidak mungkin dihindari atau ditiadakan. PKL bagi sebuah kota tidak hanya mempunyai fungsi ekonomi, tetapi juga fungsi sosial dan budaya.¹

Sebagai suatu fungsi ekonomi, PKL tidak hanya dilihat sebagai tempat pertemuan antara penjual dan pembeli secara mudah, atau tidak hanya sekadar sebagai alternatif lapangan pekerjaan informal yang mudah terjangkau, namun yang lebih penting dari hal-hal tersebut adalah bahwa PKL merupakan pusat-pusat konsentrasi kapital dan sebagai pusran kuat yang menentukan tingkat kegiatan ekonomi masyarakat dan negara.

Sebagai sebuah fungsi sosial, pedagang atau penjaja yang semestinya hanya dilihat sebagai pedagang atau penjaja yang serba lemah, tidak teratur, berada di tempat yang tidak dapat ditentukan, mengganggu kenyamanan dan keindahan kota, dan oleh karena itu harus ditertibkan oleh petugas ketertiban kota. Namun, sebagai suatu gejala sosial, PKL menjalankan fungsi sosial yang sangat besar karena merekalah yang menghidupkan dan membuat kota selalu semarak, tidak sepi, selalu hidup dan dinamis. Untuk pola-pola tertentu

dan dalam siklus tertentu, PKL merupakan daya tarik tersendiri bagi sebuah kota.

Demikian pula dari sudut budaya, PKL menjadi pengemban perkembangan budaya, bahkan menjadi model budaya untuk kota tertentu. Melalui PKL, karya-karya budaya di perkenalkan kepada masyarakat. Di samping itu, PKL itu sendiri merupakan gejala budaya bagi sebuah kota dan menciptakan berbagai corak budaya tersendiri pula.

Pandangan holistik atau integral semacam ini diperlukan dalam menentukan kebijaksanaan dan mengatur PKL pada sebuah kota sehingga terdapat hubungan “internal” yang positif antara misi pemerintahan dan kehadiran PKL. Sebagai kelengkapan kota, PKL harus tumbuh dan ditumbuhkan sebagai warga kota yang bangga terhadap kota dan dibanggakan pula oleh kotanya. Pola hubungan semacam ini akan menjadi dasar bagi hak dan kewajiban serta hubungan tanggung jawab antara PKL dan pemerintahan kota.²

Pemerintahan otonom, termasuk pemerintahan kota, adalah satuan pemerintahan utama untuk menjalankan fungsi pelayanan umum (*public services*). Sebagai satuan pelayanan umum, pemerintahan kota atau pemerintahan daerah pada umumnya akan memikul beban sosial dan ekonomi yang cukup berat, demikian pula beban politik. Sebab, keberhasilan pelayanan umum seringkali menjadi ukuran penting bagi keberhasilan suatu pemerintahan. Ditinjau dari usaha mewujudkan kesejahteraan umum, pemerintahan daerah yang paling dapat menunjukkan berhasil atau tidak

Dalam menunjukkan berhasil atau tidak berhasilnya pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari peran kepala daerah. Begitu strategisnya kedudukan dan peran kepala daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang kepala daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing kepala daerah. Dengan kepemimpinan yang efektif, kepala daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government, akuntabilitas, serta good governance*.³

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, seorang kepala daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

³ J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002

Esensi otonomi daerah adalah kemandirian. Daerah mengatur dan mengurus urusan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan rumah tangga daerah dapat menjadi luas sekali. Menurut undang-undang tersebut semua urusan pemerintahan adalah urusan rumah tangga daerah, kecuali politik luar negeri, fiskal dan keuangan, pertahanan dan keamanan, peradilan, dan urusan agama serta beberapa urusan lain yang ditetapkan oleh undang-undang. Dengan demikian, betapa banyak fungsi pemerintahan yang harus diatur dan diurus sendiri oleh daerah.

Melihat besarnya peranan sektor informal dalam struktur perekonomian Indonesia maka kehadiran PKL di tengah-tengah sektor formal yang ada perlu mendapat perhatian. Tampaknya, keberadaan sektor informal sebagai katup penyelamat bagi permasalahan perekonomian nasional tidak perlu lagi dibuktikan kebenarannya. Masalahnya sekarang adalah bagaimana pemerintah memandang hal ini dan menurunkannya dalam kebijakan-kebijakan yang tepat untuk meningkatkan taraf hidup mereka yang sebagian besar miskin, sekaligus menegakkan hukum bagi pengendalian dan pengaturan tata kota. Oleh sebab itu, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah, yaitu :

Pertama, PKL yang tidak terbina dengan baik akan menjadi beban yang memberatkan pemerintah daerah baik karena jumlah maupun sebaran tempat dan kegiatannya yang sangat luas dan cenderung tidak teratur. PKL menjadi sumber ketidakteraturan, ketidaktertiban, dan lain-lain yang

Kedua, PKL merupakan potensi sumber daya yang besar bagi pemerintahan daerah, khususnya dalam memberikan kontribusi yang berupa retribusi dan pajak. Apabila potensi PKL ini dikelola dengan baik, akan menjadi sumber keuangan yang besar bagi pemerintah daerah.

Sebagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan prinsip demokrasi ekonomi maka masyarakat harus diikutsertakan dan aktif dalam kegiatan ekonomi. Namun demikian, menyediakan fasilitas tempat berusaha bagi sektor informal sangat terbatas, di sisi lain masyarakat berharap mendapatkan peluang usaha yang disediakan oleh pemerintah daerah sehingga terjadi ketidakseimbangan antara permintaan dan fasilitas yang tersedia. Oleh karena itu, perlu diciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga dapat mendorong kegiatan usaha di segala bidang, termasuk di dalamnya kegiatan usaha yang dilaksanakan oleh pedagang kakilima dengan tetap memperhatikan hubungan yang saling menguntungkan dengan usaha lainnya serta untuk mencegah persaingan yang tidak sehat.

Perkembangan dan pertumbuhan PKL di kota Yogyakarta, terutama setelah masa krisis ekonomi yang dialami oleh Bangsa Indonesia pada pertengahan tahun 1997, menjadi tidak terkendali dan telah menjadi salah satu penyebab kelangkaan dan ketidakteraturan kota

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan yang muncul dan perlu mendapatkan solusi penyelesaian adalah:

1. Upaya-upaya yuridis apakah yang dilakukan pemerintah daerah dalam mengatur Pedagang Kakilima (PKL) di kota Yogyakarta?
2. Hambatan apa saja yang dialami oleh pemerintah daerah dalam mengatur Pedagang Kakilima (PKL) di kota Yogyakarta dan bagaimana cara mengatasi hambatan tersebut?

C. Tinjauan Pustaka

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan, dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, harus dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar

mampu menjalankan semua tersebut daerah diberi kewenangan yang

seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pemberian otonomi daerah dalam negara Republik Indonesia esensinya telah terakomodasikan dalam pasal 18 UUD 1945 yang intinya menentukan bahwa membagi daerah Indonesia atas daerah besar (provinsi), dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil yang berupa kabupaten dan kota.

Dalam waktu lebih dari 30 (tiga puluh) tahun, penyelenggaraan negara tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, hal ini terjadi karena adanya pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Di samping itu, masyarakat belum sepenuhnya berperan serta dalam menjalankan fungsi kontrol sosial yang efektif terhadap penyelenggaraan

Pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab tersebut tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter antara lain terjadinya praktek penyelenggara negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antarpengelola negara, melainkan juga penyelenggara negara, dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para pengusaha, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.⁴

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.⁵

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang

⁴ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 202.

kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.⁶

Selain pemahaman holistik atau integral mengenai fungsi PKL, perlu pula pemahaman tentang pengertian dari PKL itu sendiri. Dilihat dari peran ekonominya, sebenarnya PKL tidak boleh diartikan sebagai kesatuan ekonomi lemah, sebab yang kecil belum tentu lemah. Bahkan ditinjau dari kegiatan ekonomi, PKL merupakan mata rantai ekonomi yang kuat, baik dari segi penyediaan barang dan jasa maupun jumlah uang yang beredar di sekitarnya. Selain sumbangan yang begitu besar dalam proses ekonomi, dalam keadaan krisis ekonomi seperti masa sekarang, PKL menunjukkan daya tahan yang lebih kuat dan tetap menjamin kelangsungan berbagai kegiatan ekonomi, dibandingkan dengan usaha besar. Bagir Manan menyatakan bahwa :

PKL bukan sekadar dilihat dalam kaitannya dengan ketertiban kota, kenyamanan kota, keindahan kota, atau keamanan kota. PKL tidak boleh dianggap atau diperlakukan hanya sebagai variabel pengganggu. Pemerintah kota hendaknya menempatkan PKL sebagai bagian integral dari ketertiban, keindahan, kenyamanan dan keamanan kota dan bukan sesuatu yang selalu harus dilawan. PKL harus dilihat sebagai variabel tetap yang akan selalu ada dan diperlukan. Hanya dengan cara-cara yang demikian PKL akan menjadi sumber positif bagi kota.⁷

Sebagaimana telah diuraikan di atas, apabila pedagang kakilima dapat dikelola dengan baik sebenarnya akan menjadi sumber keuangan yang besar bagi pemerintah daerah. Namun, agar sumber daya potensial tersebut menjadi

⁶ Syaukani, HR., Afan Gaffar., M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 274-275.

⁷ Bagir Manan, 2004, *Op.cit*, hlm 243

sumber daya yang riil dan efektif, maka perlu dilakukan berbagai pembahasan, yaitu :

1. Adanya pemahaman yang tepat mengenai fungsi PKL (fungsi ekonomi, sosial, dan budaya).
2. Adanya pembaharuan pengertian PKL sebagai bagian integral dari ekonomi skala kecil.
3. PKL harus menjadi bagian integral dalam perencanaan, kebijaksanaan, dan program pemerintah kota.
4. Dalam organisasi pemerintahan kota, harus ada satuan/unit kerja yang sungguh-sungguh mengelola PKL.
5. Adanya pembaharuan segala bentuk pengaturan, sehingga berbagai fungsi PKL dapat menjadi faktor positif yang signifikan bagi sebuah pemerintahan kota.⁸

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui upaya-upaya yuridis yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengatur Pedagang Kakilima (PKL) di kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui hambatan apa saja yang dialami pemerintah daerah dalam mengatur Pedagang Kakiima (PKL) di kota Yogyakarta dan cara mengatasi hambatan tersebut.

E. Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum.
2. Dengan penelitian ini dapat dilakukan pengembangan penelitian lebih lanjut agar diperoleh informasi yang lebih baik untuk penyusunan

F. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

1. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan (*Field research*) adalah penelitian yang dilakukan dengan cara terjun langsung ke lokasi penelitian untuk memperoleh data yang diperlukan yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

2. Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan adalah dengan cara membaca buku-buku dan Peraturan Perundang-undangan serta sumber bacaan yang lain.

b. Lokasi Penelitian dan Responden

Penelitian dilakukan di wilayah kotamadya Yogyakarta. Sedangkan responden dalam penelitian ini adalah:

1. Kepala Bagian Hukum Setda Kota Yogyakarta.
2. Kepala Dinas Perekonomian Kota Yogyakarta.
3. Kepala Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta.
4. Pengurus PPKLY (Persatuan Pedagang KakiLima Yogyakarta).

c. Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara yaitu bertanya langsung kepada nara sumber maupun responden dengan berpedoman pada pertanyaan yang telah dirinci.
2. Studi kepustakaan yaitu meneliti dan mempelajari buku-buku, literatur dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

d. **Tehnik Pengolahan Data**

Data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis, logis, yuridis untuk memperoleh gambaran mengenai tinjauan yuridis pemerintah daerah dalam mengatur pedagang kakilima di kota Yogyakarta.

e. **Teknik Analisis Data**

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

1. **Deduktif**, yaitu cara berfikir yang bertolak dari hal yang umum untuk menarik kesimpulan yang bersifat khusus.
2. **Induktif**, yaitu cara berfikir yang bertolak dari hal yang khusus untuk menarik kesimpulan yang bersifat umum.