

DRAFT LAPORAN
KAJIAN

**KEWENANGAN DAERAH TERHADAP PENGATURAN PENATAAN
DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA PEDAGANG KAKI
LIMA KABUPATEN PASER**



Disiapkan oleh:

Tim Konsultan
DPRD Kabupaten Paser

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PASEER
2021**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas karunia-Nya, sehingga Kajian Perundang-Undangan Atas Kewenangan Daerah Terhadap Pengaturan Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Di Kabupaten Paser dapat diselesaikan dengan baik. Penyusunan Naskah Akademik ini dilandasi pada semangat bahwa dalam rangka pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah, Pemerintah Kabupaten Paser memerlukan adanya regulasi terkait penertiban pedagang kaki lima.

Pertumbuhan ekonomi masyarakat menengah ke bawah tetap menjadi perhatian, dengan harapan pertumbuhan ekonomi akan bertumbuh pesat. Adanya pedagang kaki lima sebagai salah satu wujud pertumbuhan ekonomi masyarakat menengah ke bawah harus pula diperhatikan kemudian diatur dalam regulasi yang jelas. Untuk itu, maka diperlukan Regulasi yang baik, yang karena itulah perlu dilakukan kajian akademis.

Kajian dilaksanakan dalam rangka mendapatkan informasi yang mendalam secara yuridis terhadap permasalahan terkait dengan penertiban pedagang kaki lima di wilayah Kabupaten Paser. Atas diselesaikannya kajian ini, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu sampai dengan selesainya laporan pelaksanaan kegiatan penelitian ini.

Demi sempurnanya laporan ini, kami menerima secara terbuka semua kritik dan saran untuk perbaikannya. Semoga hasil kajian ini memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang memerlukannya.

Paser, Desember 2021.

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PERSONALIA TIM	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I : PENDAHULUAN	I-1
A. Latar Belakang	I-1
B. Rumusan Masalah	I-5
C. Maksud, Tujuan dan Sasaran	I-5
D. Metode Penulisan Kajian	I-8
BAB II : LANDASAN TEORI	II-14
A. Kajian Teoretis	II-14
1. Landasan Konstitusional Pemerintahan Daerah	II-14
2. Asas/Prinsip Pemerintahan Daerah	II-15
3. Tinjauan Peran Pemerintah Daerah	II-16
4. Tinjauan tentang Pedagang Kaki Lima	II-18
5. Pengertian Pedagang Kaki Lima	II-18
6. Sejarah Pedagang Kaki Lima	II-20
7. Pengelompokan Pedagang Kaki Lima	II-22
8. Pengaturan Pedagang Kaki Lima	II-24
B. Kajian Yuridis	II-25
1. Pemerintahan Daerah	II-25
2. Pembagian Urusan Pemerintahan	II-26
B. Kajian Praktik Empiris	II-32
BAB III : HASIL KAJIAN DAN ANALISISNYA	III-38

A... Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Paser.....	III-38
B... Hal-hal yang perlu diperhatikan didalam membentuk pengaturan/produk hukum terhadap Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Paser	III-47
BAB IV: P E N U T U P	IV-58
A... Kesimpulan	IV-58
B... Saran Rekomendasi	IV-59
Daftar Referensi.....	IV-60

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Arus globalisasi mau tidak mau selalu mendorong pertumbuhan ekonomi di tiap negara, baik pertumbuhan yang merujuk pada arah pertumbuhan yang positif maupun yang negatif. Pertumbuhan ekonomi pada suatu negara sangat berperan pada perkembangan negara tersebut. Suatu negara dikatakan negara, maju, berkembang, atau terbelakang dapat dilihat dari arah pertumbuhan ekonomi.

Begitu pula pada daerah. Daerah dengan tingkat perekonomian yang bagus, tentu saja memiliki daya tarik ekonomi termasuk daya tarik mencari pekerjaan bagi masyarakat bahkan sampai masyarakat desa. Daerah (perkotaan) dengan pembangunan sektor formal dan informal di bidang perekonomian, pada akhirnya memiliki kekuatan magis bagi masyarakat, sehingga kemudian mendorong adanya perpindahan penduduk dari desa ke kota. Terbatasnya sektor formal yang dapat menampung para pencari kerja, kemudian mendorong pembangunan sektor informal, yang kemudian menjadi mata pencaharian bagi masyarakat desa yang tidak "tertampung" kebutuhan pencariannya melalui sektor formal yang suka atau tidak suka memang menjadi harapan para pencari kerja.

Fakta tersebut sebagaimana juga disampaikan oleh Tadjuddin Noer Effendi (Tadjuddin Noer Effendi, 1993:46.), sebagai berikut: Fakta yang dapat dilihat adalah adanya

ketidakmampuan sektor formal dalam menampung tenaga kerja, serta adanya sektor informal yang bertindak sebagai pengaman antara pengangguran dan keterbatasan peluang kerja, sehingga dapat dikatakan adanya sektor informal dapat meredam kemungkinan keresahan sosial sebagai akibat langkanya peluang kerja.

Pada akhirnya, terhadap masyarakat yang tidak berhasil mendapat pekerjaan pada sektor formal menjadi dua kelompok, yakni masyarakat yang dapat memanfaatkan peluang dengan menciptakan lapangan kerja baru melalui kegiatan wiraswasta, dan kelompok masyarakat yang kemudian hanya dapat memanfaatkan peluang kecil yakni ramainya daerah perkotaan. Kelompok yang kedua yang menjadi fenomena di daerah perkotaan, salah satunya adalah pedagang kaki lima (PKL). Pedagang kaki lima menjadi salah satu pekerjaan informal yang dirasa paling mudah untuk dijalani. Tanpa lapak yang perlu disewa secara khusus, dapat berpindah melihat dari pangsa pasar secara lebih mudah, menjadikan PKL semakin marak di kota, bahkan pusat kota masing-masing daerah. Hampir tiap daerah yang memiliki pusat keramaian, mendorong kemunculan PKL-PKL. Keberadaan PKL dapat dijumpai dan di pinggir jalan, di trotoar-trotoar, alun-alun kota, pinggir-pinggir toko, dan depan pusat perbelanjaan.

Potensi kemunculan PKL apabila dikelola dengan baik, semestinya mendorong pertumbuhan ekonomi ke arah yang lebih baik. Baik sektor formal maupun informal tetap dibutuhkan dalam pertumbuhan dan pembangunan ekonomi masyarakat. Perlu diingat bahwa tujuan utama pertumbuhan dan

pembangunan ekonomi yang positif adalah meminimalisir pengangguran, dan adanya PKL justru membantu mencapai tujuan pertumbuhan ekonomi tersebut untuk masyarakat dengan modal kemampuan materiil dan immateriil sedang atau bahkan rendah. Pemerintah daerah dalam hal ini harus mampu mewadahi PKL, dan mengelola potensi keberadaan PKL guna pertumbuhan dan pembangunan ekonomi.

Berikut pendataan tambahan PKL diluar pasar dan pusat perbelanjaan :

1. Daerah tepi sungai kendilo (Siring)
 - PKL Makanan 56 Pedagang
 - PKL Buah 8 Pedagang
 - PKL Pentol 16 Pedagang
 - PKL Pakaian 3 Pedagang
 - PKL Permainan 5 Pedagang
2. Daerah wisata belanja (wisbel)
 - PKL Coffe shop, 58 Pedagang
 - PKL Kue-kue, 10 Pedagang
3. Lapangan prajurit
 - PKL Buah, 18 Pedagang
 - PKL Brg plastik 1 Pedagang
4. Hutan kota & parkir pemda
 - PKL Makanan 36 Pedagang
 - PKL Lain-lain 11 Pedagang

Keberadaan PKL tidak minim resiko. Banyak kasus-kasus di masyarakat yang memperlihatkan masyarakat merasa terganggu dengan keberadaan PKL, dari mulai mengganggu kebersihan lingkungan keramaian, pertokoan, mengganggu arus lalu lintas jalan karena keberadaan lokasi lapak PKL, dan sebagainya. Hal mana kemudian juga dirangkum dalam situs <https://www.lapor.go.id/>, yang seringkali juga memuat laporan masyarakat terhadap keberadaan PKL yang seringkali meresahkan.

Kabupaten Paser merupakan salah satu daerah yang tidak lepas dari maraknya keberadaan PKL. PKL di daerah Paser juga tidak minim permasalahan di masyarakat. Di satu sisi adanya PKL menjawab permasalahan untuk masyarakat kelas menengah ke bawah, namun di sisi lain juga menimbulkan permasalahan sosial lain di masyarakat.

Kabupaten Paser sebagai daerah otonom yang belum memiliki peraturan daerah khusus yang mengatur ketertiban keberadaan PKL, perlu kiranya segera menyusun suatu kebijakan yang dituangkan dalam produk hukum daerah. Produk hukum yang dilahirkan, seyogyanya dapat menjawab semua permasalahan, yakni kebijakan yang diarahkan pada penataan PKL dengan melihat potensi sosial ekonomi yang dapat dikembangkan dari keberadaan PKL.

B. Rumusan Masalah:

Berdasarkan paparan dalam latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang akan di analisis dan di kaji sebagai berikut: :

1. Permasalahan-permasalahan apakah yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Paser terkait dengan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima?
2. Mengapa diperlukan peraturan mengenai keberadaan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Paser?
3. Landasan dan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis apakah yang mendasari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Paser tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima?
4. Sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima?

C. Maksud, Tujuan dan sasaran:

Kajian hukum tentang Kewenangan Daerah Terhadap Pengaturan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Kabupaten Paser ini memiliki maksud, tujuan dan sasaran sebagai berikut :

1. Maksud:

- a. Untuk mendapatkan kajian hukum kewenangan Daerah Kabupaten Paser Terhadap Pengaturan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Kabupaten Paser.
- b. Untuk memperoleh landasan hukum dalam pengaturan Terhadap Pedagang Kaki Lima Kabupaten Paser.

2. Tujuan :

Sesuai dengan permasalahan yang diajukan dalam kajian ini maka tujuan yang ingin dicapai dari kajian ini adalah:

- a. Untuk mendapatkan gambaran yang sejelas-jelasnya tentang permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Paser terkait dengan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.
- b. Untuk mengetahui alasan diperlukannya peraturan mengenai Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.
- c. Untuk mendapatkan rumusan pertimbangan dan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis apakah yang mendasari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Paser tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.
- d. Untuk mendapatkan rumusan tentang sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pembentukan

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Paser tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

3. Manfaat :

- a. Diharapkan setiap kebijakan baik yang sudah maupun yang akan dilakukan selalu dapat dipertanggung jawabkan secara filosofis maupun yuridis.
- b. Diperolehnya masukan untuk pembentukan produk hukum terkait pengaturan dalam Produk Hukum Daerah yang dapat dibentuk oleh daerah dalam melakukan pengaturan terhadap keberadaan Kesultanan Paser dan pelestarian adat istiadat Kesultanan Paser, Serta hal-hal yang harus diperhatikan.
- c. Manfaat dari kajian mengenai kewenangan daerah terhadap pengaturan Terhadap Pedagang Kaki Lima Kabupaten Paser adalah menjadi bahan, dan arah secara akademis serta kerangka normatif yang diperlukan anggota DPRD Kabupaten Paser terkait dengan kemungkinan pengaturan keberadaan Kesultanan Paser dan pelestarian adat istiadat Kesultanan Paser dalam sebuah Peraturan Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggaraan Daerah.

D. Metode Kajian Hukum

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan

Kajian hukum mengenai kewenangan daerah pengaturan terhadap pedagang kaki lima Kabupaten Paser ini sesuai dengan maksud dan tujuan yang hendak dicapai maka menggunakan jenis penelitian yuridis normatif (doktrinal). Yuridis normatif dimaksudkan bahwa untuk melihat permasalahan terkait kewenangan daerah terhadap pengaturan keberadaan Kesultanan Paser dan pelestarian adat istiadat Kesultanan Paser digunakan pendekatan normatif yaitu pengkajian studi dokumen terhadap peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam kajian/penelitian ini adalah pendekatan sejarah (*historical approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*).

2. Jenis dan Sumber Data

Sebagaimana dikemukakan bahwa pendekatan penelitian ini adalah yuridis normatif maka data utama yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder yaitu data digunakan untuk mendukung dan melengkapi data primer yang berhubungan dengan masalah penelitian. Menurut Soerjono Soekanto (1986) data sekunder digunakan dalam penelitian meliputi tiga bahan hukum yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ialah bahan hukum yang menjadi dasar pedoman penelitian. Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dari UUD NRI Tahun 1945
- 3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
- 4) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan;
- 5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 6) Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Pemberdayaan Usaha Kecil Mikro, dan Menengah;
- 7) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- 8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- 9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan;
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Gizi;

- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah jurnal, literatur, buku, internet, laporan penelitian dan sebagainya berkaitan dengan inovasi daerah.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder (Soerjono Soekanto,1986:52). Bahan hukum tersier seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan Ensiklopedi.

Untuk mempertajam analisis juga digunakan data empiris, yaitu berupa informasi yang terkait dengan Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Oleh karena itu, informan dalam penelitian ini terdiri atas masyarakat baik pelajar maupun penyelenggara bidang pendidikan yang terkena dampak langsung dari kebijakan.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumentasi

Penelitian untuk mengumpulkan data sekunder dilakukan dengan studi dokumentasi, khususnya peraturan perundang-undangan dan kebijakan internal yang berkaitan dengan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

b. Wawancara

Dalam hal ini dilakukan survei dan wawancara dengan metode depth interview atau wawancara mendalam untuk mengumpulkan data yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Wawancara juga dilakukan dengan menggunakan petunjuk wawancara (guided interview) sebagai petunjuk atau pedoman dalam melakukan wawancara. Wawancara dilakukan terhadap beberapa aparat penyelenggara ketertiban umum yang terkait dengan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima.

4. Teknik Analisis Data

Bahan hukum dianalisis secara deduktif atau berdasarkan konsep silogisme dan interpretasi (hermenuetika) hukum. Dengan analisis tersebut ditemukan norma hukum atau asas hukum atau argumentasi hukum terhadap permasalahan yang diajukan.

Analisis data merupakan proses mengumpulkan dan mengolah data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian

dasar, sehingga dengan analisis data akan menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan data yang diperoleh. Dalam penelitian ini digunakan teknik analisis kualitatif.

Model analisis kualitatif digunakan model analisis interaktif, yaitu model analisis yang memerlukan tiga komponen berupa reduksi data, sajian data, serta penarikan kesimpulan/verifikasi dengan menggunakan proses siklus (H.B. Sutopo, 1998:48). Dalam menggunakan analisis kualitatif, maka interpretasi terhadap apa yang ditentukan dan merumuskan kesimpulan akhir digunakan logika atau penalaran sistematis.

E. Sistematika:

Laporan Kajian ini disusun dalam sistematika sebagai berikut:

Bab I : **Pendahuluan**; berisi latar Belakang, rumusan masalah, tujuan dan sasaran serta metode penulisan kajian dan sistematika.

Bab II : **Tinjauan Pustaka**; meliputi: Landasan Konstitusional Pemerintahan Daerah, tinjauan umum tentang pemerintahan daerah, manajemen urusan pemerintahan, pembentukan peraturan perundang-undangan, materi perundang-undangan.

Bab III : **Kajian Hukum kewenangan daerah terhadap pengaturan keberadaan Kesultanan Paser**

**dan pelestarian adat istiadat Kesultanan
Paser;**

Bab IV : Penutup yang berisi simpulan dan saran- saran.

- Daftar Pustaka
- Lampiran- lampiran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teoretis

1. Landasan Konstitusional Pemerintahan Daerah.

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Dasar mengenai pemerintahan daerah tersebut, memuat pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Daerah Indonesia akan dibagi atas dasar besar dan kecil yang akan diatur dengan undang-undang;
- 2) Pengaturan tersebut harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara serta hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa (Manan, Bagir, 2002: 2-3)

Kemudian di dalam Penjelasan UUD 1945 Pasal 18 menyebutkan bahwa :

- 1) Daerah besar dan kecil bukanlah negara bagian, karena daerah tersebut dibentuk dalam negara kesatuan,
- 2) Daerah besar dan kecil ada yang bersifat otonom dan ada yang bersifat administratif,

- 3) Daerah yang mempunyai hak asal-usul yang bersifat istimewa adalah swapraja (*zelfbestuurende landschappen*) dan desa (*volsgemeenschappen*),
- 4) Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah yang mempunyai hak asal-usul yang bersifat istimewa.

2. Asas-asas/Prinsip Pemerintahan Daerah

Menurut ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dikenal 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Asas-asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah, sedangkan asas Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung-jawabkannya kepada yang menugaskannya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat beberapa prinsip pemberian otonomi daerah

yang dipakai sebagai pedoman dalam pembentukan dan penyelenggaraan daerah otonom yaitu:

- a. Penyelenggaraan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah;
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom.

3. Tinjauan Peran Pemerintah Daerah

Peran strategis yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah adalah daerah berperan sebagai *entrepreneur, koordinator, fasilitator, dan stimulator* (Badrul Munir, 2002: 207-208).

Peran pemerintah sebagai *entrepreneur* mengandung konsekuensi tanggung-jawab untuk melakukan usaha sendiri dalam mengelola sumber daya ekonomi. Banyak hal bisa dilakukan dalam memberdayakan aset-asset daerah dan sumber daya ekonomi potensial sehingga dapat memberai manfaat kepada masyarakat. Sebagai *koordinator* pemerintah

daerah harus mampu mengkoordinir semua komponen masyarakat sebagai aktor pembangunan, menetapkan kebijakan atau strategi-strategi pembangunan, dan mengelola disharmoni sosial. Pemerintah daerah mengarahkan dan memotivasi pelaksanaan pembangunan sesuai orientasi dan menghilangkan kerancuan yang bersifat stagnan dalam mencapai tujuan secara sinergis. Sedangkan sebagai *fasilitator* pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan *attitudinal*, yaitu berkaitan dengan perbaikan perilaku budaya masyarakat dan birokrasi. Antara kinerja birokrasi dan pelayanan publik harus mewujudkan mekanisme yang lebih efektif, efisien, dan terkendali. Sebagai *stimulator* pemerintah daerah harus dapat menciptakan dan mengembangkan usaha melalui kebijaksanaan khusus yang dapat menarik investor menanamkan modal di daerah, sekaligus menjaga iklim usaha yang kondusif. Kebijaksanaan khusus yang dimaksud adalah menstimulasi strategi pengembangan budaya lokal, responsif, dan adaptif terhadap isu-isu strategi yang mencuat. Hal ini dapat dilakukan dengan tetap menjaga sensitifitas pemerintah daerah.

Di samping itu peran *organisor* sebagai organ pemerintah daerah dituntut mampu mengendalikan pola komunikasi yang lengkap dan hubungan-hubungan lain di dalam suatu kelompok orang. Pemimpin sangat diperlukan dalam pengendalian ini, maka manajerial

yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi segera diperbaharui agar tidak ketinggalan zaman.

4. Tinjauan tentang Pedagang Kaki Lima

a. Pengertian Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang melakukan kegiatan komersial di atas daerah milik jalan (DMJ/trotoar) yang (seharusnya) diperuntukkan untuk pejalan kaki (pedestrian).

Menurut McGee dan Yeung (2007), pedagang kaki lima mempunyai pengertian yang sama dengan "hawkers", yang didefinisikan sebagai orang-orang yang menjajakan barang dan jasa untuk dijual, ditempat yang merupakan ruang untuk kepentingan umum, terutama dipinggir jalan dan trotoar.oleh karena karena tidak tersedianya ruang informal kota bagi pedagang kaki lima, maka pedagang kaki lima menggunakan ruang publik seperti badan jalan, trotoar, taman kota, di atas saluran drainase, kawasan tepi sungai untuk melakukan aktivitasnya. Penggunaan ruang publik tersebut biasanya terjadi di tempat-tempat strategis seperti diantara aktivitas formal.(McGee, T.G dan Y.M. Yeung, 2007:47)

Dalam pandangan Rachbini (1991), para pedagang kaki lima yang menjajakan barang dagangannya diberbagai sudut kota sesungguhnya adalah kelompok masyarakat yang tergolong marjinal dan tidak berdaya. Dikatakan marjinal sebab mereka

rata-rata tersisih dari arus kehidupan kota dan bahkan ditelikung oleh kemajuan kota itu sendiri. Dikatakan tidak berdaya, karena mereka biasanya tidak terjangkau dan tidak terlindungi oleh hukum, posisi tawar (bargaining position) mereka lemah dan acapkali menjadi obyek penertiban dan penataan kota yang tak jarang bersikap represif.(Rachbini, Didik, 1991:85)

Hingga saat ini istilah PKL juga digunakan untuk semua pedagang yang bekerja di trotoar, termasuk para pemilik rumah makan yang menggunakan tenda dengan mengkooptasi jalur pejalan kaki maupun jalur kendaraan bermotor. Sebenarnya istilah kaki lima berasal dari masa penjajahan kolonial Belanda. Peraturan pemerintahan waktu itu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk pejalan kaki. Lebar ruas untuk pejalan adalah lima kaki atau sekitar satu setengah meter. Sekian puluh tahun setelah itu, saat Indonesia sudah merdeka, ruas jalan untuk pejalan kaki banyak dimanfaatkan oleh para pedagang untuk berjualan. Dahulu namanya adalah pedagang emperan jalan, sekarang menjadi pedagang kaki lima. Padahal jika merunut sejarahnya, seharusnya namanya adalah pedagang lima kaki.

Di beberapa tempat, pedagang kaki lima dipermasalahkan karena mengganggu para

pengendara kendaraan bermotor, menggunakan badan jalan dan trotoar. Selain itu ada PKL yang menggunakan sungai dan saluran air terdekat untuk membuang sampah dan air cuci. Sampah dan air sabun dapat lebih merusak sungai yang ada dengan mematikan ikan dan menyebabkan eutrofikasi. Tetapi PKL kerap menyediakan makanan atau barang lain dengan harga yang lebih, bahkan sangat, murah daripada membeli di toko. Modal dan biaya yang dibutuhkan kecil, sehingga kerap mengundang pedagang yang hendak memulai bisnis dengan modal yang kecil atau orang kalangan ekonomi lemah yang biasanya mendirikan bisnisnya di sekitar rumah mereka.

b. Sejarah Pedagang Kaki Lima

Istilah pedagang kaki lima berasal dari zaman pemerintahan Rafles Gubernur Jendral Kolonial Belanda yaitu dari kata five feet yang berarti jalur pejalan kaki di pinggir jalan selebar lima kaki. Ruang tersebut digunakan untuk kegiatan penjualan pedagang kecil sehingga disebut dengan istilah pedagang kaki lima. (Widjajanti, Retno, 2000: 37)

Pedagang kaki lima bermula tumbuh dan semakin berkembang dari adanya krisis moneter yang melanda secara berkepanjangan yang menimpa Indonesia pada sekitar tahun 1998 dimana salah satunya mengakibatkan terpuruknya kegiatan ekonomi. Kebutuhan untuk tetap bertahan hidup

dengan menciptakan lapangan pekerjaan sendiri, menuntut masyarakat dengan modal keterampilan terbatas menjadi pedagang kaki lima. Seiring perjalanan waktu para pedagang lima kaki ini tetap ada hingga sekarang, namun ironisnya para pedagang ini telah dianggap mengganggu para pengguna jalan karena para pedagan telah memakan ruas jalan dalam menggelar dagangannya.

Namun bila kita menengok kembali pada masa penjajahan belanda dahulu, antara ruas jalan raya, trotoar dengan jarak dari pemukiman selalu memberikan ruang yang agak lebar sebagai taman maupun untuk resapan air. hal ini bisa kita lihat pada wilayah-wilayah yang masih bertahan dan terawat sejak pemerintahan kolonial hingga sekarang seperti di daerah Malang terutama di daerah Jalan Besar Ijen, dan lain sebagainya.

Hal ini sangat berbeda dengan sekarang, dimana antara trotoar dengan pemukiman tidak ada jarak sama sekali, pembuatan taman-taman yang ada di sisi pinggir jalan terkesan seadanya sehingga tidak mampu untuk meresap air apa bila hujan. Ini fakta bukan fenomena, ini kenyataan dan bukan rekaan. Lantas tidak sepenuhnya kesalahan itu teralamatkan pada Pedagang Kaki Lima (PKL) yang notabene memang dirasakan sangat mengganggu para pengguna jalan. Sungguh ironis memang, disatu sisi mereka mencari nafkah, satu sisi mereka

juga mengganggu kenyamanan para pengguna jalan. Dalam hal ini pemerintah harus lebih jeli dalam mengambil tindakan dan juga menegakkan peraturan Lapangan pekerjaan yang sulit juga mendukung maraknya Pedagang Kaki Lima (PKL) yang merupakan alih profesi akibat PHK dan lain sebagainya.

c. Pengelompokan Pedagang Kaki Lima Menurut Sarana Fisiknya

Sebenarnya ada banyak sekali pengelompokan jika dilihat dari sarana fisiknya, dibawah ini akan dijelaskan beberapa dari pedagang kaki lima menurut sarana fisiknya:

1) Kios

Pedagang yang menggunakan bentuk sara ini dikategorikan pedagang yang menetap, karena secara fisik jenis ini tidak dapat dipindahkan. Biasanya merupakan bangunan semi permanen yang dibuat dari papan.

2) Warung Semi Permanen

Terdiri dari bebearap gerobak yang diatur berderet yang dilengkapi dengan meja dan bangku-bangku panjang. Bentuk sara ini beratap dari bahan terpal atau plastik yang tidak tembus air. Pedagang kaki lima ini dikategorikan Pedagang kaki lima menetap

dan biasanya berjualan makanan dan minuman.

3) Gerobak Atau Kereta Dorong

Bentuk sara berdagang ini ada 2 jenis, yaitu gerobak atau kereta dorong yang beratap sebagai perlindungan untuk barang dagangan dari pengaruh panas, debu, hujan dan sebagainya serta gerobak atau kereta dorong yang tidak beratap. Sarana ini dikategorikan jenis pedagang kaki lima yang menetap dan tidak menetap. Biasanya untuk menjajakan makanan, minuman serta rokok.

4) Jongkok Atau Meja

Bentuk sara berdagang seperti ini dapat beratap dan tidak beratap. Sarana seperti ini dikategorikan jenis pedagang kaki lima yang menetap.

5) Gelaran Atau Alas

Pedagang menjajakan barang dagangannya diatas kain, tikar dan lainnya untuk menjajakan barang dagangannya. Bentuk sara ini dikategorikan pedagang kaki lima yang semi menetap dan umumnya sering dijumpai pada jenis barang kelontong

6) Pikulan Atau Keranjang

Sarana ini digunakan oleh para pedagang keliling atau semi menetap dengan menggunakan satu atau dua keranjang dengan cara dipikul. Bentuk ini dimaksudkan agar barang dagangan mudah untuk dibawa berpindah-pindah tempat.

d. Pengendalian dan Pengaturan Pedagang Kaki Lima

Keberadaan PKL dapat memberikan keuntungan kepada semua pihak yang bersangkutan jika PKL tersebut “dikendalikan” Daripada berusaha untuk menghapuskan PKL, lebih baik membuat suatu peraturan sebagai kepastian bagi PKL sehingga dapat menjadi potensi yang baik. Keuntungan dari PKL yang telah “dikendalikan” adalah:

Keramah-tamahan PKL, keunikan dari gerobak dan aktivitas yang ditimbulkan, seperti duduk-duduk sambil belajar, membaca, berbicara dengan teman, berdiskusi dan lain-lain dapat menciptakan suatu suasana dengan karakter yang hidup.

Pengembangan desain yang tidak mahal, gerobak PKL dapat menjadi warna-warna yang menarik pada areal ruang basis kegiatan dan ruang kegiatan umum.

PKL juga menarik karena menawarkan pelayanan yang tidak diberikan pada toko-toko atau restoran besar, seperti harga yang lebih murah dan

suasana yang lebih terbuka. PKL dapat memelihara kawasan di sekitar tempatnya berjualan, memungut sampah, dan melaporkan kerusakan fasilitas-fasilitas umum. Mereka memberikan petunjuk jalan bagi orang baru pertama kali datang dan mengawasi keamanan di areal ia berjualan.

Keberadaan PKL dapat menambah rasa aman bagi pejalan kaki hingga malam hari. PKL sering kali dapat membangkitkan aktivitas positif pada suatu daerah yang tidak terpakai dengan baik di mana sering terdapat aktivitas atau kegiatan ilegal. PKL juga dapat memberikan kontribusi berupa kutipan sebagai uang pemeliharaan dan berbagai program manajemen lainnya untuk kesinambungan program penataan PKL.

B. Kajian Yuridis

1. Pemerintahan Daerah

Esensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya. Kewenangan pemerintah daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Di dalam mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia.

Kajian pemerintah negara kesatuan diformat dalam dua bentuk sendi utama yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik dan sifatnya yang desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan dan pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya apakah dari bentuk dan susunan negara apakah kekuasaan itu akan di bagi atau diberikan kepada daerah atau kekuasaan itu akan dipusatkan pada pemerintah pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi hubungan antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemerintah daerah. (Sijorul Munir, 2013: 94-95)

2. Pembagian Urusan Pemerintahan Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

a. Urusan Pemerintahan Absolut

Adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Definisi pusat jika kita masuk bidang eksekutif adalah pemerintah pusat, definisinya sendiri adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu Wakil Presiden dan menteri. Cakupan urusan pemerintahan absolut

terdiri dari masalah bidang politik luar negeri, pertanahan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta agama.

Meski sepenuhnya berada di tangan pusat, urusan pemerintahan absolut bisa dilimpahkan pada instansi vertikal yang ada di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Instansi vertikal sendiri adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian yang mengurus urusan pemerintah yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi, contoh instansi vertikal di daerah adalah satuan kerja perangkat daerah atau SKPD.

b. Urusan Pemerintahan Konkuren

Totoh W. Tohari mengatakan urusan pemerintahan konkuren Adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksana otonomin daerah. Pembagian itu mencakup berbagai bidang mulai dari pertanian, perdagangan, pertambangan, perikanan dan lain-lain. Tapi prinsip utama dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren adalah harus didasarkan pada akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas serta harus berkepentingan nasional.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini juga seperti lampiran matriks pembagian urusan pemerintahan

konkuren, jika kita masuk ke dalam bidang dan sub bidang maka pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota mempunyai porsi kewenangannya masing-masing. Pemerintahan pusat dalam urusan pemerintahan konkuren menetapkan norma, standar dan prosedur dan kriteria yang biasa disingkat NSPK, kewenangan diatas dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan. NPSK ini kemudian menjadi pedoman bagi daerah dalam rangka menyelenggarakan kebijakan daerah yang akan disusunnya

c. Urusan Pemerintahan Umum

Adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintahan. Urusan ini meliputi pembinaan ketahanan nasional, kerukunan antar umat beragama, persatuan dan kesatuan bangsa, penanganan konflik social, pembinaan kerukunan antar suku ataupun intrasuku, koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada diwilayah daerah provinsi dan kota/ kabupaten, pengembangan kehidupan demokrasi dan, pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan kewenangan daerah.

1) Azas-azas Pelaksanaan Pemerintahan Daerah

Penegasan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam NKRI karena kekuasaan negara terletak pada

pemerintah pusat bukan pada pemerintah daerah walaupun dalam implementasinya negara kesatuan dapat berbentuk sentralisasi yang segala kebijakan dilakukan secara terpusat. Namun bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan sebagai usaha mewujudkan pemerintahan yang demokratis, supaya pemerintah daerah dapat berjalan efektif guna pemberdayaan kemaslahatan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 57 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah harus berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas :

Kepastian Hukum Tertib Penyelenggara Negara Keterbukaan Proporsionalitas Profesionalitas Akuntabilitas Efisiensi Efektivitas , dan Keadilan *Azas Desentralisasi*

Pemaknaan azas desentralisasi di kalangan para pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan pelaksanaan pemerintah daerah masih ada perdebatan perdebatan ini muncul dalam mengartikulasikan desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan

pemerintah. Dalam pemaknaan azas tersebut masing masing pakar dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal diantaranya :

- a) Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan;
- b) Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan wewenang
- c) Desentralisasi sebagai pembagian, perencanaan dan pemberian kekuasaan dan wewenang serta
- d) Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah/wilayah pemerintahan.

2) Peraturan Daerah

Pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan terdapat 2 jenis definisi dari Peraturan Daerah. Yang pertama adalah “Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur”. Sedangkan definisi yang kedua adalah “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota berwenang untuk membuat peraturan daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Substansi atau muatan materi Perda adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam proses pembuatan peraturan daerah, seperti yang telah dijelaskan di dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah harus berpedoman kepada peraturusan perundang-undangan. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan

perda, mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Muatan materi peraturan daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum (dwangsom) seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan dapat diatur pula memuat ancaman pidana atau denda lain sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

C. Kajian Praktik Empiris

1. Gambaran Kabupaten Paser

Kabupaten Paser merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Kalimantan Timur yang terletak paling Selatan, tepatnya pada posisi $0^{\circ} 48' 29.44''$ - $2^{\circ} 37' 24.21''$ Lintang Selatan dan $115^{\circ} 37' 0.77''$ - $118^{\circ} 1' 19.82''$ Bujur Timur. Ibukota kabupaten ini terletak di Tana Paser.

Wilayah Kabupaten Paser berbatasan dengan beberapa wilayah di sekitarnya. Batas tersebut adalah:

- sebelah Utara meliputi Kabupaten Kutai Barat dan Kutai Kartanegara;
- sebelah Timur Laut berbatasan dengan Kabupaten Penajam Paser Utara;
- sebelah Timur berbatasan dengan Selat Makasar dan Kabupaten Mamuju (Provinsi Sulawesi Barat);
- sebelah Tenggara berbatasan dengan Selat Makasar dan Kabupaten Kotabaru (Provinsi Kalimantan Selatan);
- sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Kotabaru (Provinsi Kalimantan Selatan);
- sebelah Barat Daya berbatasan dengan Kabupaten Baangan Provinsi Kalimantan Selatan);
- sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Tabalong (Provinsi Kalimantan Selatan); dan
- sebelah Barat Laut berbatasan dengan Kabupaten Barito Utara (Provinsi Kalimantan Tengah).

Luas wilayah Kabupaten Paser adalah 11.603,94 Km². Wilayah ini terdiri dari 10 (sepuluh) kecamatan dengan 144 desa/kelurahan. Kecamatan yang memiliki luas wilayah terbesar adalah Kecamatan Long Kali dengan luas 2.385,39 Km² dan yang memiliki luas wilayah terkecil adalah Kecamatan Tanah Grogot dengan luas 335,58 Km². Selengkapnya komposisi luas wilayah per kecamatan di Kabupaten Paser dapat disajikan dalam table dan diagram berikut.

Tabel: Luas Wilayah Per Kecamatan Di Kabupaten Paser

NO	KECAMATAN	LUAS (KM2)	%
1	Tanah Grogot	335,58	2,89
2	Pasir Belengkong	990,11	8,53
3	Kuaro	747,30	6,44
4	Long Ikis	1.204,22	10,38
5	Long Kali	2.385,39	20,56
6	Batu Sopang	1.111,38	9,58
7	Muara Komam	1.753,40	15,11
8	Tanjung Harapan	714,05	6,15
9	Muara Samu	855,25	7,37
10	Batu Engau	1.507,26	12,99
	Total	11.603,94	100,00

Sumber: Kab Paser Dalam Angka Tahun 2020

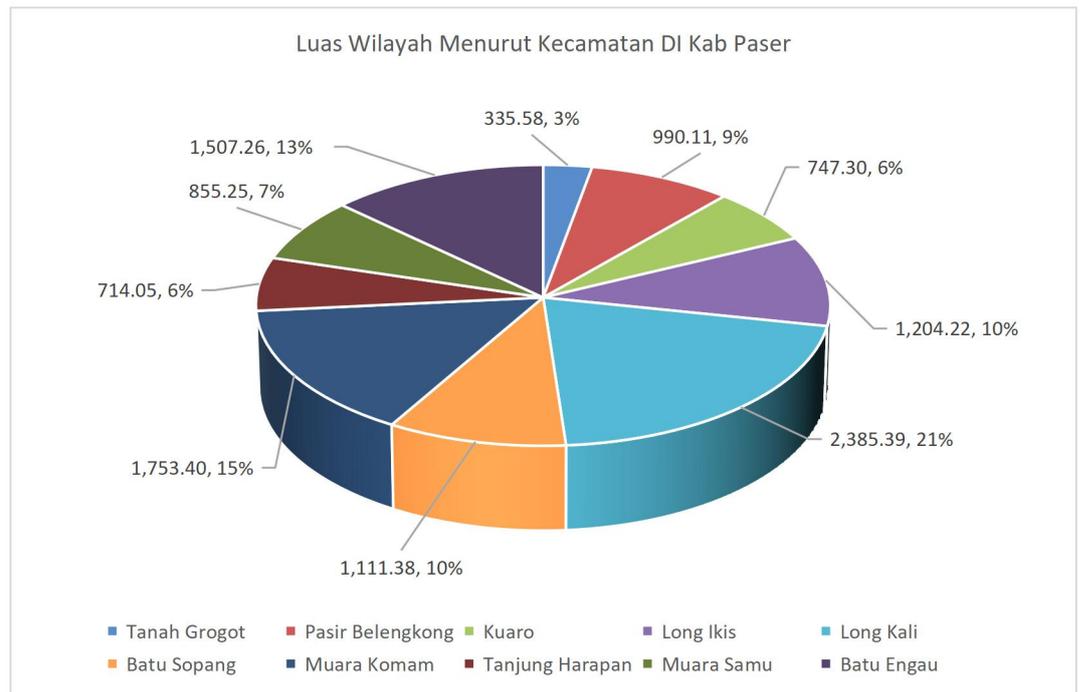


Diagram: Komposisi Luas Wilayah Per Kecamatan Di Kabupaten Paser

Berdasarkan hasil proyeksi penduduk, pada tahun 2018, jumlah penduduk Kabupaten Paser mencapai 279.975 jiwa dan meningkat menjadi 285.894 jiwa pada tahun 2019. Dengan kata lain, pada tahun 2019 laju pertumbuhan penduduknya mencapai 2,11% dibandingkan tahun 2018. Jika ditinjau berdasarkan jenis kelamin, jumlah penduduk laki-laki masih lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk perempuan. Adapun rasio jenis kelamin kabupaten Paser tahun 2019 adalah 112,78, yang artinya dari 100 penduduk perempuan terdapat 112 penduduk laki-laki. Jika dilihat berdasarkan kelompok umur, penduduk di Kabupaten Paser didominasi oleh penduduk usia muda.

Selengkapnya jumlah dan komposisi jumlah penduduk per kecamatan di Kabupaten Paser dapat disajikan dalam tabel dan diagram berikut.

Tabel: Luas Wilayah Per Kecamatan Di Kabupaten Paser

NO	KECAMATAN	JUMLAH	%
1	Tanah Grogot	71.784	27,83
2	Pasir Belengkong	27.938	10,83
3	Kuaro	28.757	11,15
4	Long Ikis	40.213	15,59
5	Long Kali	25.088	9,73
6	Batu Sopang	21.737	8,43
7	Muara Komam	12.547	4,87
8	Tanjung Harapan	7.757	3,01
9	Muara Samu	6.315	2,45
10	Batu Engau	15.767	6,11
	Total	257.903	100,00

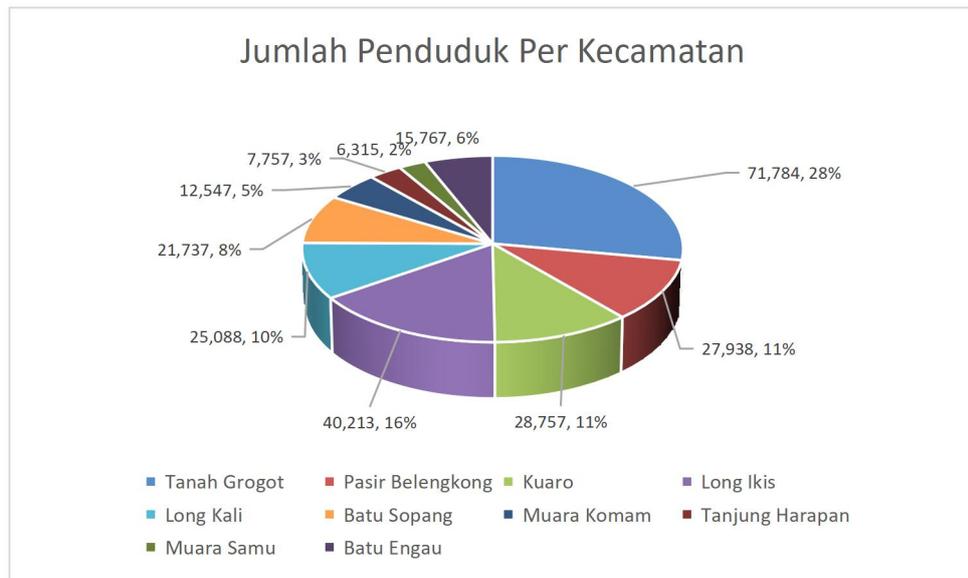


Diagram: Jumlah Penduduk Per Kecamatan Di Kabupaten Paser

2. Awal masyarakat Paser

Perkembangan dan perjalanan masyarakat Paser diawali sejak Zaman Prasejarah, dengan datangnya para imigran Austronesia. Imigran Austronesia meliputi Taiwan atau Formosa disebelah Utara hingga New Zealand di Selatan, antara Madagaskar di sebelah barat sehingga pulau Paska atau Eastor Island bagian Timur, suatu wilayah yang luas hampir separuh dunia.

BAB III HASIL KAJIAN

A. Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Paser

Keberadaan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah pada hakekatnya merupakan akibat diterapkannya prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada Pasal 1 butir 25 UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa peraturan daerah (selanjutnya disebut Perda) adalah Peraturan Daerah Propinsi dan/atau Peraturan Daerah kabupaten/kota. Kewenangan membuat perda, merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, perda merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. (Rozali abdullah, S.H., 2005:131) Sesuai asas desentralisasi dan prinsip-prinsip otonomi daerah, maka setiap daerah (provinsi/kabupaten/kota) memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah dalam hal membentuk suatu kebijakan daerah salah satunya dengan membentuk suatu peraturan daerah, mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan

Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Masuknya peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang diakui mengikat secara yuridis diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, yang menyatakan jenis peraturan perundang-undangan nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 yang selengkapnya berbunyi:

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
 - c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d) Peraturan Pemerintah;
 - e) Peraturan Presiden;
 - f) Peraturan Daerah.
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a) Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b) Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

- c) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/ peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/ kota yang bersangkutan.
 4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/ peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/ kota yang bersangkutan.
 5. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
 6. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan Ketentuan ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), PUU tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Sesuai asas hierarki dimaksud peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergan-

tungan, keterkaitan satu dengan yang lain. Untuk itu peraturan daerah dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara (Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011), UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Aturan atau teori yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya, merupakan teori yang sesuai dengan teori hierarki norma hukum, Hans Kelsen yakni teori jenjang norma hukum (Stufenboutheorie). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat diteruskan lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (Grundnorm). Hans Kelsen menamakan norma yang tertinggi tersebut sebagai Grundnorm atau Basic Norm (Norma Dasar) dan Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah. Melalui Grundnorm ini maka semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hierarki, dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem.

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan dari norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan 'pre-supposed'. Disamping itu Grundnorm/ Norma Dasar menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem yang menggerakkan seluruh sistem hukum.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (das Doppelte Rechtsanlit). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ini juga menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (rechtskracht) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang norma Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.

Lebih jauh dinyatakan bahwa hukum positif hanyalah perwujudan dari adanya norma-norma dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum. Perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang mulai dari norma positif yang tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah, yang disebut sebagai individual norm.

Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, maka norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya.(Maria Farida Indrati, 1996: 28-29.) Akhirnya, norma-norma yang tergantung dalam hukum positif itu pun harus ditelusuri kembali sampai pada norma yang paling dasar yaitu Grundnorm. Oleh karena itu dalam tata susunan norma hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih rendah. Agar keberadaan hukum itu sebagai suatu sistem tetap dapat dipertahankan, maka ia harus mampu mewujudkan tingkat kegunaan (efficaces) secara minimum.

Terkait kedudukan Peraturan Daerah juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Peraturan Daerah. Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa: "Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum". Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada

Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 65 ayat (2) huruf a dan huruf b, yang pada intinya menyatakan bahwasannya dalam menjalankan tugasnya, Kepala Daerah berwenang untuk mengajukan rancangan peraturan daerah serta menetapkan peraturan daerah yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD, kemudian juga ditegaskan dalam Pasal 101 dan Pasal 150 undang-undang yang sama, yang menunjuk DPRD (baik provinsi maupun kabupaten/kota) sebagai lembaga yang berwenang membahas, mengajukan serta menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama dengan Kepala Daerah.

Memperhatikan ketentuan mengenai peraturan daerah dimaksud, dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun peraturan daerah tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu peraturan daerah dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan aspek formil maupun materiil penyusunan

Peraturan Daerah tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima adalah sebagai berikut :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866);
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
6. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);

7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5094);
- 9.** Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisa Dampak serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5094);
- 10.** Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan

Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5468);

B. Hal-hal yang perlu diperhatikan didalam membentuk pengaturan/produk hukum terhadap Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Paser

Selain asas-asas hukum umum, juga terdapat asas-asas hukum khusus yang berlaku bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. I.C. Van der Vlies dalam bukunya yang berjudul "Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving", membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (beginselen van behoorlijke regelgeving) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi :

1. asas tujuan yang jelas (beginsel van duidelijke doelstelling);
2. asas organ/lembaga yang tepat (beginsel van het juiste orgaan);
3. asas perlunya pengaturan (het noodzakelijkheids beginsel);
4. asas dapatnya dilaksanakan (het beginsel van uitvoerbaarheid);
5. asas konsensus (het beginsel van consensus).

Asas-asas yang material meliputi:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
2. asas tentang dapat dikenali;
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. asas kepastian hukum;
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

1. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
2. Asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang me-nempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.
3. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. asas dapatnya dilaksanakan;
5. asas dapatnya dikenali;
6. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. asas kepastian hukum;
8. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

1. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - a) asas tujuan yang jelas;
 - b) asas perlunya pengaturan;
 - c) asas organ/ lembaga yang tepat; asas materi muatan yang tepat;
 - d) asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - e) asas dapatnya dikenali;
2. Asas-asas material, dengan perincian:
 - a) asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamen-tal Negara;
 - b) asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;

- c) asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas Hukum;
- d) asas sesuai dengan prinsip-prinsip

Pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi. Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6. Pasal 5 menjelaskan dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat

dengan jenis Peraturan Perundang-undangan-nya;

4. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan berne-gara;
6. Kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
7. Keterbukaan, bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari pencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasannya bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya

untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sementara Pasal 6 menjelaskan bahwa asas-asas yang harus dikan-dung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan dirumuskan sebagai berikut:

Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas:

1. Pengayoman, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat;
2. Kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Kebangsaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralis-tik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;

5. Kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
6. Bhinneka Tunggal Ika bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
7. Keadilan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9. Ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam

masya-rakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;

10. Keseimbangan; keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas tersebut di atas, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan "asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan", antara lain:

1. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
2. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Dalam kaitanya dengan hierarkhi norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (Stufenboutheorie). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berla-pis-lapis dalam suatu hierarkhi tata susunan, dimana suatu norma yang berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada

suatu norma yang tidak dapat diteruskan lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (Grundnorm). Hans Kelsen menamakan norma yang tertinggi tersebut sebagai Grundnorm atau Basic Norm (Norma Dasar) dan Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah. Melalui Grundnorm ini maka semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hierarkhi, dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem.

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan dari norma-norma yang berada dibawah-nya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan 'pre-supposed'. Disamping itu Grundnorm/Norma Dasar menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem yang menggerakkan seluruh sistem hukum.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (das Doppelte Rechtsanlit). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersum-ber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ini juga menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (rechtskracht) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang

berada di atasnya dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang norma Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.

Lebih jauh dinyatakan bahwa hukum positif hanyalah perwujudan dari adanya norma-norma dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum. Perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang mulai dari norma positif yang tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah, yang disebut sebagai individual norm.

Dalam hal tata susunan/hierarkhi sistem norma, maka norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya.(Maria Farida Indrati Soeprpto, 2002:28-29)

Akhirnya, norma-norma yang tergantung dalam hukum positif itu pun harus ditelusuri kembali sampai pada norma yang paling dasar yaitu Grundnorm. Oleh karena itu dalam tata susunan norma hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih rendah. Agar keberadaan hukum itu sebagai suatu sistem tetap dapat dipertahankan, maka ia

harus mampu mewujudkan tingkat kegunaan (efficaces) secara minimum.

Sesuai dengan Stufenboutheorie Kelsen, maka tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dan UU Nomor 10 Tahun 2004, sebagaimana kemudian diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, maka perundang-undangan Republik Indonesia memiliki kedudukan yang herarki artinya perundang-undangan yang disebut dahulu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada perundang-undangan yang disebut kemudian atau dengan kata lain perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi menjadi sumber hukum dari perundang-undangan yang berada di bawahnya. Perundang-undangan yang ada di bawah sebagai peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang ada di atasnya.

BAB IV

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka kajian ini dapat menyimpulkan sebagai beberapa hal sebagai berikut :

1. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Paser terhadap persoalan yang muncul terkait penataan dan pemberdayaan PKL yang merupakan amanah konstitusi serta perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan meninjau penyesuaian kebutuhan daerah, dinamisasi tumbuh kembang serta perkembangan kondisi keadaan di masyarakat, mengarahkan pada perlu dilakukan penyusunan peraturan yang lebih konkret di daerah yakni dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Paser. Penyusunan peraturan daerah tersebut harus mengacu pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan memperhatikan prinsip-prinsip keadilan, agar dapat memberikan kepastian hukum, dan harus dilakukan dengan baik sesuai dengan prinsip kemanfaatan, keamanan dan kepastian hukum.
2. Pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan adalah sebagai berikut.

BAB I	Ketentuan Umum
BAB II	Asas
BAB III	Maksud dan Tujuan
BAB IV	Penataan PKL
BAB V	Pemberdayaan PKL
BAB VI	Hak, Kewajiban dan Larangan
BAB VII	Pembinaan dan Pengawasan
BAB VIII	Sanksi Administrasi
BAB IX	Penyidikan
BAB X	Ketentuan Pidana
BAB XI	Ketentuan Peralihan
BAB XII	Ketentuan Penutup

B. Saran

Berdasarkan uraian serta kesimpulan di atas maka disarankan :

1. Perlunya dibuat atau disusun Peraturan Daerah Kabupaten Paser tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL dengan memperhatikan aspek sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan.
2. Perlu penyusunan Peraturan Daerah tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL yang melibatkan berbagai pihak yang terkait (*stakeholder*), meliputi: Pemerintah Kabupaten (berbagai SKPD terkait), Legislatif (DPRD Kabupaten Paser), masyarakat, akademisi, dan *Stakeholders* lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Artikel:

- Maria Farida Indrati Soeprapto, 2002, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cetakan kelima, Yogyakarta: Kanisius.
- McGee, T.G dan Y.M. Yeung, 2007, *Hawkers in Southeast Asian Cities: Planning*.
- Peter Mahmud Marzuki, Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana.
- Rachbini, Didik, J dan Abdul Hamid, 1991, *Ekonomi Informal Perkotaan Gejala Involusi Gelombang Kedua*, Jakarta: LP3ES
- Retno Widjajanti, 2000, "Penataan Fisik Kegiatan Pedagang Kaki Lima Pa Program Magister Perencanaan Wilayah Dan Kota Program Pasca Sarjana Institut Teknologi Bandung" .
- Sijorul Munir, 2013, "Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia. Konsep, Azaz Dan Aktualisasinya", Mataram : Genta Publishing.
- Tadjuddin Noer Effendi, 1993, *Sumber Daya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Universitas Sumatera Utara, Diakses pada <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/15826/1/sim-des2004-%20%281%29.pdf>, tanggal 18 Maret 2018, Pukul 07.51 WIB.
- Widjajanti, Retno, 2000, "Penataan Fisik Kegiatan Pe-dagang Kaki Lima", *Tesis*, Program Magister Perencanaan Wilayah Dan Kota Intitut Teknologi Bandung, Bandung.

Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);
- Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444)
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor

- 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
- Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Pemberdayaan Usaha Kecil Mikro, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866);
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025);
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 4445, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 14) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 3867);
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 107 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4424);
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
- Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor

86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655).