



**PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA SEMARANG  
BERDASARKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH  
KOTA SEMARANG**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk Memenuhi Persyaratan Dalam Menyelesaikan  
Program Studi Ilmu Hukum

Disusun Oleh :

**MEINDRA AMBANG  
02.02.51.0010**

**UNIVERSITAS STIKUBANK (UNISBANK) SEMARANG  
FAKULTAS HUKUM  
SEMARANG  
2011**



**PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA SEMARANG  
BERDASARKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH  
KOTA SEMARANG**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk Memenuhi Persyaratan Dalam Menyelesaikan  
Program Studi Ilmu Hukum

Disusun Oleh :

**MEINDRA AMBANG**  
02.02.51.0010

Dosen Pembimbing Utama/Penguji

Dosen Pembimbing Pembantu/Penguji

Rochmani, SH. MHum  
NIY YU.2.03.04.061

Dr. Safik Faozi, SH. MHum  
NIY YU.2.03.04.062

Penguji

Mengetahui,  
Dekan

Dr. Safik Faozi, S.H.,MHum  
NIY YU.2.03.04.062

## HALAMAN PERNYATAAN DAN PERSETUJUAN

### PERNYATAAN KESIAPAN UJIAN SKRIPSI

Saya MEINDRA AMBANG dengan ini menyatakan bahwa laporan skripsi yang berjudul "PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA SEMARANG BERDASARKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA SEMARANG" adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Kami setuju skripsi tersebut diajukan untuk ujian skripsi

Semarang, Agustus 2011

Dosen Pembimbing Utama

Penulis

Rochmani, SH. MHum  
NIY YU.2.03.04.061

Meindra Ambang  
02.02.51.0010

Dosen Pembimbing Pembantu

Dr. Safik Faozi, SH. MHum  
NIY YU.2.03.04.062

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

### **Motto :**

- Jika Hukum dibangun atas dasar keadilan, maka keadilan harus dibangun atas dasar keseimbangan...

### **Kudedikasikan karya ini untuk :**

- ◆ Kedua Orangtuaku
- ◆ Orang-orang dekatku
- ◆ Sahabat-sahabatku
- ◆ Almamater tercinta FH UNISBANK

## **KATA PENGANTAR**

Syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah berkenan mencurahkan semua rahmat dan karunia-Nya, semua pertolongan yang telah diberikan, semua doa yang terkabulkan, dan luapan kasih Sayang-Nya yang tiada pernah berhenti, sehingga skripsi yang berjudul : “PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA SEMARANG BERDASARKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA SEMARANG” dapat terselesaikan tepat pada waktunya.

Penyusunan skripsi ini secara umum untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi persyaratan guna menyelesaikan Program Sarjana (SI) Ilmu Hukum, Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak dapat terlaksana tanpa bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada yang :

1. Rektor Universitas STIKUBANK Semarang.
2. Dr. Safik Fauzi,S.H.,MHum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas STIKUBANK Semarang
3. Rochmani, SH. Mhum, selaku Dosen Pembimbing Utama, atas kesabaran, pengarahan, bimbingan serta nasehatnya, sehingga skripsi ini dapat terlaksana dengan baik.
4. Dr. Safik Fauzi,S.H.,MHum., selaku Dosen Pembimbing Pembantu, atas kesabaran, pengarahan, bimbingan serta nasehatnya, sehingga skripsi ini dapat terlaksana dengan baik.

5. Dosen serta staf pengajar Fakultas Hukum Universitas STIKUBANK Semarang yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan kepada penulis selama ini.
6. Bapak dan Ibu yang selalu mendoakan, merestui, serta mendorong penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Tak ada gading yang tak retak, demikian pula halnya dengan skripsi ini, oleh karena itu segala kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan. Semoga Allah SWT membalas budi baik dan amalannya yang telah diberikan kepada penulis. Penulis berharap penelitian ini berguna bagi civitas akademika Fakultas Hukum Universitas STIKUBANK Semarang pada khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya.

Semarang, Agustus 2011

Penulis,

Meindra Ambang

## ABSTRAK

Pemerintah sebenarnya telah melakukan penataan terhadap pedagang kaki lima dengan membangun los-los di beberapa lokasi seperti los PKL Kokrosono, los PKL Progo, los PKL Pasar waru. Dalam perkembangannya los-los tersebut belum dimanfaatkan oleh para pedagang kaki lima secara optimal. Sebagian besar pedagang kaki lima lebih senang beraktivitas di luar los daripada menempati los yang telah disediakan pemerintah. Kenyataan tersebut menyebabkan penataan pedagang kaki lima belum berjalan secara optimal sesuai yang diharapkan. Berdasarkan kondisi tersebut di atas, menarik untuk melakukan penelitian dengan judul : PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA SEMARANG BERDASARKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA SEMARANG. Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian, dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut : Bagaimana penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang ? Kendala-kendala apa saja yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang ? Upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang ?

Metode penelitian menggunakan tipe penelitian hukum normatif (*legal research*). Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu Studi Kepustakaan. Studi kepustakaan merupakan teknik yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder. Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah suatu analisis yang dilakukan secara logis dan mendalam yang akan menghasilkan data diskriptif analitis

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan, Penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Semarang baru sebatas pemecahan masalah (*problem solving*) yang bersifat sementara dan antisipatif semata. Kendala-kendala yang timbul, yaitu rendahnya kesadaran hukum PKL, lemahnya pengawasan, relokasi tempat jualan PKL yang tidak strategis dan memadai. Upaya-Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi kendala-kendala, yaitu memberikan penyuluhan dan pembinaan terhadap para PKL, memberikan edaran dan peringatan baik lisan maupun tertulis untuk mentaati ketentuan hukum yang ada, mengadakan penertiban secara bertingkat dari tingkat kelurahan, kecamatan maupun tingkat Kota (operasi yustisi) dalam rangka melakukan penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima serta menindaklanjuti Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang, serta mengupayakan lokasi/lahan baru bagi pedagang kaki lima yang belum mendapatkan tempat usaha. Dari pembahasan dapat disimpulkan bahwa kebijakan penataan belum bisa berjalan secara optimal disebabkan adanya beberapa hambatan yang dihadapi.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Pembatasan Masalah .....	5
C. Perumusan Masalah .....	5
D. Tujuan Penelitian .....	5
E. Kegunaan Penelitian .....	6
F. Sistematika Penulisan Hukum .....	7
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Pengertian Pedagang Kaki Lima .....	9
B. Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima .....	13
C. Pengertian Penataan Ruang .....	27
<b>BAB III : METODE PENELITIAN</b>	
A. Tipe Penelitian .....	36



B. Spesifikasi Penelitian.....	36
C. Sumber Data.....	36
D. Metode Pengumpulan Data.....	37
E. Metode Penyajian Data.....	37
F. Metode Analisis Data.....	37
<b>BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Semarang	
Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang	39
1. Gambaran Umum Kota Semarang.....	39
2. Jumlah Penduduk .....	40
3. Gambaran Umum PKL .....	42
4. Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Semarang	
Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota	
Semarang .....	44
B. Kendala-Kendala yang Timbul dalam Pelaksanaan	
Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Semarang .....	66
C. Upaya-Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota	
Semarang untuk Mengatasi Kendala-Kendala yang Timbul	
dalam Pelaksanaan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kota	
Semarang .....	69
<b>BAB V : PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	72
B. Saran-saran .....	74
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## LAMPIRAN-LAMPIRAN

## **1. JUDUL SKRIPSI**

**PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA SEMARANG  
BERDASARKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA  
SEMARANG**

## **2. PELAKSANA PENELITIAN :**

- a. Nama Mahasiswa : MEINDRA AMBANG
- b. NIM : 02.02.51.0010
- c. Jumlah SKS : 139 SKS
- d. IP Kumulatif :

## **3. DOSEN PEMBIMBING**

- a. Dosen Pembimbing Utama : ROCHMANI, S.H., M.Hum
- b. Dosen Pembimbing Pembantu : SAFIK FAOZY, S.H., M.Hum

## **4. LATAR BELAKANG MASALAH**

Pembangunan suatu wilayah tidak dapat dilepaskan dari konsep pembangunan nasional yang bersifat integral dan komprehensif. pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia dari masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan berlandaskan dengan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang

universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri berkeadilan, sejahtera, maju dan kukuh moral dan etikanya.<sup>1</sup>

Pelaksanaan pembangunan baik yang bersifat nasional maupun lokal regional harus tetap memperhatikan kelangsungan lingkungan hidup. Hal tersebut sangat penting mengingat kelangsungan lingkungan hidup sangat dipengaruhi oleh pembangunan, sehingga saat ini muncul konsep pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan adalah proses pembangunan yang tetap memperhatikan kelestarian lingkungan hidup, sehingga sumber daya alam yang ada tetap dapat dimanfaatkan oleh generasi yang akan datang.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan masalah pembangunan dan lingkungan hidup, maka dalam setiap pelaksanaan pembangunan diperlukan suatu perencanaan tata ruang bagi wilayah perkotaan. Perencanaan tata ruang kota yang dimaksud adalah bentuk perencanaan fisik kota yang bertujuan untuk mewujudkan arah pertumbuhan kota. Pengertian tata ruang menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah wujud struktural dan pola ruang.

Dalam rangka mengatur penataan dan pemanfaatan ruang di seluruh wilayah Indonesia baik dalam lingkup nasional, regional maupun lokal, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengatur konsep penataan ruang bagi setiap daerah di Indonesia dengan memperhatikan fungsi tanah. Pengertian penataan ruang menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 adalah suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

---

<sup>1</sup>Irawan dan M. Suparmoko, 1992, **Ekonomika Pembangunan**, BPFE UGM, Yogyakarta, hal.

8

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 451

Perencanaan pembangunan dan penataan kota secara ideal harus memperhatikan berbagai aspek seperti aspek sosial, ekonomi, budaya dan sebagainya. Dikemukakan oleh Eko Budihardjo bahwa dalam suatu masyarakat negara berkembang yang sarat dengan perubahan, perencanaan kota sebaiknya merupakan latar yang mampu secara kenyal mewadahi perubahan fungsi dan tuntutan kebutuhan serta perilaku penduduk kotanya.<sup>3</sup>

Pada kenyataannya perencanaan pembangunan dan penataan kota seringkali mengabaikan pergerakan aktivitas penduduk kota yang dinamis, sehingga perencanaan pembangunan dan penataan kota yang telah dibuat menjadi usang dan tidak mampu mengatasi perkembangan ekonomi masyarakat yang demikian cepat. Perkembangan pembangunan kota tidak dapat lepas dari keberadaan para pelaku ekonomi. Pedagang kaki lima saat ini keberadaannya sangat dilematis. Munculnya pedagang kaki lima di hampir sudut kota telah menimbulkan masalah baru dan menyulitkan pemerintah kota dalam melakukan penataan. Pedagang kaki lima banyak yang berjualan pada tempat yang tidak semestinya, sehingga menimbulkan kesemrawutan.

Salah satu kota yang menghadapi masalah serius mengenai penataan pedagang kaki lima adalah Semarang. Pemerintah Kota Semarang, sejak bergulirnya era reformasi benar-benar mengalami perubahan yang cukup berarti dalam bidang penataan kota. Maraknya pedagang kaki lima yang memenuhi di hampir seluruh lahan Kota Semarang sejak lebih dari lima tahun yang lalu merupakan salah satu tugas berat yang harus dipikul oleh Pemerintah Kota Semarang. Dari data Kantor Infokom Kota Semarang tercatat jumlah pedagang kaki lima lebih dari 25.000 dengan rincian 10.400 merupakan pedagang kaki lima yang memiliki izin resmi dan sisanya lebih dari 15.000 merupakan pedagang kaki lima tak berizin (liar).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Eko Budhardjo, 1997, **Penataan Ruang Kota**, Alumni, Bandung, hal 6

<sup>4</sup> Media Semarang, 2002, **Simalakama Penataan PKL**, edisi April, hal 4

Pada dasarnya untuk menata pedagang kaki lima, Walikota Semarang telah mengeluarkan surat keputusan, yaitu Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16/tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang. Pada kenyataannya Pedagang kaki lima banyak yang tidak mentaati penggunaan lokasi dan waktu berdagang sebagaimana ditentukan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16/tahun 2001. Kondisi tersebut dapat dilihat pada lokasi-lokasi tertentu seperti di sepanjang jalan Agus Salim Pasar Johar depan SCJ yang nyaris tanpa aturan, kawasan Simpang Lima samping Plasa Simpang Lima yang berjubel, jalan Patimura dan di bantaran kali Banjirkanal Barat sepanjang tepi jalan Kokrosono yang telah banyak difungsikan sebagai tempat tinggal.<sup>5</sup>

Pemerintah sebenarnya telah melakukan penataan terhadap pedagang kaki lima dengan membangun los-los di beberapa lokasi seperti los PKL Kokrosono, los PKL Progo, los PKL Pasar waru. Dalam perkembangannya los-los tersebut belum dimanfaatkan oleh para pedagang kaki lima secara optimal. Sebagian besar pedagang kaki lima lebih senang beraktivitas di luar los daripada menempati los yang telah disediakan pemerintah. Kenyataan tersebut menyebabkan penataan pedagang kaki lima belum berjalan secara optimal sesuai yang diharapkan.

**Berdasarkan kondisi tersebut di atas, menarik untuk melakukan penelitian dengan judul : PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA SEMARANG BERDASARKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA SEMARANG**

#### **4.1 PEMBATASAN MASALAH**

Agar penelitian ini tidak melebar dan menyimpang dari tujuan yang hendak dicapai, maka perlu dilakukan pembatasan masalah. Dalam penelitian

---

<sup>5</sup>Tugu Muda, 2001, **Perlunya Penataan PKL**, Edisi nomor 153, hal 2

ini permasalahan dibatasi hanya pada masalah penataan pedagang kaki lima dan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penataan pedagang kaki lima berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Semarang.

#### **4.2 PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian, dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang ?
2. Kendala-kendala apa saja yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang ?
3. Upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang.

#### **5. PENELAHAHAN PUSTAKA**

##### **a. TINJAUAN PUSTAKA**

###### 1) Tinjauan Tentang Penataan Ruang

Menurut ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa tata ruang kota adalah suatu proses dari perencanaan ruang kota, pemanfaatan ruang kota dan pengendalian pemanfaatan ruang kota. Dari pengertian tersebut dapat dimengerti bahwa dalam pelaksanaannya, tata ruang kota mencakup 3 (Tiga) proses, yaitu :<sup>6</sup>

- a. Perencanaan ruang kota, adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.

---

<sup>6</sup> B. Restu Cipto Handoyo, 1995, **Aspek-Aspek Hukum Administrasi Negara dalam Penataan Ruang**, Yogyakarta : Atmajaya, hal 48

- b. Pemanfaatan ruang kota, adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya
- c. Pengendalian pemanfaatan ruang kota, adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang

Sementara pengertian tata ruang menurut Pasal 1 huruf e Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Bagian Wilayah Kota III (Kecamatan Semarang Utara dan Kecamatan Semarang Barat) tahun 1995 –2005 disebutkan bahwa : “Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik direncanakan atau tidak”.

Pengertian ruang menurut Pasal 1 huruf d Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Bagian Wilayah Kota III (Kecamatan Semarang Utara dan Kecamatan Semarang Barat) tahun 1995 –2005 adalah : “Wadah yang meliputi ruang daratan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.”

Tata ruang yang ada perlu dikembangkan dan dimanfaatkan guna kepentingan masyarakat dan pembangunan. Pemanfaatan ruang dikembangkan melalui :<sup>7</sup>

- a. Pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam lainnya.
- b. Perangkat yang berupa insentif dan disinsentif dengan menghormati hak penduduk sebagai warga negara.

Pada dasarnya penataan ruang menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah :

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hal 51



- a. Keterpaduan
- b. Keserasian, keselarasan, keseimbangan
- c. Keberkelanjutan
- d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan
- e. Keterbukaan
- f. Kebersamaan dan kemitraan
- g. Perlindungan kepentingan umum
- h. Kepastian hukum dan keadilan
- i. Akuntabilitas

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan

Ruang menjelaskan tentang tujuan dari penataan ruang, yaitu :

Penataan ruang bertujuan :

- a. Terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional.
- b. Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya.
- c. Tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk :
  - 1) Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera.
  - 2) Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
  - 3) Meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
  - 4) Mewujudkan perlindungan fungsi tata ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.
  - 5) Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Konsep-konsep pengembangan kota selalu memperhatikan proses maupun akibat mengenai *growth* and *develop*. Perencanaan tata kota dengan demikian harus memiliki berbagai alternatif di dalam kebijaksanaan pengembangan kota. Salah satu konsep pengembangan yang konservatif adalah melalui penataan kembali terhadap keadaan yang sudah ada yaitu "*Re-settlement*" atau secara berani

mengembangkan suatu fokus baru dipinggiran kota sebagai suatu satelit.<sup>8</sup>

Dilihat dari segi dimensi ruang, maka bentuk-bentuk penataan ruang kota meliputi tata ruang daratan, tata ruang lautan dan tata ruang udara beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Perencanaan tata ruang kota dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang tentang Penataan Ruang, disebutkan bahwa : Proses dan prosedur penyusunan tata ruang wilayah nasional yang meliputi rencana tata ruang wilayah Provinsi dan rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota dilakukan secara terarah dan terpadu. Pemanfaatan ruang adalah serangkaian program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang memanfaatkan ruang menurut jangka waktu tertentu yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dipahami bahwa penataan ruang merupakan konsep makro dalam merencanakan pembangunan kota secara menyeluruh, sedangkan penataan ruang publik meliputi penataan kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu yang serasi, selaras, dan seimbang sesuai dengan kepentingan umum.

## 2) Tinjauan Tentang Pedagang Kaki Lima

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hal 34

Secara umum pedagang kaki lima dapat diartikan sebagai salah satu usaha sektor informal yang dilakukan oleh anggota masyarakat guna memenuhi kebutuhan hidupnya.<sup>9</sup> Sektor informal ini lahir karena keterdesakan mereka untuk berperan dalam sektor formal disebabkan ketidakmampuan untuk bersaing dengan masyarakat lainnya di sektor formal. Ada pula yang menyebut pedagang kaki lima dengan istilah wira kelana.

Menurut Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima disebutkan pengertian pedagang kaki lima, yaitu :

Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disebut PKL adalah pedagang yang di dalam usahanya mempergunakan sarana dan atau perlengkapan yang mudah dibongkar pasang/dipindahkan dan atau mempergunakan tempat usaha yang menempati tanah yang dikuasai Pemerintah Daerah dan atau pihak lain.

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 ternyata tidak memberikan perbedaan mengenai pedagang kaki lima.

Hal ini berbeda dengan Peraturan Daerah sebelumnya yang membagi pedagang kaki lima menjadi 2 (dua) golongan, yakni disebutkan dalam

Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 1986 :

a. Pedagang Kaki Lima Tertata

Pedagang kaki lima yang dalam usahanya sehari-hari menempati lokasi yang telah sesuai/diijinkan oleh Walikota Semarang dan memiliki ijin tempat dasaran serta mentaati ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah secara baik/konsekuen, misalnya membayar retribusi setiap hari dengan tepat waktu dan menjaga kebersihan dan keindahan lingkungan secara teratur.

---

<sup>9</sup> Sarastri Wilonoyudho, 2000, **Menata Pedagang Kaki Lima**, artikel wacana mahasiswa Suara Merdeka, tanggal 3 Oktober

b. Pedagang Kaki Lima Binaan

Pedagang kaki lima yang dalam usahanya sehari-hari menempati lokasi larangan/yang tidak diijinkan oleh Walikota Semarang dan tidak dikenakan penarikan retribusi, namun keberadaannya selalu diawasi, dibina dan diarahkan untuk menjadi pedagang kaki lima yang baik.

Pedagang kaki lima pada dasarnya merupakan salah satu pelaku usaha sektor informal yang ikut mewarnai kegiatan ekonomi dan tidak dapat dipisahkan dari kompleksitas pembangunan manual, yang keberadaannya mampu memperluas lapangan pekerjaan. Pedagang kaki lima ini berkembang luas dan pesat terutama sekali di daerah perkotaan baik berupa pedagang makanan dan minuman, barang-barang bekas, jasa dan lain sebagainya. Sektor informal ini lahir karena keterdesakan mereka untuk berperan dalam sektor formal disebabkan ketidakmampuan untuk bersaing dengan masyarakat lainnya di sektor formal.

Pedagang kaki lima pada kehidupan sehari-hari banyak menempati daerah-daerah yang cukup strategis dalam mengembangkan aktifitasnya dengan cara menawarkan barang/jasa usahanya baik dalam bentuk tenda (sistem bongkar pasang) gerobak, pasar krempyeng, los terbuka maupun kios-kios.

Pedagang kaki lima merupakan salah satu pengusaha sektor informal yang ikut mewarnai kegiatan ekonomi dan tidak dapat dipisahkan dari kompleksitas pembangunan manual, di mana keberadaannya mampu memperluas lapangan pekerjaan. Pedagang kaki lima ini berkembang luas dan pesat terutama sekali di daerah perkotaan

baik berupa pedagang makanan dan minuman, barang-barang bekas, jasa dan lain sebagainya.

Pedagang kaki lima pada kehidupan sehari-hari banyak menempati daerah-daerah yang cukup strategis dalam mengembangkan aktifitasnya dengan cara menawarkan barang/jasa usahanya baik dalam bentuk tenda (sistem bongkar pasang) gerobak, pasar krempyeng, los terbuka maupun kios-kios.

Dari gambaran tersebut di atas dapat ditarik suatu simpulan bahwa para pedagang kaki lima (PKL) ini memiliki fungsi ekonomis bagi kalangan menengah ke bawah dalam memperoleh kebutuhan hidup mereka sehari-hari, sehingga keberadaan para pedagang kaki lima (PKL) ini diakui atau tidak sangat diperlukan.

### 3) Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Semarang

Kebijakan secara etimologi dapat diartikan sebagai tindakan untuk bertindak.<sup>10</sup> Kebijakan menurut kamus besar Bahasa Indonesia adalah ; Serangkaian konsep dan asas yang menjadi dasar rencana pelaksanaan kepemimpinan dan cara bertindak.”<sup>11</sup> Kebijakan merupakan terjemahan dari *policy* yang berarti suatu unit rencana yang dipergunakan sebagai dasar untuk membuat keputusan khususnya di dalam bidang politik, ekonomi, bisnis dan lain-lain.

---

<sup>10</sup>Solichin Abdul Wahab, 1991, **Analisis Kebijaksanaan dan Formulasi ke Implentasi**, Bumi Aksara, Jakarta, hal 12

<sup>11</sup> Depdikbud, 1990, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, hal 115

Istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.<sup>12</sup> Lebih lanjut Mustopadidjaja memberikan definisi kerja tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam :<sup>13</sup>

- a. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksana kebijakan,
- b. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Anderson mengklasifikasikan kebijakan, *policy*, menjadi dua, yakni substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang seharusnya dikerjakan oleh pemerintah, sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.<sup>14</sup> Menurut Anderson, kebijakan politik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan

---

<sup>12</sup>Hanif Nurcholis, 2005, **Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah**, Grasindo, Jakarta, hal 158

<sup>13</sup>Mustopadidjaja, 1992, **Studi Kebijaksanaan, Perkembangan dan Penerapan dalam rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan**, LP-FEUI, Jakarta, hal 16

<sup>14</sup> Hanif Nurcholis, *Loc.cit*

pejabat-pejabat pemerintah. Terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik :<sup>15</sup>

Perkembangan pedagang kaki lima secara umum menunjukkan peningkatan yang sangat besar, sementara di pandang dari sudut kebersihan dan ketertiban atau bahkan dari keindahan justru semakin menurun. Hal tersebut dapat dilihat pada titik-titik lokasi pedagang kaki lima yang ada di beberapa sudut kota-kota besar. Pedagang kaki lima menempati lahan secara berjubel dengan tenda yang semrawut sehingga tampak kumuh di pasar-pasar yang terkesan nyaris tanpa aturan. Di bantaran-bantaran sungai ratusan pedagang kaki lima dengan tenang menggelar dagangan aneka rupa.

Mengenai kebijakan pemerintah Kota Semarang tentang penataan pedagang kaki lima diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima diatur hak dan kewajiban bagi pedagang kaki lima. Pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 menyebutkan :

Setiap PKL mempunyai hak :

- a. Mendapatkan pelayanan perijinan
- b. Penyediaan lahan lokasi PKL
- c. Mendapatkan pengaturan dan pembinaan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas secara umum dapat diketahui hak-hak dari pedagang kaki lima, yakni pedagang kaki lima Kota Semarang berhak mendapatkan pelayanan perizinan, penyediaan

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal 159

lahan lokasi pedagang kaki lima dan mendapatkan pengaturan dan pembinaan. Hak pedagang kaki lima tersebut didasarkan pada pertimbangan tertentu, seperti ketersediaan lokasi bagi pedagang kaki lima, mengingat bahwa sampai saat jumlah lokasi yang disediakan khusus bagi pedagang kaki lima belum memadai atau belum cukup menampung seluruh pedagang kaki lima yang ada di Kota Semarang.

Adapun Pasal 7 Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 mengatur kewajiban bagi pedagang kaki lima, yaitu :

- a. Memelihara kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan dan kesehatan lingkungan.
- b. Menempatkan, menata barang dagangan dan peralatannya dengan tertib dan teratur serta tidak mengganggu lalu lintas dan kepentingan umum.
- c. Mencegah kemungkinan timbulnya bahaya kebakaran dengan menyediakan alat pemadam kebakaran.
- d. Menempati sendiri tempat usaha PKL, sesuai ijin yang dimilikinya.
- e. Menyerahkan tempat usaha PKL tanpa menuntut ganti rugi dalam bentuk apapun, apabila sewaktu-waktu dibutuhkan Pemerintah Daerah.
- f. Melaksanakan kewajiban-kewajiban lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka pedagang kaki lima berkewajiban menjaga tempat usahanya dan menempati sendiri tempat usaha tersebut. Apabila sewaktu-waktu Pemerintah Kota Semarang membutuhkan lahan tersebut, maka pedagang kaki lima diwajibkan untuk pindah tanpa mendapat ganti rugi apapun.

Keberadaan pedagang kaki lima di kota-kota besar secara tidak langsung telah membantu Pemerintah dalam mengatasi pengangguran (menyerap tenaga kerja) dengan menciptakan lapangan pekerjaan baik bagi diri mereka sendiri maupun orang lain.



## **b. DAFTAR PUSTAKA SEMENTARA**

B. Restu Cipto Handoyo, 1995, **Aspek-Aspek Hukum Administrasi Negara dalam Penataan Ruang**, Yogyakarta :Atmajaya

Eko Budhardjo, 1997, **Penataan Ruang Kota**, Alumni, Bandung

Irawan dan M. Suparmoko, 1992, **Ekonomika Pembangunan**, BPFE UGM, Yogyakarta

Sarasri Wilonoyudho, 2000, **Menata Pedagang Kaki Lima**, artikel wacana mahasiswa Suara Merdeka, tanggal 3 Oktober

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001 **Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat**, Radja Grafindo Persada, Jakarta

### **Majalah/Koran**

Media Semarang, 2002, **Simalakama Penataan PKL**, edisi April

Tugu Muda, 2001, **Perlunya Penataan PKL**, Edisi nomor 153

### **Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang **Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang **Penataan Ruang**

Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 tentang **Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima**

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 tahun 2001 tentang **Larangan Berjualan bagi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Lokasi Tertentu**

Surat Keputusan Walikota Nomor 511.3/16 tahun 2001 tentang **Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang.**

## **6. TUJUAN DAN GUNA PENELITIAN**

## **6.1 TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Untuk menjelaslam penataan pedagang kaki lima d Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang.
2. Untuk menjelaslam kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang .
3. Untuk mengetahui dan memahami upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang

## **6.2 GUNA PENELITIAN**

Dilihat dari segi guna penelitian, maka dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu hukum khususnya yang menyangkut dengan hukum administrasi negara di civitas akademika Unisbank Semarang.

2. Kegunaan Praktis

- a) Bagi Instansi

Diharapkan dapat memberikan masukan bagi instansi pemerintah dalam mengambil kebijakan berkaitan dengan penataan pedagang kaki lima di Kota Semaang berdasarkan Rencana Tata

Ruang Wilayah Kota Semarang

b) Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang

c) Bagi Peneliti

Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai data awal guna melakukan penjelajahan lebih lanjut dalam bidang kajian yang sama atau dalam bidang kajian yang memiliki keterkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini.

## 7. METODE PENELITIAN

a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normatif legal research*).<sup>16</sup> Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier belaka. Penelitian hukum normative atau kepustakaan mencakup :<sup>17</sup>

- 1) Penelitian terhadap asas-asas hukum
- 2) Penelitian terhadap sistematik hukum
- 3) Penelitian terhadap sinkronisasi vertical dan horisontal
- 4) Perbandingan hukum

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001 **Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat**, Radja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 13-14

<sup>17</sup> *Ibid*

## 5) Sejarah hukum

Dalam penelitian ini meneliti tentang sinkronisasi hukum berkaitan dengan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang.

### b. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan gejala hukum, melukiskan secara sistematis faktual dan akurat mengenai penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang dan berdasarkan peraturan-peraturan hukum yang berlaku..

### c. Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini data sekunder, yaitu data kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier..

### d. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Studi Kepustakaan. Studi kepustakaan merupakan teknik yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang terdiri dari :

#### 1. Bahan hukum primer, yaitu :

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- c) Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- d) Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima

e) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 tahun 2001 tentang Larangan Berjualan bagi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Lokasi Tertentu

2. Bahan hukum sekunder meliputi :

Pendapat para sarjana mengenai perlindungan konsumen, literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang, serta dokumen yang bersifat publik..

e. Metode Penyajian Data

Data yang telah diperoleh dan dikumpulkan kemudian diolah dan disajikan dalam bentuk uraian atau penggambaran, yakni memberikan gambaran secara terperinci, sistematis dan menyeluruh mengenai permasalahan-permasalahan yang menjadi obyek penelitian.

f. Metode Analisis Data

Analisa data dilakukan dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah suatu analisis yang dilakukan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang meliputi asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum, peraturan-peraturan hukum yang berlaku di masyarakat dikaitkan dengan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang.

Untuk menganalisis data digunakan aturan hukum/dogma, norma hukum yang mengatur tentang hak dan kewajiban pedagang kaki lima, larangan-larangan bagi pedagang kaki lima, penentuan lokasi bagi pedagang kaki lima.

## 8. JADWAL PELAKSANAAN

Persiapan	:	15 hari
Pengumpulan Data	:	15 hari
Analisa Data	:	20 hari
Pengolahan Data	:	20 hari
Penyusunan Laporan Sementara	:	20 hari
Review	:	5 hari
Perbaikan dan Pembetulan	:	<u>30 hari</u>
Jumlah	:	125 hari

Semarang, Desember 2009

Menyetujui

Dosen Pembimbing Utama

Pelaksana Penelitian

**ROCHMANI, S.H., M.Hum**

**MEINDRA AMBANG**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan suatu wilayah tidak dapat dilepaskan dari konsep pembangunan nasional yang bersifat integral dan komprehensif. pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia dari masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan berlandaskan dengan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri berkeadilan, sejahtera, maju dan kukuh moral dan etikanya.<sup>18</sup>

Pelaksanaan pembangunan baik yang bersifat nasional maupun lokal regional harus tetap memperhatikan kelangsungan lingkungan hidup. Hal tersebut sangat penting mengingat kelangsungan lingkungan hidup sangat dipengaruhi oleh pembangunan, sehingga saat ini muncul konsep pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan adalah proses pembangunan yang tetap memperhatikan kelestarian lingkungan hidup, sehingga sumber daya alam yang ada tetap dapat dimanfaatkan oleh generasi yang akan datang.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>Irawan dan M. Suparmoko, 1992, **Ekonomika Pembangunan**, BPFE UGM, Yogyakarta, hal. 8

<sup>19</sup>*Ibid.*, hal. 451

Berkaitan dengan masalah pembangunan dan lingkungan hidup, maka dalam setiap pelaksanaan pembangunan diperlukan suatu perencanaan tata ruang bagi wilayah perkotaan. Perencanaan tata ruang kota yang dimaksud adalah bentuk perencanaan fisik kota yang bertujuan untuk mewujudkan arah pertumbuhan kota. Pengertian tata ruang menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah wujud struktural dan pola ruang.

Dalam rangka mengatur penataan dan pemanfaatan ruang di seluruh wilayah Indonesia baik dalam lingkup nasional, regional maupun lokal, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengatur konsep penataan ruang bagi setiap daerah di Indonesia dengan memperhatikan fungsi tanah. Pengertian penataan ruang menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 adalah suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Perencanaan pembangunan dan penataan kota secara ideal harus memperhatikan berbagai aspek seperti aspek sosial, ekonomi, budaya dan sebagainya. Dikemukakan oleh Eko Budihardjo bahwa dalam suatu masyarakat negara berkembang yang sarat dengan perubahan, perencanaan kota sebaiknya merupakan latar yang mampu secara kenyal mewedahi perubahan fungsi dan tuntutan kebutuhan serta perilaku penduduk kotanya.<sup>20</sup>

Pada kenyataannya perencanaan pembangunan dan penataan kota seringkali mengabaikan pergerakan aktivitas penduduk kota yang dinamis,

---

<sup>20</sup> Eko Budhardjo, 1997, **Penataan Ruang Kota**, Alumni, Bandung, hal 6



sehingga perencanaan pembangunan dan penataan kota yang telah dibuat menjadi usang dan tidak mampu mengatasi perkembangan ekonomi masyarakat yang demikian cepat. Perkembangan pembangunan kota tidak dapat lepas dari keberadaan para pelaku ekonomi. Pedagang kaki lima saat ini keberadaannya sangat dilematis. Munculnya pedagang kaki lima di hampir sudut kota telah menimbulkan masalah baru dan menyulitkan pemerintah kota dalam melakukan penataan. Pedagang kaki lima banyak yang berjualan pada tempat yang tidak semestinya, sehingga menimbulkan kesemrawutan.

Salah satu kota yang menghadapi masalah serius mengenai penataan pedagang kaki lima adalah Semarang. Pemerintah Kota Semarang, sejak bergulirnya era reformasi benar-benar mengalami perubahan yang cukup berarti dalam bidang penataan kota. Maraknya pedagang kaki lima yang memenuhi di hampir seluruh lahan Kota Semarang sejak lebih dari lima tahun yang lalu merupakan salah satu tugas berat yang harus dipikul oleh Pemerintah Kota Semarang. Dari data Kantor Infokom Kota Semarang tercatat jumlah pedagang kaki lima lebih dari 25.000 dengan rincian 10.400 merupakan pedagang kaki lima yang memiliki izin resmi dan sisanya lebih dari 15.000 merupakan pedagang kaki lima tak berizin (liar).<sup>21</sup>

Pada dasarnya untuk menata pedagang kaki lima, Pemerintah Kota Semarang secara normatif telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima dan mengeluarkan surat keputusan, yaitu Surat Keputusan Walikota

---

<sup>21</sup> Media Semarang, 2002, **Simalakama Penataan PKL**, edisi April, hal 4

Semarang Nomor 511.3/16/tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang. Pada kenyataannya Pedagang kaki lima banyak yang tidak mentaati penggunaan lokasi dan waktu berdagang sebagaimana ditentukan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16/tahun 2001. Kondisi tersebut dapat dilihat pada lokasi-lokasi tertentu seperti di sepanjang jalan Agus Salim Pasar Johar depan SCJ yang nyaris tanpa aturan, kawasan Simpang Lima samping Plasa Simpang Lima yang berjubel, jalan Patimura dan di bantaran kali Banjir Kanal Barat sepanjang tepi jalan Kokrosoyo yang telah banyak difungsikan sebagai tempat tinggal.<sup>22</sup>

Pemerintah sebenarnya telah melakukan penataan terhadap pedagang kaki lima dengan membangun los-los di beberapa lokasi seperti los PKL Kokrosoyo, los PKL Progo, los PKL Pasar waru. Dalam perkembangannya los-los tersebut belum dimanfaatkan oleh para pedagang kaki lima secara optimal. Sebagian besar pedagang kaki lima lebih senang beraktivitas di luar los daripada menempati los yang telah disediakan pemerintah. Kenyataan tersebut menyebabkan penataan pedagang kaki lima belum berjalan secara optimal sesuai yang diharapkan.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, menarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA SEMARANG BERDASARKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA SEMARANG**

## **B. Pembatasan Masalah**

Agar penelitian ini tidak melebar dan menyimpang dari tujuan yang hendak dicapai, maka perlu dilakukan pembatasan masalah. Dalam penelitian ini permasalahan dibatasi hanya pada masalah penataan pedagang kaki lima

---

<sup>22</sup>Tugu Muda, 2001, **Perlunya Penataan PKL**, Edisi nomor 153, hal 2

dan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penataan pedagang kaki lima berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Semarang.

### **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian, dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut :

4. Bagaimana penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang ?
5. Kendala-kendala apa saja yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang ?
6. Upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang ?

### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian dapat diuraikan sebagai berikut :

4. Untuk menjelaskan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang.
5. Untuk menjelaskan kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang .
6. Untuk menjelaskan upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang

## **E. Kegunaan Penelitian**

Dilihat dari segi guna penelitian, maka dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :

### **1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu hukum khususnya yang menyangkut dengan hukum administrasi negara di civitas akademika Unisbank Semarang.

### **2. Kegunaan Praktis**

#### **d) Bagi Instansi**

Diharapkan dapat memberikan masukan bagi instansi pemerintah dalam mengambil kebijakan berkaitan dengan penataan pedagang kaki lima di Kota Semaang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang

#### **e) Bagi Masyarakat**

Diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang

#### **f) Bagi Peneliti**

Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai data awal guna melakukan penjelajahan lebih lanjut dalam bidang kajian yang sama atau dalam bidang kajian yang memiliki keterkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini.

## **F. Sistematika Penulisan Skripsi**

Agar hasil penelitian ini nantinya dapat dipahami secara benar, maka dalam penyusunannya perlu dilakukan secara runtut dan sistematis. Adapun sistematika penulisan skripsi ini dapat diuraikan sebagai berikut :

Bab I tentang Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

Bab II tentang Tinjauan Pustaka yang menguraikan teori-teori guna mendukung penelitian ini meliputi pengertian pedagang kaki lima, kebijakan penataan pedagang kaki lima, dan pengertian penataan ruang.

Bab III tentang Metode Penelitian yang meliputi tipe penelitian, spesifikasi penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode penyajian data, serta metode analisis data.

Bab IV tentang Hasil Penelitian dan Analisis yang menjelaskan hasil penelitian beserta pembahasannya meliputi penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang, kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang, upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang.

Bab V tentang Penutup yang terdiri atas kesimpulan dari hasil penelitian dan saran yang diberikan.

Daftar Pustaka

Lampiran-lampiran

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Pedagang Kaki Lima**

Pedagang kaki lima secara sederhana dapat diartikan sebagai salah satu usaha sektor informal yang dilakukan oleh anggota masyarakat guna memenuhi kebutuhan hidupnya.<sup>23</sup> Ada pula yang menyebut pedagang kaki lima dengan istilah wira kelana. Pengertian pedagang kaki lima secara yuridis dapat ditemukan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. disebutkan dalam Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima:

Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disebut PKL adalah pedagang yang di dalam usahanya mempergunakan sarana dan atau perlengkapan yang mudah dibongkar pasang/dipindahkan dan atau mempergunakan tempat usaha yang menempati tanah yang dikuasai Pemerintah Daerah dan atau pihak lain.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas dapat dipahami bahwa pedagang kaki lima merupakan pedagang yang mempergunakan sarana dan [rasarana yang mudah dibongkar pasang. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tidak memberikan perbedaan mengenai pedagang kaki lima. Sebelumnya dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 1986 tentang Pengaturan Tempat Usaha dan serta Pembinaan Pedagang Kaki Lima, pedagang kaki lima dibedakan dalam 2 (dua) golongan. Disebutkan

---

<sup>23</sup> Sarastri Wilonoyudho, 2000, **Menata Pedagang Kaki Lima**, artikel wacana mahasiswa Suara Merdeka, tanggal 3 Oktober

dalam ketentuan Pasal 2, Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 1986 Pengaturan Tempat Usaha dan serta Pembinaan Pedagang Kaki Lima bahwa pedagang kaki lima dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :

c. Pedagang Kaki Lima Tertata

Pedagang kaki lima yang dalam usahanya sehari-hari menempati lokasi yang telah sesuai/diijinkan oleh Walikota Semarang dan memiliki ijin tempat dasaran serta mentaati ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah secara baik/konsekuensi, misalnya membayar retribusi setiap hari dengan tepat waktu dan menjaga kebersihan dan keindahan lingkungan secara teratur.

d. Pedagang Kaki Lima Binaan

Pedagang kaki lima yang dalam usahanya sehari-hari menempati lokasi larangan/yang tidak diijinkan oleh Walikota Semarang dan tidak dikenakan penarikan retribusi, namun keberadaannya selalu diawasi, dibina dan diarahkan untuk menjadi pedagang kaki lima yang baik.

Pedagang kaki lima pada dasarnya merupakan salah satu pelaku usaha sektor informal yang ikut mewarnai kegiatan ekonomi dan tidak dapat dipisahkan dari kompleksitas pembangunan manual, yang keberadaannya mampu memperluas lapangan pekerjaan. Pedagang kaki lima ini berkembang luas dan pesat terutama sekali di daerah perkotaan baik berupa pedagang makanan dan minuman, barang-barang bekas, jasa dan lain sebagainya. Sektor

informal ini lahir karena keterdesakan mereka untuk berperan dalam sektor formal disebabkan ketidakmampuan untuk bersaing dengan masyarakat lainnya di sektor formal

Pedagang kaki lima pada kehidupan sehari-hari banyak menempati daerah-daerah yang cukup strategis dalam mengembangkan aktifitasnya dengan cara menawarkan barang/jasa usahanya baik dalam bentuk tenda (sistem bongkar pasang) gerobak, pasar krempyeng, los terbuka maupun kios.

Keberadaan pedagang kaki lima di kota-kota besar secara tidak langsung telah membantu Pemerintah dalam mengatasi pengangguran (menyerap tenaga kerja) dengan menciptakan lapangan pekerjaan baik bagi diri mereka sendiri maupun orang lain.

Mengenai keberadaan atau lahirnya pedagang kaki lima ini telah memunculkan dua pandangan dilihat dari kajian para pakar pembangunan kota. Pandangan ini lahir dari perhatian para pakar pembangunan kota terhadap keterkaitan pertumbuhan penduduk sebagai akibat migrasi, urbanisasi dan perkembangan kota berikut pedagang kaki lima. Kedua pandangan ini adalah sebagai berikut :

- a. Pandangan pertama yang meyakini bahwa mengalirnya angkatan kerja dari desa ke kota yang banyak terserap di sektor informal merupakan gejala positif. Sektor informal dipandang sebagai cikal bakal tumbuhnya benih-benih kewirausahaan yang selanjutnya



diharapkan bakal memunculkan pengusaha pribumi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi kota.

- b. Pandangan kedua mengatakan bahwa sektor informal berdiri terpisah dari sektor formal, dan terpisah dari kegiatan ekonomi kota. Kehadiran sektor informal akan berlangsung secara permanen, karena mereka pada umumnya “korban” dari kegiatan ekonomi pengusaha besar dan kebijakan ekonomi makro lainnya.<sup>24</sup>

Dikemukakan oleh Pahlawansyah bahwa pedagang kaki lima merupakan bagian yang tak terpisahkan dari ekonomi kerakyatan, pedagang kaki lima menjadi alternatif usaha yang sangat lentur seperti halnya bidang usaha dalam kemasannya ekonomi kerakyatan lainnya. Kelenturan itu terutama pada saat krisis ekonomi, kegiatan ekonomi ini mampu bertahan.<sup>25</sup>

Dari gambaran tersebut di atas dapat ditarik suatu simpulan bahwa para pedagang kaki lima (PKL) ini memiliki fungsi ekonomis bagi kalangan menengah ke bawah dalam memperoleh kebutuhan hidup mereka sehari-hari, sehingga keberadaan para pedagang kaki lima (PKL) ini diakui atau tidak sangat diperlukan.

Masalah pedagang kaki lima telah banyak dibicarakan dan didiskusikan terutama mengenai penataan pedagang kaki lima (PKL) di Kota-kota besar seperti Semarang, Jakarta, Surabaya, Medan. Pembicaraan mulai dari tulisan di koran, seminar, diskusi, siaran di radio, televisi dan lain-lain. Masalah pedagang kaki lima sebenarnya merupakan masalah yang sangat kompleks, dan

---

<sup>24</sup> *Ibid*

<sup>25</sup> Media Semarang, *Op.cit.*, hal 13

satu sama yang lain saling berkaitan. Faktor-faktor tersebut antara lain faktor ekonomi (mencari nafkah), ketertiban, kebutuhan, kebersihan dan perkembangan pedagang kaki lima yang meningkat secara tajam sejak terjadinya krisis ekonomi.

Perkembangan pedagang kaki lima secara umum menunjukkan peningkatan yang sangat besar, sementara di pandang dari sudut kebersihan dan ketertiban atau bahkan dari keindahan justru semakin menurun. Hal tersebut dapat dilihat pada titik-titik lokasi pedagang kaki lima yang ada di beberapa sudut kota-kota besar. Pedagang kaki lima menempati lahan secara berjubel dengan tenda yang semrawut sehingga tampak kumuh di pasar-pasar yang terkesan nyaris tanpa aturan. Di bantaran-bantaran sungai ratusan pedagang kaki lima dengan tenang menggelar dagangan aneka rupa.

## **B. Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima**

Kebijakan secara etimologi dapat diartikan sebagai tindakan untuk bertindak.<sup>26</sup> Kebijakan menurut kamus besar Bahasa Indonesia adalah ; Serangkaian konsep dan asas yang menjadi dasar rencana pelaksanaan kepemimpinan dan cara bertindak.”<sup>27</sup> Kebijakan merupakan terjemahan dari *policy* yang berarti suatu unit rencana yang dipergunakan sebagai dasar untuk membuat keputusan khususnya di dalam bidang politik, ekonomi, bisnis dan lain-lain.

Istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan

---

<sup>26</sup>Solichin Abdul Wahab, 1991, **Analisis Kebijaksanaan dan Formulasi ke Implentasi**, Bumi Aksara, Jakarta, hal 12

<sup>27</sup> Depdikbud, 1990, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, hal 115

tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.<sup>28</sup> Lebih lanjut Mustopadidjaja memberikan definisi kerja tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam :<sup>29</sup>

- c. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksana kebijakan,
- d. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Anderson mengklasifikasikan kebijakan, *policy*, menjadi dua, yakni substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang seharusnya dikerjakan oleh pemerintah, sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.<sup>30</sup> Menurut Anderson, kebijakan politik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik :<sup>31</sup>

- a. *Pertama*, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi.
- b. *Kedua*, kebijakan merupakan pola-model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah.

---

<sup>28</sup>Hanif Nurcholish, 2005, **Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah**, Grasindo, Jakarta, hal 158

<sup>29</sup>Mustopadidaja, 1992, **Studi Kebijaksanaan, Perkembangan dan Penerapan dalam rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan**, LP-FEUI, Jakarta, hal 16

<sup>30</sup> Hanif Nurcholish, *Loc.cit*

<sup>31</sup> *Ibid*, hal 159

- c. *Ketiga*, kebijakan harus mencakup apa yang secara pemerintah pemerintah perbuat, bukan apa yang mereka maksud untuk berbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan.
- d. *Keempat*, bentuk kebijakan bisa berupa hal yang positif atau negatif.
- e. *Kelima*, kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Sedangkan tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui peraturan yang dibuat oleh pemerintah

Dirumuskan oleh James E. Anderson mengenai kebijakan sebagai : perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi Pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan.<sup>32</sup> Dalam ilmu-ilmu sosial, kebijakan diartikan sebagai dasar-dasar haluan untuk menentukan langkah-langkah atau tindakan-tindakan dalam mencapai suatu tujuan tertentu.<sup>33</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut dapat dijelaskan bahwa kebijakan daerah adalah suatu keputusan dari pemerintah daerah untuk melakukan suatu tindakan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Saat ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan Pemerintah serta perilaku negara pada umumnya.<sup>34</sup> Dalam kaitan tersebut dapat dipahami apabila kebijakan seringkali diberikan makna suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hal 12

<sup>33</sup> Oberlin Silalahi, **Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara**, (Yogyakarta : Liberty, 1989), Hal 1

<sup>34</sup> Solichin Abdul Wahab, *Op.cit.*, hal 12

Menurut Anderson kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.<sup>35</sup>

Pada hakekatnya kepentingan umum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat yang dinamis. Oleh karena itu Pemerintah perlu mengeluarkan suatu kebijakan agar semua peraturan yang dibuat dapat dilaksanakan oleh setiap warga negara tanpa terkecuali. Kebijakan Pemerintah itu sendiri dapat diartikan sebagai peraturan/keputusan yang dibuat secara sepihak oleh Pemerintah untuk dipatuhi masyarakat.<sup>36</sup>

Dijelaskan oleh Thomas R. Dye bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya, di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara.<sup>37</sup> Hal ini disebabkan “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” pemerintah.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan ada 2 (dua) macam, yaitu tindakan yang ingin di lakukan Pemerintah dan yang tidak ingin dilakukan pemerintah.

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hal 14

<sup>36</sup> *Ibid*, hal 14

<sup>37</sup> Hanif Nurcholis, *Loc.cit*

Dirumuskan oleh pakar pemerintahan yang lain, yaitu W.I Jenkins bahwa kebijakan Pemerintah adalah :

Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut<sup>38</sup>

Ada 3 (tiga) tahap yang menjadi landasan bagi pemerintah dalam mengambil kebijakan, yaitu :

a. Perencanaan

Pada tahap perencanaan ini perlu diadakan identifikasi terhadap berbagai kebutuhan masyarakat, pusat perhatiannya, stratifikasi sosial, pusat kekuasaan maupun saluran komunikasi. Dari hasil identifikasi ini kemudian disusun suatu perencanaan dengan berorientasi jauh kedepan, sehingga dapat dijadikan bahan acuan untuk pelaksanaan, baik untuk waktu sekarang maupun waktu yang akan datang

b. Penerapan atau Pelaksanaan

Pada tahap ini, selain melaksanakan hal hal yang telah dibuat dalam perencanaan, juga perlu diadakan penyorotan terhadap kekuatan sosial dalam masyarakat dan perubahan sosial yang terjadi, sehingga pelaksanaan dapat berjalan dengan baik.

c. Evaluasi.

---

<sup>38</sup> Solichin Abdul Wahab, *loc.cit*

Pada tahap ini diadakan analisis terhadap efek dari pelaksanaan. Kiranya sulit membayangkan keberhasilan dari pelaksanaan apabila tidak diadakan evaluasi terhadap apa yang telah dicapai. Sebab dalam pelaksanaan tidaklah cukup apabila hanya dilandasi itikad baik dan semangat saja. Usaha lainnya sangat diperlukan untuk mengidentifikasi apa yang mundur, dan apa yang telah merosot. Hal hal tersebut memerlukan pengadaan, pembetulan, penambahan, pelancaran dan peningkatan secara proporsional.<sup>39</sup>

Konsep Pemerintah dalam menetapkan suatu kebijakan harus melalui tahap-tahap tertentu. Dengan demikian untuk membuat kebijakan diperlukan suatu proses yang menyertainya. Dijelaskan oleh Solichin Abdul Wahab bahwa membuat kebijakan Pemerintah (*Government Policy*) merupakan suatu proses pembuatan keputusan, karena kebijakan Pemerintah (*public policy*) itu merupakan pengambilan keputusan (*decision making*) dan pengambilan kebijakan (*policy making*) yaitu memilih dan menilai informasi yang ada untuk memecahkan masalah.<sup>40</sup>

Dari beberapa literatur hukum administrasi negara diterangkan bahwa kebijakan negara dapat berbentuk kebijakan yang positif dan kebijakan yang negatif. Dalam bentuk positifnya, kebijakan negara mencakup beberapa bentuk tindakan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu. Sementara dalam bentuk negatifnya, kebijakan negara dapat meliputi keputusan-keputusan

---

<sup>39</sup>Soedjono D, *Op.cit*, hal 456

<sup>40</sup>*Ibid*, hal. 13.

untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah pemerintah.<sup>41</sup>

Pada umumnya kebijakan negara dalam bentuk positif didasarkan pada peraturan dan kewenangan tertentu dan memiliki daya ikat yang kuat terhadap masyarakat secara keseluruhan serta memiliki daya paksa tertentu yang tidak dimiliki oleh kebijakan yang dibuat oleh organisasi-organisasi swasta.

Dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab kategori dari hakikat kebijakan negara sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu dapat diperinci ke dalam beberapa kategori, antara lain sebagai berikut :

- 1) *Policy Demands* (Tuntutan kebijakan)  
Tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri, dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu. Tuntutan-tuntutan ini bervariasi, mulai dari desakan umum agar Pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan kongkrit tertentu terhadap sesuatu masalah yang terjadi di masyarakat.
- 2) *Policy Decisions* (Keputusan kebijakan)  
Keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijaksanaan negara. Dalam hubungan ini termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan *statuta* (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, mencanangkan peraturan-peraturan administrasi, atau membuat penafsiran terhadap undang-undang.
- 3) *Policy Statement* (Pernyataan kebijakan)  
Pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijaksanaan negara tertentu. Termasuk dalam hal ini adalah Ketetapan-Ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, peraturan-peraturan administratif, keputusan-keputusan peradilan, maupun pernyataan-pernyataan dan pidato-pidato para pejabat Pemerintah yang menunjukkan hasrat dan tujuan pemerintah serta apa yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan tersebut.

---

<sup>41</sup> *Ibid*, hal 17



- 4) *Policy Outputs* (Keluaran kebijakan)  
Merupakan wujud kebijakan negara yang dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijaksanaan. Keluaran-keluaran kebijaksanaan ini menyangkut apa yang dikerjakan oleh Pemerintah, yang dapat dibedakan dari apa yang ingin dibedakan Pemerintahan.
- 5) *Policy Outcomes* (Hasil Akhir kebijakan)  
Akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan Pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.<sup>42</sup>

Dari beberapa kategori tersebut di atas dapat dipahami bahwa kebijakan secara umum merupakan kewenangan pemerintah atau negara dalam mengatur kehidupan bernegara dan berbangsa. Kebijakan negara muncul seiring dengan perkembangan masyarakatnya. Untuk memberikan jaminan terhadap pelaksanaan kebijakan, diperlukan alat atau sarana yang melegalkan kebijakan tersebut. Alat atau sarana yang diperlukan merupakan produk-produk hukum.

Kebijakan Pemerintah atau lebih sering digunakan istilah kebijakan publik merupakan suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah.<sup>43</sup>

Kebijakan negara sebagai sebuah konsep pengaturan masyarakat yang lebih menekankan proses, nampaknya menjadi lebih populer dibandingkan dengan hukum, namun demikian sesungguhnya hukum secara sadar ataupun tidak sadar keberadaannya tetap dibutuhkan oleh masyarakat modern.

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hal. 18-20.

<sup>43</sup> Muchsin dan Fadillah Putra, 2002, **Hukum dan Kebijakan Publik**, Averroes Press, Jakarta, hal 23

Menurut Thomas Barclay and Scot Birkland dijelaskan bahwa jika hasil persepakatan tidak memiliki kekuatan legalitas yang mengikat, maka akan menimbulkan kerawanan terhadap terjadinya pelanggaran-pelanggaran beberapa pihak atas persepakatan yang telah dicapai dalam proses kebijaksanaan publik itu sendiri.<sup>44</sup>

Lebih lanjut dikatakan oleh Thomas Barclay and Scot Birkland bahwa kebijakan negara pada umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, sebaliknya sebuah hukum merupakan hasil dari kebijaksanaan negara.<sup>45</sup> Dengan demikian antara hukum dan kebijaksanaan negara terdapat hubungan yang sangat erat. Apabila diperhatikan pernyataan Thomas Barclay and Scot Birkland tersebut di atas, dapat dijabarkan bahwa sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijaksanaan negara di dalamnya, maka produk hukum tersebut akan kehilangan makna substansinya, sebaliknya sebuah proses kebijaksanaan negara tanpa adanya legalisasi dari hukum tentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasi dari kebijaksanaan negara tersebut.

Younis membagi kebijakan publik atas tiga tahap, yakni formasi desain dan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan<sup>46</sup>, sementara Gortner menjelaskan terdapat lima tahap dalam proses terjadinya kebijakan publik, yakni :<sup>47</sup>

- a. Identifikasi masalah
- b. Formulasi
- c. Legitimasi

---

<sup>44</sup>Thomas Barclay and Scot Birkland, 1998, **Law, Policy Making and the Policy Closing the Gaps**, Policy Studies Journal vol 26 no 2, hal 227-243

<sup>45</sup>*Ibid*, hal 293

<sup>46</sup>Hanif Nurcholis, *Loc.cit*

<sup>47</sup>*Ibid*

d. Implikasi

e. Evaluasi

Dijelaskan oleh Starling bahwa ada lima tahap proses terjadinya kebijakan publik :<sup>48</sup>

- a. *Identification of needs*, yaitu mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria antara lain :
  - 1) menganalisis data
  - 2) sampel data statistic
  - 3) model-model simulasi
  - 4) analisis sebab-akibat
  - 5) teknik-teknik peramalan,
- b. Formulasi usulan kebijakan yang mencakup faktor-faktor strategik, alternatif-alternatif yang bersifat umum, kemantapan teknologi dan analisis dampak lingkungan,
- c. Adopsi yang mencakup analisis kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik dan penggunaan teknik-teknik penganggaran,
- d. Pelaksanaan program yang mencakup bentuk-bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran keputusan-keputusan, keputusan-keputusan penetapan harga, dan skenario pelaksanaannya, dan
- e. Evaluasi yang mencakup penggunaan metode-metode eksperimental, sistem informasi, auditing, dan evaluasi mendadak.

Berdasarkan beberapa pengertian yang diberikan oleh para pakar mengenai pengertian kebijakan, terdapat butir-butir yang merupakan ciri penting dari pengertian kebijakan, yaitu :

- a. Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat
- b. Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup.

---

<sup>48</sup>*Ibid*

- c. Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana.
- d. Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil tidaknya dalam menyelesaikan masalah.

Tujuan dilegalisasikannya semua kebijakan negara adalah untuk menjamin legalitasnya di lapangan. Namun tidak semua kebijakan negara harus dilegalkan dalam bentuk ketetapan hukum. Hal ini sesuai dengan pendapat Laswell yang menyatakan bahwa kebijakan negara apa saja yang dilakukan maupun tidak dilakukan Pemerintah.<sup>49</sup>

Ditinjau dari aspek ilmu hukum, akan dibahas lebih mendalam mengenai kebijakan negara yang lebih mengarah pada kebijakan hukum, yakni kebijakan yang berkaitan dengan masalah-masalah hukum seperti politik pembentukan hukum, politik penerapan dan penegakan hukum. Diakui bahwa hukum pada dasarnya lebih banyak berbicara pada sekian banyak rentetan aturan-aturan yang sah dan legal. Masyarakat akan lebih banyak dikendalikan dinamika sosialnya oleh aturan-aturan tersebut. dengan demikian pada sisi ini telah memunculkan gagasan tentang kebijakan negara dalam masyarakat modern sebagai sebuah instrumen guna mengendalikan masyarakat.

Kebijakan negara di bidang hukum dapat dibagi ke dalam 2 (dua) kategori sebagaimana dijelaskan oleh Bagir Manan, yakni :

- 7. kebijakan negara di bidang pembentukan hukum, meliputi :
  - g) kebijakan (pembentukan) perundang-undangan,
  - h) kebijakan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim
  - i) kebijakan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya
- 8. kebijakan negara di bidang penerapan dan penegakan hukum, meliputi :
  - 1) kebijakan di bidang peradilan dan cara-cara penyelesaian hukum di luar proses peradilan
  - 2) kebijakan di bidang pelayanan hukum.<sup>50</sup>

Kebijakan negara di bidang pembentukan hukum diperlukan untuk memberikan keabsahan terhadap pelaksanaan kebijakan negara. Dengan dituangkannya kebijakan negara dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka sejak itulah kebijakan negara tersebut memiliki keabsahan.

---

<sup>49</sup> Muchsin dan Fadillah Putra, *Op.Cit.*, hal 36

<sup>50</sup> Bagir Manan, 1995, **Politik Perundang-Undangan, Bahan Kuliah Politik Hukum**, Pasca Sarjana Program Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, Jakarta , hal.7-8 (tidak diterbitkan).

kebijakan di bidang penerapan dan penegakan hukum diperlukan sebagai pelaksana dari peraturan perundang-undangan terdahulu yang berkaitan dengan peradilan dan cara-cara penyelesaian hukum di luar proses peradilan.

Pelayanan hukum merupakan bentuk nyata dari Pemerintah dalam merealisasikan kaidah-kaidah hukum yang ada. Hal ini berkaitan dengan konsep pelayanan hukum itu sendiri. Konsep pelayanan hukum menurut Bagir Manan adalah “fungsi dalam melaksanakan kaidah-kaidah hukum secara kongkrit dalam memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat”.<sup>51</sup>

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, dalam proses pelayanan hukum terdapat dua subyek hukum, yakni penerima layanan dan pemberi layanan.<sup>52</sup>

Sebagai penyelenggara pemerintahan, pemerintah daerah berkewajiban memberikan perlindungan terhadap keberadaan pedagang kaki lima. Perlindungan hukum terhadap pedagang kaki lima diberikan dalam bentuk pelayanan hukum. Terdapat dua hal yang dapat dicapai dalam membentuk kebijaksanaan dalam bidang pelayanan hukum, yakni :

- a. Kebijaksanaan pelayanan hukum ditujukan untuk memudahkan pemerintah dan masyarakat dalam mewujudkan kaidah-kaidah hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan secara kongkrit dalam penerapannya.
- b. Kebijaksanaan pelayanan hukum yang ditujukan sebagai alat untuk mewadahi pelayanan oleh pemerintah sebagai kontraprestasi atau imbal balik sebagai akibat adanya pembayaran atau penarikan retribusi dari masyarakat.

Hal yang kedua sebenarnya menjadi titik sentral yang harus diperhatikan pemerintah, sebab dengan adanya pembayaran retribusi oleh

---

<sup>51</sup> Bagir Manan, 1999, **Politik Hukum Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan di Indonesia**, Tesis, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, , hal 252

<sup>52</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, **Penelitian Hukum Normatif**, Suatu Tinjauan Singkat, : Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, hal 9

masyarakat, pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat karena pada dasarnya pemerintah adalah pelayanan masyarakat. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai kontra prestasi dari pembayaran retribusi oleh masyarakat berupa penyediaan fasilitas umum. Penarikan retribusi kepada masyarakat yang memanfaatkan fasilitas umum seperti los pasar perlu diatur dalam Undang-Undang maupun Peraturan Daerah. Pengaturan retribusi dalam Undang-Undang maupun Peraturan Daerah ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemerintah selaku penarik retribusi dan masyarakat selaku pembayar retribusi. Dari hal tersebut terlihat bahwa pelayanan hukum diberikan oleh Pemerintah dalam bentuk penyediaan fasilitas umum dan perlindungan kepastian hukum kepada masyarakat.

### **C. Pengertian Penataan Ruang**

Menurut ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang, sedangkan penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan ruang kota, pemanfaatan ruang kota dan pengendalian pemanfaatan ruang kota. Dari pengertian tersebut dapat dimengerti bahwa dalam pelaksanaannya, tata ruang kota mencakup 3 (Tiga) proses, yaitu :<sup>53</sup>

- d. Perencanaan ruang kota
- e. Pemanfaatan ruang kota

---

<sup>53</sup> B. Restu Cipto Handoyo, 1995, **Aspek-Aspek Hukum Administrasi Negara dalam Penataan Ruang**, Yogyakarta :Atmajaya, hal 48

f. Pengendalian pemanfaatan ruang kota

Pengertian tata ruang tersebut di atas juga diadopsi oleh Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang Tahun 2000 – 2010. Menurut Pasal 1 huruf e Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang Tahun 2000 – 2010 disebutkan bahwa : “Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik direncanakan atau tidak”.

Pengertian ruang menurut Pasal 1 huruf d Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang Tahun 2000 – 2010 adalah : “Wadah yang meliputi ruang daratan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.”

Asas penataan ruang menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah :

- j. Keterpaduan
- k. Keserasian, keselarasan, keseimbangan
- l. Keberkelanjutan
- m. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan
- n. Keterbukaan
- o. Kebersamaan dan kemitraan
- p. Perlindungan kepentingan umum

q. Kepastian hukum dan keadilan

r. Akuntabilitas

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang

menjelaskan tentang tujuan dari penataan ruang, yaitu :

Penataan ruang bertujuan :

- d. Terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional.
- e. Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya.
- f. Tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk :
  - 6) Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera.
  - 7) Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
  - 8) Meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
  - 9) Mewujudkan perlindungan fungsi tata ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.
  - 10) Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Konsep-konsep pengembangan kota selalu memperhatikan proses maupun akibat mengenai *growth and develop*. Oleh karenanya perencanaan tata kota harus memiliki berbagai alternatif di dalam kebijaksanaan pengembangan kota. Salah satu konsep pengembangan yang konservatif adalah melalui penataan kembali terhadap keadaan yang sudah ada yaitu “*Re-settlement*” atau secara berani mengembangkan suatu fokus baru dipinggiran kota sebagai suatu satelit.<sup>54</sup>

Dilihat dari segi dimensi ruang, maka bentuk-bentuk penataan ruang kota meliputi tata ruang daratan, tata ruang lautan dan tata ruang udara beserta

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hal 34



sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Perencanaan tata ruang kota dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang tentang Penataan Ruang, disebutkan bahwa :

Proses dan prosedur penyusunan tata ruang wilayah nasional yang meliputi rencana tata ruang wilayah Propinsi dan rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota dilakukan secara terarah dan terpadu. Sedangkan pemanfaatan ruang adalah serangkaian program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang memanfaatkan ruang menurut jangka waktu tertentu yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.

Tata ruang yang ada perlu dikembangkan dan dimanfaatkan guna kepentingan masyarakat dan pembangunan. Pemanfaatan ruang dikembangkan melalui :<sup>55</sup>

- c. Pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam lainnya.
- d. Perangkat yang berupa insentif dan disinsentif dengan menghormati hak penduduk sebagai warga negara.

Ditinjau dari sisi kegiatan yang dilakukan, maka bentuk-bentuk penataan ruang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan :

- (1) Perencanaan tata ruang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hal 51

- (2) Rencana tata ruang ditinjau kembali dan atau disempurnakan sesuai dengan jenis perencanaannya secara berkala.
- (3) Peninjauan kembali dan atau penyempurnaan rencana tt ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan dengan tetap memperhatikan ketentuan Pasal 24 ayat (3).
- (4) Ketentuan mengenai kriteria dan tata cara peninjauan kembali dan atau penyempurnaan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Mengenai pemanfaatan ruang, Pasal 15 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 menegaskan :

- (1) Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya yang didasarkan atas rencana tata ruang.
- (2) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.

Pemanfaatan ruang dilakukan dengan mengadakan pola pengelolaan terhadap tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam lainnya. Pengendalian terhadap ruang dilakukan dalam bentuk pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang diselenggarakan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang, yaitu :

- a. Pengawasan terhadap pemanfaatan ruang diselenggarakan dalam bentuk pelaporan, pemantauan dan evaluasi.
- b. Penertiban terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang diselenggarakan dalam bentuk pengenaan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jenis-jenis penataan ruang dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyebutkan bahwa :

- a. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya.
- b. Penataan ruang berdasarkan aspek administratif meliputi ruang wilayah nasional, wilayah Propinsi, dan wilayah Kabupaten/Kota
- c. Penataan ruang berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan pedesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu.

Hal tersebut berarti penataan ruang meliputi pula penataan tata ruang publik berdasarkan aspek administratif yang meliputi wilayah nasional, wilayah propinsi dan wilayah Kabupaten/Kota.

Ruang publik secara sederhana dapat diartikan sebagai wadah yang meliputi ruang daratan, maupun perairan yang dipergunakan untuk kepentingan masyarakat umum. Dengan demikian penataan ruang publik dapat diartikan sebagai proses perencanaan tata ruang publik, pemanfaatan ruang publik dan pengendalian pemanfaatan ruang publik.<sup>56</sup>

Penataan ruang publik bertujuan untuk menjaga keseimbangan tata guna tanah diperkotaan, sehingga fungsi ruang publik sebagai paru-paru kota dapat tetap terjaga dan berfungsi secara optimal. adapun macam-macam ruang publik meliputi taman kota dan hutan kota.<sup>57</sup> Penataan tata ruang publik ini dilakukan secara terpadu dan menyeluruh. Penataan ruang publik yang dilakukan meliputi kawasan pedesaan dan kawasan perkotaan dan kawasan tertentu.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dipahami bahwa penataan ruang merupakan konsep makro dalam merencanakan pembangunan kota secara

---

<sup>56</sup> *Ibid*, hal 53

<sup>57</sup> *Ibid*, hal 54

menyeluruh, sedangkan penataan ruang publik meliputi penataan kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu yang serasi, selaras, dan seimbang sesuai dengan kepentingan umum.

Dikaitkan dengan rencana tata ruang wilayah kota Semarang, dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang tahun 2000-2010 ditetapkan bagian wilayah Kota Semarang menjadi beberapa wilayah pengembangan Kota Semarang. Dalam rangka pengembangan Kota Semarang, Pemerintah Kota Semarang merencanakan pengembangan wilayah pembangunannya dalam beberapa wilayah pengembangan, yakni Wilayah Pengembangan I (Zona Industri), yang terletak di Kecamatan Tugu dan Ngaliyan seluas 1.200 hektar dan di Kecamatan Genuk seluas 800 hektar, Wilayah Pengembangan II (Zona Pusat Perdagangan), yang dikembangkan di tengah kota yang dekat dengan pusat prasarana dan sarana transportasi, Wilayah Pengembangan III (Zona Pendidikan dan Kebudayaan), yang dikembangkan di daerah tepi kota dan merupakan hasil penataan berbagai fasilitas pendidikan yang sebelumnya berada menyebar di tengah kota, Wilayah Pengembangan IV (Zona Pemukiman), yang dikembangkan untuk mendukung wilayah industri maupun perkembangan perkotaan di sebelah Barat, Selatan, dan Timur kota Semarang, Wilayah Pengembangan V (Zona Agraria), yang berada di Kecamatan Mijen dan Gunung Pati.

Dilihat dari penyebaran penduduk, kegiatan ekonomi potensi alam dan pelaksanaan pembangunan Kota Semarang menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu :

a. Regional dalam Wilayah Pengembangan

Berdasarkan atas kondisi-kondisi penyebaran penduduk, penyebaran kegiatan ekonomi serta potensi yang ada maka Kota Semarang dapat dibagi dalam 5 (lima) wilayah pengembangan, yaitu :

- 1) Wilayah Pengembangan I (Zona Industri), yang terletak di Kecamatan Tugu dan Ngaliyan seluas 1.200 hektar dan di Kecamatan Genuk seluas 800 hektar.
- 2) Wilayah Pengembangan II (Zona Pusat Perdagangan), yang dikembangkan di tengah kota yang dekat dengan pusat prasarana dan sarana transportasi.
- 3) Wilayah Pengembangan III (Zona Pendidikan dan Kebudayaan), yang dikembangkan di daerah tepi kota dan merupakan hasil penataan berbagai fasilitas pendidikan yang sebelumnya berada menyebar di tengah kota.
- 4) Wilayah Pengembangan IV (Zona Pemukiman), yang dikembangkan untuk mendukung wilayah industri maupun perkembangan perkotaan di sebelah Barat, Selatan, dan Timur Kota Semarang.
- 5) Wilayah Pengembangan V (Zona Agraria), yang berada di Kecamatan Mijen dan Gunung Pati.

b. Regional dalam Daerah Aliran Sungai (DAS)

Berdasarkan pola pendekatan tersebut di atas dapat diketahui bahwa Kota Semarang dibagi dalam 5 (lima) wilayah pengembangan, di mana salah satunya merupakan wilayah pengembangan perdagangan yang terletak di pusat kota.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normatif legal research*).<sup>58</sup> Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier belaka. Penelitian hukum normative atau kepustakaan mencakup :<sup>59</sup>

- 1) Penelitian terhadap asas-asas hukum
- 2) Penelitian terhadap sistematik hukum
- 3) Penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horisontal
- 4) Perbandingan hukum
- 5) Sejarah hukum

Dalam penelitian ini meneliti tentang sinkronisasi hukum berkaitan dengan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang.

#### **B. Spesifikasi Penelitian**

---

<sup>58</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001 **Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat**, Radja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 13-14

<sup>59</sup> *Ibid*

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan gejala hukum, melukiskan secara sistematis faktual dan akurat mengenai kebijakan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang.

### **C. Sumber Data**

Mengingat dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, maka sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari data kepustakaan yang meliputi :

1. Bahan hukum primer, yaitu :
  - a. Undang-Undang Dasar 1945
  - b. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
  - c. Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang
  - d. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima
  - e. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 tahun 2001 tentang Larangan Berjualan bagi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Lokasi Tertentu
2. Bahan hukum sekunder meliputi :

Pendapat para sarjana mengenai perlindungan konsumen, literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang, serta dokumen yang bersifat publik.

### **D. Metode Pengumpulan Data**



Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu Studi Kepustakaan. Studi kepustakaan merupakan teknik yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder dengan jalan :

1. Mengumpulkan bahan-bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.
2. Menginventarisir bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.
3. Melakukan sinkronisasi bahan-bahan hukum tentang kebijakan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang.

#### **E. Metode Penyajian Data**

Data yang telah diperoleh dan dikumpulkan kemudian diolah dan disajikan dalam bentuk uraian atau penggambaran, yakni memberikan gambaran secara terperinci, sistematis dan menyeluruh mengenai permasalahan-permasalahan yang menjadi obyek penelitian.

#### **F. Metode Analisis Data**

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah suatu analisis yang dilakukan secara logis dan mendalam yang akan menghasilkan data diskriptif analitis<sup>60</sup> terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang

---

<sup>60</sup> Bambang Sunggono, 1997, **Metodologi Penelitian Hukum**, Rajawali Press, Jakarta, halaman 72

meliputi asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum, peraturan-peraturan hukum yang berlaku di masyarakat, teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu tentang kebijakan penataan pedagang kaki lima, asas-asas dan tujuan penataan ruang, tahap-tahap penataan ruang.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **G. Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Semarang Berdasarkan Rencana**

##### **Tata Ruang Wilayah Kota Semarang**

##### **1. Gambaran Umum Kota Semarang**

Secara geografis, kedudukan Kota Semarang terletak di Pantai Utara Jawa Tengah pada posisi antara garis lintang 06' 50" – 07' 10" Lintang Selatan dan bujur bumi 109' 50" – 110' 35" Bujur Timur. Luas wilayah Kota Semarang cukup besar, yaitu 37.366.838 Ha atau 373,7 Km<sup>2</sup>. Posisi geografis Kota Semarang ini terletak dalam koridor pembangunan Jawa Tengah dan merupakan simpul dua koridor, yaitu koridor pantai Utara dan koridor Selatan ke arah kota-kota dinamis seperti Magelang dan Surakarta yang dikenal dengan koridor Merapi-Merbabu. Oleh karena itu Kota Semarang sangat berperan dalam perkembangan dan pertumbuhan wilayah Jawa Tengah.

Secara administrasi Kota Semarang terdiri dari 16 Kecamatan dan 177 Kelurahan. Adapun batas-batas administrasi wilayah Kota Semarang adalah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara : Laut Jawa
- b. Sebelah Selatan : Kabupaten Semarang
- c. Sebelah Barat : Kabupaten Kendal
- d. Sebelah Timur : Kabupaten Demak

Kondisi Topografi wilayah Kota Semarang memiliki permukaan yang relatif datar di bagian Utara, kemudian berbukit-bukit pada bagian sebelah Selatan. Bagian Utara memiliki kemiringan memanjang dari Barat ke Timur memiliki kemiringan antara 0 % sampai 2 %, kemudian di bagian Tengah memiliki kemiringan antara 2 % sampai 15 % dan beberapa kawasan sebelah Selatan memiliki kemiringan lebih dari 15 %. Selain itu terdapat juga beberapa kawasan tanah bergerak.

## 2. Jumlah Penduduk

Jumlah penduduk Kota Semarang menurut registrasi sampai dengan akhir Desember tahun 2009 sebesar 1.506.924 jiwa, terdiri dari 748.515 jiwa penduduk laki-laki dan 758.409 jiwa penduduk perempuan. Dengan jumlah sebesar itu Kota Semarang termasuk dalam 5 besar Kabupaten/Kota yang mempunyai jumlah penduduk terbesar di Jawa Tengah.

**Tabel 1**  
**Jumlah dan Pertumbuhan Penduduk Tahun 2004 - 2009**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Penduduk</b>	<b>Tingkat pertumbuhan Setahun ( % )</b>
2004	1.399.133	1,52
2005	1.419.478	1,45
2006	1.434.132	1,02
2007	1.454.594	1,43
2008	1.481.640	1,86
2009	1.506.924	

Sumber data : Kantor BPS Kota Semarang tahun 2010

Penyebaran penduduk Kota Semarang tidak merata yang berpengaruh pada daya dukung lingkungan yang tidak seimbang. Secara geografis wilayah Kota Semarang terbagi menjadi dua yaitu daerah dataran

rendah (Kota Bawah) dan daerah perbukitan (Kota Atas). Kota Bawah merupakan pusat kegiatan pemerintahan, perdagangan dan industri, sedangkan Kota Atas lebih banyak dimanfaatkan untuk perkebunan, persawahan, dan hutan. Ciri masyarakat Kota Semarang terbagi dua yaitu masyarakat dengan karakteristik perkotaan dan masyarakat dengan karakteristik pedesaan.

Sebagai salah satu kota metropolitan, Semarang dikatakan belum terlalu padat. Pada tahun 2009 kepadatan penduduknya sebesar 3.965 jiwa per km<sup>2</sup>. Bila dilihat menurut Kecamatan yang mempunyai kepadatan penduduk paling kecil adalah Kecamatan Tugu sebesar 849 jiwa per km<sup>2</sup>, diikuti dengan Kecamatan Mijen 850 jiwa per km<sup>2</sup> dan Kecamatan Gunungpati 1.210 jiwa per km<sup>2</sup>. Ketiga Kecamatan tersebut merupakan daerah pertanian dan perkebunan, sehingga sebagian wilayahnya masih banyak terdapat areal persawahan dan perkebunan, namun sebaliknya untuk Kecamatan-Kecamatan yang terletak di pusat kota, di mana luas wilayahnya tidak terlalu besar tetapi jumlah penduduknya sangat banyak, kepadatan penduduknya sangat tinggi. yang paling tinggi kepadatan penduduknya adalah Kecamatan Semarang Selatan 14.458 jiwa/km<sup>2</sup>, kemudian Kecamatan Semarang Tengah 12.089 jiwa/km<sup>2</sup>, Kecamatan Candisari 11.917 jiwa/km<sup>2</sup>, diteruskan dengan Semarang Utara 11.556 jiwa/km<sup>2</sup> dan Kecamatan Gayamsari 11. 453 jiwa/km<sup>2</sup>. Bila dikaitkan dengan banyaknya keluarga atau rumah tangga, maka dapat dilihat bahwa rata-rata setiap keluarga di Kota Semarang memiliki 4,0 atau 4 (empat)

anggota keluarga, dan kondisi ini terjadi pada hampir seluruh Kecamatan yang ada.

### 3. Gambaran Umum PKL

Pada dasarnya jumlah PKL di wilayah Kota Semarang mengalami pasang surut seiring dengan perkembangan situasi dan kondisi perekonomian Kota Semarang pada umumnya dan PKL itu sendiri pada khususnya. Untuk memberikan gambaran mengenai kondisi jumlah PKL di wilayah Kota Semarang pada tahun 2007-2010 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 2**  
**Data PKL se-Kota Semarang**

<b>N</b> <b>o</b>	<b>Tahun</b>	<b>Jumlah</b>
	2007	11.429
	2008	10.749
	2009	11.414
	2010	12.000

Sumber : Data Statistik Dinas Pasar Kota Semarang tahun 2010

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa jumlah pedagang kaki lima yang ada di Kota Semarang mengalami peningkatan. Pada tahun 2007 terdapat 11.429 PKL yang tercatat di Kantor Dinas Pasar Kota Semarang, namun pada tahun 2008 jumlah PKL mengalami penurunan menjadi 10.749. Pada tahun 2009 jumlah PKL naik menjadi 11.414 dan pada tahun 2010 terus meningkat menjadi ± 12.000 PKL.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> <http://semarang.go.id/cms - semarangkota.go.id>, Berdayakan PKL Wujudkan Semarang ATLAS, diakses tanggal 4 Juni 2011

Berkaitan dengan lokasi yang dipergunakan oleh PKL sesuai dengan ketentuan SK Walikota Berdasarkan, dapat diketahui PKL yang menempati lokasi sesuai dengan SK Walikota dan tidak sebagai berikut :

**Tabel 3**  
**Data PKL se-Kota Semarang tahun 2010**

No	Lokasi	Jumlah PKL		
		Sesu ai SK	Tidak Sesuai SK	To tal

1	Semarang	1.74	797	2.
2	Tengah	2	199	539
3		856	505	1.
4	Semarang	1.47	299	055
5	Utara	7	191	1.
6		212	121	982
7		355	413	51
8	Semarang	184	63	1
9	Timur	593	96	54
10		250	27	6
11	Gayamsari	181	199	30
12		189	8	5
13	Pedurungan	285	792	1.
14		113	19	006
15	Genuk	635	174	31
6		19	96	3
	Semarang Selatan	292		27
		36		7
	Candisari			21
				8
	Gajahmungkur			48
				4
	Tembalang			12
				1
	Banyumanik			1.
				427
	Gunungpati			32
				46
	Semarang Barat			6
				13
	Mijen			4
	Ngaliyan			
	Tugu			
		<b>7.41</b>	<b>3.995</b>	<b>11.41</b>
		<b>9</b>		<b>4</b>



Sumber : Data Statistik Dinas Pasar Kota Semarang tahun 2010

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa jumlah Pedagang kaki lima yang ada di Kota Semarang yang tercatat pada tahun 2009 sebanyak 11.414 PKL. Dari 11.414 PKL tersebut sebanyak 7.419 PKL berada di lokasi sesuai SK Walikota, sedangkan sisanya sebanyak 3.995 PKL berada di lokasi

#### **4. Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Semarang Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang**

Berkaitan dengan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang, dasar perundangan yang dipergunakan Pemerintah Kota Semarang adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang
4. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima
5. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (Rtrw) Kota Semarang Tahun 2000 – 2010

6. Surat Keputusan Walikota Nomor 511.3/16 tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang.
7. Surat Walikota Semarang Nomor 511.3/2558 tentang Wewenang Penandatanganan Izin Tempat Usaha PKL.
8. Surat Edaran Walikota Semarang Nomor 200/2019 tanggal 24 Mei 2002 Perihal Larangan Pendirian PKL.

Kawasan perkotaan pada dasarnya merupakan pusat kegiatan pemerintahan, pelayanan sosial dan pelayanan umum serta memiliki mobilitas kegiatan yang cukup tinggi. Hal tersebut berlaku pula pada Kota Semarang sebagai Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah dan sebagai salah satu kawasan perkotaan yang memiliki tingkat mobilitas tinggi. Perkembangan ekonomi sektor informal yang demikian pesat memerlukan perhatian dari Pemerintah Kota Semarang, yang di satu sisi keberadaan pedagang kaki lima tersebut perlu dilindungi, namun di sisi lain keberadaan pedagang kaki lima tersebut perlu ditata dan ditertibkan agar dalam pelaksanaannya tidak mengganggu ketentraman umum.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang merupakan landasan yuridis bagi Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah memberikan peluang bagi Pemerintah Kota Semarang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan :

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :
  - a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
  - b. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
  - c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
  - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
  - e. Penanganan bidang kesehatan
  - f. Penyelenggaraan pendidikan
  - g. Penanggulangan masalah sosial
  - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
  - i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
  - j. Pengendalian lingkungan hidup
  - k. Pelayanan pertanahan
  - l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
  - m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
  - n. Pelayanan administrasi penanaman modal
  - o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan
  - p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan
- (2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dapat dilihat bahwa dasar kebijakan pemerintah dalam penataan terhadap pedagang kaki lima, salah satunya adalah Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memang memberikan otonomi yang seluas-luasnya sepanjang yang menyangkut urusan rumah tangga daerah itu sendiri. Kewenangan yang diberikan kepada daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta

kewenangan bidang lain. Hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 10

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menyebutkan :

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
  - a. Politik luar negeri
  - b. Pertahanan
  - c. Keamanan
  - d. Yustisi
  - e. Moneter dan fiskal nasional dan
  - f. Agama

Sebagai pelaksanaan dari otonomi daerah yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Kota Semarang perlu mengeluarkan peraturan daerah yang mengatur tentang keberadaan pedagang kaki lima. Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Disebutkan dalam Pasal 1 huruf f Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 :

Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disebut PKL adalah pedagang yang dalam usahanya mempergunakan sarana dan atau mempergunakan tempat usaha yang mudah dibongkar pasang/dipindahkan dan atau menempati tanah yang dikuasai Pemerintah Daerah dan atau pihak lain”.

Pengaturan tempat usaha bagi PKL di Kota Semarang merupakan salah satu bentuk penataan yang diberikan Pemerintah Kota Semarang. Hal ini ditetapkan oleh Walikota Semarang melalui Surat Keputusan Walikota Semarang. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 yang menyatakan

(2) Lokasi dan pengaturan tempat-tempat usaha PKL sebagaimana dimaksud ayat (1) ditunjuk dan ditetapkan oleh Walikota.

Penetapan lokasi bagi PKL oleh Walikota disesuaikan dengan pula Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Detail Tata Ruang Kota Semarang. Penyesuaian tersebut cukup penting mengingat penempatan PKL dalam lokasi tertentu tidak boleh menyimpang dari fungsi ruang itu sendiri. Sebagaimana diketahui bahwa penataan ruang kota menyangkut berbagai aspek seperti aspek, sosial, ekonomi, budaya, alam, serta sumber daya manusia. penataan ruang kota dilakukan dengan memperhatikan aspek-aspek tersebut di atas. Landasan yuridis bagi rencana tata ruang Kota Semarang adalah Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang Tahun 2000 – 2010

Peraturan Daerah tersebut di atas merupakan dasar bagi penataan ruang di Kota Semarang hal mana dalam pengambilan kebijakan mengenai pedagang kaki lima, Pemerintah Kota Semarang tetap mempertimbangkan rencana tata ruang kota, sehingga penempatan pedagang kaki lima di Kota

Semarang tidak menyimpang dan tidak mengganggu ruang publik yang ada.

Tujuan Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2000 ini dapat dilihat dalam penjelasan umum yang menyebutkan :

Guna memberikan landasan hukum dalam pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima agar dapat memenuhi kepentingan Pemerintah Daerah dan pedagang serta melindungi masyarakat diperlukan peraturan tentang pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima yang dituangkan dalam Peraturan Daerah.

Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang tahun 2000-2010 menetapkan bagian wilayah Kota Semarang menjadi 10 (sepuluh) Bagian Wilayah Kota Semarang. Disebutkan Dalam ketentuan Pasal 11 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang Tahun 2000 – 2010 bahwa wilayah perencanaan RTRW ini dibagi dalam 10 (sepuluh) BWK sebagai berikut :

- a. Bagian Wilayah Kota I (Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Timur dan Semarang Selatan) dengan luas 2.223,298 ha
- b. Bagian Wilayah Kota II (Kecamatan Candisari dan Gajahmungkur) dengan luas 1.320,516 ha
- c. Bagian Wilayah Kota III (Kecamatan Semarang Barat dan Semarang Utara) dengan luas 3.521,748 ha

- d. Bagian Wilayah Kota IV (Kecamatan Genuk) dengan luas 2.738,442 ha
- e. Bagian Wilayah Kota V (Kecamatan Pedurungan dan Gayamsari) dengan luas 2.621,508 ha
- f. Bagian Wilayah Kota VI (Kecamatan Tembalang) dengan luas 4.420,057 ha
- g. Bagian Wilayah Kota VII (Kecamatan Banyumanik) dengan luas 2.509,084 ha
- h. Bagian Wilayah Kota VIII (Kecamatan Gunungpati) dengan luas 5.399,085 ha
- i. Bagian Wilayah Kota IX (Kecamatan Mijen) dengan luas 6.213,266 ha
- j. Bagian Wilayah Kota X (Kecamatan Ngaliyan dan Tugu) dengan luas 6.393,943 ha.

Dilihat dari penyebaran penduduk, kegiatan ekonomi potensi alam dan pelaksanaan pembangunan Kota Semarang menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu :

- c. Regional dalam Wilayah Pengembangan

Berdasarkan atas kondisi-kondisi penyebaran penduduk, penyebaran kegiatan ekonomi serta potensi yang ada maka Kota Semarang dapat dibagi dalam 5 (lima) wilayah pengembangan, yaitu :

- 6) Wilayah Pengembangan I (Zona Industri), yang terletak di Kecamatan Tugu dan Ngaliyan seluas 1.200 hektar dan di Kecamatan Genuk seluas 800 hektar.
- 7) Wilayah Pengembangan II (Zona Pusat Perdagangan), yang dikembangkan di tengah kota yang dekat dengan pusat prasarana dan sarana transportasi.
- 8) Wilayah Pengembangan III (Zona Pendidikan dan Kebudayaan), yang dikembangkan di daerah tepi kota dan merupakan hasil penataan berbagai fasilitas pendidikan yang sebelumnya berada menyebar di tengah kota.
- 9) Wilayah Pengembangan IV (Zona Pemukiman), yang dikembangkan untuk mendukung wilayah industri maupun perkembangan perkotaan di sebelah Barat, Selatan, dan Timur Kota Semarang.
- 10) Wilayah Pengembangan V (Zona Agraria), yang berada di Kecamatan Mijen dan Gunung Pati.

d. Regional dalam Daerah Aliran Sungai (DAS)

Berdasarkan pola pendekatan tersebut di atas dapat diketahui bahwa Kota Semarang dibagi dalam 5 (lima) wilayah pengembangan, di mana salah satunya merupakan wilayah pengembangan perdagangan yang terletak di pusat kota.

Berkaitan dengan penataan ruang wilayah Kota Semarang, pengaturan penataan ruang merupakan suatu proses dari perencanaan ruang



kota, pemanfaatan ruang kota dan pengendalian pemanfaatan ruang kota di wilayah Kota Semarang. Hal ini berarti dalam dalam pelaksanaannya, tata ruang kota mencakup 3 (Tiga) proses, yaitu :

- g. Perencanaan ruang kota
- h. Pemanfaatan ruang kota
- i. Pengendalian pemanfaatan ruang kota

Menurut ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007

tentang Penataan Ruang adalah:

- g. Terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional.
- h. Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya.
- i. Tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk :
  - 11) Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera.
  - 12) Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
  - 13) Meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
  - 14) Mewujudkan perlindungan fungsi tata ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.
  - 15) Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Berdasarkan ketentuan di atas, konsep-konsep pengembangan Kota Semarang selalu memperhatikan proses maupun akibat mengenai pertumbuhan dan perkembangan. Oleh karenanya perencanaan tata kota harus memiliki berbagai alternatif di dalam kebijakan pengembangan kota. Salah satu persoalan yang dihadapi oleh pemerintah Kota Semarang dalam

penataan ruang Kota Semarang adalah pengaturan dan penataan pedagang kaki lima yang tersebar di berbagai lokasi di Kota Semarang.

Dalam rangka penataan dan pembinaan pedagang kaki lima di Kota Semarang, Pemerintah Kota Semarang telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima diatur hak dan kewajiban bagi pedagang kaki lima. Disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 bahwa Setiap PKL mempunyai hak :

- a. Mendapatkan pelayanan perijinan
- b. Penyediaan lahan lokasi PKL
- c. Mendapatkan pengaturan dan pembinaan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dapat dipahami bahwa secara umum terdapat hak-hak dari pedagang kaki lima yang diberikan oleh Perda, yakni pedagang kaki lima Kota Semarang berhak mendapatkan pelayanan perizinan, penyediaan lahan lokasi pedagang kaki lima dan mendapatkan pengaturan dan pembinaan. Hak pedagang kaki lima tersebut didasarkan pada pertimbangan tertentu, seperti ketersediaan lokasi bagi pedagang kaki lima, mengingat bahwa sampai saat jumlah lokasi yang disediakan khusus bagi pedagang kaki lima belum memadai atau belum cukup menampung seluruh pedagang kaki lima yang ada di Kota Semarang.

Pasal 7 Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 mengatur kewajiban bagi pedagang kaki lima, yaitu :

- g. Memelihara kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan dan kesehatan lingkungan.
- h. Menempatkan, menata barang dagangan dan peralatannya dengan tertib dan teratur serta tidak mengganggu lalu lintas dan kepentingan umum.
- i. Mencegah kemungkinan timbulnya bahaya kebakaran dengan menyediakan alat pemadam kebakaran.
- j. Menempati sendiri tempat usaha PKL, sesuai ijin yang dimilikinya.
- k. Menyerahkan tempat usaha PKL tanpa menuntut ganti rugi dalam bentuk apapun, apabila sewaktu-waktu dibutuhkan Pemerintah Daerah.
- l. Melaksanakan kewajiban-kewajiban lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka pedagang kaki lima berkewajiban menjaga tempat usahanya dan menempati sendiri tempat usaha tersebut. Apabila sewaktu-waktu Pemerintah Kota Semarang membutuhkan lahan tersebut, maka pedagang kaki lima diwajibkan untuk pindah tanpa mendapat ganti rugi apapun.

Bagi pedagang kaki lima yang melakukan kegiatannya di lokasi yang telah ditentukan dilarang untuk :

- a. Merombak, menambah, mengubah fungsi dan fasilitas lokasi PKL yang telah disediakan dan atau ditentukan oleh Pemerintah Daerah.
- b. Mendirikan bangunan permanen di lokasi PKL yang telah ditetapkan.
- c. Memindahtangankan ijin tempat usaha PKL kepada pihak lain.
- d. Melakukan kegiatan usaha di luar lokasi PKL yang telah ditetapkan.

- e. Menempati lahan/lokasi PKL yang tidak ditunjuk dan ditetapkan oleh Walikota.
- f. Menempati lahan/lokasi PKL untuk kegiatan tempat tinggal.

Hak dan kewajiban PKL sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2000 pada hakekatnya merupakan bentuk pelayanan hukum yang diberikan Pemerintah Kota Semarang kepada masyarakat khususnya pedagang kaki lima. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 lahir untuk memenuhi kebutuhan pengaturan terhadap pedagang kaki lima yang sebelumnya diatur dalam ketentuan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1986 sebagaimana telah dicabut berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah Nomor 13 tahun 1998.

Penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang secara teknis dilakukan oleh Kantor Dinas Pasar Kota Semarang yang bertugas dan berwenang mengatur keberadaan pedagang kaki lima yang ada di seluruh wilayah Kota Semarang, namun pelaksanaan di lapangan dikoordinasikan dengan Kantor Kecamatan dan Kantor Kelurahan setempat.

Keberadaan pedagang kaki lima pada dasarnya selalu menempati lokasi-lokasi yang strategis, sehingga tidak mengherankan apabila di setiap keramaian pasti ada pedagang kaki lima. Para pedagang kaki lima juga menempati lokasi-lokasi yang sebetulnya terlarang untuk digunakan seperti trotoar, bantaran sungai, di atas sungai dan sebagainya.

Untuk mengatur keberadaan pedagang kaki lima di Kota Semarang sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2000, walikota perlu

mengeluarkan surat keputusan yang mengatur penetapan lahan/lokasi bagi pedagang kaki lima. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka Pemerintah Kota Semarang yang dalam hal ini Walikota Semarang mengeluarkan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16/Tahun 2001 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang. Dasar pertimbangan Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan Surat Keputusan Walikota tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Bahwa dalam rangka penataan, pembinaan dan pengelolaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di wilayah Kota Semarang yang semakin marak dan bermunculan dimana-mana, maka dipandang perlu meninjau kembali Keputusan Walikota Semarang Nomor : 511.3/367 tentang Penetapan Lahan Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang.
- b. Bahwa untuk melaksanakan maksud tersebut di atas, maka dipandang perlu menetapkan kembali lahan/lokasi pedagang kaki lima (PKL) di wilayah Kota Semarang dengan Keputusan Walikota Semarang.

Lebih lanjut diputuskan dalam Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16/Tahun 2001 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang :

1. Lahan/lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang sebagaimana tercantum dalam lampiran.

2. Apabila sewaktu-waktu lahan/lokasi sebagaimana dimaksud Diktum Pertama, digunakan untuk kepentingan lain oleh Pemerintah Kota Semarang, maka akan diadakan peninjauan kembali.
3. Dengan diterbitkan Keputusan ini, maka Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/367 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.
4. Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Berdasarkan lampiran Surat Keputusan Walikota Semarang tersebut di atas, lahan/lokasi pedagang kaki lima (PKL) di wilayah Kota Semarang dibagi atas 3 (tiga) lokasi, yaitu :

- a. Lokasi A (lokasi kota)
- b. Lokasi B (lokasi wilayah)
- c. Lokasi C (lokasi lingkungan)

Dengan demikian penetapan lahan/lokasi PKL di wilayah Kota Semarang menjadi 3 (tiga) lokasi yang dikategorikan sebagai lokasi kota yakni pusat kota, lokasi wilayah yakni daerah pinggiran dan lokasi lingkungan yakni daerah perumahan.

Adapun jumlah lokasi PKL sesuai dengan Surat Keputusan Walikota Nomor 511.3/16/Tahun 2001 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang sesuai dengan lampiran dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

**Tabel 4**  
**Jumlah Lokasi PKL**

<b>NO</b>	<b>Lokasi</b>	<b>Jumlah</b>
1	A (Kota)	26
2	B (Wilayah)	121
3	C (Lingkungan)	66
	<b>Jumlah</b>	<b>213</b>

Sumber : Lampiran SK Walikota tahun 2001

Berdasarkan tabel tersebut di atas dapat dilihat bahwa jumlah lokasi yang diperbolehkan Pemerintah Kota Semarang sesuai dengan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16/Tahun 2001 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang sebanyak 213 lokasi dengan perincian 26 lokasi berada di perkotaan, 121 lokasi berada di wilayah dan 66 lokasi berada di lingkungan.

Dilihat dari waktu beropresinya, ada beberapa lokasi yang hanya diperuntukkan PKL pada malam hari dan ada yang diperuntukkan PKL pagi dan malam hari. Untuk mengetahui waktu penggunaan lokasi bagi PKL dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 5**  
**Waktu Penggunaan Lokasi**

<b>No</b>	<b>Lokasi</b>	<b>Waktu Kegiatan</b>		<b>Jumlah</b>
		<b>Siang</b>	<b>Malam</b>	
1	A (Kota)	22	4	26
2	B (Wilayah)	118	3	121
3	C (Lingkungan)	66	-	66
	<b>Jumlah</b>	<b>206</b>	<b>7</b>	<b>213</b>

Sumber : Lampiran SK Walikota tahun 2001

Berdasarkan tabel tersebut di atas dapat dilihat bahwa waktu kegiatan yang ditentukan oleh Pemerintah Kota Semarang ada 2 (dua) kelompok, yakni kelompok 1 (pertama) pagi sampai malam dan kelompok 2 (kedua) malam hari saja.

Lahan yang dipergunakan PKL sesuai dengan Surat Keputusan Walikota Nomor 511.3/16/Tahun 2001 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang dapat dibagi dalam beberapa lokasi, yakni :

- a. Menempati Pinggir jalan
- b. Menempati trotoar jalan
- c. Menempati badan jalan
- d. Menempati kios PKL
- e. Menempati jalur pemisah
- f. Menempati bahu jalan
- g. Menempati jalan kampung
- h. Menempati tanah bekas tanah bengkok
- i. Menempati areal terminal

Melalui Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 dan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16/Tahun 2001 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang Pemerintah Kota Semarang melakukan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang.



Pada kenyataan di lapangan pelaksanaan penataan pedagang kaki lima oleh Pemerintah Kota Semarang, masih belum terlihat optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari meningkatnya jumlah pedagang kaki lima yang belum mendapatkan lokasi/lahan untuk berjualan sesuai dengan kebijakan Pemerintah Kota Semarang. Pemerintah sendiri hampir tak mampu mengatasi pemasalahan pedagang kaki lima di lapangan. Ada beberapa pedagang kaki lima yang membangun tempat usahanya di atas saluran sungai tanpa izin, sehingga menimbulkan masalah terhadap kelancaran saluran. Kondisi tersebut apabila dibiarkan dapat menyebabkan ketidakteraturan dan menghambat upaya pembersihan saluran

Hampir seluruh wilayah di perkotaan yang berdekatan dengan keramaian dan jalan-jalan besar ditempati oleh pedagang kaki lima yang menyebabkan Kota Semarang telah kehilangan wajahnya yang asri dan indah, berganti wajah kumuh dan “semrawut”. Pertumbuhan pedagang kaki lima sudah hampir tidak mampu dikendalikan untuk menempati lokasi-lokasi yang telah ditetapkan. Selama ini dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang khususnya berkaitan dengan penataan pedagang kaki lima, pemerintah Kota Semarang melalui Satuan Polisi Pamong Prajanya telah melaksanakan pengawasan dan penegakan pengaturan pedagang kaki lima.

Penetapan program berdasarkan kebijakan pemanfaatan tata ruang kota serta penetapan lahan/lokasi PKL yang telah ditetapkan. Lokasi yang menjadi sasaran adalah lokasi yang menjadi sasaran pembangunan atau

rencana kerja pemerintah Kota Semarang serta lokasi yang tidak terdapat di dalam Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16/Tahun 2001 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang.

Bagi Kota Semarang, sebetulnya prinsip yang dipakai dalam penataan pedagang kaki lima adalah pengendalian bukan pertumbuhannya, sehingga yang terpenting adalah penataan pedagang kaki lima sesuai dengan ketentuan peraturan daerah yang ada.

Pemerintah Kota Semarang sebenarnya juga sudah menyediakan beberapa, lokasi untuk pedagang kaki lima sesuai dengan klasifikasinya, yaitu :

1. Lokasi PKL Progo

Adalah lokasi berjualan bagi PKL barang-barang bekas terletak di perempatan Jalan Patimura dan Jalan Citarum.

2. Lokasi PKL Kokrosono

Adalah lokasi berjualan bagi PKL untuk berbagai barang rumah tangga dan elektronik baik baru maupun bekas terletak di jalan Kokrosono.

3. Lokasi PKL Pasar Waru

Adalah lokasi berjualan bagi PKL untuk berbagai barang, pakaian dan sebagainya terletak di Jalan Kaligawe.

4. Lokasi sementara PKL Onta

Adalah lokasi berjualan bagi PKL untuk berbagai hewan unggas maupun hewan peliharaan serta pakan burung dan perlengkapannya terletak di jalan Onta sepanjang DAS Banjir Kanal Timur. Lokasi ini sekarang justru menjadi rumah tinggal permanen.

#### 5. Lokasi kuliner Taman keluarga Berencana

Adalah lokasi berjualan bagi PKL untuk jenis kuliner yang sebelumnya menempati sepanjang jalan Pahlawan dan Simpang lima.

Apabila dicermati, penetapan lahan atau lokasi bagi pedagang kaki lima belum mencerminkan kebijakan publik yang bersifat komprehensif terarah dan terpadu. Kebijakan Pemerintah yang tertuang dalam Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16/tahun 2001 baru sebatas pemecahan masalah (*problem solving*) yang bersifat sementara dan antisipatif semata.

Dari 213 lokasi penataan pedagang kaki lima yang diatur dan disediakan oleh pemerintah Kota Semarang sebagian besar menempati lahan atau lokasi yang bukan peruntukannya, sehingga di satu sisi pemerintah Kota Semarang berupaya untuk menata pedagang kaki lima, namun di sisi lain penataan tersebut justru melanggar pemanfaatan tata ruang dan tata guna tanah. Dari sembilan jenis lokasi yang disediakan hanya 3 (tiga) lokasi saja yang sesuai dengan peruntukannya, yaitu kios PKL, tanah bekas tanah bengkok dan areal terminal. Adapun 6 (enam) jenis

lokasi lainnya melanggar fungsi pemanfaatan tata guna tanah tersebut, yaitu

:

1. Pinggir jalan

Lahan di pinggir jalan sebenarnya sesuai dengan pemanfaatan ruang dan tata guna tanah adalah untuk jalur lambat maupun tempat parkir. Pada kenyataannya banyak pedagang kaki lima yang melakukan usaha di pinggir-pinggir jalan yang berpotensi mengganggu kenyamanan, kelancaran dan keamanan pengguna jalan. Pemerintah Kota Semarang masih memberikan toleransi ataupun memberikan izin menempati lahan atau lokasi pinggir jalan bagi pedagang kaki lima.

2. Trotoar jalan

Trotoar menurut sifat peruntukannya berfungsi sebagai jalur bagi lalu lintas pejalan kaki. Dalam kenyataan di lapangan sebagian besar trotoar yang ada di Kota Semarang justru dimanfaatkan sebagai lahan bagi pedagang kaki lima maupun oleh pemilik toko, sementara para pejalan kaki yang seharusnya mendapatkan pelayanan dalam beraktivitas terpaksa harus rela turun ke jalan karena tidak tempat lewat di trotoar. Pemanfaatan trotoar untuk PKL maupun barang-barang milik toko misalnya di sepanjang jalan MT Haryono. Trotoar sepanjang jalan MT Haryono pada siang hari dipenuhi oleh barang-barang milik toko maupun bengkel serta sebagian kios PKL, sementara pada

malam hari hamper sepanjang jalan MT Haryono dipenuhi oleh warung-warung PKL.

### 3. Badan jalan

Di beberapa tempat, badan jalan yang seharusnya bersih dari pedagang kaki lima justru dipergunakan oleh para pedagang kaki. Hal tersebut juga diakomodir oleh Pemerintah Kota Semarang. Penggunaan badan jalan untuk aktivitas pedagang kaki lima dilihat dari sisi keamanan lalu lintas sangat membahayakan pengguna jalan dan juga menyebabkan terjadinya kemacetan. Salah satu contoh adalah para pedagang kaki lima yang menggunakan badan jalan di depan Shopping Center Johar jalan Agus Salim setiap hari sepanjang waktu menyebabkan kemacetan lalu lintas.

### 4. Jalur pemisah

Jalur pemisah pada dasarnya berfungsi sebagai pemisah jalan dan perindang jalan. Lahan di sepanjang pemisah jalan sesuai dengan peruntukkannya adalah jalur hijau yang berarti tidak boleh ada aktivitas lain di dalamnya kecuali hanya untuk penghijauan. Jika lahan tersebut cukup lebar, di samping sebagai jalur hijau juga dapat difungsikan sebagai jalur pedestrian/pejalan kaki. Pada kenyataannya ada beberapa jalur pemisah ini yang dipergunakan untuk berjualan. Di sepanjang jalan Kamiluto Perum tlogosari jalur pemisah dipergunakan

untuk berjualan pedagang kaki lima. Lahan hijau di sepanjang jalan Kartini telah berubah fungsi menjadi lokasi pedagang kaki lima yang sampai saat ini belum ada tanda-tanda akan kembali menjadi lahan hijau

#### 5. Bahu jalan

Tidak berbeda dengan badan jalan atau pinggir jalan, lokasi bahu jalan sebenarnya juga berbahaya bagi aktivitas pedagang kaki lima, sehingga penempatan lokasi pedagang kaki lima oleh Pemerintah Kota Semarang di bahu jalan, selain melanggar fungsi peruntukkannya juga menimbulkan ketidaknyamanan lingkungan dan pengguna jalan lainnya. Pemanfaatan bahu jalan oleh PKL misalnya di sekitar Pasar Peterongan dan depan Metro Plaza terutama pagi hari.

#### 6. Jalan kampung

Lokasi jalan kampung sebenarnya tidak mengganggu sepanjang diatur secara tertib serta tidak terlalu banyak pedagang kaki limanya. Namun demikian di beberapa lokasi tertentu keberadaan pedagang kaki lima di jalan kampung memang sudah turun temurun dan menjadi seperti pasar krempyeng. Tetapi adapula yang sebelumnya bersih, tiba-tiba didirikan bangunan baru seperti di jalan Rejosari VII, Jalan Karangkojo.

Hal-hal seperti di atas inilah sebenarnya yang perlu dipikirkan oleh Pemerintah Kota Semarang, sehingga dalam merencanakan suatu kebijakan

tidak sekedar menyelesaikan masalah yang bersifat sementara, namun harus bersifat permanen dan berkelanjutan.

#### **H. Kendala-Kendala yang Timbul dalam Pelaksanaan Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Semarang**

Pada dasarnya dalam setiap pelaksanaan suatu aturan ataupun kebijakan selalu terdapat kendala atau hambatan. Demikian pula halnya dengan upaya pemerintah Kota Semarang dalam penataan pedagang kaki lima berkaitan dengan pemanfaatan tata ruang kota tidak terlepas dari beberapa kendala yang dihadapinya. Kendala yang dihadapi oleh pemerintah dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima, yaitu :

##### **1. Rendahnya Kesadaran hukum PKL**

Pemerintah Kota Semarang telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima dan Keputusan Walikota Nomor 511.3/16 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang. Dalam pelaksanaannya masih banyak pedagang kaki lima yang menempati lokasi tidak sesuai dengan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang. Penetapan lokasi sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Walikota Nomor 511.3/16 Tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah

Kota Semarang, belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh para pedagang kaki lima. Penerapan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima juga belum dapat dilakukan secara optimal. Hal tersebut terlihat dari banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh pedagang kaki lima seperti berubahnya fungsi lahan pedagang kaki lima menjadi tempat tinggal. Saat ini banyak dijumpai kios non permanen yang dijadikan kios permanen.

## 2. Lemahnya Pengawasan oleh Aparat Penegak Perda Kota Semarang

Selama ini pengawasan terhadap keberadaan pedagang kaki lima oleh aparat Pemerintah Kota Semarang belum optimal. Hal tersebut terlihat dari masih banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh sebagian pedagang kaki lima. Aparat Pemerintah belum menunjukkan perhatian yang serius terhadap perkembangan pedagang kaki lima di suatu wilayah tertentu. Aparat Pemerintah baru bertindak apabila ada sorotan dari masyarakat dan mulai timbul masalah. Dengan demikian aparat pemerintah selalu terlambat dalam bertindak. Kondisi tersebut diperparah dengan tidak adanya operasi yustisi yang digelar secara rutin, sehingga seringkali terlihat bahwa penertiban para pedagang kaki lima masih terkesan setengah hati. Kurang optimalnya pengawasan yang dilakukan oleh aparat pemerintah Kota Semarang karena kurangnya kuantitas sumber daya insani dan sarana prasarana yang ada. Jika dibandingkan dengan luas Kota Semarang, jumlah Perda yang harus ditegakkan serta jumlah pedagang kaki lima yang semakin menjamur, maka jumlah petugas Satpol PP Kota Semarang yang



hanya 340 personil sangat tidak seimbang, sehingga pelaksanaan pembinaan, pengawasan dan penerapan hukum belum bisa optimal. Kurangnya deteksi dini dan koordinasi antara aparat di wilayah dengan Dinas Teknis dan Satpol PP, sehingga seringkali pedagang kaki lima baru ditertibkan ketika sudah berdiri lama dan menjamur.

### 3. Relokasi tempat jualan PKL yang tidak strategis dan memadai

Pada saat Pemerintah ingin melakukan penataan bagi para pedagang kaki lima, para pedagang kaki lima seringkali menuntut diberi lokasi yang strategis. Pada umumnya pedagang kaki lima tidak mau dipindah ke lokasi yang dianggap tidak menguntungkan bagi usahanya, padahal lokasi-lokasi yang disediakan Pemerintah biasanya merupakan lahan yang tidak strategis bahkan jauh dari keramaian, sehingga para pedagang kaki lima menolak untuk dipindah.

### 4. Faktor Ekonomi PKL

Banyak pedagang kaki lima yang berjualan disebabkan faktor ekonomi. Mereka terpaksa berjualan di tempat-tempat terlarang karena untuk membeli atau bahkan menyewa lahan yang resmi mereka tidak mampu, oleh karenanya mereka berjualan di tempat yang seadanya yang penting dapat memperoleh hasil untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Para PKL ini kebanyakan bergerak di sektor makanan yang tidak membutuhkan modal besar dan tempat luas. Para PKL ini berjualan dengan modal seadanya, yang penting dapat memperoleh penghasilan meskipun kecil.

**I. Upaya-Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk Mengatasi Kendala-Kendala yang Timbul dalam Pelaksanaan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Semarang**

Sebagaimana telah diuraikan di muka bahwa dalam penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang, terdapat beberapa kendala yang dihadapi. Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut, Pemerintah Kota Semarang perlu melakukan upaya-upaya sebagai berikut :

1. Memberikan penyuluhan dan pembinaan terhadap para PKL.

Pemerintah melalui perangkat kecamatan dan kelurahan telah berupaya melakukan penyuluhan dan sosialisasi peraturan daerah dengan mengundang para pedagang kaki lima di wilayah masing-masing. Para pedagang kaki lima diberikan pengarahan seputar penggunaan lahan untuk jualan dan mensosialisasikan peraturan daerah mengenai pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima, yaitu Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima dan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang. Pemerintah Kota Semarang di samping mengadakan penyuluhan dan sosialisasi juga memberikan edaran dan peringatan baik

lisan maupun tertulis untuk mentaati ketentuan hukum yang ada. Pemerintah Kelurahan dan Kecamatan berupaya memberikan surat edaran kepada para pedagang kaki lima yang berada di wilayah kerjanya yang intinya memberitahukan kepada para pedagang kaki lima bahwa mereka boleh berjualan di lokasi tersebut asalkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Apabila surat edaran yang dikirimkan belum mendapatkan respon yang positif dari para pedagang kaki lima, langkah selanjutnya adalah memberikan peringatan kepada para pedagang kaki lima yang dianggap melanggar ketentuan sebagaimana telah diinformasikan sebelumnya. Peringatan dilakukan secara baik lisan maupun tertulis kepada pedagang kaki lima.

2. Meningkatkan pengawasan dengan mengadakan penertiban secara bertingkat dari tingkat kelurahan, kecamatan maupun tingkat Kota (operasi yustisi)

Dalam rangka melakukan penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima serta menindaklanjuti Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang, pemerintah Kota Semarang melakukan penertiban terhadap pedagang kaki lima yang dianggap melanggar ketentuan melalui operasi yustisi. Operasi Yustisi biasanya dilakukan secara bertingkat mulai dari tingkat kelurahan, kecamatan hingga kota yang dikoordinasikan dengan satuan polisi pamongpraja setempat. Operasi yang dilakukan dimaksudkan untuk

memberikan kesadaran bagi pedagang kaki lima agar dalam menjalankan usahanya senantiasa mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada khususnya Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima serta Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang

3. Mengupayakan lokasi/lahan baru bagi pedagang kaki lima yang belum mendapatkan tempat usaha

Salah satu hal yang sangat penting dan mendesak untuk dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang adalah menyediakan lahan bagi para pedagang kaki lima yang saat ini tumbuh dan berkembang secara pesat. Dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap pedagang kaki lima, pemerintah berupaya menyediakan lahan sementara bagi pedagang kaki lima, seperti lokasi PKL di pasar waru yang diperuntukkan pedagang kaki lima pindahan jalan Citarum dan sekitarnya, rehabilitasi bangunan kios PKL Kokroso, relokasi PKL jalan Pahlawan dan Simpang lima di Sepanjang Stadion Diponegoro dan kawasan Taman keluarga Berencana jalan Menteri Soepeno, serta merencanakan relokasi PKL ke wilayah Gunungpati.

4. Memberikan pelatihan dan bantuan modal bagi PKL

Dalam rangka meningkatkan ekonomi keluarga, pemerintah telah melaksanakan program pelatihan dan bantuan modal bagi PKL melalui kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Koperasi dan UMKM Kota Semarang,

melalui Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi maupun melalui program PNPM Perkotaan. di masing-masing kelurahan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **J. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya mengenai Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Semarang Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang, dapat disimpulkan :

6. Penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Semarang dipusatkan pada wilayah Pengembangan II (Zona Pusat Perdagangan), yaitu di tengah kota yang dekat dengan pusat prasarana dan sarana transportasi. Jumlah Pedagang kaki lima yang ada di Kota Semarang yang tercatat pada tahun 2009 sebanyak 11.414 PKL. Dari 11.414 PKL tersebut sebanyak 7.419 PKL berada di lokasi sesuai SK Walikota, sedangkan sisanya sebanyak 3.995 PKL berada di luar lokasi yang ditentukan. Ditinjau dari aspek tata ruang, penempatan lokasi PKL sesuai dengan peruntukannya sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang Tahun 2000 – 2010. Lokasi untuk pedagang kaki lima disediakan sesuai dengan klasifikasinya, yaitu Lokasi PKL Progo terletak di perempatan Jalan Patimura dan Jalan Citarum, Lokasi PKL Kokrosono terletak di jalan Kokrosono, Lokasi PKL Pasar Waru terletak di Jalan Kaligawe, lokasi sementara PKL Onta terletak di jalan Onta sepanjang DAS Banjir Kanal Timur, serta lokasi kuliner Taman

keluarga Berencana. Penetapan lahan atau lokasi bagi pedagang kaki lima belum mencerminkan kebijakan publik yang bersifat komprehensif terarah dan terpadu. Kebijakan Pemerintah yang tertuang dalam Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16/tahun 2001 baru sebatas pemecahan masalah (*problem solving*) yang bersifat sementara dan antisipatif semata.

7. Kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang, yaitu rendahnya kesadaran hukum PKL dalam mematuhi Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang, lemahnya pengawasan oleh Aparat Penegak Perda Kota Semarang karena kurangnya kuantitas sumber daya insani dan sarana prasarana yang ada, relokasi tempat jualan PKL yang tidak strategis dan memadai, sehingga pedagang kaki lima tidak mau dipindah ke lokasi yang dianggap tidak menguntungkan bagi usahanya, faktor Ekonomi PKL yang terpaksa berjualan di tempat-tempat terlarang karena untuk membeli atau bahkan menyewa lahan yang resmi mereka tidak mampu.
8. Upaya-Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang, yaitu memberikan penyuluhan dan pembinaan terhadap para PKL seputar penggunaan lahan untuk jualan dan mensosialisasikan peraturan daerah mengenai pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima, yaitu Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima dan Surat

Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang, memberikan edaran dan peringatan baik lisan maupun tertulis untuk mentaati ketentuan hukum yang ada, mengadakan penertiban secara bertingkat dari tingkat kelurahan, kecamatan maupun tingkat Kota (operasi yustisi) dalam rangka melakukan penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima serta menindaklanjuti Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang, serta mengupayakan lokasi/lahan baru bagi pedagang kaki lima yang belum mendapatkan tempat usaha

#### **K. Saran**

Mengingat dalam penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Semarang terdapat beberapa kendala, sehingga menunjukkan masih lemahnya pelaksanaan penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang, sehingga perlu bagi pemerintah Kota Semarang untuk mengeluarkan kebijakan yang lebih komprehensif dalam mengatasi masalah PKL sebagai berikut :

1. Memperbarui Perda tentang PKL



2. Menyediakan lahan untuk PKL dalam bentuk cluster-cluster sesuai jenis usaha secara terintegral seperti halnya pasar tradisional
3. Meningkatkan pengawasan dan penegakan perda
4. Memberikan pelatihan kepada para PKL dalam rangka untuk meningkatkan usahanya, sehingga di masa mendatang mereka tidak lagi menjalankan usaha sebagai PKL tetapi meningkat jadi UMKM

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Bagir Manan, 1995, **Politik Perundang-Undangan, Bahan Kuliah Politik Hukum**, Pasca Sarjana Program Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, Jakarta, hal.7-8 (tidak diterbitkan).
- \_\_\_\_\_, 1999, **Politik Hukum Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan di Indonesia**, Tesis, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta
- Bambang Sunggono, 1997, **Metodologi Penelitian Hukum**, Rajawali Press, Jakarta
- B. Restu Cipto Handoyo, 1995, **Aspek-Aspek Hukum Administrasi Negara dalam Penataan Ruang**, Yogyakarta :Atmajaya
- Depdikbud, 1990, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta
- Eko Budhardjo, 1997, **Penataan Ruang Kota**, Alumni, Bandung
- Hanif Nurcholis, 2005, **Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah**, Grasindo, Jakarta
- Irawan dan M. Suparmoko, 1992, **Ekonomika Pembangunan**, BPFE UGM, Yogyakarta
- Media Semarang, 2002, **Simalakama Penataan PKL**, edisi April
- Muchsin dan Fadillah Putra, 2002, **Hukum dan Kebijakan Publik**, Averroes Press, Jakarta
- Mustopadidaja, 1992, **Studi Kebijaksanaan, Perkembangan dan Penerapan dalam rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan**, LP-FEUI, Jakarta
- Oberlin Silalahi, **Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara**, Yogyakarta : Liberty, 1989
- Sarastri Wilonoyudho, 2000, **Menata Pedagang Kaki Lima**, artikel wacana mahasiswa Suara Merdeka, tanggal 3 Oktober
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, **Penelitian Hukum Normatif**, Suatu Tinjauan Singkat, : Raja Grafindo Perkasa, Jakarta

Solichin Abdul Wahab, 1991, **Analisis Kebijakan dan Formulasi ke Implementasi**, Bumi Aksara, Jakarta

Thomas Barclay and Scot Birkland, 1998, *Law, Policy Making and the Policy Closing the Gaps*, Policy Studies Journal vol 26 no 2

Tugu Muda, 2001, **Perlunya Penataan PKL**, Edisi nomor 153

### **Peraturan perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang Tahun 2000 – 2010

Surat Keputusan Walikota Nomor 511.3/16 tahun 2001 tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang.

Surat Walikota Semarang Nomor 511.3/2558 tentang Wewenang Penandatanganan Izin Tempat Usaha PKL.

Surat Edaran Walikota Semarang Nomor 200/2019 tanggal 24 Mei 2002 Perihal Larangan Pendirian PKL.

### **Internet**

<http://semarang.go.id/cms> - [semarangkota.go.id](http://semarangkota.go.id), Berdayakan PKL Wujudkan Semarang ATLAS,

