

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan suatu wilayah tidak dapat dilepaskan dari konsep pembangunan nasional yang bersifat integral dan komprehensif. Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia dari masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan berlandaskan dengan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri berkeadilan, sejahtera, maju dan kukuh moral dan etikanya.¹

Berkaitan dengan masalah pembangunan dan lingkungan hidup, maka dalam setiap pelaksanaan pembangunan diperlukan suatu perencanaan tata ruang bagi wilayah perkotaan. Perencanaan tata ruang kota yang dimaksud adalah bentuk perencanaan fisik kota yang bertujuan untuk mewujudkan arah pertumbuhan kota. Pengertian tata ruang menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah wujud struktural dan pola ruang.

Perencanaan pembangunan dan penataan kota secara ideal harus memperhatikan berbagai aspek seperti aspek sosial, ekonomi, budaya dan sebagainya. Dikemukakan oleh Eko Budihardjo bahwa dalam suatu masyarakat negara

¹ Irawan dan M. Suparmoko, 1992, *Ekonomika Pembangunan*, BPFE UGM, Yogyakarta, hal.8

berkembang yang sarat dengan perubahan, perencanaan kota sebaiknya merupakan latar yang mampu secara kenyal mewadahi perubahan fungsi dan tuntutan kebutuhan serta perilaku penduduk kotanya.²

Laju pertumbuhan sektor informal kian melonjak bermula saat Indonesia mengalami krisis moneter. Krisis moneter pada Tahun 1988 menimbulkan dampak yang begitu besar bagi negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, yaitu melemahnya perekonomian negara serta banyaknya perusahaan bangkrut hingga menyebabkan PHK/ pemutusan hubungan kerja secara besar-besaran sehingga membuat sebagian masyarakat Indonesia menjadi kehilangan pekerjaan dan memilih jalan pintas yang lebih sederhana dengan menjadi pedagang kaki lima.

Lokasi-lokasi yang sering digunakan pedagang kaki lima untuk berjualan biasanya merupakan lokasi yang ilegal dan area larangan berjualan seperti pedestrian dan ruang terbuka publik karena di anggapnya lokasi tersebut adalah lokasi yang representatif.

Kehadiran pedagang kaki lima di kota besar dapat menjadi salah satu faktor yang menimbulkan persoalan seperti ketertiban lalu lintas, meningkatnya tindak kriminalitas, keamanan, kebersihan kota, kemacetan lalu lintas, hingga terabaikannya hak pengguna pejalan kaki. Persoalan ini timbul akibat pembinaan dan penataan yang tidak komprehensif. Berkali-kali ditertibkan, diatur, dan ditata, namun mereka kembali lagi.

Kota Semarang merupakan salah satu sentra aktivitas perekonomian di Provinsi Jawa Tengah. Salah satu sektor yang cukup aktif secara ekonomi adalah

² Eko Budhardjo, 1997, *Penataan Ruang Kota*, Alumni, Bandung, hal 6

perdagangan informal dimana pelaku utamanya adalah Pedagang Kaki Lima (PKL). Seperti halnya Pemerintah Daerah (Kota/Kabupaten) lainnya di wilayah Provinsi Jawa Tengah, Pemerintah Kota Semarang menerapkan Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur mengenai PKL. Peraturan Daerah ini didasarkan pada pertimbangan bahwa PKL merupakan bagian dari sektor informal yang memberikan kontribusi ekonomis, sosiologi dan nilai-nilai luhur berupa kerja keras, kemandirian, keharmonisan dan kreatifitas kepada masyarakat Kota Semarang.

Salah satu kota yang menghadapi masalah serius mengenai penataan pedagang kaki lima adalah Semarang. Pemerintah Kota Semarang, sejak bergulirnya era reformasi benar-benar mengalami perubahan yang cukup berarti dalam bidang penataan kota. Maraknya pedagang kaki lima yang memenuhi di hampir seluruh lahan Kota Semarang sejak lebih dari lima tahun yang lalu merupakan salah satu tugas berat yang harus dipikul oleh Pemerintah Kota Semarang.

Keberadaan PKL di Kota Semarang merupakan suatu fenomena kegiatan perekonomian rakyat kecil, yang mana mereka berdagang hanya untuk memenuhi kebutuhan pokoknya sehari-hari. PKL ini timbul dari adanya suatu kondisi pembangunan perekonomian dan pendidikan yang tidak merata di Kota Semarang. PKL ini juga timbul dari akibat dari tidak tersedianya lapangan pekerjaan bagi rakyat kecil yang tidak memiliki kemampuan dalam memproduksi. Pemerintah Kota Semarang sebenarnya memiliki tanggung jawab dalam melaksanakan pembangunan bidang pendidikan, bidang perekonomian, dan penyediaan lapangan kerja. Ketentuan ini diatur dalam peraturan perundang-undangan yang tertinggi yaitu Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945. Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

Fenomena PKL ini merupakan imbas dari semakin banyaknya jumlah rakyat miskin di Indonesia. Mereka berdagang karena tidak ada pilihan lain, mereka tidak memiliki kemampuan pendidikan yang memadai, mereka tidak memiliki tingkat pendapatan ekonomi yang baik, dan tidak adanya pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan mereka, sehingga untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari dan untuk membiayai keluarganya ia harus berjualan di jalan. Mereka memilih menjadi PKL karena pekerjaan ini sesuai dengan kemampuan mereka, yaitu modalnya tidak besar, tidak membutuhkan pendidikan yang tinggi, dan mudah untuk dikerjakan.

Di Indonesia belum ada Undang-Undang yang khusus mengatur tentang PKL. Padahal fenomena PKL sudah merupakan permasalahan yang pelik dan juga sudah merupakan permasalahan nasional, karena di setiap kota besar maupun kecil pasti ada PKL. Pengaturan mengenai PKL ini hanya terdapat dalam Perda. Perda ini antara lain mengatur tentang lokasi yang diizinkan untuk berdagang bagi PKL, hak maupun kewajiban PKL, dan lain-lain.

Pertumbuhan PKL yang semakin banyak dan dalam perkembangannya, keberadaan PKL di wilayah Kota Semarang telah menggunakan daerah milik jalan atau fasilitas umum dan sering menimbulkan gangguan ketertiban umum, ketentraman masyarakat, kebersihan lingkungan maupun kelancaran lalu lintas sehingga Pemerintah Kota Semarang melakukan penataan PKL di seluruh wilayah Kota Semarang. Kondisi tersebut dapat dilihat pada lokasi-lokasi tertentu seperti di sepanjang jalan Agus Salim Pasar Johar yang nyaris tanpa aturan, kawasan Simpang Lima samping Plasa Simpang Lima yang berjubel, jalan Patimura dan di bantaran kali Banjir Kanal Barat sepanjang tepi jalan Kokrosono yang telah banyak difungsikan sebagai tempat tinggal.

Pemerintah kota Semarang sebenarnya telah melakukan penataan terhadap pedagang kaki lima dengan membangun los-los di beberapa lokasi seperti los PKL Kokrosono, los PKL Progo, los PKL Pasar waru. Dalam perkembangannya los-los tersebut belum dimanfaatkan oleh para pedagang kaki lima secara optimal. Sebagian besar pedagang kaki lima lebih senang beraktivitas di luar los daripada menempati los yang telah disediakan pemerintah. Kenyataan tersebut menyebabkan penataan pedagang kaki lima belum berjalan secara optimal sesuai yang diharapkan.

Maka dari itu Semarang merupakan salah satu kota besar yang keberadaan PKL-nya telah diakomodasi dan diatur dengan kebijakan pemerintah Kota Semarang tentang penataan pedagang kaki lima diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, Perda ini ditetapkan dalam rangka mengatur dan membina PKL sehingga keberadaannya tidak mengganggu ketertiban. Di dalam perda ini antara lain mengatur mengenai

pengaturan tempat usaha, perijinan, retribusi, hak, kewajiban, dan larangan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan, penyidikan, dan ketentuan pidana terkait dengan pengaturan dan pembinaan PKL.

Pemerintah Kota Semarang juga melakukan pembinaan. Pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang terhadap PKL di seluruh wilayah Kota Semarang dilakukan oleh Satpol PP Kota Semarang. Penataan dan pembinaan yang dilakukan Satpol PP kadang-kadang disalah artikan oleh PKL yang berjualan di wilayah Kota Semarang. PKL mengartikan Penataan dan Pembinaan yang dilakukan Satpol PP sebagai penggusuran secara halus sehingga kadang-kadang memicu konflik antara Satpol PP dengan PKL.

Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Terhadap Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Di Kota Semarang yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja terdapat beberapa kasus yang salah satunya yaitu : Penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) yang mendirikan bangunan permanen yang seharusnya bangunan tersebut dapat dibongkar pasang seperti yang tertera pada Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 pada bab V Pasal 8 yang menjelaskan :

Untuk melakukan kegiatannya. Pedagang Kaki Lima dilarang :

- a. Merombak, menambah, mengubah fungsi dan fasilitas lokasi PKL yang telah disediakan dan atau telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah;
- b. Mendirikan bangunan permanen di lokasi PKL yang telah ditetapkan;
- c. Memindahtangankan ijin tempat usaha PKL kepada pihak lain;

- d. Melakukan kegiatan usaha diluar lokasi PKL yang telah ditetapkan;
- e. Menempati lahan / lokasi PKL yang tidak ditunjuk dan ditetapkan oleh Walikota;
- f. Menenpati lahan / lokasi PKL untuk kegiatan tempat tinggal (hunian).

Adapun data yang berkaitan dengan implementasi program pengaturan dan pembinaan PKL di kota Semarang dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.1
Implementasi Program Pengaturan dan Pembinaan PKL di kota Semarang
Periode Januari – Desember 2016

No.	Tahun	Bulan	Target (kasus)	Realisasi	Kurang
1.	2016	Januari	7	4	3
2.	2016	Pebruari	6	3	3
3.	2016	Maret	7	4	3
4.	2016	April	9	6	3
5.	2016	Mei	8	4	4
6.	2016	Juni	7	3	4
7.	2016	Juli	9	8	1
8.	2016	Agustus	10	8	2
9.	2016	September	8	5	3
10.	2016	Oktober	6	4	2
11.	2016	Nopember	7	6	1
12.	2016	Desember	9	7	2
Jumlah =			93	62	31

Sumber: Seksi Operasi dan Penindakan pada Satuan Polisi Pamong Praja, 2016

Berdasarkan data tersebut di atas program pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima di kota Semarang masih belum optimal dengan belum tercapainya target yang ditentukan, hal tersebut dapat dilihat dari program pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima yang dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kota Semarang pada Tahun 2016 telah menyelesaikan program pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, dari keseluruhan kasus tersebut di atas tidak sesuai

dengan apa yang diharapkan, yaitu jumlah kasus pada Tahun 2016 sebanyak 93 kasus akan tetapi kasus yang diselesaikan hanya sebanyak 62 kasus saja.

Akhir-akhir ini banyak kritikan negatif dari masyarakat terhadap Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam melaksanakan tugas yang berkaitan dengan pembinaan, kesadaran masyarakat dalam mematuhi peraturan-peraturan daerah, dan penertiban-penertiban yang dilakukannya masih terkesan arogan dan tidak humanis sehingga berujung konflik dengan masyarakat yang ditertibkannya, khususnya masyarakat pedagang kaki lima. Kritikan-kritikan tersebut seyogyanya harus segera direspon oleh pimpinan sehingga tidak ada tuntutan pembubaran Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dari masyarakat. Respon yang perlu dilakukan yaitu dengan mengadakan perbaikan-perbaikan dan peningkatan-peningkatan di dalam setiap anggota Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), misalnya yang berkaitan dengan kinerja pegawai, komunikasi antar anggota, maupun komunikasi antara atasan dengan bawahan, dan kemampuan kerja anggota Satuan Polisi Pamong Praja.

Mencermati fenomena tersebut di atas, maka penulis merasa tertarik untuk menyusun ke dalam tesis dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Terhadap Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima”**.

B. Rumusan Masalah

Berpijak pada uraian latar belakang masalah diatas, maka penulis mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 terhadap pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima di Kota Semarang ?
2. Kendala-kendala apa saja yang timbul dalam pelaksanaan pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima di Kota Semarang ?
3. Upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan pengaturan dan pembinaan kaki lima di Kota Semarang ?

C. Tujuan Penulisan

Sedangkan tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Implementasi Pengaturan dan Pembinaan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan Pengaturan dan Pembinaan pedagang kaki lima di Kota Semarang.
3. Untuk mengetahui Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan Pengaturan dan Pembinaan pedagang kaki lima di Kota Semarang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat :

1. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk mengisi dan memperluas khasanah teori di bidang Hukum Adminitrasi Negara/Hukum Tata Negara. Khususnya, pengembangan sistem Adminitrasi Negara/Tata Negara yang mencakup pemahaman secara mendalam terhadap penataan pedagang kaki lima (PKL).

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat memberikan bentuk pola pembinaan bagi pedagang kaki lima (PKL), penegak hukum, dan masyarakat luas. Sehingga buah pikiran tesis ini dapat dijadikan acuan dalam penataan pedagang kaki lima (PKL). Di samping itu hasil penelitian ini diharapkan pengembangannya lebih lanjut melalui pengkajian dan penelitian yang komprehensif.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Peraturan Daerah (Perda)

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.³

³ Irawan Soejito, 1989. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, hal. 1.

Peraturan Daerah adalah peraturan yang di tetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.⁴

Di samping dikenal adanya istilah peraturan, dikenal juga istilah perundang-undangan, untuk itu M. Solly Lubis memberikan pengertian perundang-undangan. Pengertian perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan Negara. Dengan kata lain tata cara mulai perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.⁵

K. Wantjik Saleh memberikan pengertian yang berbeda tentang perundang-undangan, perundang-undangan adalah “Undang-undang dalam arti luas” atau yang dalam ilmu hukum disebut “Undang-undang dalam arti materiil” yaitu segala peraturan yang tertulis yang di buat oleh penguasa (baik pusat maupun daerah) yang mengikat dan berlaku umum, termasuk dalamnya undang-undang darurat, peraturan pemerintah pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, penetapan presiden, peraturan profinsi, peraturan kotamadya, dan lain-lain.⁶

2. Pedagang Kaki Lima

Konsep pedagang kaki lima (PKL) mempunyai pengertian yang sama dengan “*hawker*” yang didefinisikan sebagai orang-orang yang menjajakan barang dan jasa

⁴ Djoko Prakoso, 1985. *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 43.

⁵ *Ibid*

⁶ *Ibid*, hal.43-44.

untuk dijual di tempat yang merupakan ruang untuk kepentingan umum, terutama di pinggir jalan dan trotoar.⁷

Konsep Pemerintah dalam menetapkan suatu kebijakan harus melalui tahap-tahap tertentu. Dengan demikian untuk membuat kebijakan diperlukan suatu proses yang menyertainya. Dijelaskan oleh Solichin Abdul Wahab bahwa membuat kebijakan Pemerintah (*Government Policy*) merupakan suatu proses pembuatan keputusan, karena kebijakan Pemerintah (*public policy*) itu merupakan pengambilan keputusan (*decision making*) dan pengambilan kebijakan (*policy making*) yaitu memilih dan menilai informasi yang ada untuk memecahkan masalah.⁸

Dari beberapa literatur hukum administrasi negara diterangkan bahwa kebijakan negara dapat berbentuk kebijakan yang positif dan kebijakan yang negatif. Dalam bentuk positifnya, kebijakan negara mencakup beberapa bentuk tindakan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu. Sementara dalam bentuk negatifnya, kebijakan negara dapat meliputi keputusan-keputusan untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah pemerintah.⁹

Konsep-konsep pengembangan kota selalu memperhatikan proses maupun akibat mengenai *growth and develop*. Oleh karenanya perencanaan tata kota harus memiliki berbagai alternatif di dalam kebijaksanaan pengembangan kota. Salah satu konsep pengembangan yang konservatif adalah melalui penataan kembali terhadap

⁷ Mc.Gee.T.G and Yeung, Y.M. Hawkers In South East Asian Cities, 1977, *Planning For The Bazaar Economy*, International Development Research Centre, Ottawa, Canada, hal. 51.

⁸ Soedjono D, *Op.cit*, hal.13.

⁹ *Ibid*, hal 17

keadaan yang sudah ada yaitu “*Re-settlement*” atau secara berani mengembangkan suatu fokus baru dipinggiran kota sebagai suatu satelit.¹⁰

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang tentang Penataan Ruang, disebutkan bahwa : Proses dan prosedur penyusunan tata ruang wilayah nasional yang meliputi rencana tata ruang wilayah Propinsi dan rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota dilakukan secara terarah dan terpadu. Sedangkan pemanfaatan ruang adalah serangkaian program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang memanfaatkan ruang menurut jangka waktu tertentu yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.

Konsep pedagang kaki lima secara sederhana dapat diartikan sebagai salah satu usaha sektor informal yang dilakukan oleh anggota masyarakat guna memenuhi kebutuhan hidupnya.¹¹

Ada pula yang menyebut pedagang kaki lima dengan istilah wira kelana. Pengertian pedagang kaki lima secara yuridis dapat ditemukan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. disebutkan dalam Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima:

“Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disebut PKL adalah pedagang yang di dalam usahanya mempergunakan sarana dan atau perlengkapan yang mudah

¹⁰ B. Restu Cipto Handoyo, 1995, *Aspek-Aspek Hukum Administrasi Negara dalam Penataan Ruang*, Atmajaya, Yogyakarta. hal 34.

¹¹ Sarastri Wilonoyudho, 2000, *Menata Pedagang Kaki Lima*, artikel wacana mahasiswa Suara Merdeka.

dibongkar pasang/dipindahkan dan atau mempergunakan tempat usaha yang menempati tanah yang dikuasai Pemerintah Daerah dan atau pihak lain”

Pedagang kaki lima pada dasarnya merupakan salah satu pelaku usaha sektor informal yang ikut mewarnai kegiatan ekonomi dan tidak dapat dipisahkan dari kompleksitas pembangunan manual, yang keberadaannya mampu memperluas lapangan pekerjaan. Pedagang kaki lima ini berkembang luas dan pesat terutama sekali di daerah perkotaan baik berupa pedagang makanan dan minuman, barang-barang bekas, jasa dan lain sebagainya. Sektor informal ini lahir karena keterdesakan mereka untuk berperan dalam sector formal disebabkan ketidakmampuan untuk bersaing dengan masyarakat lainnya di sektor formal.

Pedagang kaki lima pada kehidupan sehari-hari banyak menempati daerah-daerah yang cukup strategis dalam mengembangkan aktifitasnya dengan cara menawarkan barang/jasa usahanya baik dalam bentuk tenda (sistem bongkar pasang) gerobak, pasar krempyeng, los terbuka maupun kios-kios.

Keberadaan pedagang kaki lima di kota-kota besar secara tidak langsung telah membantu Pemerintah dalam mengatasi pengangguran (menyerap tenaga kerja) dengan menciptakan lapangan pekerjaan baik bagi diri mereka sendiri maupun orang lain.

Dikemukakan oleh Pahlawansyah bahwa pedagang kaki lima merupakan bagian yang tak terpisahkan dari ekonomi kerakyatan, pedagang kaki lima menjadi alternatif usaha yang sangat lentur seperti halnya bidang usaha dalam kemasan

ekonomi kerakyatan lainnya. Kelenturan itu terutama pada saat krisis ekonomi, kegiatan ekonomi ini mampu bertahan.¹²

3. Kebijakan Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima

Kebijakan secara etimologi dapat diartikan sebagai tindakan untuk bertindak.¹³ Kebijakan menurut kamus besar Bahasa Indonesia adalah ; Serangkaian konsep dan asas yang menjadi dasar rencana pelaksanaan kepemimpinan dan cara bertindak.¹⁴ Kebijakan merupakan terjemahan dari *policy* yang berarti suatu unit rencana yang dipergunakan sebagai dasar untuk membuat keputusan khususnya di dalam bidang politik, ekonomi, bisnis dan lain-lain.

Istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.¹⁵

Anderson mengklasifikasikan kebijakan, *policy*, menjadi dua, yakni substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang seharusnya dikerjakan oleh pemerintah, sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.¹⁶

Dirumuskan oleh James E. Anderson mengenai kebijakan sebagai : perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi Pemerintah) atau serangkaian aktor

¹² Media Semarang, *Op.cit*, hal 13.

¹³ Solichin Abdul Wahab, 1991, *Analisis Kebijaksanaan dan Formulasi ke Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, hsl 12

¹⁴ Depdikbud, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal 115

¹⁵ Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hal 158

¹⁶ Hanif Nurcholis, *Ibid*.

dalam suatu bidang kegiatan¹⁷. Dalam ilmu-ilmu sosial, kebijakan diartikan sebagai dasar-dasar haluan untuk menentukan langkahlangkah atau tindakan-tindakan dalam mencapai suatu tujuan tertentu.¹⁸

Menurut Anderson kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.¹⁹

4. Pedagang Kaki Lima (PKL) Dalam Perspektif Islam

Dalam beberapa literatur fiqh klasik yang saya telusuri terdapat keseragaman sikap dalam kebolehan penggunaan sarana umum untuk kepentingan pribadi selama tidak mengganggu kepentingan umum, sebagaimana terdapat dalam kitab *Asna al-Matholib* karya Syeikh Isma'il ibnu Muqri al-Yamani, menyatakan : pertama : boleh berdagang di pinggir dengan syarat tidak mengganggu pengguna jalan, kedua : pedagang tidak membutuhkan izin dari penguasa karena adanya kesepakatan masyarakat. Jika dua poin ini kita tarik dalam nuansa keIndonesiaan, bisa dimaknai dengan kesepakatan masyarakat telah diwakili oleh DPR/MPR. Sebagai wakil rakyat, DPR/MPR telah mengatur masalah ini dalam UU No. 26 Tahun 2007 Pasal 61 tentang Penataan Ruang. Pasal tersebut menyebutkan bahwa “Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan, memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang, mematuhi ketentuan yang telah ditetapkan dalam persyaratan izin

¹⁷ *Ibid*, hal 12

¹⁸ Oberlin Silalahi, 1989, *Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara*. Liberty, Yogyakarta, Hal 1

¹⁹ *Ibid*, hal 14

pemanfaatan ruang, dan memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan perundang-perundangan dinyatakan sebagai milik umum”.

Oleh karena itu, PKL harus meminta dan mendapatkan izin dari pemerintah. Terkait hal ini seharusnya tiap-tiap pemerintah daerah memiliki undang-undang yang mengatur PKL, untuk melindungi kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Sebagai langkah untuk merumuskan dan (atau) menetapkan undang-undang.

Kebijakan seorang Imam (pemimpin) atas rakyatnya itu berazaskan pada maslahat. Imam Asy-Syatibi menjelaskan kemaslahatan didasarkan pada lima pilar utama, yaitu : penjagaan pada agama, jiwa, keturunan, harga diri dan harta (pekerjaan termasuk didalamnya). Dari sini dapat diambil kesimpulan bahwa pemerintah pusat ataupun daerah seyogyanya dalam merumuskan dan (atau) menetapkan undang-undang PKL mempertimbangkan hak-hak mereka untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak.

Selain itu, para PKL hanyalah bagian kecil dari penggerak roda perekonomian, yang disadari atau tidak ternyata PKL juga turut menekan angka pengangguran di Negeri ini. Kita harus mengakui bahwa penghasilan yang minim itu mereka dapatkan setelah mereka mencoba dari satu tempat ke tempat lainnya. Seandainya ada pekerjaan lain yang lebih menjanjikan, tentu mereka akan pindah profesi dengan senang hati.

Tujuan manusia mencari harta antara lain memenuhi fitrah dan nafsunya, mencukupi diri dan keluarga, membantu masyarakat dan mencari keridhaan Allah SWT, sebenarnya mencari harta merupakan fitrah manusia sejak diciptakan, tetapi

dalam memenuhi tuntunan nafsunya harus dikendalikan dengan batasan syaria'ah dan menggunakan cara yang sesuai aturan-aturan syari'ah. Seperti dalam Al-Qur'an surat Al-Hadid ayat 5-7, yang artinya :

“Kepunyaan-Nya-lah kerajaan langit dan bumi. dan kepada Allah-lah dikembalikan segala urusan. Dialah yang memasukkan malam ke dalam siang dan memasukkan siang ke dalam malam dan Dia Maha mengetahui segala isi hati. Berimanlah kamu kepada Allah dan Rasul-Nya dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya. Maka orang-orang yang beriman di antara kamu dan menafkahkan (sebagian) dari hartanya memperoleh pahala yang besar”.²⁰

Harta dapat di peroleh melalui perdagangan, kemitraan, sewa, keahlian dan sebagainya. sebelum menjadi Nabi, Muhammad SAW dalam memperoleh modal dari janda kaya dan anak-anak yatim yang tidak dapat menjalankan sendiri bisnisnya berdasarkan prinsip kerjasama. Hal ini terjadi karena Nabi Muhammad sebagai orang yang jujur dan dapat dipercaya.²¹

Rasulullah SAW menganjurkan kita untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari dengan jalan yang halal, karena sesungguhnya hal terbaik yang dimakan oleh seseorang adalah apa yang dia dapat dari hasil usahanya sendiri dan untuk anaknya serta keluarganya. Sesuai dengan sabda Rasulullah SAW, yang artinya :

“Dari Miqdam bin Ma'dikarib Az-Zubaidi, dari Rasulullah SAW bersabda :“ tidaklah seseorang mendapatkan sesuatu yang lebih baik daripada yang ia dapat dari hasil usahanya sendiri. Dan apa yang dinafkahkan oleh

²⁰ Depag RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 2010. Sinar Baru Algasindo, Bandung, Cet. ke-4, hal.430.

²¹ M. Suyanto, *Op.Cit*, hal. 174.

seseorang untuk dirinya, keluarganya anaknya, dan pelayannya adalah (bernilai) sedekah”²²

Rasulullah SAW menganjurkan kita untuk berhati-hati dalam berdagang agar berbuat baik dalam berdagang dan jauh dari kecurangan. Tidak semua usaha perdagangan dibolehkan, banyak darinya yang tidak dibenarkan oleh agama, baik karena cara-cara pelaksanaannya atau pun jenis barang yang diperdagangkannya. Sesuai dengan sabda Nabi Muhammad SAW, yang artinya :

”Dari Rifa’ah, ia berkata, ” Rasulullah SAW bersabda, ”Sesungguhnya para pedagang akan dibangkitkan pada hari kiamat kelak sebagai orang yang banyak melakukan kejahatan, kecuali orang yang bertaqwa kepada Allah, berbuat baik lah dan jujur (dalam perkataannya)”²³

Membuka usaha dengan jalan yang halal sangat terpuji, tidak merugikan orang lain, sesuai dengan syari’at-syari’at Islam. Apabila kita menginginkan kesejahteraan dunia dan akhirat, maka nafkahkanlah sebagian harta kita di jalan Allah karena apa yang kita dapat di muka bumi ini semua datangnya dari Allah SWT.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis. Dalam kaitannya dengan jenis penelitian yang dilaksanakan adalah penelitian hukum sosiologis karena beranjak dari

²² Muhammad Nashiruddin, 2007, Al-Albani, *Sahih Sunan Ibnu Majah*, Pustaka Azzam, Jakarta, cet-1, hal. 294.

²³ Muhammad Nashiruddin Al-Albani, *Op.Cit*, hal. 297.

adanya kesenjangan asas/norma hukum yang kabur dan kekosongan norma dalam pengaturan penataan pedagang kaki lima (PKL).

Penelitian hukum sosiologis adalah merupakan penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang, serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan dan implementasinya.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum sosiologis karena meneliti ketentuan mengenai penataan pedagang kaki lima (PKL), di samping itu penelitian ini ditunjang pula dengan penelitian hukum empiris.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian adalah usaha atau pekerjaan untuk mencari kembali yang dilakukan dengan suatu metode tertentu dengan cara hati-hati, sistematis serta sempurna terhadap permasalahan, sehingga dapat digunakan untuk menyelesaikan atau menjawab problemnya.²⁴

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya,

²⁴ Joko P. Subagyo, 1997, *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek*. Rineka Cipta, Jakarta, hal. 2.

kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian yang ditimbulkan di dalam gejala yang bersangkutan.²⁵

Keberhasilan terhadap suatu penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang dipergunakan dalam penelitian.

Dilihat dari spesifikasinya, penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu menggambarkan semua gejala dan fakta serta menganalisis permasalahan yang ada sekarang²⁶, berkaitan dengan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Semarang.

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data ini diperoleh dari hasil penelitian di lapangan yang dilakukan dengan wawancara, dalam hal ini Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang, dan Pedagang Kaki Lima (PKL).

b. Data Sekunder

Data ini diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dan bahan-bahan hukum yang terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

- a) Data yang diperoleh bersumber dari lapangan dan menganalisis Peraturan-peraturan Pemerintah seperti Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang terkait peran Satuan Polisi Pamong Praja.

Bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

²⁵ Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hal. 43.

²⁶ Winarno Surakhmad, 1978, *Dasar dan Teknik Research*, Tarsito, Bandung, hal. 132.

- Undang-Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Jo Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015;
- Undang-Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima;
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 tahun 2001 tentang Larangan Berjualan bagi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Lokasi Tertentu.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer meliputi buku-buku hukum, laporan-laporan, dokumen-dokumen, majalah, peraturan perundang-undangan, dan sumber lainnya.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder meliputi kamus, ensiklopedia, internet, dan sebagainya.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data akan dapat dilakukan dengan baik, jika tahap sebelumnya sudah dilakukan persiapan secara matang. Sebelum melakukan pengumpulan data ke lapangan, maka hal-hal yang perlu dipersiapkan atau disediakan adalah surat izin

penelitian, pedoman wawancara, alat tulis menulis dan lain-lain yang dianggap penting.²⁷

Pengumpulan data ini dilakukan melalui tahap-tahap penelitian antara lain sebagai berikut :

a. Studi Kepustakaan (*library research*)

Studi kepustakaan ini dilakukan untuk mendapatkan atau mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, asas-asas dan hasil-hasil pemikiran lainnya yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.

b. Observasi (*field research*)

Observasi adalah pengamatan serta pencatatan secara sistematis yang ditujukan dalam rangka penelitian untuk mendapatkan data.

Dalam hal ini pengamatan yang dilakukan untuk mengetahui Implementasi Penegakan Peraturan Daerah Kota Semarang, kendala-kendala yang dihadapi dalam Penegakan Peraturan Daerah Kota Semarang, serta upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala dalam Penegakan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 terhadap Pengaturan dan Penataan Pedagang Kaki Lima.

c. Wawancara.

Wawancara dilakukan dengan cara bebas terpimpin, artinya sebelum wawancara peneliti mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan, namun demikian tidak mengurangi kebebasan dalam proses wawancara. Sampel dalam wawancara diambil secara *Purposive Sampling*, yang bertujuan untuk mengumpulkan data

²⁷ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 49.

dan informasi dari pihak yang mengetahui tentang Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Semarang yang dilakukan kepada : Kepala Satpol PP atau Pejabat, Staf Pegawai di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang serta Pedagang Kaki Lima yang bebas dipilih oleh peneliti (*Purposive Sampling*) . Untuk keamanan dan privasi informan maka nama informan tidak dicantumkan ataupun hanya menyantumkan nama julukan.

5. Analisis Data (*Desakriptif Kualitatif*)

Menurut Nazir, metode deskriptif merupakan suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.²⁸ Sedangkan menurut Sugiyono, menyatakan bahwa metode deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menggambarkan atau menganalisis suatu hasil penelitian tetapi tidak digunakan untuk membuat kesimpulan yang lebih luas.²⁹ Menurut Whitney, metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat.³⁰

Terhadap suatu penelitian sangat diperlukan suatu analisis data yang berguna untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian dengan menggunakan

²⁸ M. Nazir, 1988, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal.42.

²⁹ Sugiyono, 2005, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, hal. 37.

³⁰ Whitney, 1960, *The Element Of Research*, Prentice-Hall, Inc, New York, hal. 96.

metode kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas atau fenomena sosial yang bersifat unik dan kompleks. Padanya terdapat regularitas atau pola tertentu, namun penuh dengan variasi (keragaman).³¹

Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.³² Sedangkan metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.³³

Data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) dan data primer yang diperoleh dari penelitian lapangan (*field research*) kemudian disusun secara berurutan dan sistematis dan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif, yaitu untuk memperoleh gambaran tentang pokok permasalahan dengan menggunakan metode berfikir deduktif, yaitu cara berfikir yang dimulai dari hal-hal yang bersifat umum untuk selanjutnya menuju kepada hal-hal yang bersifat khusus dalam menjawab segala permasalahan yang ada dalam suatu penelitian.

G. Sistematika Penulisan

Agar hasil penelitian ini nantinya dapat dipahami secara benar, maka dalam penyusunannya perlu dilakukan secara runtut dan sistematis. Adapun sistematika penulisan tesis ini dapat diuraikan sebagai berikut :

³¹ Burhan Bungin, 2003, *Analisa Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis Kearah Penguasaan Modal Aplikasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 53.

³² Lexy J. Moleong, 2004, *Metode Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 103.

³³ *Ibid*, hal. 3.

Bab I : Pendahuluan

Yang menguraikan tentang Latar Belakang Masalah; Rumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Manfaat Penelitian; Kerangka Konseptual; Metode Penelitian; dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Yang menguraikan tentang Pengertian Implementasi; Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah; Tinjauan Umum tentang Pedagang Kaki Lima.

Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Yang menjelaskan hasil penelitian beserta pembahasannya meliputi Deskripsi Polisi Pamong Praja; Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Terhadap Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Semarang; Kendala-kendala Yang Timbul Dalam Pelaksanaan Penataan PKL di Kota Semarang; dan Upaya-upaya Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Kota Semarang Untuk Mengatasi Kendala-kendala Yang Timbul Dalam Pelaksanaan Penataan PKL di Kota Semarang.

Bab IV : Penutup

Berisikan Simpulan dan Saran dari hasil penelitian.