

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Penyebab atau faktor pertama terjadinya negara adanya sekelompok manusia yang disebut bangsa yang berkesadaran untuk mendirikan suatu organisasi.<sup>1</sup> Pendirian organisasi tersebut dengan tujuan pokok memelihara kepentingan dari sekelompok manusia tersebut. Demikian fungsi negara adalah menyelenggarakan kepentingan bersama dari anggota sekelompok yang disebut bangsa.

Pada masa krisis moneter melanda Indonesia yang dimulai sejak pertengahan tahun 1998 yang ditandai dengan nilai tukar rupiah yang menurun tajam serta resesi global, pemutusan hubungan kerja (PKH) massal menjadi sebuah keniscayaan. Di satu sisi, negara akan disibukkan menjalankan fungsinya yang regular untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat dan dunia internasional.

Di sisi lain masyarakat akan mencari pekerjaan alternative untuk menompang kebutuhan hidupnya yang kian komplek. Pada saat inilah lapangan kerja informal menjadi pilihannya, salah satunya menjadi pedagang kaki lima (PKL).<sup>2</sup> Munculnya PKL bagai cendawan di musim hujan di saat naiknya harga-harga kebutuhan pokok serta sulitnya memenuhi kebutuhan hidup. Kelompok ini (PKL) mencoba mengais rezeki dalam keterbatasan ilmu dan kemampuannya untuk mendapat pekerjaan yang lebih baik. Memanfaatkan celah ruang kosong di jalan ataupun trotoar yang merupakan fasilitas umum. Kebanyakan dari mereka melaksanakan aktifitasnya di ruang-ruang publik di kawasan perkotaan.

Membanjirnya PKL membutuhkan penanganan yang baik agar tidak menimbulkan kerugian pada kelompok masyarakat yang lain terutama pengguna jalan. Berikut ini

---

<sup>1</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Cetakan Kedelapan, Jakarta: Balai Buku Ichtiar, 42.

<sup>2</sup> Manan, Bagir, "Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah", *Majalah Ilmiah Universitas Padjajaran*, 14.

pasal yang mengatur tentang ketertiban umum yang menyangkut masalah keberadaan pedagang kaki lima. Perda No.8 Tahun 2000 pada Bab III tentang Larangan mempergunakan Fasilitas Umum, Pasal 16 ayat 1, 2 dan 3 tertulis jelas:<sup>3</sup>

1. Dilarang mempergunakan jalan umum atau trotoar atau pada teras depan bangunan pertokoan atau bangunan yang menghadap pada jalan umum oleh pedagang kaki lima atau usaha lainya kecuali pada tempat-tempat yang ditentukan atau ditunjuk oleh walikota.
2. Dilarang mempergunakan pasar atau bangunan kompleks pertokoan yang tidak bertingkat atau lantai I (satu) sebagai tempat bermukim.
3. Dilarang mempergunakan halaman parker pada kompleks pasar/pertokoan/plaza untuk tempat mirip atau gerobak dagangan.

Pedagang kaki lima merupakan salah satu pelaku sektor informal yang diperlakukan oleh pemerintah secara tidak seimbang. Walaupun beberapa kelompok terorganisir di sektor ini (misalnya pedagang asongan) kecenderungan memiliki jiwa wiraswasta, namun secara umum sektor informal seringkali dipandang sebagai usaha bermodal kecil yang mana sulit memporeleh keuntungan, dengan akses pasar yang terbatas serta rendahnya standar hidup para pekerjanya.

Pedagang kaki lima ini timbul dari adanya suatu kondisi pembangunan perekonomian dan pendidikan yang tidak merata diseluruh NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) ini. PKL ini juga timbul dari akibat tidak tersedianya lapangan pekerjaan bagi rakyat kecil yang tidak memiliki kemampuan berproduksi. Pemerintah dalam hal ini sebenarnya memiliki tanggung jawab didalam melaksanakan pembangunan bidang pendidikan, bidang perekonomian dan penyediaan lapangan pekerjaan. Ketentuan ini diatur dalam peraturan perundang-undangan yang tertinggi yaitu UUD 1945.

Dengan adanya pengaturan mengenai tanggung jawab pemerintah dalam UUD 1945, hal ini menunjukkan bahwa

---

<sup>3</sup> Peraturan Daerah No.8 Tahun 2000 *tentang Pembinaan Umum, Ketertiban, Keamanan, Kebersihan, Kesehatan, dan Keapikan.*

negara kita adalah negara hukum. Segala hal yang berkaitan dengan kewenangan, tanggung jawab, kewajiban, dan hak serta sanksi semuanya diatur oleh hukum. Peningkatan kemampuan daerah untuk secara kreatif dan optimal mendayagunakan kewenangan-kewenangan yang telah dilimpahkan oleh pemerintah seperti yang terinci dalam PP No. 25 Tahun 2000.<sup>4</sup>

Maraknya PKL berbuntut pada munculnya berbagai persoalan. Ada anggapan bahwa keberadaan PKL yang semrawut dan tidak teratur mengganggu ketertiban, keindahan serta kebersihan lingkungan. Lokasi berdagang yang sembarangan bahkan cenderung memakan bibir jalan sangat mengganggu lalu lintas baik bagi pejalan kaki maupun pengendara motor dan mobil. Selain itu, parker kendaraan para pembeli yang tidak teratur juga sangat mengganggu ketertiban. Selama ini para PKL belum sadar akan pentingnya kebersihan sehingga keindahan di lingkungan pun sulit diwujudkan.

Fenomena pedagang kaki lima PKL ini merupakan imbas dari semakin banyaknya jumlah rakyat miskin di Indonesia. Mereka berdagang hanya karena tidak ada pilihan lain, mereka tidak memiliki kemampuan pendidikan yang memadai, dan tidak memiliki tingkat pendapatan ekonomi yang baik dan tidak adanya lapangan pekerjaan yang tersedia buat mereka. Sehingga untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk membiayai keluarganya ia harus berdagang di kaki lima.<sup>5</sup> Mengapa pilihannya adalah pedagang kaki lima, karena pekerjaan ini sesuai dengan kemampuan mereka, yaitu modalnya tidak besar, tidak membutuhkan pendidikan yang tinggi dan mudah untuk dikerjakan. Mereka punya naluri dimana kira-kira tempat strategis yang ramai didatangi pembeli.

Persoalan pedagang kaki lima merupakan persoalan bersama yang harus diselesaikan. Dalam hal ini perlu adanya koordinasi dari pemerintah daerah, para PKL, dan masyarakat sekitar. Koordinasi tersebut diwujudkan dengan adanya dialog

---

<sup>4</sup> Rasyid, Ryaas, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Otonomi Daerah, Latar Belakang dan Masa Depan*, Jakarta: Penerbit LIPI Press, 12.

<sup>5</sup> Rahardjo, Satjipto, *Masalah Penegakan Hukum Dalam Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, 8.

yang memperbincangkan persoalan-persoalan PKL serta bagaimana penataan dan pengaturannya, sehingga keberadaan PKL di tiap daerah bisa menunjang perekonomian masyarakat di daerah. Keberadaan PKL juga diharapkan tidak merusak atau menurunkan kualitas lingkungan hidup yang ada disekitarnya agar dapat tercipta tata ruang mempertahankan ekosistem lingkungan fisik maupun social yang ada didalamnya. Oleh karena itu diperlukan adanya penataan bagi PKL untuk mewujudkan fungsi tata ruang kota yang optimal, dalam hal ini menyangkut aspek ekonomi, sosial budaya dan lingkungan itu sendiri.

Daerah perkotaan merupakan wadah konsentrasi pemukiman penduduk dari berbagai kegiatan ekonomi dan sosial dan mempunyai peran yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Di satu sisi kegiatan ekonomi dan sosial penduduk yang dibarengi dengan kebutuhan yang tinggi semakin memerlukan ruang untuk meningkatkan kegiatan penduduk sehingga menyebabkan semakin bertambahnya ruang untuk mendukung kegiatan sektor informal.

Karakteristik sektor informal yaitu bentuknya tidak terorganisir, kebanyakan usaha sendiri, cara kerja tidak teratur, biaya dari diri sendiri, dapatlah kita ketahui betapa banyaknya jumlah anggota masyarakat memilih tipe usaha ini, karena mudah dijadikan sebagai lapangan kerja bagi masyarakat strata ekonomi rendah yang banyak terdapat di negara kita terutama pada kota besar maupun kecil.<sup>6</sup>

Masalah PKL selalu menjadi suatu hal yang menarik untuk diteliti. PKL selalu menjadi polemik dalam berbagai kalangan, baik kalangan masyarakat maupun pemerintah. Keberadaanya sering kali terhubung dengan masalah penertiban dan pengurusan. Upaya penertiban yang dilakukan oleh aparat pemerintah sering berakhir dengan bentrokan PKL, bersama dengan komponen masyarakat lainnya, tidak jarang para PKL melakukan unjuk rasa, selalu berakhir dengan

---

<sup>6</sup> Muhammad Yunus, Auliya Insani, *Tata Kelola Pedagang Kaki Lima*, Jurnal Analisis dan Kebijakan Publik, Vol 3 No 1, Juni 2017, 23.

kekacauan dan keributan, sehingga keributan sulit sekali untuk diwujudkan.<sup>7</sup>

Fenomena PKL merupakan suatu fenomena sosial. Secara umum terdapat sejumlah ciri yang dapat dilekatkan pada PKL, sekalipun di beberapa tempat ciri-ciri ini mungkin tidak berlaku. Ciri-ciri yang dimaksud adalah berusaha dilokasi yang tidak sesuai dengan peruntukannya, tidak dibekali izin usaha yang resmi dari instansi berwenang, memiliki mobilitas tinggi, melayani langsung konsumen akhir, tingkat kedisiplinan terhadap hukum rendah, cenderung sangat pragmatis dalam memandang hukum.<sup>8</sup>

Oleh sebab itu, sudah sewajarnya bila permasalahan yang ditimbulkan oleh PKL ditangani bersama dengan cara melakukan penertiban tanpa “membunuh” sektor informal itu sendiri. Pedagang kaki lima sering kali dilihat dari sisi tingkat gangguan yang ditimbulkan karena dipandang menghambat lalu lintas, merusak keindahan kota, dan membuat lingkungan menjadi kotor. Tetapi pandangan ini harus lebih adil dan objektif bahwa pada pelaku PKL telah menjadi sumber keuntungan yang tidak ternilai ketika mampu menampung jutaan tenaga kerja dan memberikan kesejahteraan yang sepadan.<sup>9</sup>

UUD 1945 menyatakan bahwa, “Negara Indonesia merupakan negara hukum., konskuensi negara Indonesia sebagai negara hukum adalah mengimplementasikan peraturan perundang-undangan yang sudah ada, membentuk peraturan yang belum ada dalam rangka untuk menciptakan terwujudnya tujuan negara dalam konteks mensejahterakan masyarakat. Menteri dalam negeri No.41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan PKL menyebutkan pedagang kaki lima adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas

---

<sup>7</sup> Henry Purwanti dan Misnarti, Usaha Penertiban Dan pembinaan Pedagang Kaki Lima, Jurnal Argumentum, Vol 10 No 1 Desember 2010, 1.

<sup>8</sup> Sidharta, Fenomena Pedagang Kaki Lima Dalam Sudut Pandang Kajian Filsafat Hukum dan Perlindungan Konsumen, *Humaniora*, Vol 5 No 2 Oktober 2014, 1025.

<sup>9</sup> Muhammad Soleh Pulungan, *Aspek Yuridis Perlindungan Terhadap Pedagang Kaki Lima (Pekerja Sektor Informal)*, 48.



umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan swasta yang bersifat sementara.<sup>10</sup>

Meski begitu, PKL sebagai pegiat sektor ekonomi informal bukanlah sesuatu yang harus dimusnahkan. Sebaliknya, PKL harus diberdayakan karena ia turut berkontribusi dalam mengurangi jumlah pengangguran, melayani kebutuhan masyarakat menengah kebawah, bahkan turut serta dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) meskipun tidak terlalu banyak.

Sebagaimana penulis paparkan di atas, bahwa permasalahan munculnya PKL adalah gejala laten sosial, mengingat kebutuhan untuk berusaha bagi masyarakat yang tidak dapat masuk dalam sektor formal. Pemerintah melakukan pengosongan lapak Pedagang Kaki Lima di sepanjang Jalan tanpa alasan, Berbagai pertimbangannya adalah pedagang tak mengantongi izin, lokasi berdagang memakan lahan trotoar menyalahi aturan, serta pertimbangan dampak lalu lintas. Mengkaji permasalahan penegakan hukum tersebut pelanggaran yang dilakukan PKL, PKL memerlukan aspek yang luas. Tidak cukup hanya dari aspek normatif-positivistik saja, namun PKL sebagai gejala sosial perlu dikaji juga dari aspek sosial, kebudayaan, kebiasaan, dan faktor manusia baik pelaku Pedagang Kaki Lima itu sendiri maupun pemerintah dan aparat penegak hukum.

Kondisi secara umum kota-kota di Indonesia saat ini bersifat "dualistik". Hal tersebut tidak hanya tercermin dari penampilan fisik, namun juga berdasarkan aspek sosial ekonomi dan sosial budaya masyarakat. Dualistik mengandung pengertian bahwa terjadinya pertemuan dan kondisi atau sifat yang berbeda. Masalah kondisi dualistik yang terjadi di sektor perdagangan, salah satunya adalah aktivitas adanya pedagang kaki lima (PKL). Aktivitas PKL secara umum dilakukan di ruang-ruang publik (trotoar, taman, pinggir jalan, kawasan tepi sungai, sehingga mengakibatkan permasalahan perubahan fungsi ruang publik.

Berbagai jalan untuk menemukan pemecahan masalah terkait aktivitas PKL oleh pengelola kota, perencana kota, dan

---

<sup>10</sup> Muhammad Soleh Pulungan, *Aspek Yuridis Perlindungan Terhadap Pedagang Kaki Lima (Pekerja Sektor Informal)*, 50.

arsitek masih belum tepat. Hingga saat ini perencanaan kawasan bagi PKL yang ditandai dengan belum adanya penyediaan ruang yang tepat sebagai aktivitas lokasi PKL. Namun, disisi lain ruang- ruang kota yang tersedia hanya diperuntukkan sebagai fungsi aktivitas formal. Kondisi tersebut menyebabkan pedagang kaki lima menempati tempat-tempat yang tidak terencana dan tidak difungsikan untuk mereka seperti, ruang-ruang publik untuk menjalankan usahanya.

Di dalam perkembangannya salah satu Kabupaten di Jawa Tengah yaitu Kabupaten Kudus, mengalami pertumbuhan dan perkembangan aktivitas PKL yang pesat di ruang fungsional perkotaan. Salah satu ruang fungsional kota tersebut terletak di kawasan wisata religi yaitu Menara Kudus. Menara Kudus terletak di bagian pusat dari Kabupaten Kudus dan merupakan kawasan yang cepat berkembang.

Berdasarkan yang telah penulis paparkan diatas oleh karena itu penulis mengangkat judul **“Implementasi Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan PKL (Studi Kasus PKL Di Menara Kudus)”**

## **B. Fokus Penelitian**

Batasan masalah penelitian kualitatif disebut dengan fokus. Sesuai dengan judul yang peneliti telah ambil dalam penelitian ini, maka penelitian ini hanya terfokus pada Implementasi Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL. Peneliti ingin mengkaji terkait Implementasi hukum Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL.

## **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 tentang penataan dan pemberdayaan PKL Di Menara Kudus?
2. Bagaimana Faktor Pendukung dan penghambat Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL Di Menara Kudus?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjawab masalah diatas, yaitu :

1. Untuk mengetahui implementasi perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 tentang penataan dan pemberdayaan PKL Di Menara Kudus
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL Di Menara Kudus

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang penulis lakukan ini mudah-mudahan dapat bermanfaat bagi penulis sendiri, maupun bagi para pembaca atau pihak-pihak lain yang berkepentingan.

1. Manfaat Teoritis.

Penelitian ini diharapkan bisa menambah khazanah keilmuan dibidang hukum, khususnya bagi pengembangan dalam bidang hukum positif dan hukum Islam.

2. Manfaat Praktis

Sebagai bahan pertimbangan atau referensi bagi berbagai pihak dan sebagai bahan masukan bagi penelitian sejenis untuk menyempurnakan penelitian sejenis untuk menyempurnakan penelitian berikutnya dan mengembangkan lebih lanjut.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan penjelasan, pemahaman dan penelaahan pokok permasalahan yang akan dibahas, maka penulisan proposal skripsi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. **Bagian Awal**

Bagian yang berada sebelum tubuh karangan yang meliputi halaman judul, halaman persetujuan, halaman pengesahan, halaman motto dan persembahan, abstrak, kata pengantar, daftar isi, daftar tabel, daftar gambar.

2. **Bagian Isi**

Pada skripsi ini terdiri dari lima bab, yaitu :

**BAB I** Pendahuluan : Dalam bab ini memuat latar belakang masalah, fokus penelitian, rumusan masalah,



tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

**BAB II** Landasan Teoritis : Bab ini berisi tinjauan pustaka yang menunjang dilakukannya penelitian ini. Penulis menguraikan tentang tinjauan umum tentang penegakan hukum tentang Perda No 11 Tahun 2017 tentang penataan dan pemberdayaan PKL.

**BAB III** Metode Penelitian : Dalam bab ini berisikan tentang jenis dan pendekatan penelitian, teknik pengumpulan data, uji keabsahan data dan analisis data.

**BAB IV** Hasil Penelitian dan Pembahasan : Dalam bab ini berisi tentang gambaran umum objek penelitian, hasil penelitian dan pembahasan.

**BAB V** Penutup : Merupakan bagian akhir dari skripsi ini, berisi kesimpulan, implikasi penelitian, keterbatasan penelitian, saran dan penutup.

### 3. Bagian Akhir

Pada bagian akhir terdiri dari daftar pustaka yakni buku-buku yang digunakan sebagai rujukan dalam penulisan skripsi dan lampiran-lampiran yang mendukung isi skripsi.