

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Terdapat sejumlah kota-kota besar di Indonesia yang padat penduduk dan memiliki banyak Pedagang Kaki Lima (PKL) yang mencari nafkah. Adewani, Syafrani dan Ikhsan menyebutkan bahwa PKL ada hampir di seluruh negeri, berdampak ganda, positif dan negatif.¹ Positifnya, mereka turut menggerakkan roda perekonomian, sementara negatifnya, mereka membuat fasilitas trotoar tidak berfungsi sebagaimana mestinya dan merusak keindahan kota.

Dalam sejarahnya, PKL di Indonesia sudah beroperasi sejak zaman Belanda. Mereka memanfaatkan fasilitas yang dibuat untuk pejalan kaki, yakni trotoar. Menurut Rahayu, trotoar selebar lima kaki di jalan utama Batavia adalah kebijakan dari Gubernur Belanda bernama Thomas Stamford Raffles yang memerintah antara 1811 dan 1816.² Pemilik gedung di jalan utama Batavia wajib menyediakan jalan selebar lima kaki untuk pejalan kaki. Pada awalnya, para pedagang itu menggunakan pikulan untuk menjajakan barang yang mereka jual. Saat ini, mereka menggelar tikar di pinggir jalan atau di depan-depan toko yang dianggap strategis, atau menggunakan kereta dorong dan kios-kios kecil.

¹Dorris Adewani, Syafrani, Ikhsan, *Memilih Menjadi Pedagang Kaki Lima: sebuah kajian persepsi pedagang kaki lima terhadap informasi terganggunya akses publik* (Sumbar: Pustaka Galeri Mandiri, 2020), hlm 1.

²Murtanti Jani Rahayu, *Stabilisasi Pedagang Kaki Lima di Ruang Publik Kota Surakarta* (Surakarta: Yayasan Kita Menulis, 2020), hlm 58.

Faktor ekonomi menjadi alasan utama orang menjadi PKL. Mereka ingin mencari nafkah demi menghidupi diri sendiri dan orang-orang yang berada dalam tanggungannya.³

Secara teknis, Kiyai, Montolalu dan Ruru mendefinisikan PKL merupakan pedagang bermodal kecil, memproduksi atau menjual barang dan jasa di tempat-tempat yang dianggap strategis dan termasuk dalam sektor informal.⁴ Sektor informal berperan sebagai katup pengaman ekonomi nasional namun belum dilindungi oleh pemerintah. Sementara menurut Herlianto, sektor informal dalam hal ini PKL, laksana anak yang tidak diharapkan, lahir dari pertumbuhan ekonomi kota dan urbanisasi namun memunculkan permasalahan-permasalahan baru bagi keindahan dan ketertiban kota.⁵

Sudarsono, sebagaimana dikutip Kiyai, Montolalu dan Ruru, menjelaskan sektor informal sebagai sektor yang ramah pengusaha pendatang baru, memakai modal dari dalam negeri, dan dijalankan oleh keluarga berskala kecil.⁶ Menariknya, Sudarsono menyatakan bahwa PKL tidak diatur oleh pemerintah.

³Dorris Adewani, Syafrani, Ikhsan, *Memilih Menjadi Pedagang Kaki Lima...*, hlm. 1.

⁴Burhanuddin Kiyai, Johny Montolalu, dan Jorrie M. Ruru, "Studi Peranan Sektor Informal dalam Meningkatkan Pendapatan Keluarga Berpenghasilan Rendah di Kecamatan Tuminting Kota Manado", *Jurnal Administrasi Publik* 35, no. 4 (2015): hlm. 3.

⁵Sebagaimana dikutip Muh Dzikri Amiruddin, "Pilihan Rasional Pedagang Menentukan Bertahan atau Berpindah Pasca Konflik Paguyuban", (Skripsi, Prodi Sosiologi, FISIP, Universitas Brawijaya, Malang, 2018), hlm. 18.

⁶Burhanuddin Kiyai, Johny Montolalu, dan Jorrie M. Ruru, "Studi Peranan Sektor Informal...", hlm. 3.

Dalam perkembangannya, semakin banyak pemerintah kota di Indonesia yang menerbitkan peraturan daerah untuk mengatur PKL. Termasuk di antaranya, Pemerintah Kota Banjarmasin telah menerbitkan peraturan semacam itu.⁷ Dalam pertimbangannya, Pemerintah Kota Banjarmasin menyebutkan faktor jumlah PKL yang terus meningkat dan secara langsung berpengaruh pada aspek keindahan dan keteraturan kota sebagai alasan perlunya perda ini.

Berdasarkan hasil wawancara pada 13 Juni 2022 dengan Kepala Bidang Penegakan Perda Satuan Polisi Pamong Praja Kota Banjarmasin, Noorfahmi Arif Ridha, perda ini telah dilaksanakan. Beliau menyatakan:

PKL yang dulu kita lihat di sepanjang jalan A. Yani sekarang sudah tidak ada lagi. Dulu ramai sekali PKL gerobak yang berjualan nasi goreng, lalapan dan lain sebagainya dari kilometer 1 sampai kilometer 6. Jadi wisata kuliner Kota Banjarmasin dulu tidak ada yang mempunyai izin dan belum ditata. Setelah dilakukan penataan, baru mereka mempunyai izin. Bisa kita lihat hasilnya sekarang di kawasan wisata Kuliner Baiman, di Jalan Lingkar Dalam Selatan, Pekapuran Raya. Dulunya, Jalan A. Yani semerawut. Sekarang tidak lagi.⁸

Berdasarkan observasi lapangan yang peneliti lakukan, pernyataan ini memang benar adanya, karena telah hadir Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 26 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima sebagai dasar dari pengelolaan PKL yang berjualan di ruang publik tempat fasilitas umum yang menyebabkan terganggunya pengguna fasilitas publik lainnya.

⁷Pemerintah Kota Banjarmasin, *Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 26 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima* <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/37757> (13 Juni 2022).

⁸Noorfahmi Arif Ridha, Kepala Bidang Penegakan Perda Satpol-PP Kota Banjarmasin, *Wawancara Pribadi*, Banjarmasin, 13 Juni 2022.

Adanya Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 26 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima bahwa peningkatan jumlah pedagang kaki lima di Kota Banjarmasin telah berdampak pada terganggunya kelancaran lalu lintas, estetika dan kebersihan serta fungsi prasarana kawasan perkotaan, maka diperlukan penataan pedagang kaki lima oleh pemerintah daerah dengan melibatkan dunia usaha dan masyarakat.

Bahwa kegiatan pedagang kaki lima merupakan salah satu usaha ekonomi kerakyatan yang bergerak dalam usaha perdagangan sektor informal perlu dilakukan pemberdayaan untuk meningkatkan dan mengembangkan usahanya oleh Pemerintah Daerah dengan melibatkan dunia usaha dan masyarakat;

Bahwa Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 19 Tahun 2002 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 19 Tahun 2002 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima perlu direvisi karena ada beberapa ketentuannya yang sulit diterapkan dalam pelaksanaannya. Namun demikian, peneliti melihat masih banyak PKL di beberapa titik lain di wilayah Kota Banjarmasin misalnya, Siring Menara Pandang, di depan Taman Kamboja dan di sepanjang Jalan Sutoyo S dan Jalan K S Tubun. Artinya, masalah penataan PKL di Kota Banjarmasin masih jauh dari kata selesai. Skripsi ini bermaksud mempelajari implementasi perda penataan PKL dan kendala yang dihadapi dalam perspektif fikih siyasah.

Fikih siyasah merupakan sekumpulan ajaran Islam yang di dasarkan pada Al-Qur'an dan Sunnah Rasul tentang urusan politik dan pemerintahan. Para ulama

mengembangkan Fikih Siyasah dari masa ke masa untuk memberi prinsip-prinsip dasar dan menjelaskan cakupan kewenangan bagi para sultan dalam menjalankan kekuasaannya.

Peneliti bermaksud melihat lima aspek dalam mengevaluasi penerapan perda yang telah berlaku sejak 10 tahun terakhir dalam rangka menata dan memberdayakan PKL di Kota Banjarmasin. Sebagai aspek paling dasar, peneliti akan melihat kewenangan pemerintah untuk membuat aturan yang menjadi dasar penataan PKL. Aspek kedua, peneliti juga memperhatikan kewenangan aparat pemerintah untuk menegakan aturan yang sudah dibuat. Aspek yang ketiga, peneliti mencermati bahwa PKL adalah pencari nafkah bagi dirinya dan keluarganya. Aspek yang ke empat peneliti juga memeriksa pendekatan pemerintah dalam menertibkan PKL yang berjualan bukan pada tempatnya. Aspek terakhir yang peneliti akan pelajari adalah rencana jangka panjang dari pihak pemerintah untuk masalah PKL di Kota Banjarmasin.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik mengangkat permasalahan tersebut ke dalam penelitian skripsi yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 26 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dalam Perspektif Fikih Siyasah”.

B. Rumusan Masalah

Bedasarkan latar belakang di atas, maka fokus penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi peraturan daerah Kota Banjarmasin nomor 26 tahun 2012 tentang penataan dan pemberdayaan PKL dalam perspektif fikih siyasah?
2. Apa kendala implementasi peraturan daerah tersebut sehingga sampai penelitian ini dilakukan masih banyak PKL Kota Banjarmasin yang berjualan di tempat-tempat yang tidak diperbolehkan bagi mereka?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas maka penelitian ini diharapkan memberikan beberapa ilmu pengetahuan di antaranya:

1. Untuk mengetahui implementasi peraturan daerah Kota Banjarmasin nomor 26 tahun 2012 tentang penataan dan pemberdayaan PKL dalam perspektif fikih siyasah.
2. Untuk mengungkap kendala implementasi peraturan daerah tersebut sehingga masih banyak PKL Kota Banjarmasin yang berjualan di tempat-tempat yang tidak diperbolehkan bagi mereka.

D. Signifikansi Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Dapat menambah khazanah ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan Implementasi yaitu sebagai pengembangan studi Hukum Tata Negara yang berkenaan khususnya terkait tentang Implementasi Peraturan daerah Kota Banjarmasin Nomor 26 Tahun 2012 tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dalam Perspektif Fikih Siyasah serta memperkaya kepustakaan UIN Antasari Banjarmasin.

2. Manfaat Praktis

Memberikan informasi dan masukan kepada mahasiswa khususnya Fakultas Syariah Banjarmasin tentang bagaimana Implementasi Peraturan Walikota Banjarmasin berdasarkan Nomor 26 Tahun 2012 tentang Pedagang Kaki Lima.

E. Definisi Operasional

1. Implementasi

Implementasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah pelaksanaan atau penerapan.⁹ Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah implementasi Peraturan Daerah Nomor 26 tahun 2012 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Kaki Lima di Kota Banjarmasin.

2. Peraturan Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang disusun oleh DPRD dengan persetujuan

⁹G. Setya Nugraha, R. Maulina F, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Surabaya: Karima, 2000), hlm. 114.

bersama kepala daerah.¹⁰ Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 terdapat dalam Bab I Pasal 1 nomor 25 adalah peraturan yang biasanya disebut Perda atau yang disebut sama lain Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Jadi Peraturan Daerah adalah Peraturan yang ditetapkan oleh DPRD bersama Bupati/Walikota. Maksud Peraturan Daerah dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Nomor 26 tahun 2012 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di kota Banjarmasin

3. Pedagang Kaki Lima (PKL)

Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah orang yang dengan modal yang relatif sedikit berusaha di bidang produksi dan penjualan barang-barang (jasa-jasa) untuk memenuhi kebutuhan kelompok tertentu di dalam masyarakat, usaha tersebut dilaksanakan pada tempat-tempat yang dianggap strategis, menggunakan prasarana kota, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.¹¹ PKL yang dimaksud dalam penelitian ini adalah PKL yang telah terdata ataupun yang tidak terdata oleh pemerintah, PKL yang berjualan di tempat relokasi ataupun yang masih berjualan di pinggir jalan.

4. Fikih Siyasah

Fikih Siyasah adalah ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam semisal bagaimana cara untuk mengadakan perundang-undangan dan berbagai peraturan lainnya yang sesuai dengan prinsip-

¹⁰ <https://news.detik.com/berita/d-5995224/peraturan-daerah-pengertian-fungsi-hingga-tujuannya> di akses pada tanggal 2 Juni 2022, pukul 09:10 Wita.

¹¹ Komang Adi Antara dan Luh Putu Aswitari, "Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Pendapatan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Denpasar Barat", *E-Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana*, Vol. 5, No. 11, (2016): hlm. 1266.

prinsip Islam yang bertujuan untuk kemasalahatan umum.¹² Fikih siyasah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah fikih siyasah pelaksanaan kebijakan pemerintah yaitu Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Kota Banjarmasin

F. Kajian Pustaka

Ada tujuh kajian sebelumnya yang peneliti temukan dalam topik penataan atau penertiban PKL. Enam di antaranya dilakukan di lokasi-lokasi yang berbeda, yakni di luar Kota Banjarmasin. Adapun yang lokasi penelitiannya di Kota Banjarmasin ditulis oleh Siti Marhamah, mahasiswa Program Studi HTN UIN Antasari.¹³ Perbedaanya dengan skripsi saya adalah pada perspektif yang dipakai. Siti Marhamah melihat Implementasi perda penetapan PKL di Kota Banjarmasin dengan perspektif HTN murni, sedangkan penulis memakai perspektif Fikih Siyasah.

Di antara enam studi tentang PKL sebelumnya yang mengambil lokasi di luar Kota Banjarmasin, ada pula yang menggunakan perspektif non-Fikih Siyasah. Pertama, skripsi yang ditulis oleh Mochamad Fadoli, mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran,

¹²Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zana, *Fiqih Siyasah: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erangga, 2008), hlm 10.

¹³ Siti Marhamah, "Implementasi Pasal 18 dan Pasal 19 Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 26 Tahun 2012 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima: Studi Kasus di Jalan KS. Tubun" (Skripsi, Prodi Hukum Tatanegara, Fakultas Syariah, UIN Antasari, Banjarmasin, 2023).

Surabaya.¹⁴ Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan perda Nomor 17 tahun 2003 tentang PKL di Kecamatan Sukolilo terkait dengan izin usaha dagang. Kedua, skripsi yang ditulis oleh Abdul Rahmat Nur Hidayat, mahasiswa Program Studi Politik dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang.¹⁵ Penelitian Hidayat ini bertujuan untuk mengkaji Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Bojonegoro dengan memakai Teori Ripley dan Franklin. Ketiga, artikel yang ditulis oleh Masa, Ati, dan Abidin tentang Kesejahteraan Pedagang Kaki Lima.¹⁶ Tulisan ini berfokus pada situasi pandemi yang mengharuskan adanya pembatasan kegiatan masyarakat di ruang publik yang secara langsung berdampak pada pendapatan mereka. Keempat, artikel yang ditulis Ramadan yang berfokus pada model Zonanisasi Penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Bandung.¹⁷ Kelima, artikel yang ditulis oleh Pitaloka, Nuswanto, dan Sihotang tentang Implementasi Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kabupaten Semarang. Artikel ini terbit di jurnal *Semarang Law Review*.¹⁸ Perbedaan semua

¹⁴Mochamad Fadoli, "Implementasi Perda Nomor 17 Tahun 2003 tentang Izin Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Sukolilo" (Skripsi, Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran, Surabaya, 2003).

¹⁵ Abdul Rahmat, "Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penertiban Pengaturan Tempat Usaha dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Bojonegoro" (Skripsi, Prodi Politik dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2006).

¹⁶Afrianti Masa, Nurul Umi Ati, dan Agus Zainal, "Dampak Implementasi Peraturan Daerah Walikota Malang Nomor 17 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam Rangka Percepatan Penanganan Virus Corona-19 terhadap kesejahteraan Pedagang Kaki Lima" (Malang: 2020)

¹⁷Adam Rahman, "Model Zonanisasi Penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Bandung (Perspektif Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima" *Unnes Law Journal* 4, no. 1 (2015).

¹⁸Aenida Fatma Pitaloka, A. Heru Nuswanto, dan Amri Sihotang, "Implementasi Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kabupaten Semarang Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3

tulisan di atas dengan skripsi saya adalah pada lokasi penelitian yang semuanya di luar Kota Banjarmasin dan menggunakan perpektif non-Fikih Siyasa.

Sisa dari kajian terdahulu tentang PKL yang dilakukan di luar Kota Banjarmasin memakai perspektif Fikih Siyasa, seperti skripsi ini. Yakni, skripsi yang ditulis oleh Adit Septo, mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasa) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno Putri Bengkulu.¹⁹ Yang membedakan karya terakhir ini dengan skripsi saya adalah pada mengenai tinjauan hukum Islam tentang hak dan kewajiban PKL. Sedangkan penulis memiliki fokus yang lebih luas, bukan hanya hak dan kewajiban PKL, tapi juga hak dan kewajiban pemerintah. Termasuk di antaranya, kewenangan pemerintah untuk membuat peraturan dan kewajiban aparat untuk melaksanakan tugas yang diamanahkan kepada mereka.

G. Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri dari lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang masalah yakni masih banyaknya PKL yang berjualan di luar tempat-tempat yang diperbolehkan bagi mereka di wilayah Kota Banjarmasin. Hal ini mendasari rumusan masalah tentang bagaimana implementasi peraturan daerah yang telah dibuat lebih dari sepuluh tahun yang lalu untuk menata PKL. Selanjutnya, tujuan penelitian menyesuaikan

Tahun 2014 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima” *Semarang Law Review* 2, no. 2 (2021).

¹⁹Adit Septo, “Implementasi Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2018 Terhadap Pedagang Kaki Lima Perspektif Fiqih Siyasa (Studi Kasus Di Dalam Jembatan Bentiring Kota Bengkulu)” (Skripsi, Prodi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negri Fatmawati Soekaro Putri, Bengkulu, 2022).

rumusan masalah, yakni mengungkap implementasi peraturan daerah tersebut dan kendalanya. Signifikansi penelitian berisi manfaat teoritis dan praktis dari penelitian ini. Definisi operasional memperjelas judul penelitian agar kesalahpahaman dapat dihindari. Kajian pustaka dibuat untuk membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. Terakhir, sistematika penelitian berisi susunan seluruh bab dalam skripsi ini.

Bab II Landasan Teori, berisi diskusi teoritis yang relevan dengan topik penelitian dan memberi perspektif dalam memahami data-data tentang implementasi peraturan daerah dan kendalanya. Pada bagian ini fokus diskusi ada pada kajian fikih siyasah yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah untuk kepentingan publik, kewajiban menjalankan amanah berupa tugas bagi aparat pemerintah, sikap bijaksana aparat dalam menegakan aturan, dan kejelian pemerintah dalam mencari solusi jangka panjang bagi masyarakat. Adapula diskusi tentang hak mencari nafkah dalam Islam dan kewajiban masyarakat mematuhi pemerintah (*ulil amri*).

Bab III memaparkan metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini. Termasuk di dalamnya keterangan mengenai lokasi penelitian, jenis-jenis data yang dikumpulkan, cara mengumpulkan data-data tersebut, serta pendekatan dalam menganalisisnya.

Bab IV merupakan laporan hasil penelitian dan analisis, yang terdiri dari gambaran umum empat lokasi PKL yang diteliti, yakni Kuliner Baiman, Taman Kamboja, Jalan Sutoyo S, dan Jalan A. Yani KM 1-6; data kepatuhan dan data pelanggaran PKL, data penegakan peraturan daerah oleh Satpol-PP Kota

Banjarmasin, dan data perencanaan pembangunan daerah Kota Banjarmasin. Bagian analisis berisi penerapan teori yang didiskusikan di bab II terhadap data-data yang dipaparkan di bagian sebelumnya. Pada bagian ini pula penulis akan menentukan kendala paling penting dalam penataan PKL di Kota Banjarmasin.

BAB V Penutup, berisi simpulan, dan saran berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya.