

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1. Pemerintahan Daerah**

Perubahan ke 4 (empat) UUD 1945 menyatakan jelas mengenai bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (1) berbunyi :

“ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang”.

Sedang Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa:

“pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.

Definisi Pemerintahan Daerah di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah :

Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

## **2. 2 Pengertian Pedagang Kaki Lima(PKL)**

Pedagang Kaki Lima dikategorikan sebagai jenis pekerjaan yang penting dan relatif khas khususnya sebagai usaha kecil-kecilan yang kurang teratur. Istilah Pedagang Kaki Lima (PKL) sendiri mengarah pada konotasi pedagang barang dagangan dengan menggelar tikar di pinggir jalan, atau di muka-muka toko yang dianggap strategis.

Latar belakang seseorang menjadi Pedagang Kaki Lima (PKL) menurut Alisjahbana adalah karena:

- a. Terpaksa karena tidak ada pekerjaan lain, terpaksa karena tidak mendapatkan pekerjaan di sektor formal, terpaksa harus mencukupi kebutuhan hidup diri dan keluarganya, terpaksa karena tidak mempunyai tempat yang layak untuk membuka usaha, dan terpaksa karena tidak

mempunyai bekal pendidikan dan modal yang cukup untuk membuka usaha formal;

- b. Ingin mencari rejeki yang halal daripada harus menadahkan tangan, merampok atau berbuat kriminal lain;
- c. Ingin mandiri dan tidak bergantung pada orang lain, termasuk tidak bergantung pada orang tua;
- d. Ingin menghidupi keluarga, memperbaiki taraf hidup, bukan hanya sekadar pekerjaan sambilan;
- e. Karena di desa sudah sulit mencari penghasilan.

PKL termasuk kedalam lapangan pekerjaan sektor informal yang merupakan unit berskala kecil di dalam produksi dan distribusi barang-barang dan yang memasuki sektor itu terutama bertujuan untuk mencari kesempatan kerja dan pendapatan daripada memperoleh keuntungan yang besar.

istilah kaki lima merupakan lantai yang diberi atap sebagai penghubung rumah dengan rumah, arti yang kedua yaitu lantai atau tangga dimuka pintu atau tepi jalan. Arti yang kedua ini lebih merujuk bagi bagian depan rumah toko, dimana dijamin silam telah terjadi kesepakatan antara perencana kota bahwa bagian depan dari toko lebarnya harus sekitar lima kaki dan diwajibkan dijadikan suatu jalur dimana pejalan kaki dapat melintas.<sup>1</sup>

istilah PKL merupakan peninggalan dari zaman penjajahan inggris. Istilah ini diambil dari ukuran lebar trotoar diukur dengan feet atau dalam bahasa Indonesia

---

<sup>1</sup>W.J.S. Poerwadarminta, 1976, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm.532

diterjemahkan sebagai kaki yaitu kira-kira 31 cm, sedangkan lebar trotoar lima kaki atau 1,5 m lebih sedikit.<sup>2</sup>

pedagang kaki lima yaitu pedagang kecil yang berjualan disuatu tempat umum seperti tepi jalan, taman-taman, emper-emper toko atau lokasi yang bukan milik mereka tanpa adanya surat izin usaha dari pemerintah. Ciri-ciri pedagang kaki lima itu sendiri yaitu barang-barang jasa yang diperdagangkan sangat terbatas pada jenis tertentu.<sup>3</sup>

Karafir menggolongkan pedagang kaki lima menjadi sepuluh kelompok yaitu :<sup>4</sup>

- a. Pedagang sayuran dan rempah
- b. Pedagang klontong
- c. Pedagang makanan dan minuman
- d. Pedagang tekstil dan pakaian
- e. Pedagang surat kabar
- f. Pedagang daging dan ikan
- g. Pedagang rokok dan obat-obatan
- h. Pedagang loak
- i. Pedagang beras
- j. Pedagang buah-buahan

Dapat dikatakan bahwa PKL merupakan gambaran yang sering kita lihat dalam kehidupan sehari-hari sehingga orang menggelar barang dagangannya dipinggir

---

<sup>2</sup>An-naf, Jullisar. 1993, *Pedagang Kaki Lima Dengan Berbagai Permasalahannya*, Jakarta: Gramedia, hlm. 30

<sup>3</sup>Karafir, P.Y. 1997, *Pemupukan Modal Pedagang Kaki Lima*, Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial UI Bekerjasama dengan Pusat Latihan Ilmu Sosial, hal. 4

<sup>4</sup>Karafir, P.Y. 1997, *Pemupukan Modal Pedagang Kaki Lima*, Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial UI Bekerjasama dengan Pusat Latihan Ilmu Sosial, hal. 10

jalan, teras-teras toko, trotoar, taman kota, halaman atau lapangan pada sebuah pasar.

Beberapa alasan yang dilakukan oleh PKL untuk melaksanakan kegiatan ekonominya antara lain :

- a. Mereka yang terlibat dalam sektor ini pada umumnya miskin, berpendidikan rendah atau biasanya para migran.
- b. Cakrawala mereka nampaknya terbatas pada pengadaan kesempatan kerja dan menghasilkan pendapatan yang langsung bagi diri sendiri.
- c. PKL di kota terutama harus dipandang sebagai unit-unit berskala kecil yang terlibat produksi dan distribusi barang-barang yang masih dalam proses evaluasi daripada dianggap sebagai suatu perusahaan yang berskala kecil dengan masukan-masukan modal dan pengolahan yang besar.

Menurut Buchari Alma ciri-ciri PKL yaitu <sup>5</sup>:

- a. Kegiatan usaha tidak terorganisasi
- b. Tidak memiliki surat izin usaha
- c. Tidak teratur dalam kegiatan usaha
- d. Bergerombol di trotoar atau tepi-tepi jalan protokol, dipusat-pusat dimana banyak orang ramai
- e. Menjalankan barang dagangannya sambil berteriak, kadang-kadang sambil berlari mendekati konsumen

Sagir menyatakan bahwa ciri-ciri pedagang kaki lima yaitu <sup>6</sup> :

---

<sup>5</sup>Alma, Buchari. 1992, *Dasar-dasarBisnisdanPemasaran*, Bandung: Alfabeta, hlm. 139

<sup>6</sup>SagirSoeharsono, 1989, *MembangunManusiaKaryaMasalahKetenagakerjaandanPengembanganSumberDayaManusia*. Jakarta: PustakaSinarHarapan, hlm149-150

- a. Pola kegiatan tidak teratur, baik dalam arti waktu, permodalan, kegiatan maupun jenis usaha dan penerimaan hasil usaha
- b. Belum tersentuh oleh usaha yang telah ditetapkan oleh pemerintah
- c. Modal, peralatan maupun perlengkapan dan omset penjualan dalam skala kecil dan diperhitungkan dari hari ke hari
- d. Tidak memiliki tempat usaha permanen
- e. Tidak atau belum mempunyai keterkaitan dalam usaha lain yang lebih besar
- f. Umumnya kegiatan usahanya untuk melayani kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, harga murah dan terjangkau
- g. Tidak membutuhkan keahlian khusus sehingga secara luas dapat menampung atau mempekerjakan dan menyerap tenaga kerja dengan berbagai tingkat pendidikan rendah
- h. Umumnya merupakan satuan usaha yang mempekerjakan anggota keluarga, tetangga atau lingkungan sendiri dari daerah yang sama dengan hubungan kerja yang longgar, tidak ada perjanjian kerja, tingkat upah minimum
- i. Tidak mengenal sistem pembukuan
- j. Belum atau tidak menjadi objek pajak penghasilan atau perseorangan, paling baru merupakan objek retribusi pasar
- k. Belum merupakan sumber penyumbang yang diperhitungkan dalam pendapatan nasional
- l. Masih kurang sering diperlakukan sebagai pengganggu kebersihan, ketertiban dan keindahan lingkungan
- m. Pengembangan usaha sangat lambat

Dari pengertian tersebut di atas yang dimaksud PKL adalah kegiatan usaha yang dilakukan para pedagang di tempatkanruangan kosong di pinggir-pinggir jalan seperti trotoar, taman-taman kota dan tempat usaha lainnya yang bukan miliknya.

### 2. 3. Peraturan Daerah

Kedudukan Perda tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan otonomi daerah (local autonomy). Perda sebagai alat produk hukum daerah, merupakan sesuatu yang inherent dengan sistem otonomi daerah. Esensi dari otonomi daerah adalah kemandirian (*zelfstan'digheid*) dan bukan kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*onafh'an'kelijkheid*).<sup>7</sup>

Perda merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.<sup>8</sup> Oleh sebab itu pembentukan perda perlu mendapatkan perhatian secara seksama dan secara substansi berpihak kepada aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal secara keseluruhan.<sup>9</sup>

Menurut ketentuan Undang-Undang, pengertian Pemerintah Daerah yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan RI Daerah dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun di Kabupaten / Kota.

Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda)

---

<sup>7</sup> I Gde Pantja Astawa. 2009, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Cet.I, Bandung : PT. Alumni , hlm 265

<sup>8</sup> Pasal 3 ayat (3) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang *Sumber Hukum dan Tata urutan Peraturan Perundang-undangan*.

<sup>9</sup> Winardi. 2008, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*. Jawa Timur : Setara Press, hlm. 240

adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah”.

Secara filosofis Perda dapat dilihat dari beberapa fungsi Perda<sup>10</sup> yaitu :

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam konteks ini, Perda tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda. Ada berbagai jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain:

- a. Pajak Daerah
- b. Retribusi Daerah
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah

---

<sup>10</sup> Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, 2009. Jakarta : Depkumham, hlm. 7

- d. APBD
- e. Rencana Program Jangka Menengah Daerah
- f. Perangkat Daerah
- g. Pemerintahan Desa
- h. Pengaturan umum lainnya

#### **2.4. Polisi Pamong Praja**

Peraturan daerah berisikan ketentuan hukum yang mempunyai tujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas dan hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Menurut Satjipto Rahadjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.<sup>11</sup>

Penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah atau pandangan-pandangan nilai yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai “social engineering”), memelihara dan mempertahankan (sebagai “social control”) kedamaian hidup.<sup>12</sup>

Hakikat penegakan hukum adalah mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum itu

<sup>11</sup>Ridwan, HR. 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 306

<sup>12</sup>Soerjono, Soekanto. 1983, *Bantuan Hukum Suatu Tinjauan Sosio Yuridis*, Jakarta :Ghalia Indonesia, hlm. 13

bukan hanya menjadi tugas dari para penegak yang sudah dikenal secara konvensional, tetapi tugas dari semua subjek hukum dalam masyarakat. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu :

- a. Faktor hukumnya sendiri.
- b. Faktor penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum itu berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>13</sup>

Kelima faktor diatas saling berkaitan dengan eratnya karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa agar hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor, yakni :

- a. Hukum atau peraturannya sendiri

Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tertulis, hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan, ataupun ketidakserasian antara perundang-undangan mengenai bidang tertentu.

---

<sup>13</sup> Ibid, 4-5.

- b. Mentalitas petugas yang menegakan hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela petugas kemasyarakatan, dll. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, tetapi mental penegak hukum kurang baik maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.
- c. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum. Fasilitas yang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum akan berjalan semestinya.
- d. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat.<sup>14</sup>

Penegakan hukum yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja dalam hal larangan berdagang di tempat tertentu di kota metro adalah melakukan penertiban atau biasa disebut dengan razia. Razia biasanya dilakukan dengan instansi-instansi terkait. Kegiatan razia ini dilakukan oleh anggota satuan Polisi Pamong Praja sebagai upaya mencegah bertemunya niat dan kesempatan dengan cara mendatangi, mengamati, dan mengawasi situasi dan kondisi yang akan diperkirakan menimbulkan segala bentuk gangguan yang dapat menimbulkan gangguan dalam keamanan dan ketertiban.

---

<sup>14</sup> Ibid, 15.

## 2.5. Dasar Hukum

Dasar hukum adalah norma hukum atau ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan atau dasar bagi setiap penyelenggaraan atau tindakan hukum oleh subyek hukum baik orang perorangan atau badan hukum. Selain itu dasar hukum juga dapat berupa norma hukum atau ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan atau dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih baru dan atau yang lebih rendah derajatnya dalam hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup> Bentuk yang disebut terakhir ini juga biasanya disebut sebagai landasan yuridis yang biasanya tercantum dalam considerans peraturan hukum atau surat keputusan yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga tertentu.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri 41 Tahun 2012 Pasal 1 yang berbunyi “ Penataan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi PKL dengan memperhatikan sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penataan PKL juga dituangkan dalam Peraturan lain yaitu Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima

---

<sup>15</sup><http://statushukum.com/dasar-hukum.html> diunduh pada tanggal 28 September 2014