

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia sejak dilahirkan di dunia telah mempunyai hasrat untuk hidup secara teratur. Hasrat untuk hidup secara teratur tersebut dipunyainya sejak lahir dan selalu berkembang di dalam pergaulan hidupnya. Namun, apa yang dianggap teratur oleh seseorang belum tentu dianggap teratur juga oleh pihak-pihak lainnya. Oleh karena itu, maka manusia sebagai makhluk yang senantiasa hidup bersama dengan sesamanya, memerlukan perangkat patokan, agar supaya tidak terjadi pertentangan kepentingan sebagai akibat dari pendapat yang berbeda-beda mengenai keteraturan tersebut. Patokan-patokan tersebut, tidak lain merupakan pedoman untuk berperilaku secara pantas, yang sebenarnya merupakan suatu pandangan menilai yang sekaligus merupakan suatu harapan.¹

Patokan-patokan untuk berperilaku pantas tersebut, kemudian dikenal dengan sebutan norma atau kaidah. Norma atau kaidah tersebut mungkin timbul dari pandangan-pandangan mengenai apa yang dianggap baik atau dianggap buruk, yang lazimnya disebut nilai. Kadangkala, norma atau kaidah tersebut timbul dari pola perilaku manusia (yang ajeg), sebagai suatu abstraksi dari perilaku berulang-ulang yang nyata.²

¹ Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1

² *Ibid*

Norma atau kaidah tersebut, untuk selanjutnya mengatur diri pribadi manusia, khususnya mengenai bidang-bidang kepercayaan dan kesusilaan. Norma atau kaidah kepercayaan bertujuan agar manusia mempunyai kehidupan yang beriman, sedangkan norma atau kaidah kesusilaan bertujuan agar manusia mempunyai hati nurani yang bersih. Di samping itu, maka norma atau kaidah mengatur pula kehidupan antarpribadi manusia, khususnya mengenai bidang-bidang kesopanan dan hukum. Norma atau kaidah kesopanan bertujuan agar manusia mengalami kesenangan atau kenikmatan di dalam pergaulan hidup bersama dengan orang-orang lain. Norma atau kaidah hukum bertujuan agar tercapai kedamaian di dalam kehidupan bersama, di mana kedamaian berarti suatu keserasian antara ketertiban dengan ketenteraman, atau keserasian antara keterikatan dengan kebebasan. Itulah yang menjadi tujuan hukum, sehingga tugas hukum adalah tidak lain daripada mencapai suatu keserasian antara kepastian hukum dengan kesebandingan hukum.³

Pedagang Kaki Lima (PKL), merupakan suatu kelengkapan kota-kota di seluruh dunia dari masa dahulu kala. Sebagai suatu kelengkapan, PKL tidak mungkin dihindari atau ditiadakan. Karena itu kalau ada suatu pemerintahan kota berkehendak meniadakan PKL akan menjadi kebijaksanaan atau tindakan yang sia-sia. Dengan perkataan lain, PKL bukanlah sekedar gejala musiman, misalnya hanya ramai pada masa paceklik, atau menjelang lebaran. Mungkin pada keadaan tertentu lebih ramai, tetapi tidak mungkin tidak ada.

³ *Ibid*, hlm. 2

PKL bagi sebuah kota tidak hanya mempunyai fungsi ekonomi, tetapi juga fungsi sosial dan budaya. Sebagai suatu fungsi ekonomi, PKL tidak pula semestinya hanya dilihat sebagai tempat pertemuan penjual dengan pembeli secara mudah. Tidak pula hanya dilihat sebagai lapangan kerja tanpa membutuhkan syarat khusus tertentu. Tidak pula dilihat sebagai alternatif lapangan kerja informal yang mudah terjangkau akibat suatu keadaan ekonomi yang sedang merosot atau suasana suram lainnya. Tidak kalah penting, melihat PKL sebagai pusat-pusat konsentrasi kapital, sebagai pusingan kuat yang menentukan proses produksi dan distribusi yang sangat menentukan tingkat kegiatan ekonomi masyarakat dan negara.⁴

Sebagai sebuah fungsi sosial, PKL tidak semestinya hanya dilihat sebagai pedagang atau penjaja yang serba lemah, tidak teratur, berada di tempat yang tidak dapat ditentukan, mengganggu kenyamanan dan keindahan kota, karena itu harus selalu "ditertibkan" oleh petugas kota. Sebagai suatu gejala sosial, PKL menjalankan fungsi sosial yang sangat besar. Merekalah yang menghidupkan dan membuat kota selalu semarak, tidak sepi, selalu hidup, dinamik. Dalam pola-pola dan sistem tertentu PKL merupakan daya tarik tersendiri bagi sebuah kota.⁵

Demikian pula dari sudut budaya. PKL menjadi pengemban perkembangan budaya, bahkan menjadi model budaya kota tertentu. Melalui PKL, karya-karya budaya diperkenalkan kepada masyarakat. Selain itu, PKL sendiri merupakan gejala budaya bagi sebuah kota dan menciptakan berbagai

⁴ Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) FH UII, Yogyakarta, hlm. 240

⁵ *Ibid*, hlm. 242

corak budaya tersendiri pula. PKL sepanjang jalan Malioboro, merupakan suatu ciri bahkan daya tarik kota Yogyakarta.⁶

Pandangan holistik atau integral semacam ini diperlukan dalam menentukan kebijaksanaan dan mengatur PKL pada sebuah kota sehingga ada hubungan “mutual” yang positif antara “*mission*” pemerintahan dengan 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 itu akan menjadi dasar hak dan kewajiban dan hubungan tanggung jawab antara PKL dengan pemerintahan kota.

Selain pemahaman holistik atau integral mengenai fungsi PKL, perlu pula pembaharuan pengertian (*begrip*) PKL. Telah dikemukakan, PKL bukan sekedar pengertian ekonomi, tetapi mencakup pula pengertian sosial dan budaya. Dalam pengertian ekonomi – sesuai dengan ketentuan yang berlaku – PKL dipahami sebagai kelompok kegiatan ekonomi, khususnya penyedia barang dan jasa skala kecil dan lemah. Dilihat dari peran ekonominya, sebenarnya tidak boleh sekali-kali diartikan sebagai kesatuan ekonomi lemah. Sebab yang kecil belum tentu lemah. Bahkan seperti dikemukakan di atas, ditinjau dari seluruh kegiatan ekonomi, PKL merupakan mata rantai ekonomi yang kuat baik dari segi penyediaan barang dan jasa maupun jumlah uang yang berputar disekitarnya. Selain sumbangan yang begitu besar dalam proses ekonomi, dalam keadaan krisis ekonomi seperti dialami sekarang, *small scale economy*, termasuk PKL menunjukkan daya tahan yang lebih kuat dan tetap

⁶ *Ibid*

menjamin kelangsungan berbagai kegiatan ekonomi, dibandingkan dengan usaha besar.

PKL bukan sekedar dilihat dalam keterkaitan ketertiban kota, kenyamanan kota, keindahan kota atau keamanan kota. PKL tidak boleh dianggap atau diperlakukan hanya sebagai variabel pengganggu. Pendekatan yang semata-mata melihat PKL sebagai variabel pengganggu ketertiban, keindahan, kenyamanan atau keamanan sering melahirkan kebijaksanaan, pengaturan dan pengurusan PKL yang bersifat represif. PKL di satu pihak dipandang sebagai “musuh” yang harus dikalahkan. Di lain pihak menjadi pusat eksploitasi (retribusi) baik resmi maupun tidak resmi (pungutan liar oleh para pangreh kota). Cara-cara yang demikian tidak akan efektif memecahkan persoalan PKL. Pemerintahan kota hendaknya menempatkan PKL sebagai bagian integral dari ketertiban, keindahan, kenyamanan dan keamanan kota bukan sesuatu yang selalu harus dilawan. PKL harus dilihat sebagai variabel tetap atau variabel input yang selalu akan ada dan diperlukan. Hanya dengan cara-cara demikian PKL akan menjadi sumber positif bagi kota, bukan sumber suasana yang kumuh, ketidaktertiban dan berbagai suasana tidak memuaskan lainnya. Misalnya, dalam perencanaan pengembangan kota, PKL harus dimasukkan sebagai salah satu unsur yang bukan saja diperhitungkan tetapi juga direncanakan. Demikian pula dalam pengaturan dan pengurusan kota.⁷

Pemerintahan otonom – termasuk pemerintahan kota – adalah satuan pemerintahan utama untuk menjalankan fungsi pelayanan umum (*public*

⁷ *Ibid*, hlm. 243

services). Sebagai satuan pelayanan umum, pemerintahan kota atau pemerintahan daerah pada umumnya akan memikul beban sosial dan ekonomi yang berat. Demikian pula beban politik, karena keberhasilan pelayanan umum acapkali menjadi ukuran penting keberhasilan suatu pemerintahan. Ditinjau dari usaha mewujudkan kesejahteraan umum, pemerintahan daerahlah yang paling depan menunjukkan berhasil atau tidak berhasil suatu pemerintahan negara.

Esensi otonomi adalah kemandirian. Daerah mandiri mengatur dan mengurus urusan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga daerah. Menurut undang-undang otonomi daerah yang baru (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014), urusan rumah tangga daerah dapat luas sekali. Dalam undang-undang tersebut disebutkan, semua urusan pemerintahan adalah urusan rumah tangga daerah, kecuali politik luar negeri, fiskal dan keuangan, pertahanan dan keamanan, peradilan dan urusan agama ditambah urusan-urusan lain yang secara katagoris ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Dengan demikian, secara residual, betapa banyak fungsi pemerintahan yang harus diatur dan diurus sendiri oleh daerah.⁸

Kemampuan daerah tergantung pula pada sumber daya daerah, terutama sumber daya manusia, sumber daya ekonomi – keuangan, dan segala sumber daya lainnya. Apabila berbagai sumber daya tersebut tidak memadai, paling tidak ada dua hal yang akan terjadi. *Pertama*; urusan pemerintahan tersebut akan terlantar. Akibatnya fungsi pemerintahan – khususnya fungsi

⁸ *Ibid*, hlm. 244

pelayanan – tidak terlaksana sebagaimana mestinya. *Kedua*; urusan-urusan yang tidak mampu dilaksanakan daerah akan tetap diselenggarakan pusat.⁹ Apabila ini terjadi, otonomi yang sangat luas yang diberikan undang-undang akan kosong belaka. Kenyataannya tetap sentralisasi.

PKL, baik ditinjau dari berbagai fungsi yang telah diutarakan di muka, dapat menampakkan dua dimensi yang bertentangan satu sama lain bagi penyelenggaraan pemerintahan otonom. *Pertama*; PKL yang tidak terbina dengan baik akan menjadi beban yang memberatkan pemerintahan daerah baik karena jumlah maupun sebaran tempat dan kegiatannya yang sangat luas. PKL menjadi sumber ketidakteraturan, ketidaktertiban dan lain-lain yang akan memberatkan pelaksanaan fungsi pemerintahan. *Kedua*; PKL dengan berbagai fungsi, sebaran yang sangat luas merupakan potensi sumber daya yang besar bagi pemerintahan daerah – khususnya pemerintahan kota. Di atas telah dikemukakan, betapa besar potensi ekonomi yang ada pada PKL. Apabila hal ini dapat dikelola dengan baik, akan menjadi sumber keuangan yang besar bagi pemerintahan daerah, khususnya pemerintahan kota.

Sebagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan prinsip demokrasi ekonomi, masyarakat Yogyakarta harus diikutsertakan dan berperan aktif dalam kegiatan ekonomi. Namun demikian disadari bahwa kemampuan Pemerintah Daerah dalam menyediakan fasilitas tempat berusaha di sektor formal sangat terbatas, di sisi lain masyarakat berharap mendapatkan peluang usaha yang disediakan oleh Pemerintah

⁹ *Ibid*, hlm. 245

Daerah, sehingga terjadi ketidakseimbangan antara permintaan dengan fasilitas yang tersedia. Oleh karena itu perlu diciptakan iklim usaha, sehingga mendorong kegiatan usaha termasuk didalamnya yang dilaksanakan oleh pedagang kaki lima dengan tetap memperhatikan hubungan yang saling menguntungkan dengan usaha lainnya serta untuk mencegah persaingan yang tidak sehat, maka perlu disusun Peraturan Daerah tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.

Penataan pedagang kaki lima melalui Peraturan Daerah mempunyai dua peranan yang sangat penting, yaitu satu sisi merupakan perlindungan dan pengakuan terhadap keberadaan pedagang kaki lima di Kota Yogyakarta, khususnya di Kecamatan Wirobrajan, sedangkan di sisi lainnya Peraturan Daerah ini merupakan dasar hukum yang kuat bagi Pemerintah Kota untuk melakukan fasilitasi/pembinaan, pengaturan dan penertiban terhadap pedagang kaki lima.

Selain hal tersebut di atas tujuan penataan pedagang kaki lima juga untuk mewujudkan sistim perkotaan Kota Yogyakarta yang seimbang, aman, tertib, lancar dan sehat. Oleh karena itu disamping pedagang kaki lima diberi kesempatan untuk dikembangkan, namun faktor keseimbangan terhadap kebutuhan bagi kegiatan lainnya juga harus tetap terjaga.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Wirobrajan?
2. Bagaimanakah penegakan hukum terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki lima di Kecamatan Wirobrajan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Wirobrajan
2. Untuk mengetahui dan mengkaji penegakan hukum terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki lima di Kecamatan Wirobrajan

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Skripsi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan rekomendasi bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menata dan mengatur serta menegakkan Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, khususnya di Kecamatan Wirobrajan.