



**SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA SALATIGA
Jl. Let.Jend. S. Soekowati 51 Tlp. (0298) 326674 Salatiga**



**NASKAH AKADEMIK DAN RAPERDA TENTANG
FASILITASI RUANG USAHA PEDAGANG
KAKI LIMA KOTA SALATIGA**

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN.....	1
A.	LATAR BELAKANG.....	1
B.	IDENTIFIKASI MASALAH.....	5
C.	TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK	5
D.	METODE	6
	1. Jenis Penelitian	6
	2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik	7
	3. Pengumpulan dan Pengolahan Data	7
	4. Analisis Data	8
E.	SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK.....	9
BAB II	KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	11
A.	KAJIAN TEORETIS.....	11
	1. Sektor Informal sebagai Penggerak Perekonomian Negara	11
	2. Konsep Pedagang Kaki Lima	15
B.	ASPEK HAK ASASI MANUSIA	17
C.	PRAKTIK EMPIRIS.....	21
	1. Potret Sektor Ekonomi Informal di Indonesia.....	21
	2. Potret Pedagang Kaki Lima (PKL) di kota Salatiga	23
	3. Penataan, Pengelolaan, dan Pemberdayaan PKL di Kota Salatiga ..	25
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	31
A.	KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERDA	31
B.	KEWENANGAN DAERAH TERKAIT URUSAN PENYEDIAAN RUANG USAHA BAGI PKL DI KAWASAN PERKOTAAN	37
C.	ANALISIS PERATURAN TERKAIT URUSAN PENYEDIAAN RUANG USAHA BAGI PKL DI KAWASAN PERKOTAAN	41
	1. Ruang Usaha	41
	2. Pedagang Kali Lima	48
	3. Penataan Ruang	49

	4. Kawasan Perkotaan	53
	5. Penentuan Lokasi Pedagang Kaki Lima	54
	6. Lokasi Binaan	56
	7. Hak, Kewajiban, dan Larangan PKL	57
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	59
A.	LANDASAN FILOSOFIS	59
B.	LANDASAN SOSIOLOGIS	61
C.	LANDASAN YURIDIS	64
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	66
A.	JANGKAUAN MATERI MUATAN	67
B.	ARAH PENGATURAN MATERI MUATAN	69
C.	RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	70
BAB VI	PENUTUP	72
A.	SIMPULAN.....	72
B.	REKOMENDASI	73
DAFTAR PUSTAKA		75

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasan bagi pemerintah daerah untuk mengelola pemerintah dan masyarakatnya sesuai dengan potensi maupun prioritas pemenuhan kebutuhannya. Paradigma pengelolaan daerah mengalami perubahan yang sangat tajam, sebelumnya pemerintah daerah relatif tidak banyak berperan untuk menentukan prioritas pembangunan di daerahnya. Pemerintah daerah lebih banyak ditempatkan sebagai eksekutor untuk menjalankan mandat dari pemerintah pusat. Akibatnya, seringkali program/kegiatan yang dilakukan tidak tepat sasaran, yang pada gilirannya justru membuat upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menjadi semakin jauh untuk dicapai. Dalam era otonomi daerah, peran ini justru diambil alih oleh pemerintah daerah, pemerintah daerah menjadi aktor utama dalam upaya pencapaian tujuan utama otonomi daerah, yaitu untuk peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Dalam menjalankan peran mengatur daerah, salah satu indikasinya tampak dari adanya kewenangan daerah untuk membentuk produk hukum daerah, salah satunya pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda). Pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan produk regulasi yang dapat menjadi acuan dalam pelaksanaan hak dan kewajiban pemerintah daerah dalam rangka untuk meningkatkan kinerja pemerintah (yang seringkali ditandai dengan meningkatnya pendapatan-pendapatan asli daerah) dan juga meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Dalam praktiknya daerah seringkali terperangkap, hanya memfokuskan diri pada regulasi yang dapat meningkatkan pendapatan-pendapatan asli daerahnya, dan tidak jarang justifikasi yang disampaikan adalah daerah harus semakin meningkatkan kemandiriannya, mengoptimalkan setiap potensi penerimaan yang ada, dikarenakan daerah memerlukan kebutuhan pendanaan yang besar dalam pembangunan daerahnya. Namun disisi lain pemerintah daerah terkadang kurang memberikan perhatian pada upaya peningkatan produktivitas dan kinerja masyarakat secara langsung, salah satunya adalah upaya peningkatan produktivitas di sektor UMKM, khususnya di sektor mikro.

Upaya peningkatan kesejahteraan ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tujuan diterapkannya otonomi daerah. Upaya peningkatan kesejahteraan harus didorong bukan hanya pada sektor-sektor formal, namun juga sektor-sektor informal. Eksistensi sektor-sektor usaha informal, menjadi bagian (baca: akibat) yang tidak terpisahkan dari adanya persoalan sosial yang dihadapi oleh setiap pemerintah, yaitu masalah pengangguran. Melakukan usaha di sektor informal merupakan jalan keluar yang paling dimungkinkan, mengingat sektor ini mengabaikan persyaratan tertentu (yang seringkali digunakan oleh sektor formal dalam rekrutmen tenaga-tenaga baru), misalnya persyaratan minimum tingkat pendidikan dan atau mempunyai kecakapan/keterampilan tertentu.

Salah satu sektor informal yang seringkali menjadi persoalan berbagai pemerintah daerah adalah keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL). Menjadi PKL bisa jadi merupakan pilihan yang paling mudah dilakukan mengingat tidak adanya persyaratan tertentu, tidak membutuhkan modal yang besar, dan sangat fleksibel dalam penggunaan ruang dan waktu.

Setiap pemerintah daerah, secara umum mengalami persoalan terkait dengan PKL. Keberadaan PKL di satu sisi membantu mengatasi pengangguran, namun di sisi lain seringkali memunculkan persoalan sosial

baru, misalnya konflik dengan pejalan kaki ataupun dengan pengguna jalan, dikarenakan PKL seringkali menggunakan trotoar atau bahu jalan.

Keberadaan PKL perlu diapresiasi dan difasilitasi oleh pemerintah daerah, mengingat hal ini merupakan upaya mandiri yang dilakukan oleh masyarakat (baik secara individual maupun kelompok) untuk meningkatkan kesejahteraannya. Namun demikian, pemerintah juga perlu memastikan bahwa eksistensi PKL ini tidak menimbulkan persoalan baru di masyarakat. Untuk itu pemerintah perlu untuk memberikan ruang bagi PKL untuk menjalankan usahanya; yaitu ruang yang secara khusus memang disediakan untuk PKL atau dapat digunakan pada waktu-waktu tertentu. Pemerintah daerah perlu menempuh langkah-langkah strategis dalam upaya peningkatan kinerja PKL, namun di sisi lain pemerintah daerah perlu melakukan penataan agar tercipta ketertiban sosial dan ketentraman masyarakat.

Persoalan terkait dengan PKL lebih sering dihadapi oleh berbagai pemerintah daerah, khususnya pemerintah kota. Demikian halnya dengan Pemerintah Kota Salatiga; ditengah-tengah bertambahnya arus urban dan kesempatan kerja formal yang semakin kecil, jumlah PKL cenderung semakin meningkat. Keberadaan PKL tidak jarang menimbulkan persoalan dikarenakan sering menggunakan ruang publik dan fasilitas umum, yang memunculkan kesan buruk, kumuh, kotor dan tidak tertib.

Menyadari hal tersebut, pemerintah Kota Salatiga memandang perlu untuk mengeluarkan regulasi yang memberikan jaminan kepada PKL untuk menjalankan usahanya dan juga jaminan kepada publik agar berbagai fasilitas layanan publik yang disediakan tetap dapat dimanfaatkan dan dinikmati oleh masyarakat secara luas. PKL telah berperan nyata dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dan upaya peningkatan kesejahteraan secara mandiri, namun di sisi lain keberadaannya seringkali menimbulkan konflik horizontal.

Pemerintah Kota Salatiga telah mempunyai regulasi yang secara khusus memberikan ruang kepada PKL. Namun demikian, regulasi ini dinilai belum

memberikan dampak yang signifikan bagi PKL untuk menjalankan dan mengoptimalkan potensi usaha yang dimiliki. Pemerintah Kota Salatiga harus melihat lebih jauh eksistensi PKL sebagai potensi sehingga kebijakan yang dikeluarkan (yang terwujud dalam regulasi yang dikeluarkan) akan lebih difokuskan pada upaya penataan, yaitu dengan cara memberikan ruang usaha, memberikan status yang lebih formal, sehingga mereka mendapatkan kemudahan dalam akses permodalan.

Untuk itu, diperlukan kajian lebih lanjut yang nantinya akan dijadikan sebagai landasan dikeluarkannya regulasi yang baru terkait dengan Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima (RU PKL); dengan kata lain diperlukan Naskah Akademik yang memuat berbagai kajian, baik dari sisi teoritik, empirik, filosofis, sosiologis dan juga yuridis berkaitan dengan eksistensi PKL. Naskah Akademik ini ditujukan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrument regulasi, khususnya Rancangan Peraturan Daerah.

Secara otoritatif, Naskah Akademik didefinisikan sebagai naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat¹. Dari pengertian ini tampak bahwa Naskah Akademik harus menjadi jembatan untuk menghubungkan permasalahan empirik dan kebutuhan hukum masyarakat dalam hal tertentu.

Permasalahan yang timbul adalah manakala Penyediaan Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima belum optimal, kurang memberikan kesempatan kepada PKL untuk meningkatkan kinerjanya, dan di sisi lain konflik horizontal yang ditimbulkan juga tidak teratasi secara tuntas. Peraturan daerah yang mengatur Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima merupakan instrumen yang

¹ Pasal 1 angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

dibutuhkan saat ini. Diharapkan melalui instrumen ini, PKL dapat menjalankan usahanya dengan baik dan memperoleh hasil yang optimal, sementara di sisi lain konflik sosial yang ditimbulkan dapat dihilangkan atau di minimalisasi.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Dari pemaparan dalam latar belakang, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda Kota Salatiga tentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima difokuskan pada permasalahan berikut:

1. Bagaimana landasan empiris, filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima?
3. Pokok-pokok materi muatan apa saja yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Perda tentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima berdasarkan landasan empiris, filosofis, sosiologis dan yuridis?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Mengidentifikasi dan menyusun landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima.
2. Mengidentifikasi pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima.

3. Mengidentifikasi dan menyusun pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Perda tentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima berdasarkan kajian akademik dari aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

D. METODE

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian empirik. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan yuridis, sedangkan penelitian empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima di kota Salatiga. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap isi (*content*) peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Perda.

Penelitian empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Ada dua instrumen utama yang

dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu: *Focussed Group Discussion* dan *Key Informant Interview*.

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang relevan, yang mengatur tentang Naskah Akademik, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; dan
- e. Peraturan perundang-undangan substantif yang terkait dengan pokok persoalan Naskah Akademik.

3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. Studi Dokumen

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya

dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, yuridis maupun sosiologis.

b. Focused Group Discussion

Focussed Group Discussion dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* yang berkepentingan dengan Pembentukan Perdatentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima. Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

c. Key Informant Interview

Key Informant Interview pada dasarnya merupakan proses penggalian data yang dilakukan dengan mewawancarai narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yaitu aspek yang berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis. Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis terutama bersumber dari data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima. Temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Perda yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada sistematika berikut:

1. Pendahuluan

Bagian ini memuat latar belakang, tujuan dan maksud, metodologi dan sistematika.

2. Kajian Teoretik dan Praktik Empiris

Bagian ini memuat kajian teoretik yang berisi teori-teori yang relevan dengan pokok naskah akademik seperti teori hukum di bidang perpustakaan, sebagaimana menjadi acuan bagi kebijakan pengaturan Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima, di samping teori yang berbasis pada konstitusi terhadap Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima. Selain itu juga ditambahkan ulasan mengenai aspek hak asasi manusia dalam bagian ini. Serta bagian praktik empiris akan memuat kondisinya terkait dengan kebutuhan atau persoalan tentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima.

3. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bagian ini berisi inventarisasi peraturan perundang-undangan tentang kewenangan daerah membentuk Perda maupun perundang-undangan tentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima.

4. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Muatan utama dari bagian ini adalah hasil kajian terhadap data yang dikategorikan ke dalam tiga basis atau landasan legitimasi, yaitu legitimasi filosofis, sosiologis dan yuridis.

5. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Bagian ini berisi pokok-pokok terutama yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam rancangan Perda berdasarkan kajian terhadap data penelitian. Substansi bagian ini juga akan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun Rancangan Perda tentang Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima.

6. Penutup

Bagian ini berisi dua hal pokok, yaitu kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIS

Pada bagian ini dipaparkan tentang peran sektor informal sebagai penggerak perekonomian negara, pelaku sektor informal, dan pembahasan kajian teoritis selanjutnya lebih spesifik memaparkan tentang pedagang kaki lima (PKL) sebagai salah satu pelaku dominan dalam sektor informal.

1. Sektor Informal sebagai Penggerak Perekonomian Negara

Keberadaan sektor informal dan kontribusinya dalam perekonomian negara telah menjadi perdebatan sejak tahun 1960-an². Sektor informal secara umum merujuk pada penyediaan lapangan kerja dan produksi pada perusahaan kecil, baik berusaha sendiri maupun menjalankan usaha dengan jumlah karyawan yang sedikit, atau tidak memiliki izin secara resmi³. Dalam perkembangannya, konsep sektor informal berkembang menjadi ekonomi informal⁴, sebagai hasil kesepakatan dari peserta Konferensi Internasional Statistisi Perburuhan ke-17 pada 2002⁵. Dengan konsep ekonomi informal maka cakupan informalitas diperluas dan dapat ditemukan dalam pekerjaan-pekerjaan dengan imbalan upah maupun wirausaha pada unit ekonomi informal maupun formal.

² Mishra, S. C. (2010). Keterbatasan pembuatan kebijakan ekonomi informal di indonesia: Pelajaran dekade ini: Organisasi Perburuhan Internasional.

³ Noeraini, A. A. (2015). Ekonomi Informal Di Indonesia, Suatu Tinjauan Pustaka. *Journal & Proceeding FEB UNSOED*, 5(1).

⁴ *Ibid.*, Mishra, S. C. (2010).

⁵ *Ibid.*, Noeraini, A. A. (2015).

ILO/WIEGO dalam Noeraini⁶ menyampaikan tiga konsep utama informalitas ekonomi sebagai berikut:

- a. *Sektor informal*, yang merujuk pada kegiatan produksi dan lapangan kerja pada perusahaan yang tidak terdaftar secara resmi;
- b. *Lapangan kerja informal*, yang merujuk pada jenis pekerjaan di perusahaan formal maupun informal yang belum masuk dalam peraturan perlindungan tenaga kerja setempat;
- c. *Ekonomi informal*, yang merujuk pada seluruh perusahaan, pekerja, dan aktivitas yang belum diatur dalam peraturan ketenagakerjaan setempat termasuk keluaran yang dihasilkan.

Di samping itu, tipologi pelaku sektor informal yang dibagi ke dalam lima kategori berdasarkan karakteristik tingkat penghasilan dan gender⁷. Pelaku sektor informal pada tingkat yang paling tinggi adalah pengusaha informal yang diikuti pekerja informal. Penghasilan yang diperoleh relatif lebih tinggi dibandingkan dengan pekerja yang berusaha sendiri, pekerja musiman, dan pekerjaan rumahan. Laki-laki mendominasi segmen pengusaha informal dan pekerja informal, sementara individu yang berusaha sendiri, pekerja musiman, dan pekerja rumahan cenderung didominasi perempuan.

⁶ *Ibid.*

⁷ Chen, M. A. (2007). Rethinking the informal economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment. DESA Working Paper(46).



Gambar 1 – Segmentasi ekonomi informal.

Terlepas kesepakatan mengenai batasan/cakupan definisi konsep sektor informal, hingga saat ini, sektor informal masih berada dalam paradox, antara tidak diharapkan namun tidak ingin ditinggalkan. Pada satu sisi, sektor informal dianggap sebagai sebuah masalah di tiap negara⁸, namun di sisi lain sektor informal dianggap sebagai penyelamat perekonomian di berbagai negara. Khusus Indonesia, data Badan Pusat Statistik (2019) menunjukkan kontribusi sektor informal dalam menyerap tenaga kerja sebanyak 74 juta jiwa, lebih besar dibandingkan yang terserap di sektor formal sebesar 53,3 juta jiwa.

Kontribusi sektor informal dalam perekonomian Indonesia sejalan dengan penelitian intensif yang telah dilakukan Hernando de Soto, seorang ekonom dari Peru, yang melakukan penelitian sektor informal di Peru dan hasilnya ditulis dalam buku berjudul *The Other Path, The Invisible Revolution in The Third World*. Hernando de Soto mengungkapkan bahwa tulang

⁸ Purwanti, E. (2015). Kajian Pembuatan Raperda Kota Salatiga Tentang Pedagang Kaki Lima. *Jurnal Ilmiah Among Makarti*, 8(15).

punggung perekonomian di Peru terletak pada sektor ekonomi informal dan bukan pada keberadaan perusahaan-perusahaan besar atau multinasional yang memperoleh kemudahan/fasilitas dari pemerintah⁹.

Meskipun memiliki kontribusi yang signifikan terhadap perekonomian negara, namun sektor informal masih mengalami sejumlah persoalan. Nasution (2015) menyampaikan butir-butir permasalahan sektor informal sebagai berikut:

- a. Keterbatasan modal dan akses terhadap pasar. Masalah ini menyebabkan ruang lingkup usaha sempit dan tujuan usaha hanya untuk kalangan terbatas.
- b. Belum adanya upaya advokasi yang tumbuh dari dalam sektor informal. Sektor informal lebih bertujuan untuk dapat bertahan hidup (*survival motive*) alih-alih ingin mengembangkan usaha. Hal ini dapat terlihat dari upaya-upaya untuk menyelamatkan usaha dari ancaman “penggusuran”.
- c. Pelaku sektor informal belum memiliki manajemen usaha agar dapat beroperasi secara lebih efisien dan memiliki daya tawar yang lebih kuat. Belum ada pemisahan antara keuangan keluarga dan keuangan usaha.
- d. Kebijakan pemerintah (pusat/daerah) yang kurang mendukung transformasi sektor informal menjadi sektor formal yang maju dan modern.
- e. Sektor informal dinilai merusak tatanan kota (dihadhi masalah kemacetan).

Masalah-masalah yang diungkapkan Nasution (2015) cenderung lebih relevan untuk kategori pelaku sektor informal tertentu. Khusus masalah butir (e) terkait dengan keberadaan pelaku-pelaku sektor informal seperti pedagang asongan, pedagang kaki lima, dan pedagang keliling.

⁹ Nasution, A. P. (2015). Pemberdayaan sektor ekonomi informal: Suatu tinjauan empiris. Jurnal Dimensi, 4(2).

- a. *Pedagang asongan* berkeliling dan menawarkan barang dagangan kepada calon pembeli. Umumnya, pedagang asongan mencari tempat keramaian seperti pasar, trotoar jalan, dan lain-lain. Sifat pedagang asongan berkeliling dan tidak menetap di satu lokasi.
- b. *Pedagang kaki lima* umumnya menetap di sebuah lokasi yang dianggap strategis dan ramai pengunjung seperti di pasar, di tepi jalan utama dan di pusat perkantoran atau sekolah.
- c. *Pedagang keliling* mirip dengan pedagang asongan namun pedagang keliling menggunakan kendaraan bermotor, mobil, gerobak, maupun berjalan kaki.

Cakupan naskah akademik yang disusun memfokuskan pembahasan pada pedagang kaki lima (PKL) yang memiliki tingkat kompleksitas penanganan yang lebih tinggi ketika diperhadapkan dengan masalah tata kota terutama terkait dengan penyediaan ruang usaha.

2. Konsep Pedagang Kaki Lima

Pengertian Pedagang Kaki Lima (PKL) sebagai salah satu pelaku sektor informal beragam dan diekspresikan dalam berbagai definisi. Definisi PKL menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah pedagang yang berjualan di serambi muka (emper) toko atau di tepi jalan (di trotoar). Penamaan PKL mengacu pada penafsiran jumlah kaki pedagang ada lima (dhi, dua kaki pedagang ditambah tiga “kaki” gerobak atau secara kasat mata adalah tiga roda atau dua roda dan satu kaki)¹⁰.

Pengertian PKL menurut Alma¹¹ merujuk pada individu yang bermaksud mencari penghasilan yang sah secara tidak tetap, dengan kemampuan yang terbatas, berlokasi di tempat atau pusat-pusat konsumen,

¹⁰ Yanuasri, A., Sunaryo, B., & Kota. (2015). Karakteristik Pedagang Kaki Lima “Pasar Tiban” Pada Koridor Pulutan, Jalan Lingkar Salatiga. *Jurnal Pembangunan Wilayah*, 11(2), 142-153.

¹¹ Alma, B. (2006). *Kewirausahaan*. Bandung: Alfabeta.

dan tidak memiliki izin usaha. Sumerta dkk¹² memberikan pengertian PKL sebagai individu yang melaksanakan kegiatan usaha dengan peralatan sederhana yang bersifat sementara atau menetap di pinggir jalan, trotoar, dan fasilitas umum yang sesungguhnya tidak ditujukan untuk berjualan. Selanjutnya, Muin¹³ mendefinisikan PKL sebagai pedagang atau para pedagang yang melakukan kegiatan usaha menjual dan menjajakan dan/atau mendistribusikan barang dan jasa dengan menggunakan bagian dari fasilitas umum sebagai tempat kegiatan usahanya.

Poin terakhir dari rumusan definisi PKL menurut Alma tampaknya tidak mengakomodasi keberadaan PKL yang statusnya sudah memiliki Tanda Daftar Usaha (TDU). Meskipun pengertian PKL menurut Sumerta dkk menunjukkan sebagian realita PKL di Indonesia (dhi., menempati lokasi yang tidak diperuntukkan untuk menjalankan usaha), namun ada sebagian PKL telah menempati lokasi yang diperuntukkan untuk berusaha. Oleh karena itu, rumusan definisi PKL yang lebih komprehensif dibutuhkan untuk dapat memahami PKL dengan lebih lengkap.

Berdasarkan definisi PKL yang telah disampaikan oleh beberapa peneliti sebelumnya, maka dapat ditarik butir-butir penting mengenai karakteristik PKL sebagai berikut:

- a. Usaha dagang yang dilakukan oleh perorangan/individu.
- b. Obyek yang diperdagangkan adalah barang dan jasa.
- c. Perorangan/individu yang menjalankan usaha memiliki keterbatasan sumber daya (contoh: modal, peralatan, keterampilan).
- d. Bersifat sementara atau permanen.
- e. Memperoleh penghasilan tidak tetap.

¹² Sumerta, D., Karimi, K., & Sy, F. (2014). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi pendapatan pedagang kaki lima (pkl) di kota padang (studi kasus di pasar raya). 4(3), 1-10.

¹³ Muin, F. (2012). Faktor yang mempengaruhi pendapatan pedagang kaki lima di bojonegoro. Jurnal Manajemen dan Penelitian Akuntansi, 6(1).

- f. Menjalankan usaha di area publik (contoh: pinggir jalan, trotoar).

Berdasarkan atribut-atribut yang melekat pada PKL maka dapat dirumuskan pengertian PKL sebagai usaha perdagangan barang atau jasa yang dilakukan oleh perorangan yang memiliki keterbatasan sumber daya, bersifat sementara atau permanen, dengan penghasilan tidak tetap serta menjalankan usaha di area publik.

B. ASPEK HAK ASASI MANUSIA

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pedoman Materi Muatan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur kewajiban mengikuti atau mengacu pada pedoman materi muatan hak asasi manusia ketika penyusunan produk perundang-undangan di dalam proses pembentukan perundang-undangan.

Oleh karena itu, sub judul ini hendak mengulas aspek hak asasi manusia dalam masalah/isu penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan PKL. Ada beberapa substansi hak asasi manusia yang melekat dan hal tersebut merujuk pada hak untuk berusaha secara layak yang mengacu pada ketentuan Konstitusi RI sebagai berikut:

1. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
2. Pasal 28A UUD 1945 mengatur bahwa setiap warga negara berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.
3. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa tiap warga negara berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

4. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa tiap warga negara berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
5. Pasal 28H ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa tiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
6. Pasal 6 ayat (1) Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya menyatakan bahwa Negara-negara peserta Kovenan ini mengakui hak untuk bekerja, yang meliputi hak setiap orang atas kesempatan memperoleh nafkah dengan melakukan pekerjaan yang secara bebas dipilihnya atau diterimanya dan akan mengambil tindakan-tindakan yang layak dalam melindungi hak ini.
7. Pasal 6 ayat (2) Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya menyatakan bahwa tindakan-tindakan yang diambil Negara Peserta Perjanjian untuk mencapai realisasi penuh hak yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya meliputi bimbingan teknis dan kejuruan serta program latihan, kebijakan dan teknik untuk mencapai perkembangan ekonomi, sosial dan budaya yang mantap dan kesempatan bekerja secara penuh dan produktif berdasarkan kondisi yang menjamin kebebasan politik dan ekonomi yang fundamental bagi tiap individu.

Pada dasarnya, ketentuan otoritatif baik dalam instrumen hukum nasional maupun internasional di atas bertujuan untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup manusia. Salah satu unsur pendukung yang kontekstual dalam hal ini untuk dapat mengupayakan peningkatan kualitas hidup manusia tersebut adalah tersedianya pekerjaan yang layak, yang kemudian menjadi hak setiap warga negara.

Hak untuk mendapatkan pekerjaan merupakan salah satu hak asasi manusia yang krusial karena dilihat sebagai sumber aktivitas untuk menghasilkan *standard of living*.¹⁴ Tidak hanya dilihat dari sisi ekonomi, hak untuk mendapatkan pekerjaan juga memiliki sisi moral dimana pekerjaan menciptakan relasi dan partisipasi dalam kehidupan sosial. Pengangguran cenderung menciptakan isolasi sosial dan disintegrasi secara pribadi. Dengan demikian, jelas bahwa bekerja bermakna aktivitas yang memenuhi kebutuhan dan menciptakan pelayanan terhadap kelompok masyarakat yang kemudian diterima dan diberikan imbalan.

Menyikapi adanya urgensi untuk memenuhi hak mendapatkan pekerjaan, pada posisi hubungan hukum antara negara dan warga negara dalam perspektif hak asasi manusia, maka negara harus memposisikan diri sebagai *obligation holder*, dimana terdapat kewajiban bagi negara untuk memenuhi hak warga negara. Terdapat tiga jenis kewajiban negara dalam kaitannya sebagai “*obligation holder*” yakni: *the obligation to respect*, *the obligation to protect* dan *the obligation to fulfil*.

The obligation to respect requires the State to abstain from doing anything that violates the integrity of the individual or infringes on her or his freedom, including the freedom to use the material resources available to that individual in the way she or he finds best to satisfy basic needs.

The obligation to protect requires from the State the measures necessary to prevent other individuals or groups from violating the integrity, freedom of action, or other human rights of the individual - including the prevention of infringements of his or her material resources.

The obligation to fulfil requires the State to take the measures necessary to ensure for each person within its jurisdiction opportunities to obtain satisfaction of those needs, recognised in the

¹⁴ Diunduh dari <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/IHRIP/circle/modules/module10.htm> pada tanggal 10 Desember 2019 pukul 18.00 WIB.

*human rights instruments, which cannot be secured by personal efforts.*¹⁵

Jenis kewajiban negara yang relevan dalam mewujudkan hak atas pekerjaan adalah kewajiban untuk memenuhi (*the obligation to fulfil*) dimana negara harus melakukan usaha yang dibutuhkan untuk memastikan setiap warga negara dalam yurisdiksinya mendapatkan kebutuhan (hak). Kewajiban ini kerap disebut kewajiban negara yang positif.

Penyediaan ruang usaha bagi PKL menjadi penting untuk diperhatikan dalam kerangka pelaksanaan kewajiban negara untuk memenuhi hak pekerjaan (yang layak) bagi PKL. Penyediaan ruang usaha ini dimaksudkan memberikan sarana dan prasarana yang layak bagi PKL sehingga mendukung aktivitas pekerjaannya yang pada akhirnya terjadi peningkatan kualitas hidup manusia secara kolektif.

Penataan ruang wilayah kota tidak memiliki implikasi langsung terhadap pemenuhan hak asasi manusia setiap individu, namun demikian, penataan ruang wilayah kota menjadi salah satu elemen pendukung yang penting dalam menyediakan kebutuhan ruang secara fisik kepada warga negaranya untuk melakukan aktivitas yang dapat meningkatkan kualitas hidupnya baik dari sisi ekonomi, sosial, dan budaya. Oleh sebab itu, pemerintah memiliki peran dalam mengakomodasi kebutuhan ruang tersebut.

Sejalan dengan peran pemerintah yang dibutuhkan untuk mengakomodasi kebutuhan ruang usaha tersebut, maka lahir kewajiban pemerintah untuk memenuhinya dalam bentuk suatu peraturan daerah yang bersifat sebagai berikut:

¹⁵ Pendapat Asbjorn Eide sebagaimana dikutip dalam Titon Slamet Kurnia, 2015, *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: The Jimly Court 2003-2008*, 130-131.

1. Peraturan perundang-perundangan memberikan ruang/kesempatan bagi warga negara Indonesia untuk mencari penghidupan di berbagai bidang termasuk bidang usaha seperti PKL.
2. Peraturan perundang-undangan memberikan kesempatan kepada warga negara untuk secara kolektif memperjuangkan aspirasi/hak berusaha sebagai PKL dalam rangka membangun kesejahteraan bersama.
3. Peraturan perundang-undangan mengatur tentang kebutuhan kepemilikan hak-hak kepemilikan yang dibutuhkan untuk berusaha sebagai PKL seperti kepemilikan hak penggunaan lahan dan izin berusaha.

Dalam hal penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi norma mengenai penataan, pengelolaan, pemberdayaan PKL maka perlu memasukkan butir-butir materi hak asasi manusia termasuk di dalamnya memperhatikan aspek non diskriminasi dan kesetaraan gender¹⁶ dengan tujuan memberikan perlindungan hak-hak PKL yang merefleksikan pemenuhan hak-hak asasi manusia secara utuh.

C. PRAKTIK EMPIRIS

Bagian ini terdiri dari pembahasan umum tentang potret sektor ekonomi informal di Indonesia yang dilanjutkan dengan pembahasan spesifik tentang potret pengangguran terbuka di Kota Salatiga.

1. Potret Sektor Ekonomi Informal di Indonesia

Pembangunan ekonomi bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan warga negara melalui penciptaan lapangan kerja bagi warga negara yang telah memasuki usia kerja/usia produktif. Pemerintah berupaya agar penciptaan lapangan kerja dapat menampung seluruh angkatan kerja sehingga dapat

¹⁶ Purwanti, E. (2015). Kajian Pembuatan Raperda Kota Salatiga Tentang Pedagang Kaki Lima. *Jurnal Ilmiah Among Makarti*, 8(15).

mengurangi tingkat pengangguran. Namun kenyataan menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi di Indonesia belum mampu memperluas lapangan kerja yang layak bagi seluruh angkatan kerja produktif¹⁷. Angka pengangguran terbuka mengalami penurunan, namun sektor informal yang lebih banyak menyerap tenaga kerja dibandingkan sektor formal. Diperkirakan 70% tenaga kerja bekerja di sektor informal¹⁸, yang mengindikasikan peran penting sektor informal bagi penciptaan lapangan kerja di Indonesia.

Meskipun angka pengangguran terbuka menurun, namun angkatan kerja yang terserap didominasi tenaga kerja yang berpendidikan rendah. Sektor formal belum secara optimal menyerap angkatan kerja angkatan kerja berpendidikan tinggi yang disebabkan karena ketidaksesuaian antara penawaran dan permintaan tenaga kerja. Lembaga pendidikan tinggi dinilai tidak dapat memenuhi kebutuhan industri dalam hal SDM yang sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan, sementara itu juga terjadi penurunan permintaan SDM dari sisi industri terkait dengan perkembangan teknologi informasi digital yang menggeser peran pekerjaan dan model bisnis tradisional¹⁹. Fenomena tersebut menunjukkan sektor informal menjadi salah satu penyangga perekonomian di Indonesia meskipun masih dibutuhkan upaya untuk meningkatkan produktivitas sektor ini.

Masalah pengangguran juga menjadi perhatian pemerintah Kota Salatiga yang terus diupayakan untuk dapat dituntaskan. Mengacu data Kota Salatiga dalam Angka 2019, tingkat pengangguran terbuka di kota Salatiga

17 Kahfi. (2018, 24 Agustus 2018). Lapsus: Mengangkat derajat sektor informal, Bisnis.com. diambil dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20180824/9/831131/lapsus-mengangkat-derajat-sektor-informal>.

18 Olivia, G. (2018). Oecd: Sektor kerja informal jadi tantangan ketangguhan ekonomi indonesia, Kontan.co.id. diambil dari <https://nasional.kontan.co.id/news/oecd-sektor-kerja-informal-jadi-tantangan-ketangguhan-ekonomi-indonesia>

19 Kahfi. (2018, 24 Agustus 2018). Lapsus: Mengangkat derajat sektor informal, Bisnis.com. diambil dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20180824/9/831131/lapsus-mengangkat-derajat-sektor-informal>

tahun 2018 sebesar 4,28%, yang meningkat dari tingkat pengangguran terbuka di kota Salatiga tahun 2017 yaitu sebesar 3,96%. Latar belakang angkatan kerja yang masih menganggur didominasi angkatan kerja berlatar belakang pendidikan universitas dan sekolah menengah atas/kejuruan. Hal ini menunjukkan adanya peningkatan kesenjangan antara penawaran dan permintaan angkatan kerja di kota Salatiga. Sektor formal belum sepenuhnya dapat menyerap angkatan kerja khususnya dengan latar belakang pendidikan tinggi dan sekolah menengah atas/kejuruan. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan menyediakan instrumen peraturan pemerintah yang dijalankan untuk menangani pelaku sektor informal. Salah satu pelaku sektor informal di kota Salatiga adalah pedagang kaki lima (PKL).

2. Potret Pedagang Kaki Lima (PKL) di kota Salatiga

Berdasarkan data Salatiga Dalam Angka 2018-2019 diperoleh potret keberadaan PKL di Kota Salatiga berdasarkan data PKL (TDU dan Non-TDU) serta data Koperasi PKL. Jumlah PKL di Kota Salatiga per November 2019 adalah sebanyak 594 unit usaha²⁰. Beberapa indikator koperasi PKL meliputi jumlah koperasi, jumlah anggota, modal sendiri, modal luar, volume usaha, dan SHU. Secara umum dapat dilihat hanya sedikit PKL yang memiliki Tanda Daftar Usaha (TDU). Proporsi jumlah paling besar ada pada PKL yang tidak memiliki TDU. Selanjutnya, satu koperasi PKL memiliki peningkatan jumlah anggota di tahun 2018 sebanyak 10%. Modal sendiri mengalami penurunan 50,7% sementara modal luar mengalami peningkatan sebesar 16,6%.

²⁰ Dinas Perdagangan Kota Salatiga (2019).

Tabel 1 – Pedagang Kali Lima Salatiga dalam Angka 2017-2018

Deskripsi	2017	2018
Jumlah PKL		
• TDU	18	18
• Non-TDU	445	395
Jumlah titik lokasi PKL	25	25
Koperasi PKL		
• Jumlah koperasi	1	1
• Jumlah anggota	200	220
• Modal sendiri (dalam ribuan)	39.794	19.627
• Modal luar (dalam ribuan)	597.054	696.185
• Volume usaha (dalam ribuan)	433.492	433.492
• SHU (dalam ribuan)	13.714	13.828

Sumber: Salatiga Dalam Angka 2018-2019

PKL Salatiga tersebar ke-25 titik lokasi di Kota Salatiga. Lokasi PKL ada di jalan utama, depan RS, depan sekolah, pasar, dan jalan-jalan di sekitar kampus. Jumlah PKL paling banyak berada di sepanjang jalan Jenderal Sudirman. Patty & Rita²¹ meneliti PKL di Kota Salatiga dengan mengambil sampel PKL yang berlokasi sepanjang jalan utama Jenderal Sudirman. Data menunjukkan usaha makanan dan minuman sebagai jenis usaha paling dominan diikuti usaha peralatan rumah tangga, pakaian dan aksesoris, serta jasa. Dalam hal jam kerja, sebagian besar PKL menghabiskan waktu efektif berjualan antara 6-9 jam per hari, lama berusaha berkisar 1-20 tahun, dan penghasilan rata-rata per hari Rp 100.00 – Rp 500.000. Di Kota Salatiga, secara umum 90% jenis usaha PKL didominasi usaha kuliner (makanan dan minuman)²².

²¹ Patty, F. N., & Rita, M. R. (2018). Dinamika usaha pedagang kaki lima di Salatiga. *Jurnal Visi Manajemen*, 3(1).

²² Dinas perdagangan kota Salatiga (2019).

3. Penataan, Pengelolaan, dan Pemberdayaan PKL di Kota Salatiga

PKL di Kota Salatiga telah diatur menurut ketentuan Perda Kota Salatiga No. 4 Tahun 2015 tentang Penataan, Pengelolaan, dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Perda ini menggantikan Perda sebelumnya yaitu Perda Kota Salatiga No. 2 Tahun 2003 tentang Pedagang Kaki Lima beserta Peraturan Walikota Nomor 18 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Pedagang Kaki Lima. Tujuan penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan PKL adalah memberikan kesempatan berusaha bagi PKL melalui kebijakan penetapan lokasi berdagang, pengembangan kemampuan PKL berkelanjutan, sekaligus penataan kota, sarana dan prasarana kota yang memadai dan berwawasan lingkungan²³.

Dinas perdagangan Kota Salatiga memperoleh alokasi anggaran untuk melaksanakan program penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan PKL di Kota Salatiga. Peruntukkan anggaran terbesar untuk kebutuhan penataan tempat berusaha PKL²⁴.

Tabel 1 – Anggaran Dinas Perdagangan untuk Penanganan Pedagang Kali Lima

No	Jenis Kegiatan	Jumlah Anggaran (Rp)
1	Pengawasan dan Pengendalian PKL.	122.000.000
2	Penyuluhan Peningkatan Disiplin PKL dan Asongan.	40.000.000
3	Intensifikasi dan Strukturalisasi Perizinan PKL.	45.000.000
4	Penataan Tempat Berusaha bagi PKL.	1.300.000.000

²³ Lestari, D., Widodo, J., & Dayati, S. (2018). Implementasi kebijakan penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan pedagang kaki lima (pkl) di kota Salatiga. Jurnal Mahasiswa Administrasi Negara (JMAN), 2(2), 170-177.

²⁴ Dinas Perdagangan Kota Salatiga (2019).

Implementasi kebijakan pemerintah Kota Salatiga mengikuti empat unsur/variabel yang disampaikan Edward dalam Lestari dkk. adalah sebagai berikut:

- a. *Komunikasi*. Dinas perdagangan menjalankan peran komunikasi kepada PKL di Kota Salatiga melalui bentuk komunikasi secara kekeluargaan. Dinas perdagangan memberikan sosialisasi peraturan yang berlaku sebelum melakukan penertiban PKL. Yang menjadi tim pelaksana sosialisasi adalah Dinas Perdagangan bekerjasama dengan perangkat di tingkat Kecamatan dan tokoh masyarakat. Dinas Perdagangan melakukan sosialisasi kepada PKL kepada ketua paguyuban PKL yang kemudian meneruskan materi sosialisasi kepada para anggota paguyuban PKL yang dipimpinnya. Komunikasi antara Dinas perdagangan dan PKL sejauh ini telah dilaksanakan secara baik.
- b. *Sumber Daya*. Sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan PKL di Kota Salatiga terdiri dari sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya fasilitas. Dalam hal ketersediaan SDM dinilai cukup karena Dinas Perdagangan dapat melakukan koordinasi dengan UPTD terkait seperti Satpol PP, Dinas Lingkungan Hidup, dan Dinas Perhubungan. Namun dalam hal sumber daya fasilitas belum seluruhnya terpenuhi mengingat pertumbuhan PKL dan keterbatasan tempat bagi PKL. Dinas Perdagangan bidang PKL mengalami kesulitan untuk mencari ruang dalam melakukan relokasi PKL.
- c. *Disposisi*. Sikap pemerintah sebagai pelaksana kebijakan penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan PKL di Kota Salatiga masih terbentur antara ketegasan mengimplementasi kebijakan dan pertimbangan kemanusiaan. Hal tersebut menyebabkan belum optimalnya implementasi Perda Kota Salatiga No. 4 Tahun 2015 tentang Penataan, Pengelolaan, dan Pemberdayaan PKL yang telah diberlakukan.

- d. *Struktur Birokrasi.* Dinas Perdagangan bidang PKL memiliki tupoksi yang jelas yang diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 39 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, serta Tata Kerja Dinas Perdagangan. Struktur birokrasi dalam rangka implementasi penataan, pengelolaan dan pemberdayaan PKL dinilai telah melibatkan pemangku kepentingan yang terkait. Hal ini ditunjukkan dengan adanya koordinasi dan sosialisasi proses penyusunan rancangan kebijakan penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan PKL.

Meskipun peraturan hukum terkait PKL telah diimplementasikan, namun hasilnya belum sepenuhnya memenuhi harapan. Beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian, penanganan, dan perbaikan lebih lanjut adalah sebagai berikut²⁵:

1. Sebagian besar PKL di kota Salatiga kurang memperhatikan aspek kebersihan lingkungan tempat berusaha, terutama dalam penyediaan tempat sampah, pembuangan limbah makanan, dan pengadaan air bersih untuk penyediaan layanan dalam berjualan.
2. Program kerja lintas OPD belum terintegrasi dengan baik. Beberapa kegiatan/program kerja di luar Dinas Perdagangan seperti penataan kota dan penataan taman-taman membuat ruang berusaha bagi PKL makin menyempit.
3. Tumpang tindih (*overlap*) kegiatan antar OPD yang berhubungan dengan PKL. Terkait dengan penggunaan ruang publik untuk berusaha, OPD di luar Dinas Perdagangan seperti Dinas Koperasi dan Dinas Pariwisata mengorganisir kegiatan berusaha PKL yang belum berkoordinasi dengan Dinas Perdagangan. Contoh: penyelenggaraan Pasar Tiban, *street food* di Jalan Kalitaman, Jalan Monginsidi dan Jalan Raden Patah.
4. Ketidakpastian tempat berusaha PKL menyebabkan peluang PKL untuk memperoleh akses permodalan dari sektor perbankan menjadi terbatas.

²⁵ Dinas perdagangan kota Salatiga.

Sektor perbankan memberikan prioritas lebih bagi PKL yang memiliki lokasi usaha yang tetap.

5. PKL masih berdagang di zona-zona wilayah yang dilarang untuk berjualan, seperti trotoar dan jalan umum. Hal tersebut menyebabkan kemacetan dan lingkungan kumuh. Sesungguhnya pemerintah kota Salatiga telah menyediakan ruang berusaha PKL seperti di Pasaraya II²⁶. Namun lokasi tersebut dinilai kurang strategis karena calon konsumen cenderung lebih menyukai akses belanja yang cepat, sehingga mencari PKL yang berlokasi di tempat-tempat yang mudah dijangkau meskipun tempat tersebut tidak diperuntukkan bagi PKL untuk berjualan. Sementara itu, PKL memiliki kebutuhan untuk mencari konsumen dan akhirnya cenderung tetap berjualan di lokasi yang bukan peruntukannya. Akibatnya, Dinas Perdagangan harus menjalankan fungsi untuk menertibkan PKL liar seperti di wilayah Jalan Patimura, jalan Jenderal Sudirman, Jalan Blauran, RS, Jalan Sukowati, dan jalan Monginsidi²⁷. Penerbitan PKL juga dilakukan bagi PKL yang menempati wilayah yang diperbolehkan untuk berjualan sementara sehubungan dengan pelaksanaan hari-hari besar tertentu seperti Idul Fitri (dhi. Pasar Raya II, Jalan Jenderal Sudirman)²⁸.
6. Keterbatasan ruang berusaha bagi PKL Kota Salatiga meningkat seiring dengan terhambatnya pembangunan pasar tradisional di sejumlah titik di Kota Salatiga (contoh: Pasar Sapi, Pasar Jetis). Pasar tradisional dapat menjadi tempat usaha yang representatif bagi PKL. Namun dalam kasus tertentu, pasar tradisional yang sudah diremajakan seperti Pasar Sayangan belum optimal dalam menarik minat PKL untuk berjualan di

²⁶ FGD Naskah Akademik Raperda 25 November 2019.

²⁷ Rd. (2019). Razia PKL terus diintensifkan. Retrieved 5 November 2019, 2019, from <http://salatiga.go.id/razia-pkl-terus-diintensifkan/>

²⁸ Sidiq, F. H. (2019, 11 Juni 2019). Esok, hari terakhir pkl pasar raya ii Salatiga berjualan Posjateng.id. Retrieved from <https://www.posjateng.id/warta/esok-hari-terakhir-pkl-pasar-raya-ii-salatiga-berjualan-b1XhD9bCO>

pasar tersebut. PKL masih lebih suka berjualan di pinggir jalan/trotoar karena dirasa lebih mudah diakses oleh pembeli.

Dengan memperhatikan beberapa persoalan terkait efektifitas penyediaan ruang usaha PKL, perlu diatur sejumlah hal strategis yang menjadi pijakan dalam upaya penyediaan ruang berusaha PKL di Kota Salatiga. Hal-hal yang perlu dimasukkan dalam pengaturan perundang-undangan terkait penyediaan ruang usaha bagi PKL adalah sebagai berikut:

1. *Roadmap* perencanaan dan pengembangan strategis mengenai ruang berusaha PKL yang dalam penyusunannya melibatkan pihak legislatif, eksekutif, dan pemangku kepentingan terkait. Untuk menyusun roadmap dibutuhkan informasi database kondisi PKL (jumlah dan jenis usaha), peta lokasi berusaha PKL, dan dokumen-dokumen terkait yang dibutuhkan. Penyediaan ruang usaha PKL diharapkan dapat mengantisipasi kebutuhan keberlanjutan usaha dan tidak hanya melakukan relokasi PKL yang bersifat kasuistik. Roadmap perencanaan dan pengembangan strategis mengenai ruang berusaha PKL menjadi panduan yang bersifat komprehensif dalam penyediaan ruang berusaha bagi PKL.
2. Pengaturan secara kelembagaan mengenai wewenang dan tata cara manajemen PKL yang terkait dengan penyediaan ruang usaha PKL. Hal ini untuk menghindari tumpang tindih dan inefisiensi dalam luaran dokumen perundang-undangan yang dibutuhkan termasuk implementasi, monitoring dan pengendalian yang dibutuhkan. Secara prinsip, peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan hendaknya memenuhi asas efektifitas dan efisiensi. Peran legislatif dan eksekutif beserta perangkat OPD yang terkait perlu diatur dengan secara jelas.
3. Anggaran dan pengalokasian anggaran untuk kebutuhan aktivitas yang terkait penyediaan ruang usaha PKL perlu diatur komponen-komponen kebutuhannya, tim penyusun, dan pengaturan distribusi sumber

dayanya. Termasuk di dalamnya bagaimana fungsi monitoring dan kendali perlu diatur agar akuntabilitas pelaksanaan program/kegiatan dapat terjamin dengan baik.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERDA

Dalam rangka pemenuhan tuntutan hukum, upaya pengaturan yang dilakukan oleh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dapat dibenarkan sesuai dengan hukum, baik menyangkut aspek kewenangan maupun aspek substansi atau materi muatannya. Karena *output* pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintahan daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Peraturan Daerah secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).²⁹ Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Peraturan Daerah.

Karena yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Peraturan Daerah maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini

²⁹ Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

peraturan perundang-undangan dimaksud adalah UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 2 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.³⁰ Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.³¹ Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³²

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini secara khusus adalah kabupaten/kota) untuk membentuk Peraturan Daerah kabupaten/kota sangat bergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah.

³⁰ Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

³¹ Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

³² Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.³³ Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

1. Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
2. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
3. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).³⁴

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Peraturan Daerah, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut didasarkan pada asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.³⁵ Khusus dalam kaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah kaidah umum

³³ Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

³⁴ Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

³⁵ Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

demikian dieksplisitkan dalam bentuk lembaga pemberian nomor register, evaluasi dan pembatalan Peraturan Daerah.

Lembaga pemberian nomor register ditujukan untuk semua rancangan Peraturan Daerah setelah dicapai persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah sebelum dilakukan pengundangan terhadap Peraturan Daerah dimaksud. Pemberian nomor register untuk rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh Menteri, sementara pada rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat.³⁶

Lembaga evaluasi Peraturan Daerah ditujukan secara spesifik untuk Peraturan Daerah tertentu, yaitu: RPJPD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. Evaluasi Peraturan Daerah Provinsi atas Peraturan Daerah tersebut dilakukan oleh Menteri, sementara Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur dalam kapasitas sebagai wakil Pemerintah Pusat. Jika hasil evaluasi menyatakan bahwa rancangan Peraturan Daerah disetujui maka hal itu akan ditindak lanjuti dengan pemberian nomor register.³⁷

Sementara lembaga pembatalan pada prinsipnya ditujukan untuk semua Peraturan Daerah. Lembaga pembatalan tersebut bertolak dari ketentuan bahwa Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Dalam waktu paling lama 7 (tujuh hari) setelah Peraturan Daerah ditetapkan, Peraturan Daerah Provinsi wajib disampaikan pada Menteri dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota wajib disampaikan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam hal Peraturan Daerah Provinsi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang

³⁶ Pasal 242 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

³⁷ Pasal 245 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan maka yang membatalkan adalah Menteri. Sementara untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang membatalkan adalah Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.³⁸

Secara yuridis, dasar kewenangan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah dapat dijumpai secara tersirat dalam makna yang dikandung oleh konsep Peraturan Daerah itu sendiri dengan menunjuk pada badan/pejabat pembentuknya. Pengertian demikian nampak tersirat, misalnya, dalam definisi sebagai berikut: “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”³⁹ Secara konseptual, dengan mengacu pada pengertian di atas, kewenangan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah pada hakikatnya melekat atau inheren pada kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.

Selanjutnya tentang batasan materi muatan dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah. Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 menetapkan ketentuan sebagai berikut:

*Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*⁴⁰

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria bagi kewenangan pembentukan Peraturan Daerah oleh provinsi dan kabupaten/kota secara substansi atau materi muatan, yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan

³⁸ Pasal 249, 250 & 251 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

³⁹ Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015. *Mutatis mutandis* Peraturan Daerah Provinsi (Pasal 1 angka 7 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015).

⁴⁰ Ketentuan ini paralel dengan Pasal 236 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Peraturan Daerah.

Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.⁴¹ Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; dan (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Peraturan Daerah secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public service*) atau *ordenede en verzorgende taken*.⁴² Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, dan pembentukan Peraturan Daerah secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah

⁴¹ Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

⁴² N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian, maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

B. KEWENANGAN DAERAH TERKAIT URUSAN PENYEDIAAN RUANG USAHA BAGI PKL DI KAWASAN PERKOTAAN

Permasalahan selanjutnya adalah tentang materi muatan berkenaan dengan Peraturan Daerah yang hendak dibentuk. Sesuai dengan pengertian sebelumnya, maka tentang masalah ini, jawabnya ada pada apakah materi muatan Peraturan Daerah yang bersangkutan adalah materi muatan yang menjadi kewenangan daerah yang terkait dengan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan.

Konsep urusan pemerintahan di sini adalah: “kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.”⁴³ Urusan pemerintahan yang dapat didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah adalah urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota.⁴⁴

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) tersebut meliputi urusan pemerintahan wajib

⁴³ Pasal 1 angka 5 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

⁴⁴ Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

dan urusan pemerintahan pilihan.⁴⁵ Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah.⁴⁶ UU No. 23 Tahun 2014 membedakan urusan pemerintahan wajib dalam dua jenis, yaitu: urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.⁴⁷ Sementara urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.⁴⁸

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 ditetapkan secara spesifik urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.⁴⁹

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;

⁴⁵ Pasal 11 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

⁴⁶ Pasal 1 angka 14 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

⁴⁷ Pasal 11 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015. Sementara yang dimaksud dengan pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara (Pasal 1 angka 16 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015).

⁴⁸ Pasal 1 angka 15 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

⁴⁹ Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.⁵⁰
- s. kelautan dan perikanan;
- t. pariwisata;
- u. pertanian;
- v. kehutanan;
- w. energi dan sumber daya mineral;
- x. perdagangan;
- y. perindustrian; dan
- z. transmigrasi.⁵¹

Berdasarkan deskripsi tersebut dapat dirumuskan pengertian sebagai kaidah bahwa sepanjang menyangkut bidang urusan pemerintahan baik urusan wajib atau pilihan yang telah didesentralisasikan kepada daerah

⁵⁰ Pasal 12 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

⁵¹ Pasal 12 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

(provinsi maupun kabupaten/kota) untuk diselenggarakan berdasarkan asas otonomi, maka daerah tersebut dapat atau memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah terkait dengan bidang urusan pemerintahan tersebut baik wajib atau pilihan.

Sesuai dengan pengertian itu, maka dapat disimpulkan sebagai implikasinya bahwa pembentukan peraturan daerah tentang Penyediaan Ruang Usaha Pedagang Kaki Lima di Kawasan Perkotaan dimungkinkan secara kewenangan karena merupakan salah satu urusan pemerintahan bagi daerah, yaitu urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Kewenangan untuk membentuk peraturan daerah tersebut terkait dengan urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, yang kemudian spesifiknya kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kota merupakan kewenangan pemerintah kota.

Dengan demikian, melalui undang-undang *aquo*, dalam kerangka otonomi daerah, ada pelimpahan atau pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat, yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Berdasarkan undang-undang ini pula, pemerintah daerah membuat kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan daerahnya dengan adanya otonomi daerah. Peraturan daerah menjadi produk kebijakan pemerintah daerah yang hanya berlaku dalam batas-batas yuridiksi daerah yang tersebut. Perda ini tidak diperbolehkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hierarkinya dan bertentangan dengan kepentingan umum.

Selanjutnya, pada Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pembagian urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, secara khusus disebutkan bahwa pemerintah kota berwenang untuk

melakukan usaha penyelenggaraan penataan ruang kota dimana penataan ruang kota tersebut tidak terlepas dari isu pengaturan mengenai lokasi PKL.

C. ANALISIS PERATURAN TERKAIT URUSAN PENYEDIAAN RUANG USAHA BAGI PKL DI KAWASAN PERKOTAAN

Analisis peraturan terkait penyediaan ruang usaha bagi PKL di kawasan perkotaan wajib dilakukan supaya terjadi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan baik secara horizontal maupun vertikal. Hal demikian seyogyanya ditempuh untuk menghindari *conflicting norms* terhadap peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Sub bagian ini akan menjabarkan analisis peraturan yang fokus pada penjabaran variabel utama yakni ruang usaha, PKL, dan kawasan perkotaan.

1. Ruang Usaha

Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Hak tersebut merupakan salah satu contoh hak asasi manusia dimana memberikan konsekuensi terhadap negara untuk melakukan kewajiban konstitusional sebagai penjamin hak asasi manusia (HAM) warga negaranya. Sesuai dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 24 Tahun 2017 tentang Pedoman Materi Muatan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disingkat Permenhukum No. 24 Tahun 2017), maka kewajiban pembentukan legislasi sebagai salah satu upaya jaminan terhadap hak di atas harus disertai tujuan untuk menciptakan kondisi kerja yang layak dengan mempertimbangkan unsur gaji yang layak, kesempatan yang sama, pemantauan dan akuntabilitas yang memadai. Dengan demikian, warga negara memiliki ruang untuk melakukan pekerjaan yang akan meningkatkan kualitas hidupnya.

Salah satu kebebasan warga negara dalam kerangka berpikir di atas adalah penciptaan ruang usaha. Undang-Undang No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (selanjutnya disingkat UU No. 20 Tahun 2008) menerangkan bahwa usaha mikro, kecil, dan menengah merupakan kegiatan usaha yang mampu memperluas lapangan kerja dan memberikan pelayanan ekonomi secara luas kepada masyarakat, dan dapat berperan dalam proses pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan berperan dalam mewujudkan stabilitas nasional.⁵² Usaha tersebut bertujuan untuk:⁵³

- a. Mewujudkan struktur perekonomian nasional yang seimbang, berkembang, dan berkeadilan;
- b. Menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan usaha mikro, kecil, dan menengah menjadi usaha yang tangguh dan mandiri; dan
- c. Meningkatkan peran usaha mikro, kecil, dan menengah dalam pembangunan daerah, penciptaan lapangan kerja, pemerataan pendapatan, pertumbuhan ekonomi, dan pengentasan rakyat dari kemiskinan.

Lebih lanjut UU No. 20 Tahun 2008 mengklasifikasikan yang disebut sebagai:⁵⁴

- a. Usaha Mikro
 - 1) Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp50.000.000,00 tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
 - 2) Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp.300.000.000,00.
- b. Usaha Kecil
 - 1) Memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp. 50.000.000,00 sampai dengan paling banyak Rp. 500.000.000,00 tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha;

⁵² Lihat Penjelasan UU No. 20 Tahun 2008.

⁵³ Pasal 5 UU No. 20 Tahun 2008.

⁵⁴ Pasal 6 UU No. 20 Tahun 2008.

- 2) Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp. 300.000.000,00 sampai dengan paling banyak Rp. 2.500.000.000,00.

c. Usaha Menengah

- 1) Memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp. 500.000.000,00 sampai dengan paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- 2) Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp. 2.500.000.000,00 sampai dengan paling banyak Rp. 50.000.000.000,00.

Selain klasifikasi usaha yang dilihat dari kekayaan bersih dan hasil penjualan tahunan, kegiatan usaha juga dapat digolongkan menjadi usaha ekonomi formal dan usaha ekonomi informal dimana usaha ekonomi informal memiliki ciri-ciri antara lain:⁵⁵

- a. Berskala mikro dengan modal kecil;
- b. Menggunakan teknologi sederhana/rendah;
- c. Menghasilkan barang dan/atau jasa dengan kualitas relatif rendah;
- d. Tempat usaha tidak tetap;
- e. Mobilitas tenaga kerja sangat tinggi;
- f. Kelangsungan usaha tidak terjamin;
- g. Jam kerja tidak teratur;
- h. Tingkat produktivitas dan penghasilan relatif rendah dan tidak tetap.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU No. No. 20 Tahun 2008, pemerintah memiliki kewajiban untuk menumbuhkan iklim usaha.⁵⁶ Iklim usaha adalah kondisi yang diupayakan pemerintah dan pemerintah daerah untuk memberdayakan usaha mikro, kecil, dan menengah secara sinergis melalui penetapan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan

⁵⁵ Lihat Lampiran Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER.24/MEN/VI/2006 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 5 Tahun 2013.

⁵⁶ Pasal 7 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2008.

di berbagai aspek kehidupan ekonomi agar Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Sehingga memperoleh pemihakan, kepastian, kesempatan, perlindungan, dan dukungan berusaha yang seluas-luasnya.⁵⁷ Dalam mendukung iklim usaha di atas, maka pemerintah dan pemerintah daerah menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang meliputi aspek:

a. Pendanaan;

Aspek pendanaan ditujukan untuk:⁵⁸

- 1) Memperluas sumber pendanaan dan memfasilitasi usaha mikro, kecil, dan menengah untuk dapat mengakses kredit perbankan dan lembaga keuangan bukan bank;
- 2) Memperbanyak lembaga pembiayaan dan memperluas jaringannya sehingga dapat diakses oleh usaha mikro, kecil, dan menengah;
- 3) Memberikan kemudahan dalam memperoleh pendanaan secara cepat, tepat, murah, dan tidak diskriminatif dalam pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 4) Membantu para pelaku usaha mikro dan usaha kecil untuk mendapatkan pembiayaan dan jasa/produk keuangan lainnya yang disediakan oleh perbankan dan lembaga keuangan bukan bank, baik yang menggunakan sistem konvensional maupun sistem syariah dengan jaminan yang disediakan oleh pemerintah.

b. Sarana dan prasarana;

Aspek sarana dan prasarana ditujukan untuk:⁵⁹

- 1) Mengadakan prasarana umum yang dapat mendorong dan mengembangkan pertumbuhan usaha mikro dan kecil; dan

⁵⁷ Pasal 1 angka 9 UU No. 20 Tahun 2008.

⁵⁸ Pasal 8 UU No. 20 Tahun 2008.

⁵⁹ Pasal 9 UU No. 20 Tahun 2008.

- 2) Memberikan keringanan tarif prasarana tertentu bagi usaha mikro dan kecil.
- c. Informasi usaha;
- Aspek informasi usaha ditujukan untuk:⁶⁰
- 1) Membentuk dan mempermudah pemanfaatan bank data dan jaringan informasi bisnis;
 - 2) Mengadakan dan menyebarluaskan informasi mengenai pasar, sumber pembiayaan, komoditas, penjaminan, desain dan teknologi, dan mutu; dan
 - 3) Memberikan jaminan transparansi dan akses yang sama bagi semua pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah atas segala informasi usaha.
- d. Kemitraan;
- Aspek kemitraan ditujukan untuk:⁶¹
- 1) Mewujudkan kemitraan antar-usaha mikro, kecil, dan menengah;
 - 2) Mewujudkan kemitraan antara usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha besar;
 - 3) Mendorong terjadinya hubungan yang saling menguntungkan dalam pelaksanaan transaksi usaha antar-usaha mikro, kecil, dan menengah;
 - 4) Mendorong terjadinya hubungan yang saling menguntungkan dalam pelaksanaan transaksi usaha antara usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha besar;
 - 5) Mengembangkan kerja sama untuk meningkatkan posisi tawar usaha mikro, kecil, dan menengah;
 - 6) Mendorong terbentuknya struktur pasar yang menjamin tumbuhnya persaingan usaha yang sehat dan melindungi konsumen; dan

⁶⁰ Pasal 10 UU No. 20 Tahun 2008.

⁶¹ Pasal 11 UU No. 20 Tahun 2008.

- 7) Mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha oleh orang perorangan atau kelompok tertentu yang merugikan usaha mikro, kecil, dan menengah.

e. Perizinan usaha;

Aspek perizinan usaha ditujukan untuk:⁶²

- 1) Menyederhanakan tata cara dan jenis perizinan usaha dengan sistem pelayanan terpadu satu pintu; dan
- 2) Membebaskan biaya perizinan bagi usaha mikro dan memberikan keringanan biaya perizinan bagi usaha kecil.

f. Kesempatan berusaha;

Aspek kesempatan berusaha ditujukan untuk:⁶³

- 1) Menentukan peruntukan tempat usaha yang meliputi pemberian lokasi di pasar, ruang pertokoan, lokasi sentra industri, lokasi pertanian rakyat, lokasi pertambangan rakyat, lokasi yang wajar bagi pedagang kaki lima, serta lokasi lainnya;
- 2) Menetapkan alokasi waktu berusaha untuk usaha mikro dan kecil di subsektor perdagangan retail;
- 3) Mencadangkan bidang dan jenis kegiatan usaha yang memiliki kekhususan proses, bersifat padat karya, serta mempunyai warisan budaya yang bersifat khusus dan turun-temurun;
- 4) Menetapkan bidang usaha yang dicadangkan untuk usaha mikro, kecil, dan menengah serta bidang usaha yang terbuka untuk usaha besar dengan syarat harus bekerja sama dengan usaha mikro, kecil, dan menengah;
- 5) Melindungi usaha tertentu yang strategis untuk usaha mikro, kecil, dan menengah;

⁶² Pasal 12 UU No. 20 Tahun 2008.

⁶³ Pasal 13 UU No. 20 Tahun 2008.

- 6) Mengutamakan penggunaan produk yang dihasilkan oleh usaha mikro dan kecil melalui pengadaan secara langsung;
- 7) Memprioritaskan pengadaan barang atau jasa dan pemborongan kerja pemerintah dan pemerintah daerah; dan
- 8) Memberikan bantuan konsultasi hukum dan pembelaan.

g. Promosi dagang; dan

Aspek promosi dagang ditujukan untuk:⁶⁴

- 1) Meningkatkan promosi produk usaha mikro, kecil, dan menengah di dalam dan di luar negeri;
- 2) Memperluas sumber pendanaan untuk promosi produk usaha mikro, kecil, dan menengah di dalam dan di luar negeri;
- 3) Memberikan insentif dan tata cara pemberian insentif untuk usaha mikro, kecil, dan menengah yang mampu menyediakan pendanaan secara mandiri dalam kegiatan promosi produk di dalam dan di luar negeri; dan
- 4) Memfasilitasi pemilikan hak atas kekayaan intelektual atas produk dan desain usaha mikro, kecil, dan menengah dalam kegiatan usaha dalam negeri dan ekspor.

h. Dukungan kelembagaan

Aspek dukungan kelembagaan ditujukan untuk mengembangkan dan meningkatkan fungsi inkubator, lembaga layanan pengembangan usaha, konsultan keuangan mitra bank, dan lembaga profesi sejenis lainnya sebagai lembaga pendukung pengembangan usaha mikro, kecil, dan menengah.⁶⁵

Jika melihat pada kedelapan aspek pertimbangan di atas, maka terdapat satu aspek penting yaitu yang terkait kesempatan berusaha dimana aspek ini menitikberatkan pada penentuan peruntukan tempat usaha, penetapan alokasi waktu berusaha, serta penetapan bidang usaha. Pada poin

⁶⁴ Pasal 14 UU No. 20 Tahun 2008.

⁶⁵ Pasal 15 UU No. 20 Tahun 2008.

penentuan peruntukan tempat usaha, maka perihal izin lokasi memiliki peran signifikan.

2. Pedagang Kali Lima

Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (selanjutnya disingkat Permendagri No. 41 Tahun 2012) mendefinisikan Pedagang Kaki Lima (PKL) sebagai pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.

Sejalan dengan penjelasan pada bagian pertama sebelumnya, maka PKL merupakan pelaku usaha yang dikategorikan dalam usaha mikro yakni yang memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp50.000.000,00 (tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha) atau memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp300.000.000,00.⁶⁶

PKL dapat menggunakan jenis tempat usaha baik yang bersifat bergerak maupun tidak bergerak. Jenis tempat usaha bergerak antara lain adalah tidak bermotor (yang meliputi gerobak beroda dan sepeda) serta bermotor (yang meliputi kendaraan bermotor roda dua, tiga, atau empat).⁶⁷ Sedangkan yang dimaksud dengan jenis tempat usaha tidak bergerak antara lain gelaran, lesehan, tenda, dan *shelter*.

Berdasarkan lokasi, PKL memiliki kategori yang terdiri atas lokasi PKL sesuai peruntukannya dan lokasi PKL tidak sesuai peruntukannya.⁶⁸ Untuk kategori lokasi PKL yang sesuai peruntukannya masih dibagi menjadi 2 kelompok. *Pertama*, lokasi PKL yang bersifat permanen, yaitu merupakan

⁶⁶ Lihat Pasal 5 huruf b Permendagri No. 41 Tahun 2012.

⁶⁷ Pasal 15 dan Pasal 16 Permendagri No. 41 Tahun 2012.

⁶⁸ Pasal 11 Permendagri No. 41 Tahun 2012.

lokasi yang bersifat tetap yang diperuntukkan sebagai tempat usaha PKL.⁶⁹
Kedua, lokasi PKL yang bersifat sementara, yaitu merupakan lokasi tempat usaha PKL yang terjadwal dan bersifat sementara.⁷⁰

Selain bidang kategori di atas, PKL juga dapat dikategorikan berdasarkan bidang usaha yang meliputi:⁷¹

- a. kuliner;
- b. kerajinan;
- c. tanaman hias;
- d. burung;
- e. ikan hias;
- f. baju, sepatu dan tas; dan
- g. barang antik.

Terkait dengan lokasi, maka pemerintah memiliki peran dalam hal perizinan. Sebagaimana telah dijelaskan di sub-bab sebelumnya, pemerintah memiliki kewenangan di bidang perizinan untuk mengatur lokasi yang sesuai dengan tata ruang wilayahnya. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8 Permendagri No. 41 Tahun 2012 dalam tugasnya di penataan PKL. Dengan demikian penataan PKL yang di dalamnya mengatur lokasi, perlu melibatkan peran undang-undang yang berkenaan dengan penataan ruang.

3. Penataan Ruang

Perencanaan tata ruang memegang peranan penting dalam menjaga keberlanjutan dan keseimbangan pengembangan suatu wilayah. Berdasarkan sudut pandang fungsi sektor publik, perencanaan tata ruang bertujuan untuk mengatur penggunaan lahan, memenuhi kebutuhan perlindungan terhadap lingkungan, serta mencapai tujuan sosial dan ekonomi di masyarakat. Pemanfaatan ruang yang tepat guna menjadi salah satu faktor penting dalam

⁶⁹ Pasal 12 ayat (1) huruf a dan Pasal 13 ayat (1) Permendagri No. 41 Tahun 2012.

⁷⁰ Pasal 12 ayat (1) huruf b dan Pasal 13 ayat (2) Permendagri No. 41 Tahun 2012.

⁷¹ Pasal 17 Permendagri No. 41 Tahun 2012.

mendukung pengembangan wilayah yang berkelanjutan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat. Di sisi lain, negara hadir sebagai aktor yang melakukan perencanaan tata ruang maupun pelaksanaan dari kebijakan tata ruang itu sendiri. Dengan demikian, negara memiliki kewajiban untuk memastikan pemanfaatan ruang dapat dilakukan secara efektif dan efisien untuk kepentingan masyarakat sesuai dengan perencanaan yang mempertimbangkan aspek sumber daya manusia dan lingkungan.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwa sumber kekayaan alam dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal tersebut menegaskan bahwa pemanfaatan kekayaan alam harus benar-benar direncanakan dengan baik supaya hasil dari pemanfaatan tersebut dapat dirasakan secara positif oleh masyarakat. Untuk itu, pengaturan mengenai tata ruang wilayah berperan strategis dalam mempedomani bagaimana Negara mengatur pemanfaatan kekayaan alam secara tepat.

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.⁷² Adapun asas penyelenggaraan penataan ruang adalah sebagai berikut:⁷³

a. Keterpaduan

Penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

b. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan

Penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

⁷² Pasal 1 angka 5 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

⁷³ Pasal 2 UU No. 26 Tahun 2007.

c. Keberlanjutan

Penataan ruang diselenggarakan untuk menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang

d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan

Penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

e. Keterbukaan

Penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

f. Kebersamaan dan kemitraan

Penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

g. Pelindungan kepentingan umum

Penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

h. Kepastian hukum dan keadilan

Penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

i. Akuntabilitas

Penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014, Pemerintah Kota memiliki wewenang dalam hal penyelenggaraan penataan ruang daerah kota⁷⁴ yang mencakup:⁷⁵

- a. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kota dan kawasan strategis kota;
- b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kota;
- c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kota; dan
- d. Kerja sama penataan ruang antarkota.

Penataan ruang lalu diklasifikasikan berdasarkan sistem (terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan), fungsi utama kawasan (terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya), wilayah administratif (terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota), kegiatan kawasan (terdiri atas kawasan perkotaan dan pedesaan), dan nilai strategis kawasan (terdiri atas kawasan strategis nasional, provinsi, kabupaten/kota).⁷⁶ Sub bab selanjutnya akan membahas spesifik pada apa yang dimaksud kawasan perkotaan.

RTRW merupakan tahapan penting dalam proses penataan ruang secara keseluruhan, yang serta merta memuat rumusan konsep – konsep dan kebijakan pengembangan, serta koordinasi antar instansi terkait dalam proses pengaturan ruang. Kota Salatiga telah memiliki RTRW melalui Perda Kota Salatiga No. 4 Tahun 2011 dimana mengatur RTRW dengan jangka waktu 2010-2030. Adapun yang diatur di dalamnya adalah mengenai tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kota; rencana struktur ruang wilayah kota; rencana pola ruang wilayah kota; penetapan kawasan strategis kota; arahan pemanfaatan ruang wilayah kota; dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota. Pula, ketentuan zonasi yang diatur di

⁷⁴ Lihat juga Pasal 7 UU No. 26 Tahun 2007.

⁷⁵ Pasal 11 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2007.

⁷⁶ Pasal 4 dan Pasal 5 UU No. 26 Tahun 2007.

dalamnya menjadi poin penting bagi Pemerintah untuk mempertimbangkan pemanfaatan wilayahnya.

4. Kawasan Perkotaan

Pasal 1 angka 25 UU No. 26 Tahun 2007 mendefinisikan kawasan perkotaan sebagai wilayah yang mempunyai kegiatan utama **bukan pertanian** dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Kawasan perkotaan sendiri terbagi menjadi beberapa kategori yakni:⁷⁷

a. Kawasan Perkotaan Kecil

Kawasan perkotaan yang ditetapkan dengan kriteria jumlah penduduk lebih dari 50.000 sampai dengan 100.000 jiwa.

b. Kawasan Perkotaan Sedang

Kawasan perkotaan yang ditetapkan dengan kriteria jumlah penduduk lebih dari 100.000 sampai dengan 500.000 jiwa.

c. Kawasan Perkotaan Besar

Kawasan perkotaan yang ditetapkan dengan kriteria jumlah penduduk lebih dari 500.000 jiwa.

d. Kawasan Perkotaan Metropolitan

Kawasan perkotaan yang terdiri atas sebuah kawasan perkotaan yang berdiri sendiri atau kawasan perkotaan inti dengan kawasan perkotaan di sekitarnya yang saling memiliki keterkaitan fungsional yang dihubungkan dengan sistem jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk secara keseluruhan sekurang-kurangnya 1.000.000 jiwa.

⁷⁷ Pasal 41 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2007.

e. Kawasan Perkotaan Megapolitan

Kawasan yang terbentuk dari 2 (dua) atau lebih kawasan metropolitan yang memiliki hubungan fungsional dan membentuk sebuah sistem.

Kelima kawasan perkotaan di atas dapat menjadi Pusat Kegiatan Lokal, Pusat Kegiatan Wilayah, maupun Pusat Kegiatan Nasional.⁷⁸

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) PP No. 34 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Perkotaan, kawasan perkotaan merupakan daerah otonom yang dikelola oleh pemerintah kota. Pelaksanaan pembangunan kawasan perkotaan dilaksanakan sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, dalam hal ini seperti yang telah diulas dalam sub bab kedua, meliputi kewenangan pemerintah daerah di bidang penataan ruang (bagi PKL).

5. Penentuan Lokasi Pedagang Kaki Lima

UU No. 20 Tahun 2008 mengakomodasi kebutuhan akan lokasi yang wajar bagi PKL⁷⁹ dalam rangka mewujudkan kesempatan berusaha bagi pelaku usaha PKL. Sebagai bagian dari pelaksana ketentuan tersebut, Pasal 6 ayat (2) Permendagri No. 41 Tahun 2012 menjelaskan bahwa penataan lokasi tempat kegiatan PKL yang dilakukan di kawasan perkotaan harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penataan ruang. Perlu dipahami bahwa kegiatan sektor informal menjadi faktor pertimbangan dalam melakukan penataan ruang di wilayah kota.⁸⁰

Menurut Permendagri No. 41 Tahun 2012, penataan PKL dilakukan dengan cara pendataan PKL, pendaftaran PKL, penetapan lokasi PKL, pemindahan PKL dan penghapusan lokasi PKL, serta peremajaan lokasi PKL.

⁷⁸ Pasal 11 PP No. 26 Tahun 2008.

⁷⁹ Pasal 13 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2008.

⁸⁰ Pasal 28 UU No. 27 Tahun 2007.

Pendataan dilakukan berdasarkan identitas, lokasi, jenis tempat usaha, bidang usaha, dan modal usaha. Dalam hal lokasi, dibedakan menjadi dua yakni lokasi yang sesuai peruntukannya meliputi yang bersifat permanen dan sementara, dan lokasi yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

Jenis tempat usaha sendiri terbagi menjadi jenis tempat usaha tidak bergerak yang meliputi gelaran, lesehan, tenda, *shelter*; dan jenis tempat usaha bergerak meliputi tidak bermotor (gerobak beroda dan sepeda) dan bermotor (roda dua, tiga, dan empat).

Bidang usaha⁸¹ dapat meliputi kuliner, kerajinan, tanaman hias, burung, ikan hias, baju, sepatu, tas, dan barang antik.

Setelah pendataan, dilakukan pendaftaran PKL yang dilakukan oleh SKPD yang membidangi urusan PKL bersama dengan Lurah⁸² yang dilakukan terhadap PKL Lama dan PKL Baru. Tata cara pendaftaran meliputi permohonan TDU, penerbitan TDU, perpanjangan TDU, dan pencabutan dan tidak berlakunya TDU.

Penetapan lokasi PKL ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, budaya, estetika, ekonomi, keamanan, ketertiban, kesehatan, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota.⁸³

Terhadap PKL yang tidak menempati lokasi yang tidak sesuai dengan peruntukannya, maka dapat dilakukan pemindahan atau relokasi PKL ke tempat/ruang yang sesuai dengan peruntukannya. Sebagai upaya untuk meningkatkan fungsi prasarana, sarana dan utilitas kota, Pemerintah dapat melakukan peremajaan lokasi PKL.⁸⁴

⁸¹ Pasal 17 Permendagri No. 41 Tahun 2012.

⁸² Pasal 18 Permendagri No. 41 Tahun 2012.

⁸³ Pasal 33 Permendagri No. 41 Tahun 2012.

⁸⁴ Pasal 37 Permendagri No. 41 Tahun 2012.

Dalam hal kesesuaian penataan PKL dengan rencana tata ruang wilayah daerah, menjadi hal penting untuk dapat dilakukan. Sebagai contoh, berdasarkan Pasal 53 Perda Kota Salatiga No. 4 Tahun 2011, kegiatan usaha PKL dapat dilakukan di lokasi berikut:

- a. Kawasan PKL Kridanggo di Kelurahan Kalicacing
- b. Kawasan PKL Lapangan Pancasila di Kelurahan Kalicacing
- c. Kawasan PKL Jenderal Sudirman di Kelurahan Salatiga, Kelurahan Kutowinangun dan Kelurahan Kalicacing
- d. Kawasan PKL Pasar Andong di Kelurahan Mangunsari
- e. Kawasan PKL Margosari di Kelurahan Salatiga.

Ketentuan di atas menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam memberikan izin kepada PKL untuk melakukan kegiatan usahanya **hanya** pada lokasi yang disebutkan dalam norma Perda tersebut.

6. Lokasi Binaan

Lokasi binaan merupakan lokasi yang telah ditetapkan peruntukannya bagi PKL yang diatur oleh pemerintah daerah, baik bersifat permanen maupun sementara.⁸⁵ Lokasi binaan yang bersifat permanen dilengkapi aksesibilitas, dan sarana serta prasarana antara lain fasilitas listrik, air, tempat sampah dan toilet umum. Lokasi tersebut diarahkan untuk menjadi kawasan atau pusat-pusat bidang usaha promosi, dan produksi unggulan daerah. Sedangkan lokasi binaan yang bersifat sementara merupakan lokasi tempat usaha PKL yang terjadwal sampai jangka waktu yang ditetapkan oleh pemerintah kota.⁸⁶ Jadwal yang dimaksud ditetapkan oleh Walikota.

Selain itu memperhatikan kebutuhan pengguna jalan, lokasi binaan harus juga mempertimbangkan aspek lingkungan dimana lokasi binaan harus dapat mendukung terwujudnya kebersihan di lingkungan sekitar. Oleh

⁸⁵ Pasal 1 angka 5 Permendagri No. 41 Tahun 2012.

⁸⁶ Pasal 34 ayat (4) Permendagri No. 41 Tahun 2012.

sebab itu, pengawasan dan evaluasi terhadap kegiatan di lokasi binaan merupakan hal wajib yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjamin keberlanjutan lingkungan yang sehat bagi masyarakat.

Pembentukan Lokasi Binaan ini sejatinya dapat diakomodir bersamaan dengan penataan pasar tradisional yang tentunya dengan memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan dari pasar tersebut yang sesuai dengan RTRW Wilayah.⁸⁷ Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 mengatur lebih lanjut mengenai kriteria luas dan ketersediaan area parkir yang harus dimiliki. Adapun lokasi binaan yang ditempatkan di pasar tradisional menerima pemberdayaan terhadap pengelolaannya berdasarkan sistem manajemen profesional.

7. Hak, Kewajiban, dan Larangan PKL

PKL mempunyai hak⁸⁸ antara lain: mendapatkan pelayanan pendaftaran usaha PKL; melakukan kegiatan usaha di lokasi yang telah ditetapkan; mendapatkan informasi dan sosialisasi atau pemberitahuan terkait dengan kegiatan usaha di lokasi yang bersangkutan; mendapatkan pengaturan, penataan, pembinaan, supervisi dan pendampingan dalam pengembangan usahanya; dan mendapatkan pendampingan dalam mendapatkan pinjaman permodalan dengan mitra bank.

Sedangkan kewajiban⁸⁹ yang harus dilakukan oleh PKL adalah sebagai berikut: mematuhi ketentuan perundang-undangan; mematuhi waktu kegiatan usaha yang telah ditetapkan oleh Walikota; memelihara keindahan, ketertiban, keamanan, kebersihan dan kesehatan lingkungan tempat usaha; menempatkan dan menata barang dagangan dan/atau jasa serta peralatan dagangan dengan tertib dan teratur; tidak mengganggu lalu lintas dan

⁸⁷ Pasal 2 Perpres No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

⁸⁸ Pasal 30 Permendagri No. 41 Tahun 2012.

⁸⁹ Pasal 31 Permendagri No. 41 Tahun 2012.

kepentingan umum; menyerahkan tempat usaha atau lokasi usaha tanpa menuntut ganti rugi dalam bentuk apapun, apabila lokasi usaha tidak ditempati selama 1 bulan atau sewaktu-waktu lokasi tersebut dibutuhkan oleh pemerintah kota; dan menempati tempat atau lokasi usaha yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah sesuai TDU yang dimiliki PKL.

Selama menjalankan kegiatan usahanya, PKL dilarang untuk:

- a. Melakukan kegiatan usahanya di ruang umum yang tidak ditetapkan untuk lokasi PKL;
- b. Merombak, menambah dan mengubah fungsi serta fasilitas yang ada di tempat atau lokasi usaha PKL yang telah ditetapkan dan/atau ditentukan Walikota;
- c. Menempati lahan atau lokasi PKL untuk kegiatan tempat tinggal;
- d. Berpindah tempat atau lokasi dan/atau memindahtangankan TDUPKL tanpa sepengetahuan dan seizin Walikota;
- e. Menelantarkan dan/atau membiarkan kosong lokasi tempat usaha tanpa kegiatan secara terus-menerus selama 1 bulan;
- f. Mengganti bidang usaha dan/atau memperdagangkan barang ilegal;
- g. Melakukan kegiatan usaha dengan cara merusak dan atau mengubah bentuk trotoar, fasilitas umum, dan/atau bangunan di sekitarnya;
- h. Menggunakan badan jalan untuk tempat usaha, kecuali yang ditetapkan untuk lokasi PKL terjadwal dan terkendali;
- i. PKL yang kegiatan usahanya menggunakan kendaraan dilarang berdagang di tempat-tempat larangan parkir, pemberhentian sementara, atau trotoar; dan
- j. Memperjualbelikan atau menyewakan tempat usaha PKL kepada pedagang lainnya.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Peraturan perundang-undangan membutuhkan dasar filosofis yang kuat sehingga mampu memberikan justifikasi terhadap eksistensi peraturan perundang-undangan tersebut. Landasan filosofis merujuk pada pandangan hidup suatu bangsa berupa nilai-nilai moral atau etika tentang hal-hal yang dianggap baik dan tidak baik.⁹⁰ Pancasila merupakan dasar negara Indonesia yang menjadi prinsip dan kaidah nilai-nilai moral/etika yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Pancasila yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 menjadi inti Pembukaan UUD 1945. Pancasila disebut sebagai benda rohani yang bersifat tetap dan tidak berubah; oleh karena itu, Pancasila tidak dapat dijadikan obyek perubahan menurut prosedur yang bersifat konstitusional.⁹¹ Pancasila menjadi roh dalam Pembukaan UUD 1945 dan

Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 menjadi landasan filosofis terhadap kebutuhan jaminan atas pekerjaan yang layak bagi tiap warga Negara. Hak untuk memperoleh pekerjaan dan menjalankan usaha (termasuk hak berusaha pedagang kaki lima) merupakan hak asasi yang melekat pada diri seseorang dan wajib dijunjung tinggi dan dihormati. Khususnya, pemenuhan hak memperoleh pekerjaan dan menjalankan usaha merupakan perwujudan Sila kedua Pancasila “Kemanusiaan yang adil dan

⁹⁰ Senastri, N. M. J., & Suryani, L. P. (2018). Fungsi naskah akademik (na) dalam pembentukan rancangan peraturan daerah. *KERTHA WICAKSANA*, 12(1), 38-45.

⁹¹ Asshiddiqie, J. (2011). Membudayakan nilai-nilai pancasila dan kaedah-kaedah undang-undang dasar negara ri tahun 1945. *Kongres Pancasila III*, 33-47.

beradab”. Negara wajib memfasilitasi warga negara dalam pemenuhan hak memperoleh pekerjaan dan menjalankan usaha. Warga negara yang memiliki pekerjaan atau dapat menjalankan usaha dengan baik akan mampu memenuhi kebutuhannya sebagai manusia untuk merasa berharga bagi diri pribadi, keluarga, maupun lingkungan. Hak untuk memperoleh pekerjaan dan menjalankan usaha juga merupakan perwujudan Sila kelima Pancasila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Dalam hal ini, Negara memberikan jaminan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara Indonesia untuk memperoleh pekerjaan dan menjalankan usaha yang layak. Pekerjaan dan menjalankan usaha yang memungkinkan warga negara untuk dapat memperoleh penghasilan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi diri pribadi, keluarga, dan berbagi kepada orang lain. Kondisi ini dapat menciptakan distribusi kesejahteraan sosial.

Pembukaan UUD 1945 menyatakan dengan jelas bahwa Negara menyusun UUD 1945 sebagai pedoman/prinsip bernegara dalam rangka memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Warga negara yang dapat memenuhi kebutuhan material dan non-material melalui pekerjaan atau usaha yang dijalankan akan dapat meningkatkan kesejahteraan warga negara secara umum, akses kepada pendidikan yang memadai, dan melaksanakan ketertiban dunia. Tingkat pengangguran dapat menjadi pendorong masalah kejahatan/kriminalitas. Oleh karena itu, Negara wajib mewujudkan pedoman/prinsip bernegara yang tercantum dalam UUD 1945 dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Warga negara wajib menghayati dan mengamalkan Pancasila dan UUD 1945.

Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan kepada Negara untuk melindungi seluruh warga Negara Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Oleh karena itu, Negara mempunyai posisi strategis untuk mewujudkan perlindungan bagi setiap warga Negara untuk memperoleh

pekerjaan dan kesempatan menjalankan usaha termasuk di sektor informal (dhi sebagai pedagang kaki lima). Sebagai warga negara, PKL memiliki hak yang sama untuk menjalankan usaha dan memperoleh kesempatan untuk mengembangkan usaha untuk mewujudkan kesejahteraan. Namun keberhasilan perwujudan kesejahteraan bangsa membutuhkan kerja sama yang baik antara negara dan warga negara.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan seperti pada Perda penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan PKL pada prinsipnya ideal ketika memperoleh penerimaan dari masyarakat yang menjadi ruang lingkup pemberlakuan peraturan perundang-undangan.⁹² Hal ini menandakan adanya kebutuhan komunikasi yang bersifat dua arah dalam proses penyusunan dan implementasi peraturan perundang-undangan tersebut. Penyusunan peraturan perundang-undangan membutuhkan sumber daya yang besar dan menghasilkan dampak jangka pendek maupun jangka panjang bagi masyarakat. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan harus disusun secara cermat untuk meminimalkan gejolak di masyarakat yang menjadi obyek peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Kota Salatiga saat ini telah menerapkan Perda Kota Salatiga No.4 Tahun 2015 tentang Penataan, Pengelolaan, dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Perda tersebut ditetapkan sebagai pengganti dari Perda sebelumnya yaitu Perda Kota Salatiga No. 2 Tahun 2003 tentang Pedagang Kaki Lima. Perda No. 2 Tahun 2003 tentang Pedagang Kaki Lima ditinjau ulang karena dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan kondisi dimana masih terjadi perebutan pemanfaatan ruang antara kepentingan

⁹² Senastri, N. M. J., & Suryani, L. P. (2018). Fungsi naskah akademik (na) dalam pembentukan rancangan peraturan daerah. *KERTHA WICAKSANA*, 12(1), 38-45.

publik dengan privat⁹³. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Salatiga menghadapi tantangan dalam menyeimbangkan kepentingan PKL dan masyarakat agar dapat selaras dan sejalan. Terlebih pengaturan PKL di Kota Salatiga penting dilakukan untuk mendukung perwujudan visi dan misi Kota Salatiga sebagai kota perdagangan⁹⁴.

Perda Kota Salatiga No.4 Tahun 2015 tentang Penataan, Pengelolaan, dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima telah dijalankan selama kurang lebih hampir lima tahun. Dalam proses penyusunan dan implementasi Perda tersebut melibatkan pemangku kepentingan terkait terutama pedagang kaki lima yang terkena dampak pengaturan Perda Kota Salatiga No.4 Tahun 2015. Proses sosialisasi sudah dilakukan untuk menampung aspirasi yang dibutuhkan sebagai bahan dalam menyusun naskah akademik dan raperda yang menjadi bagian proses pembentukan Perda Kota Salatiga No.4 Tahun 2015. Peninjauan Perda Kota Salatiga No.4 Tahun 2015 seyogyanya juga secara aktif melibatkan PKL agar tingkat penerimaan Perda yang akan diusulkan tinggi bagi pelaku usaha sektor informal (dhi. PKL kota Salatiga).

Hal krusial sehubungan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan tentang penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan PKL adalah bagaimana peraturan perundang-undangan tersebut dapat memperhatikan karakteristik yang melekat pada PKL seperti keterbatasan modal dan akses pasar; manajemen usaha yang minim, legalitas usaha, serta kapasitas SDM.⁹⁵ Selama ini, PKL menjadi pelaku sektor informal yang memberikan kontribusi terhadap perekonomian negara berkembang.⁹⁶ Sektor informal dinilai

⁹³ Purwanti, E. (2015). Kajian pembuatan raperda kota salatiga tentang pedagang kaki lima. *Jurnal Ilmiah Among Makarti*, 8(15).

⁹⁴ Purwanti, E. (2015). Kajian pembuatan raperda kota salatiga tentang pedagang kaki lima. *Jurnal Ilmiah Among Makarti*, 8(15).

⁹⁵ Nasution, A. P. (2015). Pemberdayaan sektor ekonomi informal: Suatu tinjauan empiris. *Jurnal Dimensi*, 4(2).

⁹⁶ Yanuasri, A., Sunaryo, B., & Kota. (2015). Karakteristik pedagang kaki lima “pasar tiban” pada koridor pulutan, jalan lingkaran salatiga. *Jurnal Pembangunan Wilayah*, 11(2), 142-153.

mampu menopang sektor formal yang dinilai tidak mampu menyerap seluruh penawaran tenaga kerja yang tersedia di Indonesia terutama saat masa krisis ekonomi⁹⁷. Namun demikian, pertumbuhan sektor informal perlu diatur untuk mengurangi masalah yang muncul terkait pertumbuhan sektor informal⁹⁸. Peraturan perundang-perundangan yang disusun hendaknya dapat membantu PKL dalam memperbaiki penghidupan secara berkelanjutan sekaligus tetap menjaga tatanan kota tempat PKL berusaha.

Sebagai bagian dari sistem masyarakat yang lebih luas, peraturan perundang-undangan diharapkan memperhatikan kepentingan PKL sekaligus juga kepentingan masyarakat secara umum. Peraturan perundang-undangan hendaknya antisipatif terhadap potensi dampak lingkungan yang terjadi akibat keberadaan PKL. Sejumlah dampak negatif dari keberadaan PKL berhubungan dengan masalah lingkungan yang muncul (dhi. kebersihan, ketertiban, dan keindahan lingkungan). Pemerintah Kota menghadapi tantangan terutama ketika pertimbangan rasional dan pertimbangan kemanusiaan tidak sejalan. Di satu sisi, Pemerintah Kota dituntut untuk menertibkan PKL yang tidak mengikuti aturan, namun disisi lain, PKL terpaksa atau sengaja melanggar aturan dikarenakan tuntutan untuk bertahan hidup. Hal ini terutama terkait dengan penggunaan lokasi berjualan yang tidak sesuai dengan peruntukan berdasarkan tata kota. Mengacu pada hal tersebut, aspek berperilaku perlu mendapatkan perhatian ketika melakukan penyusunan peraturan perundang-undangan khususnya bagi PKL.

⁹⁷ Noeraini, A. A. (2015). Ekonomi informal di indonesia, suatu tinjauan pustaka. *Journal & Proceeding FEB UNSOED*, 5(1).

⁹⁸ Yanuasri, A., Sunaryo, B., & Kota. (2015). Karakteristik pedagang kaki lima “pasar tiban” pada koridor pulutan, jalan lingkar salatiga. *Jurnal Pembangunan Wilayah*, 11(2), 142-153.

C. LANDASAN YURIDIS

Hukum yang berlaku dan diberlakukan di suatu negara pada dasarnya terangkai sebagai tata hukum dan sistem hukum. Tata hukum dan sistem hukum menuntut bahwa unsur-unsur penopangnya memiliki koherensi, sehingga ada harmonisasi dan sesedikit mungkin memunculkan antinomi. Dalam rangka untuk memelihara harmonisasi, setiap peraturan perundang-undangan harus diposisikan dalam konstelasi peraturan baik secara sinkronik (dalam garis lurus antara peraturan yang derajatnya lebih tinggi) maupun secara diakronik (dalam garis mendatar antara peraturan yang derajatnya sama tetapi memiliki keterkaitan makna dan isi sebagai aturan yang bersifat khusus dan aturan yang bersifat umum).

Perda yang dirancang oleh Pemerintah Kota Salatiga yaitu Penyediaan Ruang Usaha Bagi PKL di Kawasan Perkotaan pun harus diletakkan dalam konstelasi peraturan perundang-undangan sebagai suatu tata hukum dan sistem hukum. Hal ini sejatinya dimuarakan agar Perda Penyediaan Ruang Usaha Bagi PKL di Kawasan Perkotaan memiliki landasan keberlakuan secara yuridis.

Dari optik ini, berbagai peraturan perundang-undangan yang harus dikaji dalam penyusunan Perda Penyediaan Ruang Usaha Bagi PKL di Kawasan Perkotaan agar tercipta koherensi baik secara sinkronik maupun diakronik antara lain adalah :

1. UUD NRI Tahun 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima
9. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga Tahun 2010-2030
10. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 4 Tahun 2015 tentang Penataan, Pengelolaan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Secara umum, Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyediaan Ruang Usaha Bagi PKL di Kawasan Perkotaan yang akan dibentuk. Hamid Attamimi adalah ilmuwan hukum yang secara akademik melakukan kajian terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan. Dalam artikelnya berjudul “Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan” di Jurnal Hukum dan Pembangunan, volume 15 (tahun 1995) mengatakan :

99

Mengenali berbagai jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan, memahami tata urutan atau tata susunannya, dan memahami proses pembentukannya rasanya tidak terlalu sulit, tetapi mengetahui dengan baik materi mana yang harus di muat dalam masing-masing jenis peraturan perundang-undangan terasa tidak mudah. Ilmu hukum tatanegara sudah lama menyoroti pengertian peraturan perundang-undangan, baik dalam arti formal maupun dalam arti material, menyoroti kedudukannya, kekuatan berlakunya dan lain-lainnya serta apa saja yang termasuk dalam pengertian undang-undang dalam arti material. Juga ilmu hukum tata usaha negara telah jauh mempersoalkan kaedah-kaedah bagi teknik dan proses pembentukan berbagai jenis peraturan perundang-undangan. Namun demikian, keduanya belum menyinggung secara mendalam dan membiarkannya tanpa kejernihan mengenai masalah materi muatan peraturan yang semestinya di muat dalam tiap-tiap jenis peraturan perundang-undangan.

99 Hamid Attamimi, Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 15 (1985).

Menurut Hamid Attamimi, semua materi dapat menjadi materi muatan undang-undang kecuali bila undang-undang tidak berkehendak mengaturnya atau menetapkan.100 Kita mengetahui bahwa UUD 1945 tidak menyebutkan apa yang menjadi materi muatan Undang-Undang, tetapi di dalamnya ada petunjuk-petunjuk yang dapat kita pakai untuk mencarinya. Untuk menemukan materi muatan Undang-undang, kita dapat menggunakan tiga pedoman, yaitu:

1. Dari ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945.
2. Berdasarkan wawasan Negara berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*).
3. Berdasarkan wawasan pemerintahan berdasarkan sistem Konstitusional (Konstitusionalisme).

Rosjidi Ranga Widjaja menyatakan yang dimaksud dengan isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya.101 Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan pada saat membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan.

Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya.

A. JANGKAUAN MATERI MUATAN

Secara konseptual, jangkauan pengaturan mengandung makna atau pengertian tentang maksud dan tujuan untuk melakukan pengaturan, yaitu

¹⁰⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Materi Muatan Peraturan Pemerintah Perundang-undangan, Majelis Hukum dan Pembangunan*, Jakarta, 1979.

¹⁰¹ Rosjidi Ranga Widjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 53.

tindakan guna menghasilkan peraturan perundang-undangan. Adanya maksud dan tujuan menjadi tuntutan fundamental dalam tindakan pengaturan. Hal ini dikonfirmasi oleh salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas kejelasan (maksud dan) tujuan. Sebagai implikasinya, setiap pengaturan yang ideal seyogianya bertolak dari *starting point* yaitu adanya maksud dan tujuan. Pengertian ini, secara teoretis, sangat relevan dengan konsep peraturan perundang-undangan (*statutes*) yang dikemukakan Martin Krygier sebagai “*deliberately made laws*” dengan pengertian: “*They are made at a particular time. They express the will of a particular, identifiable person or body of persons.*”¹⁰²

Pengaturan, atau pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak sekadar memiliki maksud dan tujuan. Akan tetapi maksud dan tujuan dalam pengaturan di sini haruslah jelas serta *legitimate* (dalam pengertian maksud dan tujuan tersebut harus baik – positif maknanya). Sekadar maksud dan tujuan tidak cukup untuk menjustifikasi tindakan pengaturan karena boleh jadi maksud dan tujuan untuk melakukan pengaturan tersebut adalah maksud dan tujuan yang buruk atau tidak benar. Jika suatu pengaturan bertolak dari maksud dan tujuan demikian (baca: maksud dan tujuan yang buruk atau tidak benar) maka pengaturan tersebut adalah pengaturan yang sewenang-wenang (*arbitrary* atau *unreasonable*).

Tindakan pengaturan ini bertolak dari kehendak (karena adanya kewenangan) mengatur oleh pembentuk peraturan. Oleh karenanya, produk pengaturan yang dihasilkan, peraturan perundang-undangan, sangat pantas dianggap mengekspresikan kehendak dari pembuatnya yang spesifik sesuai pendapat Krygier tersebut. Kehendak mengatur tersebut tentu saja tidak boleh subjektif dan sewenang-wenang. Oleh karena itu, kejelasan maksud dan tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting dalam menilai validitas pengaturan tersebut. Lebih khusus dalam hal

¹⁰² Martin Krygier, “The Traditionality of Statutes” (1988) 1 Ratio Juris 20, 23.

ini, jangkauan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyediaan Ruang Usaha Bagi PKL di Kawasan Perkotaan sejatinya berbicara mengenai penataan ruang sebagai kebutuhan masyarakat dalam mendukung kegiatannya di ruang publik. Dengan maksud untuk mengatur lokasi fisik PKL, Rancangan Peraturan Daerah tersebut diharapkan dapat menata PKL di ruang strategis baik secara fisik maupun ekonomi. Dengan demikian, Rancangan Peraturan Daerah ini dapat meningkatkan kesejahteraan PKL dan menstimulasi pembangunan daerah yang merata. Jangkauan materi muatan juga melibatkan aspek lingkungan dan kesehatan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam kegiatan PKL itu sendiri.

B. ARAH PENGATURAN MATERI MUATAN

Secara fungsional, arah pengaturan adalah hasil *breakdown* atau penguraian dari jangkauan pengaturan. Oleh karena itu, arah pengaturan memiliki misi yang lebih spesifik dari jangkauan pengaturan. Jika jangkauan pengaturan merupakan uraian abstrak tentang *legal policy* atau *ratio legis* oleh pembentuk peraturan (baca: maksud dan tujuan pengaturan), maka arah pengaturan bersifat lebih teknis, yaitu untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana supaya *legal policy* pembentuk peraturan dapat terimplementasi ke dalam pengaturan yang hendak dilakukan.

Dengan demikian, arah pengaturan dalam Perda Penyediaan Ruang Usaha Bagi PKL di Kawasan Perkotaan ini adalah:

1. Aspek penataan ruang yang tidak terlepas dari Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah dicanangkan oleh Daerah; dan
2. Kebijakan daerah terkait penyediaan ruang usaha bagi PKL di kawasan perkotaan.

C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Ruang lingkup yang hendak diatur dalam Raperda Penyediaan Usaha bagi PKL di Kawasan Perkotaan mencakup pokok-pokok substansi sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa yang dianggap penting untuk memahami Peraturan Daerah ini, agar tidak menimbulkan ambiguitas;

2. Asas, Maksud dan Tujuan

Pada bagian ini menetapkan berbagai asas hukum yang menjadi sumber dirumuskannya norma atau kaidah yang terkait dengan penyediaan ruang usaha bagi PKL di kawasan perkotaan. Selain itu, juga dirumuskan maksud dan tujuan dari dikeluarkannya peraturan daerah ini.

3. Jenis Usaha PKL

Bagian ini menjelaskan jenis usaha PKL yang dapat melakukan aktivitas usahanya di Kota Salatiga.

4. Lokasi Usaha PKL

Bagian ini mengatur peruntukan lokasi usaha PKL yang jenisnya adalah lokasi PKL yang bersifat tetap dan lokasi PKL yang bersifat sementara.

5. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah

Pada bagian ini menjelaskan tugas dan wewenang Pemerintah Daerah terkait pengaturan lokasi PKL dan dukungan terhadap kegiatan PKL di lokasi PKL.

6. Hak dan Kewajiban PKL

Bagian ini menjelaskan hak dan kewajiban PKL yang telah terdaftar pada Organisasi Perangkat Daerah di bidang PKL untuk menempati lokasi usaha PKL.

7. Pembinaan dan Pengawasan

Pada bagian ini diatur fungsi pembinaan dan pengawasan yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka menjamin pelaksanaan penyediaan ruang usaha sesuai dengan tujuan dari Raperda ini.

8. Evaluasi dan Pelaporan

Bagian ini mengatur mengenai evaluasi dan pelaporan terhadap kegiatan usaha PKL di lokasi usaha.

9. Sanksi

10. Ketentuan Peralihan

11. Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

A. SIMPULAN

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pembahasan pada bab-bab sebelumnya:

1. UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku menjamin adanya ruang atau kesempatan bagi warga negara Indonesia untuk mencari penghidupan di berbagai bidang termasuk bidang usaha seperti PKL. Oleh sebab itu, negara sebagai *the obligation holder* memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan warga negara yang dalam hal ini difokuskan pada PKL.
2. Kondisi yang ada di masyarakat saat ini adalah tidak sebandingnya jumlah lokasi usaha PKL dengan jumlah PKL sehingga menimbulkan masalah keterbatasan ruang usaha bagi PKL di Kota Salatiga. Keadaan yang demikian tentunya akan memperkecil kesempatan berusaha bagi warga negara yang pekerjaannya adalah PKL.
3. Sebagai bentuk pemenuhan terhadap kebutuhan fisik ruang usaha PKL di atas, maka dibutuhkan penataan ruang yang strategis untuk mendukung PKL meningkatkan kesejahteraannya. Pada sisi yang sama, Pemerintah memiliki kewenangan konstitusional untuk mengatur penataan ruang yang dimaksud, sehingga pada akhirnya Peraturan Daerah yang mengatur tentang Penyediaan Ruang Usaha Bagi PKL di Kawasan Perkotaan ini akan menjadi dasar hukum bagi Pemerintah

dalam bagian memenuhi kewajibannya sebagai *obligation holder* terhadap hak warga negaranya.

4. Asas efektifitas dan efisiensi dibutuhkan dalam menyusun dan melaksanakan peraturan perundang-undangan seperti peraturan tentang Penyediaan Ruang Usaha Bagi PKL di Kawasan Perkotaan. Ada kebutuhan integrasi peran yang dijalankan legislatif dan eksekutif beserta perangkat OPD yang terkait sehingga kejelasan batas-batas peran dan wewenang dapat dipahami dengan baik oleh setiap pihak yang berwenang.

B. REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan di atas, rekomendasi yang dapat diberikan adalah perlunya penyusunan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Penyediaan Ruang Usaha Bagi PKL di Kawasan Perkotaan. Hal-hal yang perlu dimasukkan dalam pengaturan perundang-undangan terkait penyediaan ruang usaha bagi PKL adalah meliputi:

Pertama, *roadmap* perencanaan dan pengembangan strategis mengenai ruang berusaha PKL yang dalam penyusunannya melibatkan pihak legislatif, eksekutif, dan pemangku kepentingan terkait. Peraturan Daerah yang dimaksud hendaknya dapat mengakomodasi kebutuhan/kepentingan dari berbagai pihak: PKL, Pemerintah Kota Salatiga, dan masyarakat Kota Salatiga secara umum.

Kedua, pengaturan secara kelembagaan mengenai wewenang dan tata cara manajemen PKL yang terkait dengan penyediaan ruang usaha PKL. Penyusunan Peraturan Daerah tersebut hendaknya tidak tumpang tindih dengan peraturan sebelumnya yaitu Perda Kota Salatiga No. 4 tahun 2015 tentang Penataan, Pengelolaan, dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Termasuk juga usulan materi Perda tentang Penyediaan Ruang Usaha PKL

tidak tumpang tindih dengan peraturan Walikota Salatiga yang sedang disusun tentang petunjuk pelaksanaan Perda Kota Salatiga No. 4 tahun 2015. Saat ini petunjuk pelaksanaan Perda kota Salatiga tentang PKL masih mengacu Peraturan Walikota Salatiga No. 18 Tahun 2006 dan Peraturan Walikota Salatiga tersebut merupakan petunjuk pelaksanaan Perda Kota Salatiga sebelumnya (dhi. Perda Kota Salatiga. No 2 tahun 2003 tentang Pedagang Kaki Lima).

Ketiga, anggaran dan pengalokasian anggaran untuk kebutuhan aktivitas yang terkait penyediaan ruang usaha PKL perlu diatur komponen-komponen kebutuhannya, tim penyusun, dan pengaturan distribusi sumber dayanya. Termasuk di dalamnya bagaimana fungsi *monitoring* dan kendali perlu diatur agar akuntabilitas pelaksanaan program/kegiatan dapat terjamin dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Alma, B. (2006). *Kewirausahaan*. Bandung: Alfabeta.
- Chen, M. A. (2007). Rethinking the informal economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment. *DESA Working Paper*(46).
- Indonesia, B.-S. (2018). *Kota salatiga dalam angka 2018*. Salatiga: Biro Pusat Statistik.
- Indonesia, B.-S. (2019). *Kota salatiga dalam angka 2019*. Salatiga: Biro Pusat Statistik.
- Kahfi. (2018, 24 Agustus 2018). Lapsus: Mengangkat derajat sektor informal, *Bisnis.com*. Diunduh dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20180824/9/831131/lapsus-mengangkat-derajat-sektor-informal>
- Kurnia, Titon Slamet, 2015, *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: The Jimly Court 2003-2008*, Bandung: CV. Mandar Maju.
- Lestari, D., Widodo, J., & Dayati, S. (2018). Implementasi kebijakan pentaan, pengelolaan, dan pemberdayaan pedagang kaki lima (pkl) di kota salatiga. *Jurnal Mahasiswa Administrasi Negara (JMAN)*, 2(2), 170-177.
- Mishra, S. C. (2010). Keterbatasan pembuatan kebijakan ekonomi informal di indonesia: Pelajaran dekade ini: Organisasi Perburuhan Internasional.
- Muin, F. (2012). Faktor yang mempengaruhi pendapatan pedagang kaki lima di bojonegoro. *Jurnal Manajemen dan Penelitian Akuntansi*, 6(1).
- Nasution, A. P. (2015). Pemberdayaan sektor ekonomi informal: Suatu tinjauan empiris. *Jurnal Dimensi*, 4(2).
- Noeraini, A. A. (2015). Ekonomi informmal di indonesia, stuatu tinjauan pustaka. *Journal & Proceeding FEB UNSOED*, 5(1).
- Olivia, G. (2018). Oecd: Sektor kerja informal jadi tantangan ketangguhan ekonomi indonesia, *Kontan.co.id*. Diunduh dari <https://nasional.kontan.co.id/news/oecd-sektor-kerja-informal-jadi-tantangan-ketangguhan-ekonomi-indonesia>
- Patty, F. N., & Rita, M. R. (2018). Dinamika usaha pedagang kaki lima di salatiga. *Jurnal Visi Manajemen*, 3(1).
- Purwanti, E. (2015). Kajian pembuatan raperda kota salatiga tentang pedagang kaki lima. *Jurnal Ilmiah Among Makarti*, 8(15).

- Rd. (2019). Razia pkl terus diintensifkan Retrieved 5 November 2019, 2019, Diunduh dari <http://salatiga.go.id/razia-pkl-terus-diintensifkan/>
- Sidiq, F. H. (2019, 11 Juni 2019). Esok, hari terakhir pkl pasar raya ii salatiga berjualan *Posjateng.id*. Diunduh dari <https://www.posjateng.id/warta/esok-hari-terakhir-pkl-pasar-raya-ii-salatiga-berjualan-b1XhD9bCO>
- Sihotang, J. (2018, 24 Juli 2018). Bpjstk incar tenaga sektor informal jadi peserta, *Independensi*. Diunduh dari <https://independensi.com/2018/07/24/bpjstk-incar-tenaga-sektor-informal-jadi-peserta/>
- Sumerta, D., Karimi, K., & Sy, F. (2014). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi pendapatan pedagang kaki lima (pkl) di kota padang (studi kasus di pasar raya). *4*(3), 1-10.
- Yanuasri, A., Sunaryo, B., & Kota. (2015). Karakteristik pedagang kaki lima “pasar tiban” pada koridor pulutan, jalan lingkar salatiga. *Jurnal Pembangunan Wilayah*, *11*(2), 142-153.