

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sektor informal sangat menarik karena kemandiriannya dalam menciptakan lapangan kerja dan menyediakan barang/jasa murah serta reputasinya sebagai katup pengaman yang dapat mencegah merajalelanya pengangguran dan keresahan sosial (Simanjuntak, 1985). Disamping itu sektor informal sangat menarik karena dapat memberikan gambaran secara menyeluruh tentang kecenderungan sosial ekonomi kepada penentu kebijakan¹.

Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan kelompok tenaga kerja yang banyak di sektor informal. PKL juga memiliki potensi untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja, terutama bagi tenaga kerja yang kurang memiliki kemampuan dan keahlian yang memadai untuk bekerja di sektor formal karena rendahnya tingkat pendidikan yang mereka miliki.

Era reformasi yang telah terjadi ternyata membawa hikmat positif bagi daerah dimana selama ini dominasi pusat terhadap daerah itu begitu kuat sehingga menimbulkan ketimpangan dibidang perekonomian antar daerah, tuntutan daerah untuk mengarahkan sistem sentralistik kepada sistim desentralisasi menuju otonomi daerah makin kuat. Sejak diberlakukannya era otonomi daerah, gema otonomi daerah semakin gencar baik merupakan retorika elit politik maupun para pelaksana pemerintahan daerah yang tidak sabar untuk melakukan kebijakan tersebut.

¹Simanjuntak Marsilam, *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta, Grafiti, 1997.

Prinsip otonomi daerah adalah menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan secara bertahap akan lebih baik dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Dengan menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, ini berarti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di wilayahnya yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Otonomi daerah sebagai realisasi dari sistem desentralisasi bukan semata merupakan pemencaran wewenang atau penyerahan urusan pemerintahan namun juga berarti pembagian kekuasaan (*division of power*) untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan Negara dalam hubungan pusat dan daerah². Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu pula penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya untuk bersama-sama meningkatkan kesejahteraan dan mencegah terjadinya kesenjangan antar daerah, dan daerah juga harus mampu menjalin hubungan yang serasi dengan pemerintah pusat agar terpelihara, terjaga keutuhan wilayah dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

²Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UU 1945*, Disertasi, Bandung, 1990, halaman 60.

Salah satu ciri dari otonomi daerah adalah terletak pada kemampuan *self supportingnya* pada bidang keuangan yang sangat mempengaruhi keberhasilan dalam membiayai jalannya roda pemerintahan dengan kata lain selain dari Dana APBN pemerintah daerah harus berusaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) nya.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal jika penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dimana semua sumber keuangan yang melekat pada setiap unsur pemerintah yang diserahkan pada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Pasal 157 Undang-undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pendapatan Asli Daerah yang menjadi Sumber Pendapatan Daerah berasal dari : Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah ini terdiri dari pos pajak daerah, pos retribusi daerah, pos hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan pos lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Pendapatan daerah ini diharapkan dapat menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan rakyat.

Wacana masyarakat luas tentang pemberdayaan daerah telah berperan besar bagi pergeseran paradigma hubungan kekuasaan dan wewenang antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.

³Undang- Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 157.

Pemerintah daerah harus dapat mengusahakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) semaksimal mungkin melalui peraturan-peraturan daerah dan kebijakan daerah yang merupakan faktor yang mendasar dalam mengendahkan dan membatasi strategi dan arah kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah dapat dimanfaatkan secara luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Kota Binjai memiliki keterbatasan potensi Sumber Daya Alam dan wilayah. Dalam menindak lanjuti penyelenggaraan daerah, potensi-potensi daerah diharapkan memberi kontribusi bagi pembiayaan pemberdayaan daerah. Potensi dalam pengembangan pasar sebagai sarana tempat berjualan para pedagang adalah Pemerintah Kota dimana pasar tersebut berada. Diantara potensi-potensi daerah, pedagang kaki lima merupakan salah satu bentuk unit usaha informal yang bernilai bagi pemasukan dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu retribusi yang berguna untuk mendukung penguatan otonomi daerah di Kota Binjai. Kontribusi yang diberikan Pedagang Kaki Lima melalui retribusi cukup besar, hal itu diketahui dari terpenuhinya target yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Binjai.

Retribusi umumnya diartikan sebagai kutipan oleh suatu lembaga dengan menyediakan fasilitas bagi yang dikenai retribusi tersebut. Hal ini menunjukkan adanya pengumpulan dana masyarakat secara mengikat dengan memberikan pelayanan tertentu kepada masyarakat tersebut. Pasal 1 butir 26 Undang-undang Nomor. 18 Tahun 1997 menyebutkan “Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.”

Dalam pasal 1 Undang-undang Nomor. 28 Tahun 2009 tentang Retribusi Daerah menyebutkan;” Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan/atau diberikan pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.⁴ Pungutan retribusi mengurangi penghasilan/kekayaan individu tetapi sebaliknya merupakan penghasilan masyarakat yang kemudian dikembalikan lagi kepada masyarakat, melalui pengeluaran-pengeluaran rutin daerah dan pembangunan yang akhirnya kembali lagi kepada seluruh masyarakat baik yang membayar ataupun yang tidak membayar retribusi.

Retribusi ini merupakan bagian dari pajak yang secara nyata dapat membiayai kepentingan masyarakat. Pajak mempunyai tujuan untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya dalam Kas Negara, dengan maksud untuk membiayai pengeluaran Negara, yang dikatakan bahwa dalam hal ini pajak mempunyai fungsi budgeter.

Dengan adanya krisis ekonomi dan moneter, maka terjadi kelumpuhan ekonomi nasional terutama di sektor riil yang berakibat terjadinya PHK besar-besaran dari perusahaan-perusahaan swasta Nasional. Hal ini berujung pada munculnya pengangguran di kota-kota besar dan kecil, termasuk Kota Binjai sebagai obyek penelitian ini. Sebagaimana di kota-kota lainnya, Kota Binjai merupakan kota perdagangan adalah wajar apabila para pengangguran melakukan kompensasi positif dengan memilih bekerja di sektor informal.

⁴Undang-undang Nomor. 28 Tahun 2009 tentang Retribusi Daerah, Pasal 1

Salah satu sektor informal yang banyak diminati para pengangguran (selain yang sudah lama bekerja di sektor ini) yaitu pedagang kaki lima. Salah satu sumber pendapatan dari retribusi yang dipungut di daerah adalah retribusi pasar yang merupakan sumber penghasilan daerah. Yang dimaksud retribusi pasar adalah pembayaran atas penyediaan fasilitas pasar tradisional/sederhana yang berupa halaman/pelataran, lods dan atau kios yang dikelola oleh pemerintah daerah dan pasar yang dibangun pihak swasta.

Dalam pasal 1 Perda No 4 Kota Binjai tahun 2011 tentang Retribusi Umum, menentukan bahwa yang menjadi dasar pengenaan retribusi pasar adalah setiap pemanfaatan pasar yang berupa kios/lods yang disediakan oleh Pemerintah daerah ataupun pihak swasta.⁵ Besarnya retribusi pasar telah ditentukan didalam Perda tersebut. Namun dalam prakteknya dipasar-pasar kota Binjai retribusi pasar juga dipungut pada pedagang kaki lima tanpa mengetahui bagaimana sebenarnya proses dan status mereka, apakah sebagai pedagang yang formal ataupun informal di dalam pasar tersebut.

Proses yang dimaksud adalah seberapa besar retribusi yang harus mereka bayar dan sampai kapan mereka diakui menjadi pedagang yang formal. Untuk memberikan rasa keadilan yang sama bagi seluruh pedagang maka proses ini memerlukan suatu penjelasan dan pengaturan yang kongkrit untuk lebih memberikan rasa tanggung jawab pedagang kaki lima terhadap kewajiban membayar retribusi yang telah ditetapkan Pemerintah Kota

⁵Perda No 4 Kota Binjai tahun 2011 tentang Retribusi Umum, Pasal 1

Salah satu hal yang harus dilihat dan dipertanyakan, apakah penentuan target retribusi pasar selama ini sudah sesuai dengan potensi pedagang kaki lima yang ada di Kota Binjai. Karena retribusi pasar merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah yang potensial sehingga harus digali secara optimal sehingga penerimaan retribusi pasar yang dipungut dari pedagang kaki lima dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Disisi lain, masalah pelayanan terhadap pedagang kaki lima sangat penting terutama berkaitan dengan penanganan penertiban tempat berjualan oleh para petugas. Pada kenyataannya pelayanan kepada pedagang kaki lima belum memadai karena tidak adanya perlindungan dan status keberadaan terhadap para pedagang tersebut. Menunjuk pada permasalahan tersebut, maka penelitian mengenai perlindungan hukum terhadap sektor informal, yang berkaitan dengan studi tentang pengelolaan kelompok pedagang kaki lima dan kontribusinya terhadap penerimaan PAD di Kota Binjai, penting untuk dilakukan.

Pedagang kaki lima sebagai bagian dari usaha sektor informal memiliki potensi untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja, terutama bagi tenaga kerja yang kurang memiliki kemampuan dan keahlian yang memadai untuk bekerja di sektor formal karena rendahnya tingkat pendidikan yang mereka miliki. Bahkan pedagang kaki lima, secara nyata mampu memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang berpenghasilan rendah, sehingga dengan demikian tercipta suatu kondisi pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Namun dalam kenyataannya ada beberapa alasan untuk menjelaskan penelitian terhadap pedagang kaki lima ini yaitu;

1. Apakah pengutipan retribusi terhadap pedagang kaki lima sudah sesuai dengan pemberdayaannya,
2. Kontribusi Pedagang Kaki Lima juga dapat dijadikan sumber PAD karena dalam hal pengutipan retribusi dipersamakan dengan pedagang Formal,
3. Belum adanya piranti hukum yang dengan tegas dapat melindungi keberadaan Pedagang Kaki Lima,
4. Tidak ada perangkat hukum yang dapat memberikan jaminan kepastian terhadap keberadaan pedagang kaki lima tersebut,
5. Belum ada upaya-upaya yang sistematis/keamanan dari Pemerintah Kota Binjai untuk memberdayakan pedagang kaki lima.

Pengamatan yang dilakukan oleh penulis bahwa : Pedagang Kaki Lima (PKL) yang ada di kawasan Kota Binjai, meskipun sudah tertata dengan rapi tetapi masih mengganggu lalu lintas jalan raya tersebut. Selain itu para PKL menggunakan pinggir jalan untuk menggelar dagangannya, padahal pinggir jalan itu dibuat untuk pejalan kaki maka pejalan kaki menggunakan sebagian jalan raya untuk berjalan, hal inilah yang membuat kemacetan sehingga menjadi inilah alasan mengapa PKL sering digusur.

PKL sebagai tulang punggung ekonomi masyarakat lemah, membutuhkan perhatian lebih dari pemerintah dalam hal penyelenggaraan iklim yang kondusif bagi berkembangnya usaha mereka. Penyelenggaraan iklim yang kondusif bagi berkembangnya mereka akan mengefektifkan pengelolaan dan penataan PKL agar meningkat dan berkembang skala usahanya tanpa mengabaikan ketertiban, kebersihan dan keindahan kota. Di daerah dan kota lain di Indonesia PKL

memberikan kontribusi yang besar bagi PAD, hal inilah yang menarik penulis untuk menganalisis berapa besar kontribusi PKL kepada PAD kota Binjai melalui retribusi yang dikenakan pada PKL setiap tahunnya.

Selain itu PKL juga sebagai bagian dari masyarakat pelaku usaha memiliki potensi besar untuk dikembangkan dan diberdayakan. Sebagai bagian masyarakat pelaku usaha yang memiliki potensi penyumbang PAD kota Binjai tentunya sudah seleyaknya PKL diberi perlindungan hukum sehingga tetap eksis dan bertambah sejahtera sehingga memiliki kemampuan untuk membesarkan usahanya yang pada gilirannya semakin besar retribusi yang dibayarkan. Maka dari itu, perlu adanya pemahaman lebih menyeluruh mengenai kebijakan penataan dan perlindungan hukum bagi PKL. Berdasarkan uraian di atas maka penelitian mengenai perlindungan hukum dan kontribusi pedagang kaki lima terhadap pendapatan asli daerah penting dilakukan.

1.2. Perumusan Masalah.

Beranjak dari indentifikasi masalah di atas, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana perlindungan hukum yang diberikan Pemerintah Kota Binjai terhadap Pedagang Kaki Lima dalam kaitannya dengan kontribusi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)?
2. Apakah pemberian izin usaha tempat berjualan oleh Pemerintah Kota Binjai meningkatkan kontribusi pedagang kaki lima terhadap Pendapatan Asli daerah (PAD)?

3. Upaya apa yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Binjai untuk mengoptimalkan penerimaan retribusi pasar dari Pedagang Kaki Lima (PKL)?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa bagaimana perlindungan hukum yang diberikan Pemerintah Kota Binjai terhadap Pedagang Kaki Lima dalam kaitannya dengan kontribusi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Untuk menganalisa bagaimana pemberian izin lokasi oleh Pemerintah Kota Binjai terhadap peningkatan kontribusi pedagang kaki lima bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD).
3. Untuk mengetahui bagaimana upaya Pemerintah Kota Binjai dalam mengoptimalkan penerimaan retribusi dari pedagang kaki lima (PKL).

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini sebagai berikut:

1. Dapat mengetahui bagaimana perlindungan hukum yang diberikan Pemerintah Kota Binjai terhadap Pedagang Kaki Lima dalam kaitannya dengan kontribusi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Dapat mengetahui bagaimana pemberian izin usaha tempat berjualan oleh Pemerintah Kota Binjai bagi pedagang kaki lima (PKL) sebagai pemberi kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

3. Dapat mengetahui bagaimana upaya Pemerintah Kota Binjai dalam mengoptimalkan penerimaan retribusi pasar dari pedagang kaki lima (PKL).

1.5. Kerangka Pemikiran

1.5.1. Kerangka Pemikiran Teoritis

Teori merupakan generalisasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup dan fakta yang luas. Teori diartikan sebagai ungkapan mengenai hubungan causal yang logis diantara perubahan (variabel) dalam bidang tertentu, sehingga dapat digunakan sebagai kerangka berfikir (*frame of thinking*) dalam memahami serta menangani permasalahan yang timbul didalam bidang tertentu (Tjokromijoyo dan Adidjoto, 1998).⁶

Kajian tentang penyelenggaraan Pemerintah Daerah akan selalu terkait dengan negara. Negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya. Peraturan pemerintah selaku penyelenggara negara bersifat mengikat baik untuk aparat negara maupun rakyat sebagai masyarakat yang dipimpin.

Menurut Aristoteles dalam Sunoto (1985), negara pada hakekatnya adalah sebuah asosiasi, yaitu suatu perkumpulan dari kelompok orang yang mengorganisir diri mereka untuk tujuan tertentu yang hendak dicapai⁷.

⁶Bintaro Tjokromijoyo dan Mustofa Adidjoto, 1998. *Teori dan Strategi Pembangunan Nasional*, (Haji Mas Agung, Jakarta). Halaman 65

⁷Bhenyamin Hoessein, *Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen 1945*, disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII, diselenggarakan oleh BPHN Depkumham, Bali, 14-18 Juli 2003 halaman 1

Dengan berpijak pada teori integralistik yang diajarkan Spinoza, Hegel (pada abad 18 dan 19), negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan.⁸

Negara adalah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, bagian, dan anggotanya berhubungan erat satu dengan lainnya dan merupakan persatuan masyarakat yang organis⁹.

Negara kita mempunyai tujuan untuk mencapai masyarakat Pancasila yaitu masyarakat adil makmur material dan spiritual, masyarakat yang bahagia lahir dan batin berdasarkan Pancasila yang ciri-cirinya antara lain; cukup sandang dan pangan, cukup perumahan, kesehatan terjamin, pendidikan terjamin, hari tua terjamin, tidak ada kemiskinan.

Didalam Pembukaan UUD 45 tercantum bahwa tujuan Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mencapai semua tujuan tersebut maka diperlukan suatu perlindungan hukum, perlindungan hukum adalah tempat berlindung, hal (perbuatan dan sebagainya) untuk memperlindungi.¹⁰

⁸Sunoto. 2001. *Mengenal Filsafat Pancasila*, (Hanindita, Yogyakarta), Halaman 47

⁹Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta, Grafiti, 1997, Halaman 8

¹⁰Undang-Undang Dasar 1945

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 ; perlindungan adalah segala upaya yang ditujukan untuk memberikan rasa aman kepada korban yang dilakukan oleh pihak keluarga, advokat, lembaga sosial, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, atau pihak lain baik sementara maupun berdasarkan penetapan pengadilan.¹¹

Sedangkan perlindungan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2002 adalah suatu bentuk pelayanan yang wajib dilaksanakan oleh aparat keamanan untuk memberikan rasa aman baik fisik maupun mental kepada korban Sanksi, dari ancaman, gangguan, teror, kekerasan dari pihak manapun, yang diberikan pada tahap penyidikan, penyelidikan, penuntutan, dan atau pemeriksaan disidang pengadilan.¹²

Munurut Nasution (2004), pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tapi harus pula mencakup lembaga (institusi) dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.¹³

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat tertulis maupun tidak tertulis, dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari suatu fungsi hukum yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Pentingnya stabilitas keamanan dan keadilan serta didukung oleh peraturan hukum yang baik merupakan faktor penentu dalam perlindungan para pedagang kaki lima.

¹²Undang –undang Nomor 23 Tahun 2004.

¹³Peraturan Pemerintah Nomor. 2 Tahun 2002

¹⁴www.geogle.co.id/ Arti *Perlindungan Hukum*/ 2013/03/10

Perlindungan hukum pada pedagang kaki lima mengandung unsur-unsur antara lain;

1. Kepastian mengenai izin usaha
2. Kepastian mengenai tempat usaha
3. Kepastian perlindungan dari retribusi illegal
4. Kepastian mendapat pembinaan
5. Kepastian mendapat rasa aman
6. Kepastian mendapat bantuan hukum

John Rawls (2006) mengatakan prinsip paling mendasar dari keadilan adalah bahwa setiap orang memiliki hak yang sama dari posisi-posisi mereka yang wajar, karena itu supaya keadilan dapat tercapai maka struktur konstitusi politik, ekonomi dan peraturan mengenai hak milik haruslah sama bagi setiap orang. Bahwa perbedaan sosial dan ekonomi harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang kurang beruntung.¹⁵

Mereka yang kurang mampu mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan pendapatan, otoritas dan mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus. Situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga jelas. John Rawls (2006) menekankan bahwa keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan prinsip keadilan. Setiap pribadi memiliki hak yang setara terhadap sistem total yang paling luas bagi kebebasan-kebebasan dasar yang mirip dengan kebebasan serupa bagi semuanya.

¹⁵John Rawls, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar; Yogyakarta, 2006.halaman 12

Ketidaksetaraan sosial dan ekonomi disusun sedemikian rupa agar mereka dapat; a) memberi keuntungan terbesar bagi pihak yang kurang beruntung, sesuai prinsip penghematan yang adil, dan b) dilekatkan pada jawatan dan jabatan pemerintahan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan kondisi kesetaraan yang adil terhadap kesempatan.¹⁶

Prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat merupakan tujuan dari kesepakatan, subyek utama dari prinsip keadilan sosial adalah struktur dasar masyarakat, tatanan institusi-institusi sosial utama dalam satu skema kerjasama.

Berkenan dengan penelitian ini, maka kerangka teori diarahkan secara khusus pada ilmu hukum yang mengacu pada penelitian hukum normatif yang berupaya guna menganalisis secara hukum terhadap perlindungan hukum bagi pedagang kaki lima. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu sendiri, dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.¹⁷

Selanjutnya, upaya tersebut diikuti dengan memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh pedagang itu sendiri. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (input), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.¹⁸

¹⁶Www.badilog net/data/artikel/2013/03/10

¹⁷Ibid

¹⁸Kartasasmita, *Arah Pembangunan dan Ekonomi dalam Pelita VI*,1996

Pemberian kontribusi yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pemberian kontribusi sektor informal, khususnya kelompok pedagang kaki lima sebagai bagian dari masyarakat yang membutuhkan penanganan/pengelolaan tersendiri dari pihak pemerintah yang berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya yang mereka miliki yang pada gilirannya akan mendorong peningkatan pendapatan/profit usaha sehingga mampu memberikan kontribusi terhadap penerimaan pendapatan daerah dari sektor retribusi daerah.

Kegiatan ekonomi bayangan merupakan bentuk kegiatan ekonomi yang bergerak dalam unit-unit kecil sehingga bisa dipandang efisien dalam memberikan pelayanan. Dilihat dari sisi-sifat produksinya, kegiatan ini bersifat subsistem yang bernilai ekonomis dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari khususnya bagi masyarakat yang ada dilingkungan sektor informal. Sektor informal, adalah suatu bidang kegiatan ekonomi yang untuk memasukinya tidak selalu memerlukan pendidikan formal dan keterampilan yang tinggi, dan memerlukan surat-surat izin serta modal yang besar untuk memproduksi barang dan jasa. Sektor informal berfungsi sebagai penyedia barang dan jasa terutama bagi masyarakat golongan ekonomi menengah kebawah yang tinggal dikota-kota. Pelaku sektor ini pada umumnya berasal dari desa-desa dengan tingkat pendidikan dan keterampilan rendah serta sumber-sumber terbatas. Suatu kegiatan sektor informal pada dasarnya harus memiliki suatu lokasi yang tepat agar dapat memperoleh keuntungan (profit) yang lebih banyak dari tempat lain dan untuk mencapai keuntungan yang maksimal, suatu kegiatan harus seefisien mungkin.

Indonesia mempunyai kesepakatan tentang 11 ciri pokok sektor informal sebagai berikut;

1. Kegiatan usaha tidak terorganisasi dengan baik karena timbulnya unit usaha tidak mempergunakan fasilitas atau kelembagaan yang tersedia disektor formal.
2. Pada umumnya unit usaha tidak mempunyai izin usaha. Pada pola kegiatan usaha tidak teratur baik dalam arti lokasi maupun jam kerja.
3. Pada umumnya kebijaksanaan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi tidak sampai ke pedagang kaki lima.
4. Unit usaha mudah keluar masuk dari satu sub-sektor ke lain sub-sektor.
5. Teknologi yang digunakan bersifat primitif.
6. Modal dan perputaran usaha relatif kecil, sehingga skala operasi juga relative kecil.
7. Dalam menjalankan usaha tidak memerlukan pendidikan formal karena pendidikan yang diperoleh cukup dari pengalaman sambil bekerja.
8. Pada umumnya unit usaha termasuk golongan keturunan dan kalau mengerjakan buruh berasal dari keluarga.
9. Sumber dana modal usaha yang umumnya berasal dari tabungan sendiri atau lembaga keuangan yang tidak resmi.
10. Hasil produksi atau jasa terutama dikonsumsi oleh golongan masyarakat desa kota berpenghasilan rendah dan kadang-kadang juga yang berpenghasilan menengah.

11. Secara umum, pedagang dapat diartikan sebagai penyalur barang dan jasa-jasa perkotaan.¹⁹

Menurut Breman (2001) pedagang kaki lima merupakan termasuk dalam sektor informal, di mana merupakan pekerjaan yang tidak tetap dan tidak terampil serta golongan-golongan yang tidak terikat pada aturan hukum, hidup serba susah dan semi kriminal pada batas-batas tertentu.²⁰

Dari pengertian/batasan tentang pedagang kaki lima sebagaimana dikemukakan di atas, dapat dipahami bahwa pedagang kaki lima merupakan bagian dari kelompok usaha kecil yang bergerak di sektor informal. Secara khusus, pedagang kaki lima dapat diartikan sebagai distribusi barang dan jasa yang belum memiliki izin usaha dan biasanya berpindah-pindah. Istilah pedagang kaki lima biasanya untuk menunjukkan sejumlah kegiatan ekonomi yang berskala kecil, dan bukan merupakan “perusahaan” berskala kecil karena:

1. Mereka yang terlibat dalam sektor informal ini pada umumnya miskin, berpendidikan rendah (kebanyakan para migran).
2. Cakrawala mereka nampaknya terbatas pada pengadaan kesempatan kerja dan menghasilkan pendapatan yang langsung bagi dirinya sendiri.
3. Pedagang kaki lima di kota terutama harus dipandang sebagai unit-unit berskala kecil yang terlibat dalam produksi dan distribusi barang-barang yang masih dalam suatu proses evaluasi dari pada dianggap sebagai perusahaan yang berskala kecil dengan memasukan modal pengolahan yang besar.

¹⁹Fransiska Romana Korompis, *Pemberdayaan sektor informal di Manado*, 2005.

²⁰Jan Breman, 1988, dalam Teguh Susanto, *Pengantar Ilmu Komunikasi dan Jurnalistik*, Jakarta.

Kaitannya dengan pemberdayaan sektor informal, khususnya pedagang kaki lima, maka hal penting yang perlu diberdayakan adalah faktor pengelolaan sumber daya yang dimiliki oleh kelompok pedagang kaki lima itu sendiri untuk mendorong peningkatan pendapatan/keuntungan (profitabilitas) usaha mereka.

1.5.2. Kerangka Pemikiran Praktis

Metode adalah cara kerja atau tata kerja untuk dapat memahami obyek yang menjadi sasaran penelitian dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Sedangkan penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.

Konsepsi adalah salah satu bagian penting dari sebuah teori, peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstrak dan realita. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan defenisi operasional.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa istilah sebagai landasan konseptual untuk menghindari kesimpangsiuran pemahaman mengenai defenisi atau pengertian serta istilah yang digunakan dalam penelitian sebagai berikut :

- a. Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.
- b. PAD adalah pendapatan yang bersumber dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengolahan kekayaan daerah

lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah disesuaikan dengan kewenangan yang diserahkan kepada daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan dipungut berdasarkan Peraturan Daerah.

- c. Retribusi Pasar adalah pembayaran atas penyediaan fasilitas pasar tradisional/ sederhana yang berupa halaman/pelataran, loods dan atau kios yang dikelola oleh pemerintah daerah dan pasar-pasr yang dibangun oleh pihak swasta.
- d. Retribusi Pedagang kaki lima adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan Pedagang Kaki lima.
- e. Pasar adalah tempat pertemuan antara penjual dan pembeli barang-barang maupun jasa yang disediakan oleh pemerintah.
- f. Pedagang Kaki Lima adalah setiap orang atau badan yang berusaha atau menjajakan dagangan di trotoar, badan jalan, halaman/pelataran atau tempat lain yang bukan peruntukannya.
- g. Sektor informal adalah unit usaha berskala kecil yang menghasilkan dan mendistribusikan barang dan jasa tanpa melalui izin operasional Pedagang Kaki Lima dengan tujuan utama untuk menciptakan kesempatan kerja dan penghasilan kepada dirinya sendiri dengan tidak memiliki tempat berjualan yang menetap.
- h. Pemberdayaan adalah segala upaya Pemerintah Daerah dalam melindungi pasar tradisional, usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi agar tetap eksis dan mampu berkembang menjadi suatu usaha yang lebih berkualitas baik dari

segi aspek manajemen dan fisik/tempat agar dapat bersaing dengan pasar modern.

- i. Halaman atau pelataran pasar adalah bagian dari pasar yang belum didirikan bangunan dan berfungsi sebagai salah satu fasilitas pelayanan pasar.
- j. Kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis, dan tidak menimbulkan keragu-raguan.
- k. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subjek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat tertulis maupun tidak tertulis.
- l. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam kegiatan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan, izin dapat juga diartikan sebagai dispense atau pembebasan dari suatu larangan.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 menyebutkan yang dimaksud dengan lain-lain penerimaan yang sah antara lain: hibah dana darurat, dan penerimaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dana Darurat diberikan jika daerah mempunyai keperluan yang mendesak dari APBN. Keperluan mendesak yakni terjadinya keadaan yang sangat luar biasa dan tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan APBD, seperti bencana alam, atau keadaan lain yang dinyatakan pemerintah pusat sebagai bencana Nasional.