

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan salah satu Pelaku sektor informal yang membutuhkan perhatian lebih dari Pemerintah. Walaupun beberapa kelompok terorganisir di sektor ini (seperti misalnya pedagang asongan) cenderung memiliki jiwa wiraswasta atau bahkan pendapatan yang cukup tinggi, namun secara umum sektor informal acapkali dipandang sebagai usaha bermodal kecil yang masih rentan, sulit memperoleh keuntungan, dengan akses pasar yang terbatas serta rendahnya standar hidup para pekerjanya. PKL merupakan salah satu mesin penggerak roda perekonomian kota, namun disisi lain PKL menjadi suatu permasalahan yang membutuhkan suatu penanganan yang cukup rumit.¹

Keberadaan PKL telah membuka lapangan pekerjaan sehingga angka pengangguran dapat ditekan dan keberadaannya dibutuhkan oleh masyarakat kelas bawah karena harga yang relative lebih murah dari took atau restoran modern. Namun keberadaan PKL selain menguntungkan juga mendatangkan permasalahan baru. Kegiatan para PKL dianggap sebagai kegiatan liar karena penggunaan ruang tidak sesuai dengan peruntukan untuk pejalan kaki sehingga mengganggu kepentingan umum. Seperti

¹ Dayat Limbong, 2006 *“Penataan Lahan Usaha PK-5: Ketertiban VS Kelangsungan hidup”*, Yogyakarta, hal 1- 3.

kegiatan PKL yang menggunakan trotoar dan jalan atau badan jalan sebagai tempat berdagang, pemasangan reklame yang sembarangan, perilaku buang sampah sembarangan dan menyebrang jalan sembarangan serta parkir sembarangan juga mejadi permasalahan di Kabupaten Jember.

Bahwasanya permasalahan PKL telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Jember sesuai dengan pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dicantumkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwasanya Pemerintahan daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berkaitan dengan permasalahan PKL, pihak Pemerintahan Kabupaten Jember mengeluarkan peraturan daerah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedagang Kaki Lima. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwasanya setiap Pedagang Kaki Lima yang melakukan kegiatan usaha wajib memiliki izin lokasi PKL. Bahwasanya PKL yang membuka usaha harus memperhatikan ketertiban, keamanan, kenyamanan dan kebersihan di lingkungan sekitarnya. Sekarang bagaimana implementasi peraturan tersebut dapat dilaksanakan oleh pemerintahan daerah kepada masyarakat khususnya dalam hal ini PKL.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, “Negara Indonesia merupakan negara hukum”. Konsekuensi negara Indonesia sebagai negara Hukum adalah

mengimplementasikan peraturan yang sudah ada dan berlaku untuk menciptakan kondisi ketatanegaraan yang kondusif dan transparansi demi terwujudnya tujuan negara yaitu mensejahterakan masyarakat.

Hukum sebagai hasil dari produk politik terdapat kelemahan yang mana antara teori dan praktek berbeda, adanya ketidakpaduan antara keadaan yang diharapkan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) menimbulkan tanda tanya mengenai apa yang sebenarnya menjadi permasalahan hukum dari segi normatif, sehingga terjadi penerapan hukum yang tidak berfungsi sebagaimana mestinya atau justru hanya menimbulkan konflik yang menyebabkan ketidakadilan, ketidaktertiban, dan ketidakpastian hukum dalam masyarakat yang justru bertentangan dengan cita-cita hukum itu sendiri.²

Alih fungsi trotoar menjadi sebuah titik perniagaan baik itu lapak PKL maupun warung – warung semipermanen dapat mengakibatkan kemacetan lalu lintas di sekitarnya. Para pejalan kaki menjadi merasa tidak nyaman apabila harus berjalan di trotoar yang menjadi sebuah titik perniagaan. Kemungkinan mereka harus berebutan trotoar dengan para pembeli yang berkerumun di lapak PKL maupun warung – warung semipermanen tersebut. Alhasil, para pejalan kaki pun kemudian memilih untuk melintas di badan jalan daripada harus naik turun antara trotoar dan badan jalan. Padahal, terkadang badan jalan yang akan mereka lalui juga

² Diktat Perkuliahan Fanny Tanuwijaya. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Universitas Jember. Hlm.30

dijejali kendaraan bermotor milik para pembeli. Hal ini tentu dapat membahayakan keselamatan mereka karena berada langsung pada satu area dengan para pengguna jalan yang notabene menggunakan kendaraan bermotor.

Pada Pasal 5 dan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa (1) Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pada Pasal 20 menjelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Selanjutnya Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pemerintah daerah meliputi hal-hal sebagai berikut.

1. Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan Pemerintah menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Otonomi seluas-luasnya sesuai dengan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintah Daerah melaksanakan urusan pemerintah konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasar atas asas tugas pembantuan.
3. Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan Pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada Gubernur dan Bupati atau Walikota, dibiayai oleh APBN.

Keberadaan pedagang kaki lima saat ini memunculkan permasalahan sosial dan lingkungan berkaitan dengan masalah perizinan, kebersihan, keindahan, ketertiban, dan bentuk sebuah bangunan yang

dibuat permanen.³ Sehingga pemerintah perlu adanya kebijakan yang mengatur lebih khusus terkait pedagang kaki lima tersebut menurut daerah kekuasaannya yang tidak bertentangan dengan peraturan yang di atasnya. Pada saat ini di karenakan kebijakan publik mengenai pedagang kaki lima merupakan segala hal yang di putuskan oleh pemerintah daerah. Definisi ini menunjukkan bagaimana pemerintah daerah memiliki otoritas untuk membuat kebijakan yang bersifat mengikat dan di patuhi oleh semua masyarakat. Kaitannya dengan permasalahan pedagang kaki lima pemerintah daerah kabupaten Jember melakukan tindakan yaitu mengeluarkan peraturan daerah kabupaten Jember nomor 6 tahun 2008 tentang pedagan kaki lima.

Pada Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2008 Pedagang Kaki Lima pada Pasal 9 bahwa Setiap PKL dilarang :

- a. membuat bangunan tempat usaha yang bersifat permanen ;
- b. menggunakan lahan melebihi ketentuan yang diizinkan;
- c. melakukan kegiatan usaha dengan cara merusak dan atau mengubah fasilitas umum;
- d. melakukan kegiatan usaha yang dilarang oleh peraturan perundangan– undangan;
- e. melakukan kegiatan usaha dengan menggunakan kendaraan bermotor.

³ <https://anggisdesandraputra.blogspot.com/2017/04makalah-tentang-pedagang-kaki-lima.html>, diakses tanggal 24 agustus 2023.

Di kabupaten Jember permasalahan PKL menjadi permasalahan yang bertahun-tahun tidak tuntas yang dalam hal ini disebabkan oleh masyarakat yang berwirausaha di trotoar seperti menjual es buah, menjual nasi, menjual buah-buahan, tempat jasa potong rambut dan lain sebagainya. Dalam hal ini kita harus cermat, apakah proses perizinan pemanfaatan tanah milik negara oleh pedagang kaki lima ini memiliki pertentangan apa tidak dengan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 tahun 2008 Tentang Pedagang Kaki Lima) kabupaten Jember.

Dikarenakan ada beberapa para pedagang kaki lima (PKL) yang mendirikan sebuah bangunan yang permanen untuk usahanya. Padahal jika dilihat dari peraturan daerah (perda) kabupaten Jember nomor 6 tahun 2008 tentang pedagang kaki lima dijelaskan bahwa: “pedagang kaki lima adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usahanya dalam jangka waktu tertentu dan bersifat sementara difasilitas umum, dengan menggunakan sarana berdagang yang mudah dibongkar pasang dan dipindahkan”.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, “Negara Indonesia merupakan negara hukum”.² Konsekuensi negara Indonesia sebagai negara Hukum adalah mengimplementasikan peraturan yang sudah ada dan berlaku untuk menciptakan kondisi ketatanegaraan yang kondusif dan transparansi demi terwujudnya tujuan negara yaitu mensejahterakan masyarakat. Hukum sebagai hasil dari produk politik terdapat kelemahan yang mana antara teori dan praktek berbeda, adanya ketidakpaduan antara keadaan yang

diharapkan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) menimbulkan tanda tanya mengenai apa yang sebenarnya menjadi permasalahan hukum dari segi normatif, sehingga terjadi penerapan hukum yang tidak berfungsi sebagaimana mestinya atau justru hanya menimbulkan konflik yang menyebabkan ketidakadilan, ketidaktertiban, dan ketidakpastian hukum dalam masyarakat yang justru bertentangan dengan cita-cita hukum itu sendiri.⁴

Permasalahan izin masuk dalam ranah Hukum Administrasi Negara yang memiliki tugas-tugas administrasi meliputi kegiatan mengidentifikasi kebutuhan, mendefinisikan kembali serta menginterpretasi dan dan pelayanan. Untuk itu perlunya mempelajari Hukum Administrasi Negara yang mencakup urusan sebagai berikut:

- a. Merencanakan dan merumuskan kebijakan publik pemerintah (*formulation of policy*), dan
- b. Melaksanakan kebijakan politik yang telah ditetapkan oleh pemerintah dengan cara:
- c. menyusun organisasi dengan menyiapkan alat- alat yang diperlukan, dan
- d. Memimpin organisasi agar tercapai tujuan Fungsi Hukum Administrasi Negara adalah sebagai berikut:
 - a. Mengatur penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan/Negara.

⁴ Diktat Perkuliahan Fanny Tanuwijaya. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Universitas Jember. Hlm.30

- b. Melindungi hak-hak rakyat (Hak Asasi Manusia) 3. Mengatur sistem pengawasan partisipasi rakyat terhadap jalannya penyelenggaraan Administrasi Negara atau Pemerintahan.⁵

Sesuai dengan asas negara hukum (*recht staat*), maka semua tindakan hukum (*recht handelingen*) baik yang menyangkut kewenangan, substansi maupun prosedur harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk membahas permasalahan yang timbul dalam suatu karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul dari permasalahan yaitu **“TINJAUAN YURIDIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENANGANAN PERIZINAN PEDAGANG KAKI LIMA DI WILAYAH KABUPATEN JEMBER BERDASARKAN PERDA NOMOR 06 TAHUN 2008 TENTANG PEDAGANG KAKI LIMA DI KABUPATEN JEMBER”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat di jadikan rumusan masalah sebagai berikut : Bagaimana Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Jember Dalam Menangani Pedagang Kaki Lima Yang Tidak Memiliki Perizinan Dala Menjalankan Usahanya?

⁵ Catatan Perkuliahan 2010. Widodo Ekatjahjana. Pengantar Hukum Indonesia. Fakultas Hukum, Universitas Jember.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini ialah untuk mengetahui Tentang kebijakan Pemerintah Kabupaten Jember dalam penanganan Pedagang Kaki Lima Di Wilayah Kabupaten Jember Berdasarkan Perda Jember Nomor 06 Tahun 2008 Tentang Pedagang Kaki Lima Di Kabupaten Jember Untuk Mengetahui Apakah Kabupaten Jember Sudah Mengimplementasikan Penegakan hukum mengenai perizinan Bagi Pedagang Kaki Lima.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang di harapkan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis, diharapkan penelitian ini dapat menunjang perkembangan ilmu pengetahuan dibidang hukum, khususnya berkaitan dengan Kebijakan Pemerintah Kabupaten Jember Terhadap Tentang Mekanisme Perizinan Pedagang Kaki Lima Di Wilayah Kabupaten Jember Berdasarkan Perda Jember Nomor 06 Tahun 2008 Tentang Pedagang Kaki Lima Di Kabupaten Jember Serta bagaimana kebijakan pemerintah kabupaten jember dalam penanganan pedagang kaki lima di Kabupaten Jember.
2. Manfaat Praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi para pihak untuk melaksanakan penerapan hukum yang berkaitan dengan Kebijakan Pemerintah Kabupaten Jember Terhadap Pedagang Kaki Lima Yang tidak memiliki izin lahan jualan di area pinggir jalan trotoar sekitar kota kabupaten jember.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Berdasarkan penelitian hukum yang dilakukan memiliki beberapa pendekatan yang mana pendekatan tersebut akan membantu penelitian dalam memperoleh informasi mengenai permasalahan yang diperoleh dengan apa yang terjadi dan dicari jawabannya melalui pendekatan tersebut.

Berdasarkan ketentuan diatas pendekatan yang digunakan penulis ini adalah pendekatan :

- a. **Perundang-Undangan (*Statue Approach*)**, yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁶
- b. **Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)** biasanya digunakan untuk mengurai dan menganalisis permasalahan penelitian yang beranjak dari adanya norma kosong. Artinya dalam sistem hukum yang sedang berlaku tidak atau belum ada norma dari suatu Peraturan Perundang – undangan yang dapat di terapkan pada peristiwa hukum atau sengketa hukum konkret.⁷

1.5.2 Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif disebut dengan

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Hlm.93

⁷ *Ibid*, Hlm. 155

istilah penelitian kepustakaan. Dinamakan penelitian kepustakaan karena dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder saja.

1.5.3 Bahan Hukum

Berdasarkan metode pendekatan yang dipilih yaitu metode penelitian hukum sosiologis maka peneliti menggunakan sumber data primer sebagai data utama dan sekunder sebagai data pendukung. Karena peneliti memerlukan data secara langsung oleh karena itu bahan hukum primer sangat diperlukan. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

1. Penelitian Hukum Normatif, ialah penelitian hukum yang mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian.
2. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan cara membaca, mengutip dan menelaah peraturan perundang-undangan, dokumen, buku, dan literatur lain yang akan dibahas yang terdiri dari :

- a. Bahan Hukum Primer yaitu asas-asas hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Bahan-bahan tersebut adalah:

1. Undang – Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

3. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Pedagang Kaki Lima

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer.

c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi, petunjuk maupun penjelasan tentang bahan hukum sekunder, antara lain berupa :

- 1) Buku literatur, buku-buku dan jurnal yang menunjang dalam penulisan skripsi ini;
- 2) Hasil karya ilmiah penelitian hukum terdahulu;
- 3) Internet dan
- 4) Pendapat-pendapat.

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Teknik pengambilan bahan hukum penulisan ini menggunakan pengumpulan data normatif yang bersumber dari bahan hukum primer maupun sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu penulis melakukan bahan – bahan hukum dari berbagai Peraturan Perundang – undangan, buku-buku, artikel, jurnal ilmiah, makalah, hasil penelitian pakar hukum, dan koran

serta melakukan browsing internet mengenai segala hal yang terkait dengan permasalahan di atas, kemudian menganalisis dan dituangkan dengan cara menggunakan kalimat sehingga pembaca lebih mudah untuk memahami penelitian ini.

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum ini dianalisis dengan menggunakan analisis hukum kualitatif bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat, sedangkan jalan pemikiran yang digunakan dalam menganalisis bahan hukum memakai “metode deduktif yaitu memperoleh gambaran dengan menarik pengetahuan dari hal-hal yang bersifat umum guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus”.

