

BAB IV

HASIL PENELITIAN & ANALISIS

A. Deskripsi Umum Perda Kota Banjarmasin Nomor 26 Tahun 2012 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima

Peraturan Daerah Kota Banjarmasin tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan produk hukum daerah yang disusun dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah dan sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah kota dalam mengelola dinamika ekonomi rakyat yang tumbuh dan berkembang di ruang-ruang publik kota. Kehadiran PKL di kota-kota besar di Indonesia, termasuk Banjarmasin, telah menjadi bagian tak terpisahkan dari kehidupan perkotaan, baik sebagai pelengkap sistem distribusi barang dan jasa maupun sebagai penyangga ekonomi keluarga berpendapatan rendah. Oleh karena itu, eksistensi PKL tidak hanya dilihat dari sudut pandang ekonomi informal semata, melainkan juga berkaitan erat dengan aspek keadilan sosial, perlindungan terhadap usaha mikro, serta peran negara dalam menciptakan akses yang merata terhadap sumber daya ekonomi.¹

Perda ini disusun sebagai bentuk respons atas persoalan klasik yang sering muncul dalam tata kelola kota, yaitu ketegangan antara kebutuhan akan keteraturan dan estetika ruang publik dengan

¹ Pemerintah Kota Banjarmasin, *Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 26 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima* (Banjarmasin: Sekretariat Daerah Kota Banjarmasin, 2012).

kenyataan bahwa ribuan warga kota menggantungkan hidupnya pada sektor perdagangan kaki lima. Penataan menjadi isu penting karena banyak lokasi PKL menempati area yang dianggap strategis namun melanggar ketentuan tata ruang, seperti trotoar, jalur hijau, dan badan jalan. Di sisi lain, pemberdayaan merupakan komitmen moral dan konstitusional pemerintah daerah untuk tidak hanya mengatur, tetapi juga melindungi dan memperkuat posisi ekonomi para pelaku usaha kecil. Oleh sebab itu, Perda ini mengandung dua fungsi utama: fungsi regulatif dalam menata ruang kota serta fungsi afirmatif dalam memberdayakan PKL secara berkelanjutan.²

Secara struktural, Perda ini terdiri dari beberapa bab yang secara umum memuat ketentuan tentang tujuan dan ruang lingkup pengaturan, definisi dan pengertian operasional, pembagian zonasi lokasi usaha, kewajiban dan larangan bagi PKL, mekanisme perizinan atau pendaftaran, ketentuan pemberdayaan seperti pelatihan dan fasilitasi permodalan, serta sanksi administratif bagi pelanggar. Definisi strategis yang diatur dalam ketentuan umum, seperti “Pedagang Kaki Lima”, “ruang publik”, “zona merah” dan “zona hijau”, memberikan batasan hukum yang penting untuk menjadi landasan dalam implementasi kebijakan di lapangan. Tidak hanya itu, adanya bab tentang pembinaan dan pemberdayaan menunjukkan adanya niat awal pembentuk perda untuk menciptakan ekosistem

² Badan Pusat Statistik Kota Banjarmasin, *Banjarmasin Dalam Angka 2021* (Banjarmasin: BPS Kota Banjarmasin, 2021), 74.

ekonomi kerakyatan yang lebih inklusif, bukan semata-mata melakukan penertiban represif.³

Tujuan utama dari Perda ini adalah untuk menyeimbangkan antara kepentingan penataan kota yang rapi dan estetis dengan perlindungan hak atas pekerjaan yang layak bagi pelaku usaha informal. Dalam konsideran menimbang, Perda ini mendasarkan diri pada berbagai peraturan perundang-undangan di atasnya, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), serta peraturan sektoral lainnya yang berkaitan dengan penataan ruang, ketertiban umum, dan perlindungan konsumen. Hal ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan lokal yang diambil oleh Pemerintah Kota Banjarmasin tetap berada dalam koridor hukum nasional, serta sesuai dengan prinsip-prinsip asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti proporsionalitas, akuntabilitas, dan non-diskriminasi.⁴

Pelaksanaan Perda ini melibatkan berbagai aktor pelaksana dari lingkungan pemerintah kota. Dinas terkait, seperti Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, serta Dinas Perdagangan, menjadi ujung tombak dalam aspek pemberdayaan dan fasilitasi usaha. Sementara itu, aspek penegakan dan penertiban dilaksanakan oleh

³ Muhammad Hatta, *Sektor Informal Perkotaan dan Kebijakan Penataan PKL di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018), 112–115.

⁴ Sri Lestari dan Arif Munandar, “Model Penataan PKL Berbasis Keadilan Sosial di Kota,” *Jurnal Kebijakan Publik* 12, no. 2 (2020): 157–172.

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) yang bertugas melakukan pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran ketentuan lokasi berdagang. Namun demikian, peran Satpol PP seringkali menimbulkan ketegangan dengan para PKL, khususnya ketika tindakan penggusuran dilakukan tanpa solusi yang layak dan partisipatif. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Perda tidak hanya bergantung pada norma tertulis, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh tata kelola dan orientasi kebijakan pemerintah daerah.⁵

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa penerapan Perda ini kerap menghadapi dilema antara aspek legalitas formal dengan tuntutan keadilan sosial. Dalam beberapa kasus, ketegangan antara PKL dan aparat penegak perda mencerminkan adanya perbedaan persepsi antara pemerintah yang menekankan pentingnya keteraturan kota dengan PKL yang mengedepankan hak atas ruang hidup dan penghidupan. Situasi ini menjadi tantangan serius bagi implementasi perda, karena jika tidak dikelola dengan pendekatan dialogis dan solutif, maka Perda yang seharusnya menjadi instrumen pemberdayaan dapat berubah menjadi alat penindasan terhadap sektor marjinal.

Dengan demikian, Peraturan Daerah Kota Banjarmasin tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima bukanlah sekadar produk hukum teknokratis, tetapi juga merupakan representasi dari pilihan ideologis dan politik hukum pemerintah daerah dalam menata

⁵ Wahyu Fajar Wibowo, "Tinjauan Yuridis terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Menata Pedagang Kaki Lima," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 49, no. 1 (2019): 95.

kehidupan kota. Substansi dan struktur perda ini mencerminkan adanya kehendak untuk menghadirkan tata kelola kota yang tertib namun tetap berkeadilan, yang dalam pelaksanaannya memerlukan komitmen kuat terhadap prinsip inklusivitas, perlindungan hak warga negara, dan kepekaan terhadap kondisi sosial-ekonomi masyarakat kecil. Oleh karena itu, kajian yuridis terhadap kedudukan dan isi perda ini menjadi penting untuk memastikan bahwa perda tidak hanya sah menurut hukum formal, tetapi juga adil dan relevan dalam konteks kehidupan sosial masyarakat Banjarmasin.

B. Kesesuaian Perda Nomor 26 Tahun 2012 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dengan Sistem Hukum Nasional.

Dalam sistem hukum nasional Indonesia, keberadaan Peraturan Daerah (Perda) merupakan cerminan nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dijamin konstitusi. Kedudukan Perda dalam hierarki peraturan perundang-undangan diatur secara tegas dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang menyatakan bahwa Perda merupakan bagian dari sistem peraturan perundang-undangan nasional dan memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, meskipun Perda bersifat lokal dan dibentuk oleh pemerintah daerah, ia

harus tetap sejalan dengan asas legalitas dan asas kesesuaian hierarki hukum.⁶

Dalam praktiknya, kedudukan Perda di antara norma-norma hukum lainnya bukan sekadar persoalan formal prosedural, melainkan menyangkut kesesuaian materiil atau substansial terhadap konstitusi dan undang-undang di atasnya. Perda tidak boleh memuat norma yang bertentangan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan norma yang berada dalam hirarki lebih tinggi. Dalam konteks ini, Peraturan Daerah Kota Banjarmasin tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) harus diuji kesesuaiannya terhadap berbagai peraturan nasional, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Kesesuaian ini bukan hanya dalam hal kewenangan, tetapi juga dalam semangat, asas, dan substansi norma.⁷

Kewenangan daerah dalam membentuk Perda sendiri merupakan hasil dari atribusi, delegasi, atau mandat hukum yang diberikan oleh undang-undang. Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, ditegaskan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan

⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Amandemen Keempat.

⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, LN No. 82 Tahun 2011.

tugas pembantuan. Namun, hal ini dibatasi oleh prinsip bahwa norma-norma hukum yang lahir dari kewenangan daerah tidak boleh keluar dari kerangka negara kesatuan dan sistem hukum nasional. Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 14 UU Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa kebijakan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, jika suatu Perda termasuk Perda tentang PKL dilahirkan tanpa dasar kewenangan yang sah atau melampaui batas kewenangan yang diatur undang-undang, maka keberadaannya bisa dinyatakan bertentangan dengan hukum (*ultra vires*).⁸

Dalam substansinya, Perda PKL Kota Banjarmasin harus memuat semangat keberpihakan terhadap usaha kecil dan sektor informal sebagai bagian dari perekonomian nasional yang diakui oleh UU. Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM, pelaku usaha kecil—yang di dalamnya termasuk PKL harus diberi perlindungan, penguatan, dan pemberdayaan oleh negara. Ketika Perda justru menjadi alat penertiban yang represif, misalnya dengan membatasi ruang usaha atau tidak menyediakan ruang partisipasi dan pendampingan yang layak bagi PKL, maka secara substantif ia

⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, LN No. 140 Tahun 2022.

bertentangan dengan norma perlindungan usaha kecil yang lebih tinggi.⁹

Hal yang sama juga harus dikaitkan dengan semangat deregulasi dan penyederhanaan izin usaha dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam UU tersebut, pelaku usaha kecil didorong untuk difasilitasi, bukan dihambat. Oleh karena itu, jika Perda menetapkan prosedur pendaftaran yang rumit, syarat berjualan yang berat, atau sanksi yang tidak proporsional terhadap PKL, maka substansi tersebut harus dikritisi dan diuji kembali kesesuaiannya dengan prinsip kemudahan berusaha yang dijunjung dalam kebijakan nasional. Pasal 14 UU Cipta Kerja bahkan menegaskan bahwa pemerintah pusat dan daerah harus menyusun kebijakan pemberdayaan UMKM secara terpadu dan berkelanjutan, yang berarti segala bentuk kebijakan lokal seperti Perda harus sinergis, bukan konfrontatif terhadap kebijakan pusat.¹⁰

Lebih lanjut, evaluasi terhadap kesesuaian Perda juga harus dilihat dari aspek hak-hak konstitusional warga negara, khususnya hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945. Aktivitas berdagang bagi PKL bukan hanya persoalan ekonomi mikro, tetapi juga bentuk aktualisasi dari hak konstitusional warga negara dalam mempertahankan hidup secara

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), 198–201.

¹⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 135–140.

layak dan bermartabat. Oleh karena itu, Perda tidak boleh secara sepihak membatasi hak berdagang PKL tanpa menyediakan alternatif, pendampingan, atau fasilitas pengganti yang sebanding. Dalam hal ini, muatan perda harus diuji apakah ia benar-benar mencerminkan semangat perlindungan hak-hak ekonomi warga negara atau justru menambah beban struktural terhadap kelompok marginal.

Secara yuridis, Perda dapat digugat dan dibatalkan melalui mekanisme judicial review di Mahkamah Agung apabila terdapat indikasi pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam praktiknya, Mahkamah Agung telah beberapa kali membatalkan Perda yang dianggap diskriminatif, merugikan kelompok tertentu, atau bertentangan dengan semangat konstitusi. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah, dalam hal ini Pemerintah Kota Banjarmasin, untuk melakukan uji harmonisasi hukum secara menyeluruh sebelum menetapkan Perda, agar tidak terjadi konflik normatif yang berujung pada pembatalan.

Dari keseluruhan paparan ini dapat disimpulkan bahwa kesesuaian Peraturan Daerah Kota Banjarmasin tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL dalam sistem hukum nasional bukan hanya menjadi persoalan teknis legal-formal, tetapi juga menyangkut komitmen terhadap keadilan sosial, perlindungan terhadap usaha kecil, dan penghormatan terhadap hak konstitusional warga. Kesesuaian ini dapat diukur dari beberapa aspek: (1) kesesuaian hierarkis dan norma

hukum; (2) kesesuaian dengan asas dan prinsip peraturan perundang-undangan; (3) sinkronisasi dengan kebijakan nasional; dan (4) keberpihakan terhadap kelompok ekonomi rentan. Oleh sebab itu, penelitian ini mencoba mengkaji secara mendalam apakah substansi dari Perda Kota Banjarmasin telah memenuhi prinsip-prinsip tersebut atau justru menyimpang dari kerangka hukum nasional yang berlaku.

C. Analisis Yuridis Secara Singkat

1. Kesesuaian dengan Undang-Undang Dasar 1945

Pasal yang Relevan:

- a. Pasal 27 ayat (2): "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."
- b. Pasal 28D ayat (1): "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil..."
- c. Pasal 28D ayat (2): "Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja."

Analisis Yuridis:

Perda ini sejalan dengan semangat konstitusi yang menjamin hak warga negara untuk bekerja dan hidup layak. Penataan dan pemberdayaan PKL mencerminkan perlindungan terhadap hak ekonomi masyarakat kecil, sehingga secara normatif tidak bertentangan dengan UUD 1945. Namun, dalam implementasi, jika

pendekatannya represif (seperti penggusuran tanpa solusi), bisa dianggap melanggar prinsip keadilan sosial.

2. Kesesuaian dengan UU. No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Pasal yang Relevan:

- a. Pasal 12 ayat (1) huruf e dan f: Pemerintahan daerah memiliki kewenangan di bidang ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.
- b. Pasal 9 ayat (4): Penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren oleh pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi.

Analisis Yuridis:

Perda ini merupakan implementasi dari urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah. Pemerintah daerah berwenang menata ruang publik dan pelaku ekonomi informal, sehingga keberadaan perda ini sesuai dengan kerangka otonomi daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014.

3. Kesesuaian dengan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Pasal yang Relevan:

- a. Pasal 3,4,5,6, dan 7 (klaster kemudahan berusaha untuk UMK-M)
- b. Pasal 12: Kemudahan pengurusan perizinan berusaha.

Analisis Yuridis:

Perda ini sejalan dengan semangat penyederhanaan regulasi dan pemberdayaan UMKM, sebagaimana ditetapkan dalam UU Cipta Kerja. Jika perda dilaksanakan dengan mendorong legalisasi usaha PKL melalui perizinan sederhana, maka akan sangat mendukung tujuan UU Cipta Kerja

4. Kesesuaian dengan UU No. 20 Tahun 2008 tentang UMKM

Pasal yang Relevan:

- a. Pasal 7 ayat (1): Pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengembangkan iklim usaha bagi UMKM.
- b. Pasal 5 huruf c: Pemberdayaan UMKM melalui pelatihan, pendampingan, dan pembiayaan.
- c. Pasal 14-15: Fasilitasi lokasi usaha.

Analisis Yuridis:

Perda ini selaras dengan UU UMKM, karena bertujuan memberikan ruang dan pemberdayaan bagi PKL sebagai bagian dari pelaku usaha kecil. Ketentuan mengenai penyediaan lokasi dan pembinaan mencerminkan pemberdayaan dan fasilitasi sebagaimana diamanatkan UU ini.

Adapun Menurut hadits yang diriwayatkan oleh Ahmad bin Hanbal, Rasulullah SAW mencontohkan Nabi Dawud yang tidak

suka makan sesuatu kecuali dari hasil tangannya sendiri dan juga Nabi Zakariya yang seorang tukang kayu, yakni pekerja yang memproduksi barang-barang dari buah tangannya

أَنْ مِنْ خَيْرٍ أَقْطُ طَعَامًا أَحَدٌ أَكَلَ مَا" : قَالَ ﷺ اللَّهُ رَسُولٍ عَنْ عَنَّهُ، اللَّهُ رَضِيَ دَائِمًا عَنْ
 "يَدِهِ عَمَلٍ مِنْ يَأْكُلُ كَانَ السَّلَامُ عَلَيْهِ دَاوُدَ اللَّهُ نَبِيِّ وَإِنَّ يَدِهِ، عَمَلٍ مِنْ يَأْكُلُ"

(HR. Bukhari, no. 2072)

Artinya, dari Miqdam, dari Rasulullah SAW. Beliau bersabda, "Tiada sesuap pun makanan yang lebih baik dari makanan hasil jerih payahnya sendiri. Sungguh, Nabi Daud AS itu makan dari hasil keringatnya sendiri," HR Bukhari.

Hadits tersebut mengingatkan sekaligus menyadarkan manusia tentang betapa mulianya seorang yang bekerja, karena Allah mengkategorikan seseorang yang bekerja sama saja sedang berjuang di jalan Allah (sabilillah).

Objek wisata merupakan suatu tempat yang sering dikunjungi oleh masyarakat atau para pendatang yang ingin menikmati keindahan yang disuguhkan olah tempat tersebut atau hanya untuk sekedar berkumpul dan bersuka ria dengan sanak keluarga.

Keberadaan PKL ilegal sangat mengganggu fasilitas umum sehingga menimbulkan kekacauan, ketidaktertiban, kebersihan dan kerapihan dalam Kota. Oleh karena itu harus ada penataan, pengarahan dan pemberdayaan PKL melalui berbagai kebijakan Pemerintah Kota agar mampu menjalankan usahanya dengan baik

dan sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) dan pengelolaan daerah perkotaan memerlukan kebijakan dan perencanaan pembangunan tersendiri sesuai dengan kondisi dan permasalahan pokok yang dihadapi oleh kota tersebut.

5. Kesesuaian dengan UU No. 12 Tahun 2011

Pasal yang Relevan:

- a. Pasal 7 ayat huruf g: Perda termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.
- b. Pasal 5 huruf a dan c: Asas pembentukan peraturan harus berdasarkan pada kejelasan tujuan dan kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

Analisis Yuridis:

Perda ini telah melalui mekanisme pembentukan peraturan daerah yang sah dan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, meskipun dalam pelaksanaannya harus terus disesuaikan dengan regulasi nasional terbaru. Bila ditemukan ketidaksesuaian, perlu dilakukan revisi atau harmonisasi.