

### **BAB III**

#### **KEDUDUKAN PERDA KOTA BANJARMASIN NO. 26 TAHUN 2012**

##### **DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL**

###### **A. Teori Hierarki dan Harmonisasi Peraturan Perundang-**

###### **Undangan**

Dalam sistem hukum nasional yang bercorak negara hukum (*rechtsstaat*), peraturan perundang-undangan tidak dapat berdiri secara terpisah atau lepas dari struktur dan susunan norma hukum yang bersifat hirarkis. Setiap norma hukum lahir dalam tatanan sistemik yang tersusun dari norma tertinggi hingga norma teknis pelaksanaan. Sistem bertingkat ini meniscayakan bahwa tidak ada satu pun peraturan yang berada di bawah yang boleh bertentangan, menyimpang, atau melampaui apa yang ditetapkan oleh peraturan yang lebih tinggi. Konsep ini secara teoretis dijelaskan oleh Hans Kelsen dalam Teori Stufenbau des Recht atau *the hierarchical structure of law*, yang menjadi salah satu fondasi utama dalam studi teori hukum modern.<sup>1</sup>

Menurut Kelsen, sistem hukum haruslah berbentuk *normatif dan bertingkat*, yang mana setiap norma memperoleh keabsahan (validitas) dari norma yang lebih tinggi, hingga akhirnya bermuara pada norma tertinggi yang disebut *Grundnorm* atau norma dasar. Dalam konteks Indonesia, *Grundnorm* tersebut adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menjadi sumber

---

<sup>1</sup> Marzuki, P. M. (2005). Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

legitimasi bagi seluruh bentuk hukum di bawahnya. Dengan demikian, setiap peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah harus menginduk pada UUD 1945 sebagai norma sumber, dan tidak boleh menyimpang dari nilai, prinsip, serta ketentuan normatif yang ditetapkan dalam konstitusi tersebut.<sup>2</sup>

Struktur hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia secara formal diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.<sup>3</sup> Dalam ketentuan tersebut, ditetapkan bahwa jenis dan hierarki peraturan terdiri dari:

- 1) UUD Tahun 1945,
- 2) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu),
- 3) Peraturan Pemerintah (PP),
- 4) Peraturan Presiden (Perpres)
- 5) Peraturan Daerah Provinsi,
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Maka, Peraturan Daerah Kota Banjarmasin secara hierarkis berada di tingkat bawah dan tunduk pada seluruh jenis peraturan yang berada di

---

<sup>2</sup> Kelsen, H. (2008). *Teori Hukum Murni (Pure Theory of Law)* (terj. Raisul Muttaqien). Bandung: Nuansa Cendekia.

<sup>3</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 140.

atasnya. Kedudukannya sebagai norma hukum yang bersifat lokal tidak menjadikan ia bebas dari keharusan untuk taat terhadap sistem hukum nasional, baik secara vertikal (terhadap UU dan UUD) maupun secara horizontal (dengan perda lainnya atau peraturan sektoral daerah).<sup>4</sup>

Lebih dari sekadar struktur, keberlakuan peraturan juga ditentukan oleh asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (legislative drafting principles). Dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas-asas seperti kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, keterbukaan, dan dapat dilaksanakan. Salah satu asas penting yang menjadi titik tekan dalam penelitian ini adalah asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan (Pasal 5 huruf c). Asas ini menegaskan bahwa materi yang diatur dalam peraturan daerah tidak boleh keluar dari batas-batas yang diperbolehkan oleh peraturan yang lebih tinggi. Dengan kata lain, Perda tidak boleh memuat substansi yang bertentangan, tumpang tindih, atau melampaui kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam praktik ketatanegaraan, banyak ditemukan kasus di mana produk hukum daerah (termasuk Perda) dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau melanggar prinsip-prinsip hukum nasional. Mekanisme pembatalan tersebut dapat

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82

dilakukan melalui dua cara: pertama, melalui pengujian secara yuridis (judicial review) oleh Mahkamah Agung terhadap materi muatan perda kabupaten/kota yang bertentangan dengan undang-undang; kedua, melalui pembatalan administratif oleh Menteri Dalam Negeri dalam fungsi pengawasan regulasi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan ini menjadi penting untuk memastikan bahwa perda yang dihasilkan oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dengan hukum nasional dan tidak melanggar hak-hak konstitusional warga negara.

Dalam konteks penelitian ini, Peraturan Daerah Kota Banjarmasin tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) harus diuji secara yuridis dari segi substansi dan kewenangan pembentukannya. Apakah perda ini telah sesuai dengan nilai-nilai konstitusi, seperti Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang menjamin hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi seluruh rakyat Indonesia, serta Pasal 28D ayat (1) yang menjamin kepastian hukum yang adil bagi setiap warga negara. Apakah perda ini juga telah memperhatikan ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang kewenangan pemerintah daerah dan prinsip otonomi daerah yang bertanggung jawab. Dan yang tidak kalah penting, apakah perda tersebut telah disusun berdasarkan teknik pembentukan peraturan yang baik sebagaimana ditentukan dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Selain hierarki dan legalitas, konsep harmonisasi peraturan perundang-undangan juga menjadi relevan dalam pembahasan ini.

Harmonisasi hukum adalah proses sistematis untuk menyetarakan materi muatan dari berbagai peraturan agar tidak tumpang tindih, tidak saling bertentangan, dan memiliki kesinambungan sistem hukum. Harmonisasi bisa dilakukan secara vertikal, yaitu antara Perda dan UU/UUD; dan horizontal, yaitu antara Perda satu dengan lainnya atau antara Perda dan peraturan kepala daerah (perkada). Ketiadaan harmonisasi ini akan menimbulkan persoalan serius dalam implementasi kebijakan, seperti ketidakpastian hukum, konflik antaraturan, dan kesulitan teknis di lapangan. Dalam konteks kebijakan penataan PKL, Perda yang tidak harmonis dapat berimplikasi pada pelanggaran hak ekonomi warga, tindakan represif aparat, serta kebijakan yang diskriminatif terhadap kelompok ekonomi lemah.<sup>5</sup>

Dengan demikian, teori hierarki dan harmonisasi peraturan perundangundangan menjadi alat analisis yuridis yang paling tepat untuk digunakan dalam menilai kedudukan dan legalitas Peraturan Daerah Kota Banjarmasin tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL. Teori ini tidak hanya membantu menguji kesesuaian peraturan tersebut dalam sistem hukum nasional, tetapi juga memberikan dasar untuk menilai apakah produk hukum lokal tersebut telah menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara, khususnya kelompok rentan di sektor informal.

---

<sup>5</sup> Hadjon, P. M., & Tatiek, S. (2018). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mad

Penerapan prinsip hierarki dan harmonisasi dalam konteks perundangundangan tidak hanya berhenti pada tataran konseptual, tetapi juga memiliki dimensi operasional yang konkret, terutama dalam pembentukan dan pengujian suatu Peraturan Daerah (Perda). Dalam sistem hukum Indonesia yang menempatkan peraturan daerah sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan nasional, setiap Perda yang dibentuk wajib tunduk kepada asas-asas hukum yang bersumber dari konstitusi dan undang-undang. Prinsip hierarki mengharuskan Perda tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang berada di atasnya, sedangkan prinsip harmonisasi menuntut agar keberadaan Perda selaras dan tidak tumpang tindih dengan peraturan lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal.<sup>6</sup>

Dalam tahap pembentukan Perda, prinsip hierarki diterapkan mulai dari proses perencanaan hingga pengesahan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011, setiap rancangan Perda harus mengacu pada Prolegda (Program Legislasi Daerah) dan disusun berdasarkan asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik, termasuk asas kesesuaian hierarki. Materi muatan Perda harus bersumber dari kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, khususnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang secara limitatif membagi urusan pemerintahan ke dalam urusan absolut, konkuren, dan umum. Jika suatu daerah menetapkan Perda yang isinya melampaui atau bertentangan

---

<sup>6</sup> Ibrahim, J. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.

dengan undang-undang induk yang memberi kewenangan, maka Perda tersebut dapat dikategorikan sebagai cacat formil maupun cacat materiil.

Sebagai contoh, jika Pemerintah Kota Banjarmasin membentuk Perda tentang penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) tanpa berpedoman pada prinsip perlindungan hak ekonomi warga negara, atau jika substansi Perda tersebut memberikan ruang tindakan represif tanpa mekanisme perlindungan hukum, maka secara yuridis Perda tersebut patut diuji kesesuaiannya dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 27 ayat (2) tentang hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, serta Pasal 28D ayat (1) yang menjamin perlakuan yang sama dan kepastian hukum. Pembentukan Perda yang melupakan prinsip-prinsip konstitusional ini berpotensi besar untuk dibatalkan melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*).

Adapun dalam konteks pengujian peraturan daerah, prinsip hierarki dan harmonisasi menjadi dasar utama bagi Mahkamah Agung atau Kementerian Dalam Negeri dalam melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap keberlakuan suatu Perda. Mahkamah Agung memiliki kewenangan konstitusional untuk menguji materi Perda terhadap undang-undang (Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 jo. Pasal 31A UU MA), sedangkan Kementerian Dalam Negeri berwenang melakukan pembatalan administratif terhadap Perda yang dianggap bertentangan dengan peraturan

yang lebih tinggi atau merugikan masyarakat luas. Proses pengujian ini merupakan bentuk koreksi vertikal dalam struktur sistem hukum, yang bertujuan untuk menjaga kemurnian dan keselarasan norma hukum di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Penerapan prinsip ini juga tampak dalam praktek harmonisasi regulasi, yang biasanya dilakukan oleh bagian hukum pemerintah daerah, biro hukum provinsi, dan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah. Dalam hal Perda tentang PKL di Kota Banjarmasin, proses harmonisasi harus mencermati apakah substansi perda telah memuat pembagian wewenang yang jelas, mekanisme perlindungan hak pelaku usaha kecil, serta upaya pemberdayaan yang nyata, bukan sekadar penertiban atau pemindahan paksa yang bertentangan dengan tujuan kesejahteraan. Ketiadaan harmonisasi kerap menyebabkan ketegangan antara pelaksana dan warga, serta ketidakpastian hukum di lapangan, yang pada akhirnya menurunkan legitimasi kebijakan pemerintah daerah.

Dengan demikian, penerapan prinsip hierarki dan harmonisasi dalam pembentukan dan pengujian Perda merupakan instrumen penting dalam memastikan bahwa setiap produk hukum daerah tidak hanya sah secara formil dan materiil, tetapi juga berfungsi untuk memperkuat keadilan, kepastian, dan ketertiban hukum. Dalam konteks penelitian ini, penting untuk menelaah apakah Peraturan Daerah Kota Banjarmasin tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima telah melewati proses pembentukan yang sesuai asas, serta apakah ia layak dari sisi

substansi apabila diuji dalam sistem hukum nasional. Jika ditemukan adanya ketidaksesuaian atau pertentangan dengan norma di atasnya, maka Perda tersebut bukan hanya cacat hukum, tetapi juga berpotensi mencederai hak-hak dasar warga negara yang hidup di sektor informal dan bergantung pada keberadaan ruang publik untuk bertahan hidup.

## **B. Teori Kewenangan dan Kebijakan Pemerintah Daerah**

Dalam sistem pemerintahan modern, kewenangan merupakan aspek fundamental yang menentukan sejauh mana suatu lembaga atau organ negara dapat bertindak secara sah dalam ruang lingkup hukum publik. Secara teori, pengertian kewenangan (*authority*) merujuk pada hak yang dimiliki oleh suatu badan atau pejabat untuk membuat keputusan hukum yang mengikat. Utrecht menyatakan bahwa kewenangan adalah “kekuasaan hukum untuk melakukan tindakan hukum publik,”<sup>7</sup> sedangkan Philipus M. Hadjon menambahkan bahwa kewenangan merupakan perpaduan antara hak dan kewajiban untuk bertindak, yang ditetapkan oleh hukum. Dengan demikian, suatu tindakan pemerintah baru dapat dinilai sah apabila dilakukan dalam batas kewenangan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia, bentuk dan pembagian kewenangan telah diatur secara sistematis dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengelompokkan kewenangan ke dalam tiga jenis utama: atribusi,

---

<sup>7</sup> Utrecht, E. (1980). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan.

delegasi, dan mandat. Atribusi adalah kewenangan asli yang diberikan oleh undang-undang kepada suatu lembaga pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari satu pejabat kepada pejabat lain, dan mandat adalah pemberian kuasa oleh atasan kepada bawahan untuk dan atas nama pemberi mandat. Pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, memperoleh kewenangannya melalui atribusi dari undang-undang, khususnya dalam urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, seperti pengelolaan sektor ekonomi lokal, ketertiban umum, dan penyelenggaraan ketenagakerjaan informal.<sup>8</sup>

Kewenangan tersebut menjadi dasar legal bagi daerah untuk membentuk kebijakan melalui instrumen Peraturan Daerah (Perda), termasuk dalam hal mengatur Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL). Sektor informal seperti PKL merupakan bagian dari ekonomi rakyat yang sangat bergantung pada keberadaan ruang publik dan dukungan kebijakan lokal. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Banjarmasin memiliki dasar hukum untuk mengatur aktivitas PKL, sepanjang substansi peraturan yang dibentuk sesuai dengan prinsip atribusi dan tidak menyimpang dari kerangka kewenangan yang diberikan oleh peraturan lebih tinggi. Namun dalam praktiknya, seringkali muncul persoalan ketika kebijakan penataan justru lebih menekankan aspek penertiban dibandingkan aspek pemberdayaan, sehingga menimbulkan ketegangan sosial dan mengaburkan fungsi Perda sebagai alat untuk membangun

---

<sup>8</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

kesejahteraan masyarakat. Untuk menilai pelaksanaan Perda tersebut secara empirik, teori implementasi kebijakan publik dapat digunakan sebagai alat analisis tambahan. Salah satu teori yang paling dikenal adalah model dari Edward III, yang menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama: (1) komunikasi, yakni seberapa baik informasi dan maksud kebijakan disampaikan ke pelaksana; (2) sumber daya, baik finansial, personel, maupun kelembagaan; (3) disposisi atau sikap pelaksana, termasuk kesediaan dan loyalitas terhadap kebijakan; dan (4) struktur birokrasi, yaitu sejauh mana struktur organisasi mendukung pelaksanaan kebijakan.<sup>9</sup> Teori ini sangat relevan untuk menganalisis implementasi Perda PKL di Banjarmasin, karena hambatan-hambatan seperti kurangnya sosialisasi, tumpang tindih koordinasi antar dinas, dan resistensi dari para pedagang sering menjadi faktor kegagalan pelaksanaan di lapangan.

Selain Edward III, model implementasi dari Van Meter dan Van Horn juga dapat digunakan untuk melihat relasi antara kebijakan formal (dalam hal ini Perda) dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat. Model ini menekankan pentingnya konsistensi tujuan kebijakan, kualitas implementor, dan kondisi lingkungan eksternal. Dalam konteks penelitian ini, keberhasilan Perda tentang PKL tidak hanya diukur dari aspek legalitas normatifnya, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu menjawab kebutuhan dasar PKL, seperti hak untuk berdagang di

---

<sup>9</sup> Hadjon, P. M., & Tatiek, S. (2018). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

tempat yang layak, akses permodalan, perlindungan dari pengusuran, dan partisipasi dalam proses penyusunan kebijakan.<sup>10</sup>

Dengan demikian, teori kewenangan dan implementasi kebijakan public berfungsi saling melengkapi dalam penelitian ini. Di satu sisi, teori kewenangan menjadi dasar normatif untuk mengkaji apakah Perda tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL di Kota Banjarmasin dibentuk sesuai dengan struktur hukum dan atribusi yang sah dalam sistem hukum nasional. Di sisi lain, teori implementasi kebijakan memberikan gambaran factual mengenai tantangan dan hambatan dalam penerapan perda tersebut di lapangan. Dalam konteks perlindungan terhadap sector informal, Perda seharusnya tidak hanya menjadi alat legal-formal untuk menertibkan ruang publik, tetapi juga menjadi sarana afirmatif untuk mengangkat harkat dan martabat ekonomi kerakyatan.

Dengan memahami teori kewenangan dan kebijakan pemerintah daerah secara menyeluruh, peneliti dapat membedah secara lebih kritis peran dan posisi Perda PKL dalam kerangka desentralisasi pemerintahan yang demokratis partisipatif, dan berpihak pada masyarakat kecil. Hal ini penting agar regulasi yang dibentuk tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga adil dan relevan secara sosial.

Dalam konteks penataan dan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL), kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah tidak hanya mencerminkan pelaksanaan kewenangan administratif semata, tetapi juga

---

<sup>10</sup> Edward III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

mengandung konsekuensi sosial dan ekonomi yang luas terhadap kehidupan masyarakat lapisan bawah. Oleh karena itu, Peraturan Daerah (Perda) sebagai produk hukum dari otonomi daerah harus memuat prinsip-prinsip good governance, termasuk di dalamnya transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas. Tanpa penerapan prinsip tersebut, kebijakan daerah yang ditujukan untuk menata PKL sangat berpotensi mengabaikan aspirasi dan kebutuhan pelaku usaha kecil, serta berubah menjadi kebijakan yang bersifat koersif dan diskriminatif.

Kritik utama terhadap kebijakan daerah yang berkaitan dengan PKL

seringkali muncul dari fakta bahwa kebijakan tersebut dibuat dengan pendekatan top-down, tanpa melibatkan kelompok terdampak dalam proses perumusan regulasi. Hal ini menyalahi prinsip partisipasi sebagai unsur kunci dalam pembuatan kebijakan publik, sebagaimana ditekankan oleh para teoritikus administrasi publik. Dalam teori kebijakan yang progresif, seperti yang dikemukakan oleh Dunn (1981), proses kebijakan harus melibatkan tahap perumusan masalah yang partisipatif, agar kebijakan yang lahir benar-benar menjawab kebutuhan riil masyarakat.<sup>11</sup>

Dalam konteks ini, perda yang mengatur PKL semestinya didahului oleh proses identifikasi masalah di lapangan, konsultasi publik, dan pelibatan komunitas PKL sebagai aktor utama dalam rantai kebijakan.

Lebih jauh, pengaturan terhadap PKL juga berkaitan dengan prinsip

---

<sup>11</sup> Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>

perlindungan hak ekonomi warga negara. Dalam sistem pemerintahan yang menjunjung tinggi keadilan sosial, kebijakan penataan ruang publik tidak boleh mengorbankan keberlangsungan hidup kelompok rentan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Pasal 27 ayat (2), secara tegas menyatakan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Maka dari itu, Perda yang membatasi ruang usaha PKL tanpa menyediakan alternatif tempat usaha, program pelatihan, atau dukungan modal, sesungguhnya bertentangan dengan semangat konstitusional tersebut.

Dalam banyak kasus di daerah, pemberlakuan Perda tentang PKL sering kali tidak dibarengi dengan mekanisme perlindungan hukum dan sosial yang memadai. Misalnya, pedagang yang digusur karena dianggap menyalahi ketentuan lokasi usaha, tidak mendapatkan kompensasi, tidak diarahkan ke lokasi strategis baru, dan bahkan tidak diberikan ruang untuk menyampaikan keberatan. Keadaan ini mencerminkan kegagalan dalam merancang kebijakan publik yang bersifat solutif, inklusif, dan humanistik. Padahal, dalam kerangka teori kewenangan yang bertanggung jawab (*responsible authority*), pemerintah daerah dituntut tidak hanya menjalankan fungsi pengaturan (*regulative*) tetapi juga fungsi pelayanan (*serviceoriented*) kepada masyarakat.

Dalam hubungan antara teori kewenangan dan pelaksanaan Perda, penting pula untuk memahami bahwa kewenangan daerah bersifat

delegatif, yang berarti tunduk pada batasan normatif yang ditetapkan oleh hukum nasional. Pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan absolut untuk membuat peraturan yang bersifat diskriminatif, represif, atau menyalahi prinsip-prinsip umum hukum nasional dan internasional. Dengan kata lain, setiap bentuk kebijakan yang lahir dari kewenangan daerah harus tetap dikontrol oleh prinsip keadilan, kesetaraan, dan penghormatan terhadap martabat manusia.

Dalam kaitannya dengan skripsi ini, teori kewenangan menjadi landasan untuk menganalisis apakah Peraturan Daerah Kota Banjarmasin tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL telah dibentuk dalam koridor kewenangan yang benar, proporsional, dan berpihak kepada keadilan sosial. Sementara itu, teori kebijakan publik menjadi alat untuk menilai kualitas implementasi Perda tersebut, apakah sesuai dengan tujuan pembentukan, atau justru menyimpang karena lemahnya pelibatan masyarakat, lemahnya komitmen pelaksana, atau minimnya infrastruktur dan sumber daya pendukung.<sup>12</sup>

Oleh sebab itu, penting bagi penelitian ini untuk mengintegrasikan kedua teori tersebut secara bersamaan. Teori kewenangan memberi ruang analisis yuridisnormatif, sedangkan teori implementasi kebijakan membuka ruang untuk analisis empiris terhadap pelaksanaan Perda. Keduanya saling menguatkan dalam menjawab rumusan masalah mengenai kesesuaian dan efektivitas Perda PKL di Kota Banjarmasin

---

<sup>12</sup> Dunn, W. N. (2003). Pengantar Analisis Kebijakan Publik (ed. Indonesia oleh M. Hani Handoko). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

dalam sistem hukum nasional yang berasaskan keadilan sosial dan negara hukum.

Hubungan antara kewenangan daerah dan regulasi terhadap sektor informal, khususnya Pedagang Kaki Lima (PKL), merupakan manifestasi langsung dari prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kerangka tersebut, pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang bersifat konkuren, termasuk pengelolaan ruang public dan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Salah satu instrumen legal yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan ini adalah Peraturan Daerah (Perda). Kehadiran Perda menjadi penting dalam menata aktivitas sektor informal seperti PKL yang selama ini menjadi bagian penting dari struktur ekonomi kerakyatan, terutama di kota-kota besar seperti Banjarmasin. PKL tidak hanya berperan sebagai pelaku ekonomi mikro, tetapi juga menjadi sumber penghidupan bagi banyak warga kota yang tidak terserap ke dalam sektor formal. Oleh karena itu, kewenangan daerah untuk mengatur PKL tidak boleh dimaknai secara sempit sebagai upaya menertibkan ruang kota, tetapi juga harus dilihat sebagai tanggung jawab konstitusional dalam melindungi hak-hak ekonomi rakyat kecil.

Namun dalam praktiknya, hubungan antara kewenangan daerah dan regulasi sektor informal sering kali mengalami ketegangan antara aspek penataan ruang dan aspek keadilan sosial. Pemerintah daerah kerap

menggunakan pendekatan legalformal dalam menangani PKL, misalnya melalui kebijakan pelarangan, relokasi paksa, atau pembongkaran tempat usaha dengan alasan ketidaktertiban. Padahal, di balik praktik informalitas itu tersimpan realitas sosial ekonomi yang kompleks, seperti keterbatasan akses terhadap lapangan kerja formal, rendahnya modal usaha, dan keterikatan dengan lokasi strategis.

Dalam hal ini, kebijakan daerah yang tidak mempertimbangkan dimensi sosial-ekonomi PKL dapat dikategorikan sebagai kebijakan yang eksklusif dan berpotensi melanggar hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana dijamin oleh Pasal 27 ayat (2) UUD 1945. Oleh sebab itu, regulasi terhadap sektor informal harus dilandasi oleh prinsip keberpihakan pada kelompok rentan, dan bukan semata-mata didorong oleh estetika kota atau tekanan kepentingan komersial.

Peran Peraturan Daerah dalam mengatur ekonomi kerakyatan dan perlindungan terhadap sektor informal semestinya diarahkan pada dua hal utama: pertama, sebagai sarana hukum yang mengatur aktivitas PKL secara tertib dan terstruktur; dan kedua, sebagai instrumen kebijakan yang melindungi dan memberdayakan para pelaku usaha kecil agar dapat berkembang secara legal, aman, dan berkelanjutan. Perda tidak boleh berhenti pada norma pelarangan, tetapi harus menyediakan mekanisme solusi seperti penyediaan ruang usaha yang representatif, bantuan teknis, dukungan modal, pelatihan usaha, hingga pembentukan kelembagaan komunitas. Dengan kata lain, Perda tentang PKL harus mengintegrasikan

prinsip pengaturan (*regulation*) dan pemberdayaan (*empowerment*) secara seimbang. Dalam konteks ekonomi kerakyatan, sektor informal tidak dapat dipandang sebagai hambatan pembangunan, melainkan sebagai mitra strategis dalam mewujudkan keadilan ekonomi yang inklusif. Oleh karena itu, Perda yang baik harus berpijak pada prinsip partisipasi masyarakat, akuntabilitas kebijakan, dan keadilan sosial, bukan sekadar respons terhadap tekanan birokrasi atau kepentingan kapitalisasi ruang kota.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hubungan antara kewenangan daerah dan regulasi sektor informal memerlukan orientasi paradigma yang progresif. Perda yang dibentuk harus mampu mewakili suara kelompok rentan dan memperkuat posisi mereka dalam sistem ekonomi lokal. Penelitian ini hendak menelaah apakah Peraturan Daerah Kota Banjarmasin tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL telah benar-benar mengemban fungsi tersebut secara normative dan implementatif. Apakah perda ini hadir sebagai solusi yang manusiawi dan visioner, atau sekadar dokumen administratif yang melegitimasi praktik penertiban tanpa perlindungan. Maka kajian terhadap perda ini bukan hanya penting secara yuridis, tetapi juga strategis secara sosial-politik dan ekonomi.