

ASPEK HUKUM PENATAAN DAN PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA PEKAN BARU

Oleh :

**Sukanda Husin
dan
Dodi Haryono¹**

Abstract

Settlement and construction concept of small merchant (PKL) consisted of publisher, construction and protection. Regulation of settlement and consruction for PKL must accommodated the three principles mentioned as dimension of sociological, juridical and philosophical to enact local ordinance. Neglecting those third dimensions has bad implication to people, especially PKL. That means is no relevance with protection of human rights spirit and good regulation principles.

Kata Kunci: PKL, Peraturan daerah, Hak Asasi Manusia

A. Pendahuluan

Masalah kependudukan yang dihadapi oleh berbagai negara berkembang adalah masalah tingkat pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi disertai dengan kualitas yang rendah dan distribusi penduduk yang tidak merata antar daerah. Angka pertumbuhan penduduk yang tinggi dan distribusi yang tidak merata tanpa disertai perbaikan kualitas akan berpengaruh terhadap rendahnya kualitas hidup. Kondisi ini tak pelak mendorong terjadinya perpindahan penduduk secara besar-besaran, kadang-kadang sebagai respon alami terhadap pertumbuhan kesempatan-kesempatan ekonomi di tempat lain (*World Safe from Crisis and Environment Destruction/WCED*, 1988). Tidak mengherankan jika banyak terjadi migrasi baik dari desa ke kota (urbanisasi) maupun dari kota ke desa (transmigrasi).

Kota dengan segala daya tarik kemajuannya dibandingkan desa membuat masyarakat desa melakukan urbanisasi. Pertumbuhan penduduk kota yang sangat cepat di Indonesia lebih banyak disebabkan adanya urbanisasi dan pembengkakan kota. Keadaan semacam ini menyebabkan kebutuhan lapangan kerja di perkotaan semakin tinggi. Seiring dengan hal tersebut, ternyata sektor formal tidak mampu

¹ □ Keduanya adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau Pekanbaru

menyerap seluruh pertambahan angkatan kerja. Akibatnya terjadi kelebihan tenaga kerja yang tidak tertampung, mengalir dan mempercepat tumbuhnya sektor informal. Salah satu bentuk perdagangan informal yang penting adalah Pedagang Kaki Lima. Bahkan karena begitu penting dan khasnya dalam sektor informal, istilah informal sering diidentikan dengan jenis pekerjaan yang dilakukan oleh Pedagang Kaki Lima.

Keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL) yang semakin marak ini muncul di kota-kota besar memang tidak dapat ditepis. Hampir setiap negara yang ada di dunia ini menghadapi problem keberadaan PKL, termasuk di negara maju seperti Amerika dan negara-negara Eropa pun tidak luput dari geliat PKL. Usaha Pedagang Kaki Lima menjadi alternatif pekerjaan yang dipandang dapat menunjang penghidupan masyarakat yang tidak terserap oleh lowongan pekerjaan tersedia. Akan tetapi, dengan semakin maraknya PKL di pusat-pusat perkotaan tersebut, bukannya tidak menimbulkan permasalahan yang berarti. Banyak kasus yang menunjukkan kondisi tersebut tak jarang menimbulkan konflik kepentingan antara PKL, masyarakat maupun pemerintah. Di satu sisi pemerintah ingin mewujudkan suatu konsep penataan kota yang tertib dan indah, namun di sisi lain PKL memandang pekerjaannya tersebut sebagai sumber mata pencaharian hidupnya yang mesti dipertahankan meskipun harus bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kondisi ini tak jarang menimbulkan tindakan-tindakan yang dapat berpotensi melanggar HAM, seperti penggusuran, pembongkaran paksa bangunan, dan sebagainya.

Kota Pekanbaru sebagai salah satu kota yang sangat cepat perkembangan pembangunannya juga mengalami hal yang serupa. Pekanbaru menjadi sasaran utama para urban untuk mencari lapangan pekerjaan yang berimbas pada bertambahnya jumlah penduduk, bertambahnya angka pengangguran dan angka kemiskinan, serta berubahnya tata ruang kota akibat berdirinya rumah-rumah liar yang tidak memiliki izin mendirikan bangunan sampai kepada Pedagang kaki Lima yang berjualan tanpa izin dan tidak pada tempat yang telah ditentukan, yang tentu saja ini dapat menghambat tercapainya Visi Kota Pekanbaru 2021 yaitu “terwujudnya Kota Pekanbaru sebagai pusat perdagangan dan jasa, pusat

pendidikan serta pusat kebudayaan Melayu menuju masyarakat sejahtera yang berlandaskan iman dan taqwa”.

Keberadaan pedagang kaki lima yang tidak pada tempat yang telah ditentukan tentunya akan mengganggu perencanaan tata ruang kota Pekanbaru serta keamanan dan kenyamanan masyarakat Kota Pekanbaru. Realitas ini mendorong Pemerintah Kota Pekanbaru untuk membuat regulasi tersendiri berkaitan dengan PKL dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Idealnya Perda ini dibentuk untuk menjembatani kepentingan berbagai pihak terhadap keberadaan PKL di Kota Pekanbaru. Namun jika dilihat dari materi mutan yang terkandung dalam perda ini, maka masih ditemui banyaknya kelemahan. Oleh sebab itu, tidaklah heran jika permasalahan pembinaan dan Penataan PKL di Kota Pekanbaru sampai saat ini tidak pernah terselesaikan secara baik.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini sangat spesifik bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan tentang fenomena yang ada dengan memaparkan fakta yang ada melalui suatu interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum. Oleh karena itu, penelitian yang dilakukan bukan hanya memberikan penulisan deskriptif dari fakta-fakta melainkan juga harus dapat memahaminya agar dapat memberikan penjelasan yang bermakna terhadap objek penelitian. Adapun tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*legal research*) dengan menggunakan pendekatan yuridis yang menitik-beratkan pada penelitian data kepustakaan.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada pendahuluan tersebut di atas maka penulis mengajukan pertanyaan dalam bentuk rumusan masalah yakni bagaimana aspek hukum penataan dan pembinaan pedagang kaki lima di kota pekan baru?

D. Pembahasan

1. Kritik terhadap Regulasi Pembinaan Dan Penataan PKL Di Kota Pekanbaru.

Salah satu upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengatasi permasalahan sekitar PKL adalah dengan menetapkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. pada tanggal 17 Oktober 2001 yang dituangkan dalam Lembaran Daerah Kota Pekanbaru No. 26 Tahun 2001 Seri D No. 20. Adapun pertimbangan diterbitkannya perda ini adalah untuk memberikan jaminan hukum terhadap PKL yang berupa perlindungan, pembinaan dan pengaturan dalam melakukan usaha agar berdaya guna dan berhasil guna serta meningkatkan kesejahteraan.

Sebelum adanya Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, pedagang kaki lima masuk ke dalam Golongan Ekonomi Lemah dan Sektor Informal yang diatur berdasarkan Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Pekanbaru No. 511.3/09-EKO/1991 tentang Tim Pembinaan dan Penyuluhan Pedagang Golongan Ekonomi Lemah dan Sektor Informal dan Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Pekanbaru No. 500/159-EKO/1994 tentang Pembentukan Panitia Pelaksana Pelatihan Ketenagakerjaan dan Manajemen Usaha Kecil Sektor Informal di Kotamadya Pekanbaru, yang merupakan pelaksanaan dari Surat Keputusan Gubernur No. 150/IV/1989 tentang Pembentukan Tim Pembinaan Usaha Mandiri Sektor Informal di Propinsi Riau.

Secara garis besar, Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima mengatur beberapa hal, yaitu :

1. Tempat Usaha

Tempat usaha pedagang kaki lima ditetapkan oleh Kepala Daerah yang dalam hal ini adalah Walikota Pekanbaru. Walikota dalam menetapkan tempat usaha harus mempertimbangkan faktor sosial ekonomi, ketertiban, keamanan, kebersihan dan kesehatan serta Tata Ruang kota sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 2 Peraturan

Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Setelah ditetapkan tempat usaha bagi pedagang kaki lima maka, setiap pedagang kaki lima harus bertanggung jawab terhadap ketertiban, kerapian, kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan dan keamanan di sekitar tempat usaha. Untuk mewujudkan kebersihan, kerapian dan keindahan tempat usaha serta keamanan, Kepala Daerah menetapkan persyaratan-persyaratan lebih lanjut.

2. Perizinan

Dalam menjalankan usaha pedagang kaki lima harus mendapatkan izin penggunaan tempat usaha dari Kepala Daerah. Izin tersebut diajukan dengan cara mendaftarkan diri serta memenuhi persyaratan yang telah dipenuhi. Izin yang telah diberikan dapat dicabut oleh Kepala Daerah apabila :

- a. Pemegang izin melanggar ketentuan yang tercantum dalam Surat Izin;
- b. Tempat Usaha yang bersangkutan tidak lagi ditetapkan sebagai Tempat Usaha Pedagang kaki Lima;
- c. Pemegang Izin melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Apabila terjadi pencabutan izin maka terhadap pedagang kaki lima tidak diberikan ganti rugi. Izin ini berlaku selama 6 (enam) bulan. Pedagang Kaki Lima yang telah memiliki izin diberikan tanda berupa stiker atau tanda lain yang pelaksanaannya lebih lanjut diatur oleh Kepala Daerah. Biaya Pembuatan tanda izin ini dibebankan kepada penerima izin dengan ketentuan setinggi-tingginya Rp. 5.000,- (Lima Ribu Rupiah), sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Pedagang Kaki Lima yang tidak berjualan di tempat yang telah disediakan oleh Walikota Pekanbaru atau menempati tempat usaha pedagang kaki lima yang memiliki izin diberikan peringatan satu kali. Apabila pedagang kaki lima ini, tidak melaksanakan peringatan dalam waktu tiga kali dua puluh empat

jam, Walikota berhak melakukan penyitaan terhadap barang dagangan dan alat yang digunakan dalam berjualan.

Pedagang Kaki Lima yang berjualan tanpa izin ataupun berjualan di tempat yang tidak diizinkan oleh Walikota diberikan Surat Peringatan pertama sampai ketiga oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk, yang bentuk tatacara dan tenggang waktunya diatur oleh Kepala Daerah. Apabila dalam waktu 6 (enam) hari Surat peringatan ketiga, belum juga dilaksanakan, Walikota dapat melakukan penyitaan terhadap barang dagangan dan atau alat yang dipergunakan dan pencabutan izin. Apabila barang satuan karena sifatnya cepat berubah, rusak, busuk dan atau dapat mengganggu lingkungan dan atau kesehatan, Walikota dapat menghancurkan atau memusnahkannya.

3. Pembinaan dan Pengawasan

Untuk kepentingan pengembangan usaha dan peningkatan kesejahteraan pedagang kaki lima, Walikota berkewajiban memberikan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan. Tatacara pembinaan ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Sedangkan mengenai pengawasan terhadap Pedagang Kaki Lima dilakukan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk.

4. Ketentuan Pidana

Apabila ada pedagang kaki lima yang melakukan pelanggaran, maka dapat diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,- (Lima juta rupiah).

Meskipun Perda ini bertujuan untuk memberikan pengaturan yang melindungi eksistensi PKL di Kota Pekanbaru, namun materi muatan dalam perda justru masih jauh dari yang diharapkan. Beberapa hal penting malah tidak dimuatkan dalam perda ini sehingga masih terkesan sangat lemah dalam memberikan perlindungan hukum bagi PKL yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Tidak adanya pengaturan tentang Partispasi masyarakat maupun PKL dalam pembinaan dan Penataan PKL.

Peran serta masyarakat/PKL merupakan bagian dari hak masyarakat yang berkaitan erat dengan paham demokrasi. Inti paham demokrasi adalah pelibatan masyarakat dalam proses perumusan dan pelaksanaan suatu kebijakan. Dengan demikian kebijakan yang dihasilkan pemerintah bersifat kebijakan yang partisipatoris. Namun disayangkan, dalam perda ini tidak ditemukan penjelasan yang memadai perihal bagaimana bentuk dan tatacara partisipasi masyarakat/PKL tersebut dapat direalisasikan.

- b. Tidak jelasnya ketentuan tentang penentuan tempat usaha.

Berdasarkan Pasal 2 ditegaskan bahwa penentuan tempat usaha PKL ditentukan oleh Kepala Daerah dengan mempertimbangkan faktor sosial ekonomi, ketertiban, keamanan, kebersihan, dan kesehatan serta Tata Ruang Kota. Namun perda ini tidak menjelaskan secara rinci apa yang dimaksud dengan beberapa faktor-faktor di atas, berikut kriteria masing-masing. Hal ini jelas tidak sesuai dengan asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan dan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana termaktub dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Disamping itu bertentangan pula dengan ketentuan Pasal 13 UU Nomor 09 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil yang menyebutkan bahwa Pemerintah berkewajiban menumbuhkan iklim usaha dalam aspek perlindungan, dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan untuk ”menentukan peruntukan tempat usaha yang meliputi pemberian lokasi di pasar, ruang pertokoan, lokasi sentra industri, lokasi pertanian rakyat, lokasi pertambangan rakyat, dan lokasi yang wajar bagi pedagang kaki lima , serta lokasi lainnya”.

- c. Belum adanya jaminan yang memadai terhadap keamanan PKL dalam melaksanakan hak-haknya.

Tujuan dibentuknya perda ini jika dilihat dari konsideran menimbang adalah untuk memberikan perlindungan terhadap PKL, termasuk dalam hal ini adalah adanya jaminan keamanan bagi PKL dalam melaksanakan hak-haknya. Namun disayangkan, dalam materi muatan yang diatur tidak ada pengaturan mengenai bagaimana hak tersebut dapat diperoleh oleh PKL.

- d. Belum jelasnya pengaturan tentang kewajiban pemerintah melakukan pembinaan dan Pengawasan terhadap PKL.

Pembinaan dalam perda ini berupa bimbingan dan penyuluhan guna kepentingan usaha dan peningkatan kesejahteraan PKL. Namun disayangkan perda ini tidak mengatur secara terperinci bagaimana pembinaan ini dilakukan, termasuk frekuensi pelaksanaannya. Hal ini jelas tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-ndangan yang baik, tepatnya asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.

- e. Tidak tersedianya pengaturan tentang fasilitas-fasilitas yang memadai bagi PKL untuk meningkatkan usahanya.

Perda ini cenderung pada aspek penertibannya ketimbang aspek perlindungan hak-hak PKL itu sendiri. Meskipun tujuan dibentuknya perda ini lebih untuk memberikan perlindungan hukum dan peningkatan kesejahteraan PKL sebagaimana termaktub dalam konsideran menimbang, namun dalam perda ini tidak dijelaskan bagaimana cara agar tujuan tersebut dapat direalisasikan. Hal ini jelas tidak sesuai asas kejelasan tujuan, asas dapat dilaksanakan, maupun asas kedayagunaan dan kehasilgunaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

- f. Tidak adanya mekanisme yang memungkinkan bagi PKL yang dirugikan untuk menuntut pemerintah yang bertindak secara tidak prosedural.

Pada prinsipnya, pemerintah memang diberikan kewenang untuk melakukan pengaturan demi ketertiban masyarakat. Namun dalam prakteknya,

tak jarang perbuatan pemerintah tersebut dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat/PKL . Perda ini tidak mengatur tentang perihal terkait, sehingga dapat menimbulkan konflik yang berkepanjangan antara PKL dengan pemerintah. Hal ini jelas tidak sesuai dengan prinsip negara hukum Pancasila yang menghendaki adanya asas kerukunan dan keserasian dalam penyelenggaraan pemerintahan.

- g. Pengaturan hak dan kewajiban PKL maupun pemerintah yang tidak seimbang.

Perda ini banyak memuat kewajiban ketimbang hak-hak PKL. Hak-hak tersebut meliputi hak untuk mendapatkan bimbingan dan penyuluhan dari Pemerintah Kota Pekanbaru (Pasal 7). Sedangkan kewajiban PKL adalah sebagai berikut:

1. Kewajiban PKL untuk bertanggungjawab terhadap ketertiban, kerapian, kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan dan keamanan disekitar tempat usaha (Pasal 3 ayat (1)).
2. Kewajiban PKL untuk mengurus Izin Penggunaan Tempat Usaha dari Kepala Daerah (Pasal 4 ayat (1)).
3. Kewajiban untuk tidak memindahtangankan izin dengan cara apapun kepada siapapun (Pasal 4 ayat (4)).

Sebaliknya pengaturan hak-hak pemerintah lebih banyak ketimbang dari kewajiban-kewajiban yang harus dijalankan. Kewajiban-kewajiban tersebut yaitu memberikan pembinaan dan pengawasan kepada PKL (Pasal 7-8). Sedangkan hak-hak/wewenang Pemerintah meliputi:

1. Menetapkan tempat usaha bagi PKL (Pasal 2).
2. Menerbitkan Izin (Pasal 4 ayat (1)) .
3. Mencabut izin apabila terjadi pelanggaran (Pasal 4 ayat (5)).
4. Memberikan peringatan bagi setiap pelanggaran Izin (Pasal 6 ayat (1)).
5. Melakukan penyitaan terhadap barang dan alat yang digunakan apabila peringatan tidak diindahkan (Pasal 6 ayat (2)).

6. Menghancurkan atau memusnahkan barang sitaan yang sifatnya cepat berubah, rusak, busuk (Pasal 6 ayat (5)).
7. Melakukan pengawasan (Pasal 8).

Beberapa pengaturan mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak sebagaimana diuraikan di atas jelas menunjukkan adanya ketidakseimbangan hak dan kewajiban masing-masing pihak. Padahal hak dan kewajiban disatu pihak, mestinya menjadi hak dan kewajiban dipihak lainnya. Sebab pada dasarnya tidak ada hak tanpa kewajiban, dan tidak ada kewajiban tanpa hak. Hak dan kewajiban harus berjalan secara seimbang dan proporsional.

- h. Minimnya pengaturan teknis terkait dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam materi muatan perda.

Beberapa ketentuan yang diatur dalam perda ini, sampai saat ini belum dibuat peraturan teknisnya sehingga sukar untuk diimplementasikan. Beberapa ketentuan dimaksud berupa; persyaratan untuk mewujudkan kebersihan, kerapian dan keindahan tempat usaha serta keamanan; persyaratan dan tatacara serta pemberian izin terhadap pedagang kaki lima; mekanisme pemberian Surat Peringatan kepada PKL yang melanggar izin; dan tata cara pembinaan dalam rangka kepentingan pengembangan usaha dan peningkatan kesejahteraan pedagang kaki lima.

Disamping beberapa kelemahan di atas, terdapat kelemahan dari sisi legal drafting. Beberapa dasar hukum yang digunakan dalam perda ini pun sudah tidak relevan lagi, seperti UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 52 Tahun 1995 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah diubah dengan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Disamping itu, beberapa dasar hukum lainnya perlu dimuat dalam perda ini, antara lain UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

2. Optimalisasi Perlindungan Hukum bagi PKL.

Perlindungan hukum bagi PKL berkaitan erat dengan upaya menjamin penegakkan HAM yang melekat pada jati diri PKL itu sendiri. Konsepsi HAM beranjak dari suatu pemahaman bahwa terdapat hak-hak esensial bagi setiap manusia yang diperoleh secara kodrati, dan dengan hak itu setiap manusia dapat melakukan tuntutan dan perlindungan apabila terjadi pelanggaran terhadap HAM yang merupakan hak atas setiap manusia²

Apabila dikaitkan dengan UUD 1945, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, maupun UU Nomor 09 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, maka hak-hak PKL yang perlu dilindungi antara lain meliputi:

1. Hak atas pekerjaan yang layak sesuai dengan bakat, kecakapan dan kemampuan.
2. Hak untuk bebas memilih pekerjaan yang di sukainya
3. Hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
4. Hak atas perlindungan diri pribadi; keluarga; kehormatan; martabat; dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
5. Hak untuk mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.
6. Hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
7. Hak untuk memperoleh perlindungan; pemajuan; penegakan; dan pemenuhan hak asasi manusia yang menjadi tanggung jawab negara terutama pemerintah.
8. Hak untuk tidak dirampas miliknya dengan sewenang-wenang.

² □ Zoelfirman, *Kebebasan berkontrak Versus Hak Asasi Manusia*, UISU Press, Medan, 2003.

9. Hak untuk tidak dicabut hak milik atas suatu benda, kecuali demi kepentingan umum yang hanya dapat di perbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera,serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
10. Hak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.
11. Hak untuk mendapatkan tempat usaha yang meliputi pemberian lokasi di pasar, ruang pertokoan, lokasi sentra industri, lokasi pertanian rakyat, lokasi pertambangan rakyat, dan lokasi yang wajar bagi pedagang kaki lima , serta lokasi lainnya.
12. Hak untuk mendapatkan bantuan konsultasi hukum dan pembelaan.

Berdasarkan pemaparan di atas dapatlah dipahami bahwa Pedagang Kaki Lima sebagai bagian dari manusia merupakan subjek hukum yang memiliki hak-hak asasi yang harus dilindungi dan dihormati oleh siapapun juga. Setidaknya, pentingnya perlindungan hak-hak PKL dapat dijelaskan dari sudut teori demokrasi, negara hukum, maupun konstitusi. Substansi demokrasi menuntut adanya peran serta atau partisipasi aktif masyarakat dalam penataan dan pembinaan PKL oleh pemerintah yang dilandasi prinsip persamaan (*equality*) dan kemerdekaan (*liberty*) atau kebebasan (*freedom*)³. Ditinjau dari teori konstitusi, perlindungan terhadap PKL merupakan salah bentuk perlindungan konstitusional warga negara dari tindak pemerintah yang dapat merugikan kepentingan PKL. Sedangkan dari tinjauan negara hukum, perlindungan hak PKL merupakan salah satu bentuk pengakuan supremasi hukum oleh pemerintah maupun masyarakat/PKL itu sendiri.

Konsep perlindungan hukum terhadap PKL ini apabila mengacu pada Hukum Administrasi Negara meliputi dua macam bentuk, yaitu : perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif⁴. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dengan membuat suatu regulasi/kebijakan yang partisipatif. Sedangkan perlindungan hukum represif

³

Amien Rais, *Demokrasi Dan Proses Politik*, LP3ES, Yogyakarta. 1986.

⁴

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta. 2003.

berkaitan dengan komitmen pemerintah untuk menegakkan ketentuan hukum yang berlaku secara konsisten.

Dengan adanya beberapa ketentuan tersebut, pemerintah dalam menyikapi fenomena adanya pedagang kaki lima, harus lebih mengutamakan penegakan keadilan bagi Pedagang Kaki Lima yang notabene adalah rakyat kecil. Pendapat ini senada dengan teori keadilan Rawls yang menganut asas perbedaan (*difference principle*). Asas ini mengandung arti bahwa dalam kerjasama manusia, maka suatu prinsip yang layak adalah menerima ketidaksetaraan perlakuan, apabila hal tersebut memberikan keuntungan bagi mereka yang paling tidak beruntung⁵ (Bahder Johan Nasution, 2004). Disamping itu, sesuai pula dengan akomodasi nilai-nilai HAM yang menghendaki terpenuhinya nilai kebebasan, nilai kesejahteraan dan nilai keadilan bagi seluruh masyarakat, termasuk PKL.

Meskipun demikian, secara dalam implementasinya hak-hak PKL tersebut bukanlah tidak tak terbatas. Mengacu pada pendapat Franz Magniz Suseno, bahwa hak-hak tersebut saja dibatasi dengan memperhatikan tiga prinsip pokok yaitu; kepentingan umum, keadilan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia. Tujuannya adalah agar dalam pelaksanaannya tidak mengganggu ketertiban umum, kepentingan masyarakat dan tidak mengurangi kebebasan orang lain, memenuhi rasa keadilan masyarakat dan merupakan wujud penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Akomodasi hak-hak PKL selanjutnya dapat diwujudkan dengan memuatkan beberapa ketentuan-ketentuan yang sesuai dengan nilai-nilai HAM dalam pengaturan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima ke depan, yaitu :

1. Perlunya pengaturan tentang Partispasi masyarakat maupun PKL dalam pembinaan dan Penataan PKL.

Peran serta masyarakat/PKL merupakan bagian dari hak masyarakat yang berkaitan erat dengan paham demokrasi. Inti paham demokrasi adalah

⁵ Bahder Johan Nasution, *Hukum Ketenagakerjaan; Kebebasan Berserikat Bagi Pekerja*, Mandar Maju, Bandung 2004.

pelibatan masyarakat dalam proses perumusan dan pelaksanaan suatu kebijakan. Dengan demikian kebijakan yang dihasilkan pemerintah bersifat kebijakan yang partisipatoris. Dalam konteks penataan dan pembinaan pedagang kaki lima, maka peran serta masyarakat meliputi :

- a. Memantau dan menjaga ketertiban penataan dan pembinaan PKL;
 - b. Memberi masukan kepada pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam penyempurnaan peraturan, pedoman, dan standar teknis terkait penataan dan pembinaan PKL;
 - c. Menyampaikan pendapat dan pertimbangan kepada instansi yang berwenang terhadap penataan dan pembinaan PKL;
 - d. Adanya hak dan kewajiban yang seimbang dan proporsional antara pemerintah dengan PKL maupun masyarakat.
2. Perlunya pengaturan yang lebih terperinci, jelas dan lugas sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dal hal-hal sebagai berikut:
- a. Ketentuan teknis berkenaan dengan penentuan tempat usaha yang melibatkan partisipasi masyarakat/PKL.
 - b. Mekanisme pelaksanaan kewajiban pemerintah dalam melakukan pembinaan dan Pengawasan terhadap PKL.
 - c. Perlu adanya jaminan yang memadai terhadap keamanan PKL dalam melaksanakan hak-haknya.
 - d. Adanya akses mendapatkan fasilitas-fasilitas yang memadai bagi PKL untuk meningkatkan usahanya dari pemerintah.
 - e. Perlunya penyesuaian dasar hukum yang tertuang dalam konsideran mengingat perda ini dengan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang terkait.
3. Membuat mekanisme yang memungkinkan bagi PKL yang dirugikan untuk menuntut pemerintah yang bertindak secara tidak prosedural.

Berkaitan dengan hal ini dapat dipertimbangkan adanya semacam prosedur upaya administratif terhadap segala tindakan pemerintah yang

merugikan hak-hak normatif PKL. Upaya administratif merupakan perlindungan hukum yang bersifat preventif yaitu perlindungan hukum yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dengan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Disamping adanya upaya untuk menggugat perbuatan yang merugikan tersebut melalui jalur pengadilan sebagai bentuk perlindungan hukum yang bersifat represif.

- .4. Perlu segera dibentuk peraturan-peraturan teknis terkait untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang tertuang di dalam perda ini.

Secara praktek, meskipun suatu peraturan daerah telah dibuat sebaik mungkin, namun dalam implementasinya membutuhkan peraturan-peraturan teknis yang lebih terperinci agar ketentuan-ketentuan tersebut dapat dilaksanakan. Tidak tersedianya peraturan-peraturan teknis tersebut hanya akan menimbulkan ketidak efektifan dalam pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam perda tersebut, sehingga pembentukannya dirasakan mubazir. Oleh sebab itu, peraturan-peraturan teknis dimasud perlu segera ditetapkan dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka instrumen yuridis yang dapat digunakan untuk pengaturan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam perda ini ke depan adalah produk hukum daerah yang dikenal dengan Peraturan Kepala Daerah untuk pengaturan yang bersifat *regelling* dan Keputusan Kepala Daerah untuk hal-hal yang bersifat *bechikking*. Hal ini penting agar tidak membingungkan pencari keadilan apabila dirugikan dengan kebijakan yang dibuat, terutama berkaitan dengan kompetensi peradilan yang berhak mengadili terhadap perkara yang muncul akibat diterbitkan peraturan maupun keputusan kepala daerah dimaksud.

Sedangkan dari aspek penegakan hukum bagi ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam perda ini ke depan hendaknya dilaksanakan secara konsisten. Oleh sebab itu harus juga mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi

efektifitas penegakkan hukum itu sendiri yang meliputi: faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor fasilitas/ sarana, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan

E. Kesimpulan

Efektivitas penataan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru sangat tergantung dari tiga unsur utama penegakan hukum. Pertama, tersedianya substansi hukum (*content of law*) yang mengakomodir nilai-nilai filosofis, yudis dan sosiologis. Kedua, Penegakkan hukum yang konsisten oleh aparat yang berwenang sebagai unsur struktur hukum (*structure of law*). Ketiga, adanya kesadaran hukum masyarakat/PKL (*culture of law*) dalam mentaati ketentuan hukum yang berlaku. Ditinjau dari aspek hukum, Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima belum maksimal dalam mengakomodir ketiga unsur tersebut, sehingga dalam implementasinya masih ditemukan berbagai hambatan.

Oleh sebab itu, pembenahan regulasi yang terkait dengan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru harus segera dilakukan, terutama dengan melakukan revisi bahkan penggantian terhadap Perda Kota Pekanbaru No 11 Tahun 2001 tersebut. Hal ini mutlak dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru agar dapat memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi masyarakat Kota Pekanbaru umumnya, dan PKL khususnya. Meskipun demikian, agar terbentuknya suatu regulasi yang baik, maka masyarakat/PKL harus benar-benar dilibatkan dalam pembenahan regulasi ke depan.

F. DAFTAR KEPUSTAKAAN

A. Buku-Buku

Amien Rais, *Demokrasi Dan Proses Politik*, LP3ES, Yogyakarta, 1986.

Bahder Johan Nasution, *Hukum Ketenagakerjaan; Kebebasan Berserikat Bagi Pekerja*, Mandar Maju, Bandung, 2004.

Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Press, Jakarta, 1998.

Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Unair, Surabaya, 1985.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.

Zoelfirman, *Kebebasan berkontrak Versus Hak Asasi Manusia*, UISU Press, Medan. 2003.

B.Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Undang-Undang Nomor 09 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil