

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Arus reformasi telah berhasil menumbangkan pemerintahan Orde Baru yang otoriter. Faktor keruntuhan Orde Baru selain karena kekuasaan yang otoriter juga dipicu oleh masalah ekonomi dan adanya perubahan sosial dalam masyarakat. Terutama perubahan sosial yang didorong oleh kemajuan teknologi informasi komunikasi yang menghasilkan suatu tuntutan demokratisasi, transparansi, keterbukaan dan hak asasi manusia. Berbagai dampak dari krisis tersebut muncul sebagai jalan terbukanya reformasi di seluruh aspek kehidupan bangsa. Salah satunya adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten/kota agar terwujud suatu Indonesia baru, Indonesia yang lebih demokratis, lebih adil, dan lebih sejahtera. Hal ini wajar karena intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa lalu menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga menimbulkan berbagai masalah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah.

Dalam rangka otonomi daerah di mana kewenangan cenderung dimiliki oleh kabupaten/kota, harapan dan tuntutan masyarakat tentang keadilan dalam

penyelenggaraan kehidupan ekonomi, politik, sosial, budaya, penegakan hukum, dan penghargaan atas hak asasi manusia tidak bisa ditawar-tawar. Dalam rangka menampung aspirasi masyarakat, maka otonomi daerah merupakan salah satu upaya strategis yang memerlukan pemikiran yang matang, mendasar, berdimensi jauh ke depan. Pemikiran itu kemudian dirumuskan dalam kebijakan otonomi daerah yang sifatnya menyeluruh dan dilandasi prinsip-prinsip dasar demokrasi, kesetaraan, dan keadilan disertai oleh kesadaran akan keanekaragaman/kemajemukan, (H. A. W. Widjaja, 2004:99).

Untuk dapat melaksanakan otonomi daerah diperlukan perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, dari sentralisasi pemerintahan bergeser ke arah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Hal ini telah terwujud dengan ditetapkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan dasar dari pelaksanaan otonomi daerah. Berdasarkan Pasal 14 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah juga semakin luas, termasuk di dalamnya perencanaan dan pengendalian pembangunan dan juga penyelenggaraan ketertiban dan ketentraman masyarakat. Dengan pengembangan pembangunan daerah, diharapkan dapat menciptakan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Akan tetapi dalam pelaksanaan pembangunan, pemerintah daerah

juga harus memperhatikan keteraturan dan ketertiban daerahnya agar tercipta kondisi yang nyaman bagi seluruh masyarakat.

Salah satu potensi pengembangan pembangunan daerah adalah usaha di sektor informal seperti Pedagang Kaki Lima (PKL). Potensi ini apabila dikelola dengan baik, maka akan memberikan kontribusi yang besar dalam aktifitas ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. PKL adalah pedagang yang menjual barang dagangannya di pinggir jalan atau tempat umum. Usaha pedagang tersebut dilaksanakan pada tempat-tempat yang dianggap strategis dalam suasana yang informal. Bahkan PKL, secara nyata mampu memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang berpenghasilan rendah, sehingga dapat tercipta suatu kondisi pemerataan hasil-hasil pembangunan. Di kota-kota besar keberadaan PKL merupakan suatu fenomena kegiatan perekonomian rakyat kecil. Akhir-akhir ini fenomena penggusuran terhadap para PKL marak terjadi. Para PKL digusur oleh aparat pemerintah karena tidak memiliki izin usaha dan berjualan tidak pada tempatnya. Dalam melihat fenomena keberadaan PKL yang menjamur di daerah Kabupaten Magelang ternyata keberadaannya dapat dijadikan sebagai salah satu potensi bagi pembangunan daerah yang pengembangannya juga harus diimbangi dengan keteraturan dan ketertiban agar keberadaannya tidak merugikan pihak lain. Karena dalam perkembangannya, keberadaan PKL di kawasan perkotaan dan di daerah-daerah tertentu seringkali menimbulkan masalah yang terkait dengan

gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Pada umumnya mereka berjualan di trotoar jalan, di taman-taman kota, bahkan dibadan jalan. Sehingga keberadaaan mereka sangat mengganggu ketentraman dan kenyamanan pengguna jalan dan menghambat lalulintas.

Kehadiran PKL merupakan salah satu faktor yang menimbulkan persoalan, baik dalam masalah ketertiban, lalulintas, keamanan, maupun kebersihan di setiap daerah termasuk juga di Kabupaten Magelang. Berbagai permasalahan terkait dengan PKL banyak bermunculan yang ternyata merugikan masyarakat dan juga pemerintah daerah sendiri seperti rasa tidak nyaman karena keberadaan PKL yang tidak pada tempatnya sehingga mengganggu kegiatan masyarakat sehari-hari. Selain itu ada juga PKL yang mendirikan bangunan tempat usahanya secara permanen yang sekaligus digunakan untuk tempat tinggal, hal ini juga bisa mendatangkan kesulitan bagi pemerintah daerah dalam menghadapi sikap dan kemauan para PKL ketika suatu saat akan ditata. PKL ini timbul akibat tidak tersedianya lapangan pekerjaan bagi rakyat kecil yang tidak memiliki kemampuan untuk mencari pekerjaan demi mendapatkan pendapatan guna memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Pemerintah dalam hal ini sebenarnya memiliki tanggung jawab di dalam melaksanakan pembangunan dibidang pendidikan, bidang perekonomian dan penyediaan lapangan pekerjaan.

Sejalan dengan semangat otonomi daerah, setiap pemerintah daerah berupaya mengembangkan berbagai strategi atau kebijakan untuk menangani persoalan PKL dari mulai yang bersifat persuasif hingga represif. Jika pemerintah melihat PKL sebagai potensi sosial ekonomi yang bisa dikembangkan, maka kebijakan yang dipilih biasanya akan lebih diarahkan untuk menata PKL, misalnya dengan memberikan ruang usaha bagi PKL, memformalkan status mereka sehingga bisa memperoleh bantuan kredit bank, dan lainnya. Namun sebaliknya, jika PKL hanya dilihat sebagai pengganggu ketertiban dan keindahan kota, maka mereka akan menjadi sasaran penggusuran dan penertiban. ([www.detail\\_artikel.com](http://www.detail_artikel.com), diakses 12 februari 2012).

Jadi sangat wajar sekali fenomena PKL ini merupakan imbas dari semakin banyaknya jumlah rakyat miskin dan tidak cukup tersedianya lapangan pekerjaan di Indonesia . Mereka berdagang hanya karena tidak ada pilihan lain, tidak memiliki kemampuan pendidikan yang memadai, dan tidak memiliki tingkat pendapatan ekonomi yang baik dan sempitnya lapangan pekerjaan yang tersedia buat mereka. Sehingga untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk membiayai keluarganya ia harus bekerja sebagai PKL.

Dengan adanya otonomi daerah maka pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengelola dan menanggulangi permasalahan dalam

penyelenggaraan pemerintahannya tersebut berdasarkan potensi dan kemampuan yang dimiliki. Sehingga dengan munculnya fenomena PKL dan segala akibatnya yang sekarang mulai melanda Kabupaten Magelang dan juga untuk melindungi, memberdayakan, mengendalikan dan membina kepentingan PKL dalam melakukan usaha agar berdaya guna serta dapat meningkatkan kesejahteraannya serta untuk melindungi hak-hak pihak lain dan atau kepentingan umum di Kabupaten Magelang maka ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Terlebih lagi untuk saat ini daerah Magelang terus melakukan pembangunan di berbagai sektor. Salah satu pembangunan yang telah dilaksanakan yaitu dalam pelebaran jalan raya di sepanjang jalan Magelang yang sekarang ini sudah dapat dirasakan manfaatnya. Sangatlah wajar apabila penataan dan pemberdayaan para PKL menjadi perhatian bagi pemerintah daerah Kabupaten Magelang agar keberadaannya tidak mengganggu dan merusak keindahan Kabupaten Magelang.

Walaupun telah ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, akan tetapi dalam kenyataan di lapangan tidak sejalan dengan apa yang diharapkan karena masih saja banyak PKL di daerah Muntilan yang berjualan tidak pada tempatnya dan belum mempunyai izin usaha yang akhirnya menimbulkan

masalah sosial dan lingkungan yang mengganggu ketertiban dan ketentraman masyarakat. Pembangunan pasar di berbagai daerah Kabupaten Magelang belum sepenuhnya dapat menampung para PKL agar dapat berdagang di tempat yang layak. Contohnya pasar yang berada di Muntilan, meskipun sudah dibangun pasar akan tetapi pasar tersebut belum sepenuhnya dapat menampung semua PKL. Akibatnya masih banyak PKL yang berjualan di pinggir-pinggir jalan dan di luar sekitar pasar. Selain itu, parkir kendaraan para pembeli yang tidak teratur juga sangat mengganggu lalulintas baik bagi pejalan kaki maupun pengendara motor/mobil. Hal itu juga disebabkan dari pemerintah selaku pembuat kebijakan dan juga dari Satpol PP selaku petugas penertiban PKL yang belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Dalam hal ini, PKL merasa dirugikan dengan adanya Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2009. Walaupun di dalam Perda terdapat pelarangan PKL untuk berjualan di trotoar, jalur hijau, jalan, dan badan jalan, serta tempat-tempat yang bukan peruntukannya, namun pemerintah harus mampu menjamin perlindungan dan memenuhi hak-hak ekonomi PKL. Dalam hal ini pemerintah belum sepenuhnya memberikan suatu jaminan yang pasti bahwa ketika para PKL ini digusur, mereka harus berjualan di mana, apakah mereka mendapat tempat lain untuk berjualan lagi atau tidak karena di Kabupaten Magelang sendiri belum ada tempat-tempat khusus bagi para PKL.

Seharusnya pemerintah dalam menyikapi fenomena adanya PKL, dan juga dalam pembuatan kebijakan (Perda) tentang penertiban PKL harus lebih mengutamakan penegakan keadilan bagi rakyat kecil dan memperhatikan hak masyarakat khususnya bagi PKL untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak. Selain itu, penyediaan tempat-tempat khusus bagi para PKL perlu dilakukan agar mereka bisa tetap berjualan tanpa harus mendapatkan penggusuran maupun penertiban. Penataan dan Pemberdayaan PKL yang dilakukan di Kabupaten Magelang selain untuk mencegah kemacetan lalulintas, juga dapat mencegah adanya tindak kejahatan seperti pencopetan dan penjambretan. Selain itu, penataan dan pemberdayaan PKL juga mampu mendukung sektor pariwisata daerah. Seperti yang tercantum di dalam Perda Kabupaten Magelang No. 7 Tahun 2009 Bab VI Pasal 11 (ayat 2, 3), disebutkan bahwa:

Pasal 11: (1) Pemberdayaan dan pembinaan PKL dilakukan oleh Bupati

- (2) Pemberdayaan dan pembinaan PKL sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dapat berupa: bimbingan dan penyuluhan manajemen usaha, pengembangan usaha melalui kemitraan dengan pelaku ekonomi yang lain, bimbingan untuk memperoleh dan meningkatkan permodalan, peningkatan kualitas sarana/perlengkapan PKL, bimbingan peningkatan kualitas barang yang diperdagangkan.
- (3) Pemberdayaan dan pembinaan PKL diupayakan mampu mendukung sektor pariwisata daerah.

Nampaknya adanya suatu kegiatan yang kontradiktif antara kedua pihak. Pada salah satu sisi (Pedagang Kaki Lima) menghendaki suatu tempat yang luas dan strategis dalam mencari rejeki sebagai sumber penghidupannya dan juga agar pekerjaan mereka tidak terganggu lagi dengan adanya kegiatan penggusuran yang dilakukan oleh Satpol PP. Sedangkan di sisi lain, pemerintah daerah sebagai pembuat kebijakan (Perda) bertujuan dalam rangka menciptakan daerah/kota yang bersih dan tertib dari PKL, khususnya di daerah Kabupaten Magelang. Adanya bentuk kontradiktif dari kegiatan tersebut di atas dan juga penataan dan pemberdayaan PKL yang belum merata di Kabupaten Magelang inilah yang mengakibatkan keresahan dari semua komponen masyarakat khususnya bagi para PKL. Dari penjelasan di atas, peneliti tertarik untuk meneliti mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Magelang No. 7 Tahun 2009 tentang “Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima” di Kabupaten Magelang. Karena Implementasi peraturan daerah merupakan salah satu hal yang menentukan apakah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah berhasil mencapai tujuan dan sudah sesuai dengan apa yang diharapkan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Masih banyak pedagang kaki lima tidak tertata dan berdagang tidak pada tempatnya yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang.
2. Implementasi Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang belum sesuai dengan yang diharapkan.
3. Pemerintah daerah Kabupaten Magelang belum menjamin perlindungan hak-hak dan pemberdayaan terhadap pedagang kaki lima.
4. Banyak pedagang kaki lima di Kabupaten Magelang yang mengganggu ketertiban dan ketentraman masyarakat dan merugikan banyak pihak.
5. Banyak pedagang kaki lima yang berdagang tidak pada tempatnya dan tidak memiliki izin usaha menjadi kendala dan menghambat pelaksanaan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di Kabupaten Magelang belum merata.

### **C. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah melalui beberapa uraian di atas, maka dalam hal ini permasalahan yang dikaji perlu untuk dibatasi. Pembatasan

masalah ini bertujuan untuk memfokuskan perhatian pada penelitian agar diperoleh kesimpulan yang benar dan mendalam pada aspek yang diteliti. Cakupan masalah pada penelitian ini dibatasi pada hal-hal mengenai Implementasi peraturan daerah Kabupaten Magelang No. 7 Tahun 2009 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di Kabupaten Magelang.

Agar permasalahan yang diteliti lebih terfokus pada permasalahan utama, maka peneliti membatasi masalah sebagai berikut:

1. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Magelang No. 7 Tahun 2009 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di Kabupaten Magelang.
2. Kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dan upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dalam penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Magelang No. 7 Tahun 2009 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima belum sesuai dengan yang diharapkan?
2. Kendala apa saja yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dan upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dalam penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini diantaranya sebagai berikut:

1. Mengetahui implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Magelang No. 7 tahun 2009 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di Kabupaten Magelang yang belum sesuai dengan yang diharapkan.
2. Mendeskripsikan kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dan upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dalam penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima.

#### **F. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis

- a. Penelitian ini dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, khususnya pada bidang kajian Kebijakan Publik dan juga dapat memberikan manfaat ilmu di bidang mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan.
- b. Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan untuk digunakan dalam kegiatan penelitian selanjutnya.

## 2. Secara Praktis

- a. Bagi Mahasiswa

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi dan menambah wawasan mengenai Kebijakan Publik khususnya kebijakan dalam penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima dan sebagai sarana untuk mengembangkan kemampuan menjadi guru professional.

- b. Bagi Peneliti

Menambah pengetahuan dan pengalaman peneliti dalam terjun langsung ke lapangan dalam penelitian yang dapat dijadikan bekal untuk mengembangkan kemampuan menjadi guru professional.

- c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat terutama sebagai bahan informasi bagi masyarakat serta memberikan sumbangan pemikiran dalam bentuk saran kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dalam penataan dan pemberdayaan PKL.

## **G. Batasan Istilah**

### **1. Implementasi**

Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Afan Gaffar, 2003 : 295).

### **2. Peraturan Daerah**

Peraturan daerah adalah produk hukum yang dibuat oleh suatu daerah sebagai sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah (Rozali Abdullah, 2005: 131). Produk hukum yang dibuat Pemerintah Kabupaten Magelang dalam menyelenggarakan kewenangannya mengatur pedagang kaki lima adalah Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, yaitu kebijakan pemerintah dalam rangka penataan, pemberdayaan, pengawasan dan penertiban PKL di luar lingkungan pasar dan terminal. Tujuan dibentuknya peraturan daerah ini

adalah dalam rangka perlindungan hukum kepada PKL, pemberdayaan PKL, menjaga ketertiban umum, kebersihan dan keindahan lingkungan.

### 3. Penataan

Penataan adalah kegiatan merubah keadaan secara teratur untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu (Parlindungan, 1993: 16). Penataan pedagang kaki lima menurut Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasal 4-10 yakni melalui penentuan lokasi kegiatan usaha PKL, ketentuan izin lokasi usaha PKL, pemberian hak, kewajiban, larangan PKL.

### 4. Pemberdayaan

Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagai pengontrolan atas dan mempengaruhi terhadap kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Sri Sunarsih, 2003: 106). Pemberdayaan pedagang kaki lima menurut Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasal 11 ayat 2 yakni dengan bimbingan dan penyuluhan manajemen usaha, pengembangan usaha

melalui kemitraan dengan pelaku ekonomi yang lain, bimbingan untuk memperoleh dan meningkatkan permodalan, peningkatan kualitas sarana/ perlengkapan PKL, bimbingan peningkatan kualitas barang yang diperdagangkan.

#### 5. Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima yang selanjutnya disebut PKL adalah orang yang menjalankan kegiatan usaha dagang dan/atau jasa dalam jangka waktu tertentu dengan mempergunakan sarana atau perlengkapan usaha yang mudah dipindahkan dan/ atau dibongkar pasang baik yang menempati lahan fasilitas umum atau tempat-tempat lain (Perda Kabupaten Magelang No. 7 Tahun 2009).