

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan adalah suatu upaya perubahan yang dilandaskan pada suatu pilihan pandangan tertentu yang tidak bebas dari pengalaman (sejarah), realitas keadaan yang sedang dihadapi, serta kepentingan pihak-pihak yang membuat keputusan pembangunan. Program pembangunan yang dilaksanakan sejak Orde Baru lebih memprioritaskan pada industrialisasi, bukan pada upaya membangun kekuatan ekonomi masyarakat ekonomi lemah. Model pembangunan seperti ini jelas hanya lebih memberikan keuntungan pada sekelompok masyarakat yang mempunyai akses modal dan kekuasaan. Pembangunan yang tidak memperhitungkan kondisi masyarakat yang dibangun ini hanya menimbulkan dampak perubahan sosial yang ekstrim seperti ketertinggalan kaum miskin karena keterbatasan akses non-ekonomis, akses politis, sosial, dan sebagainya.

Kebijakan pembangunan yang lebih mengarah pada pembangunan investasi tersebut, menyebabkan semakin meningkatnya orang miskin di Indonesia. Berdasarkan data BPS, Pada bulan September 2012, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia mencapai 28,59 juta orang (11,66 persen), berkurang sebesar 0,54 juta orang (0,30 persen) dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2012 yang sebesar 29,13 juta orang (11,96 persen). Jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada di bawah Garis Kemiskinan) di Riau Maret 2012 sebesar 483,07 ribu jiwa (8,22 persen). Jika dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2011 yang berjumlah 482,05 ribu jiwa (8,47 persen), jumlah penduduk miskin di Riau mengalami

kenaikan sebanyak 1,0 ribu jiwa. Sedangkan di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau, hingga awal Februari 2013 memiliki angka kemiskinan yang mencapai 80.000 orang dari total penduduk kota itu kurang lebih 1.000.000 jiwa.¹

Jumlah ini akan semakin membengkak, apabila ditambah dengan jumlah masyarakat lainnya yang belum terdata. Masih besarnya jumlah masyarakat yang berada dalam garis kemiskinan menunjukkan masih lemahnya kinerja pemerintah dalam menyediakan lowongan pekerjaan bagi warga negara ini. Padahal kemiskinan merupakan salah satu bentuk sisi kelam ketidak-adilan dan ketidakmerataan distribusi sumber-sumber perekonomian kepada seluruh warga dalam suatu negara. Kondisi ini jelas dapat berakibat terganggunya kestabilan dan ketertiban negara dalam mewujudkan cita-cita pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Pada akhirnya, mendorong masyarakat menggali sendiri sumber-sumber ekonomi untuk penghidupan mereka. Salah satunya adalah dengan mendirikan usaha-usaha kecil seperti Pedagang Kaki Lima (PKL)

Keberadaan PKL yang semakin marak muncul di kota-kota besar memang tidak dapat ditepis. Hampir setiap negara yang ada di dunia ini menghadapi problem keberadaan PKL, termasuk di negara semaju Amerika dan negara-negara Eropa pun tidak luput dari geliat PKL. Di Indonesia, munculnya PKL sebetulnya lebih dipengaruhi oleh faktor kemiskinan dan minimnya kesempatan kerja akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan dan kesenjangan pembangunan kota-desa di Indonesia. Usaha Pedagang Kaki Lima menjadi alternatif pekerjaan yang dipandang dapat menunjang penghidupan masyarakat yang tidak terserap oleh lowongan pekerjaan tersedia.

Dengan semakin maraknya PKL di pusat-pusat perkotaan tersebut, bukannya tidak menimbulkan permasalahan lainnya. Banyak kasus yang menunjukkan kondisi tersebut tak

¹<http://pekanbarukota.bps.go.id/>, diakses tanggal 2 Maret 2013

jarang menimbulkan konflik kepentingan antara PKL, masyarakat maupun pemerintah. Di satu sisi pemerintah ingin mewujudkan suatu penataan kota yang tertib dan indah, namun di sisi lain PKL memandang pekerjaannya tersebut sebagai sumber mata pencaharian hidupnya meskipun harus bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apalagi hal tersebut dipandang sebagai akibat ketidakmampuan pemerintah dalam menyediakan kesempatan kerja bagi mereka. Kondisi ini tak jarang menimbulkan tindakan-tindakan yang dapat berpotensi melanggar HAM, seperti penggusuran, pembongkaran paksa bangunan, dan sebagainya.

Dalam konteks 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.²

Kota Pekanbaru sebagai salah satu kota yang sangat cepat perkembangan pembangunannya juga mengalami hal yang serupa. Pekanbaru menjadi sasaran utama para urban untuk mencari lapangan pekerjaan yang berimbas pada bertambahnya jumlah penduduk, bertambahnya angka pengangguran dan angka kemiskinan, serta berubahnya tata ruang kota akibat berdirinya rumah-rumah liar yang tidak memiliki izin pendirian bangunan sampai kepada Pedagang kaki Lima yang berjualan tanpa izin dan tidak pada tempat yang

²www.detail_artikel.com, diakses tanggal 02 Maret 2013.

telah ditentukan, yang tentu saja ini dapat menghambat tercapainya Visi Kota Pekanbaru 2021 yaitu terwujudnya Kota Pekanbaru sebagai pusat perdagangan dan jasa, pusat pendidikan serta pusat kebudayaan Melayu menuju masyarakat sejahtera yang berlandaskan iman dan taqwa.

Salah satu cara Pemerintah Kota Pekanbaru mengatasi permasalahan PKL yang ada di daerahnya adalah dengan membentuk regulasi terkait PKL. Salah satu regulasi yang penting dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima yang diatur lebih lanjut dalam peraturan-peraturan yang lebih teknis. Adapun salah satu pertimbangan dikeluarkannya Peraturan Daerah tersebut adalah bahwa usaha sektor informal merupakan salah satu sektor yang potensial bagi pembangunan nasional, tercakup didalamnya pedagang kaki lima, perlu memperoleh jaminan termasuk perlindungan, pembinaan dan pengaturan dalam melakukan usaha agar berdaya guna dan berhasil guna serta meningkatkan kesejahteraan.

Namun, jika ditinjau dari perspektif ilmu perundang-undangan, pengaturan PKL di Kota Pekanbaru belum mampu menjawab persoalan yang timbul di Kota Pekanbaru. Pengaturannya terutama dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 11 Tahun 2001 belum komprehensif dan materi muatannya lebih ditekankan pada penataan atau penertiban PKL, bukan pada bentuk perlindungan maupun pembinaan PKL. Bahkan pengaturan tentang penataan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru belum memberikan perlindungan terhadap hak-hak Pedagang Kaki Lima. Beberapa nilai-nilai HAM yaitu nilai kebebasan, nilai keadilan, dan nilai kesejahteraan belum diakomodir secara maksimal dalam

Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.³

Kondisi tersebut berimplikasi pada tataran implementasi peraturan daerah yang belum terlaksana dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hal yaitu kurangnya sosialisasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, tidak jelasnya konsep penetapan tempat usaha yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru, pembinaan dan pengawasan tidak pernah dilaksanakan, serta ketentuan pidana tidak pernah dilaksanakan secara konsisten.

Di sisi lain, terdapat kesadaran hukum PKL yang masih lemah dalam mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan PKL. Masih ditemui pedagang kaki lima menjalankan usahanya tidak pada tempat yang telah ditentukan yang tentu saja mengganggu perencanaan tata ruang kota Pekanbaru serta keamanan dan kenyamanan masyarakat kota Pekanbaru, kurang menjaga kebersihan lingkungan, serta tidak memiliki izin dalam menjalankan usahanya. Kondisi inilah yang mendorong pemerintah Kota Pekanbaru melakukan penertiban PKL. Menurut Walikota Pekanbaru Drs. H. Herman Abdullah MM, upaya penertiban yang dilakukan terhadap Pedagang kaki lima (PKL) yang dilakukan Pemerintah Kota (Pemko) Pekanbaru sebagai upaya Pemerintah menertibkan wajah Pekanbaru dari kesan semraut (Riau Pos,2008: 21). Dalam penertiban ini pedagang kaki lima diharapkan dapat berjualan ditempat yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru. Tempat yang telah ditentukan berupa pasar-pasar yang telah dikelola dengan baik oleh Pemko sendiri melalui Dinas Pasar, atau Pasar yang dikelola oleh pihak ketiga ataupun

³Sukanda Husin dan Haryono, 2007, *Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Penataan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Di Kota Pekanbaru*, Penelitian Hukum dan HAM Kerjasama Fakultas Hukum UNRI dengan Departemen Hukum dan HAM Kantor Wilayah Riau, Pekanbaru, 2007, hlm. 16-17.

pasar yang dikelola bersama antara Pemko dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau masyarakat.

Dinas Pasar Kota Pekanbaru menyebutkan bahwa ada beberapa pasar yang sekarang sedang dilakukan upaya penertiban terhadap Pedagang Kaki Lima diantaranya adalah Pasar Agus Salim yang terletak di jalan Agus Salim, Pasar Plaza Sukaramai yang terletak di jalan Sudirman, dan Pasar Senapelan di Jalan Teratai, Pasar Jongkok di jalan HR. Soebrantas. Upaya penertiban dilakukan karena pedagang kaki lima berjualan di sepanjang jalan yang mengakibatkan kemacetan lalu lintas dan semakin semerautnya tata kota Pekanbaru dikarenakan pedagang kaki lima berjualan disembarang tempat di dalam pasar dan bukan di kios-kios yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru selain itu kebanyakan Pedagang Kaki Lima berjualan tanpa memiliki izin usaha sehingga dilakukanlah upaya penertiban untuk mengatasi hal ini.

Berangkat dari persoalan diatas, penelitian terkait pengaturan PKL di Kota Pekanbaru terutama guna menemukan model pengaturan hukum yang partisipatif dan memadai dalam menyelesaikan persoalan PKL perlu dilakukan secara komprehensif. Untuk memulainya terlebih dahulu perlu dikaji bagaimana instrumen yuridis pengaturan PKL yang sudah ada berikut implementasinya selama ini untuk diketahui kendala-kendala dalam mengimplementasikannya dengan pendekatan penelitian hukum empiris (sosiologis). Selanjutnya hasil kajian tersebut dapat dijadikan data untuk menemukan model instrumen hukum pengaturan yang ideal guna menyelesaikan permasalahan sekitar PKL dengan melibatkan stake holder terkait baik dari pemerintah Kota Pekanbaru, PKL, maupun masyarakat melalui pendekatan penelitian hukum normatif.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apasaja instrumen yuridis pengaturan PKL dan ruang lingkupnya di Kota Pekanbaru ?
2. Bagaimana implementasi instrumen yuridis tersebut berikut kendala-kendalanya di Kota Pekanbaru ?
3. Bagaimanakah model instrumen yuridis pengaturan PKL yang dapat mengakomodir kepentingan Pemerintah Kota Pekanbaru, PKL dan masyarakat ?

C. Tujuan Penelitian.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengidentifikasi dan menjelaskan instrumen yuridis pengaturan PKL dan ruang lingkupnya di Kota Pekanbaru
2. Untuk mengetahui implementasi instrumen yuridis tersebut berikut kendala-kendalanya di Kota Pekanbaru
3. Untuk membentuk model instrumen yuridis pengaturan PKL yang dapat mengakomodir kepentingan Pemerintah Kota Pekanbaru, PKL dan masyarakat.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Memberikan masukan dan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan terutama dalam kajian aspek instrumen yuridis pengaturan PKL, terutama di Kota Pekanbaru.
2. Menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Pekanbaru, PKL, dan masyarakat Kota Pekanbaru khususnya, dan daerah-daerah lain pada umumnya dalam rangka

pembenahan model instrumen yuridis pengaturan pedagang kaki lima yang responsif dan meningkatkan efektivitas impleentasinya.

