

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah**

##### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Definisi Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>3</sup>

##### **2. Azas-Azas Pelaksanaan Pemerintah Daerah**

Dalam melaksanakan pemerintah daerah dikenal dengan tiga prosedut atau azas penting yaitu :<sup>4</sup>

- a. Azas Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah, sehingga menjadi urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah tersebut, baik

---

<sup>3</sup>R.I., Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang “Pemerintah Daerah”, Bab I Pasal 1, ayat 2.

<sup>4</sup> Munir Sirojul, 2013, Hukum Pemerintah Daerah Di Indonesia, Yogyakarta , Genta Publishing, hlm 102-109.

mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaan. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.

- b. Azas Dekonsentrasi dalam pelaksanaan asas ini pendelegasian wewenang hanya bersifat menjelaskan atau melaksanakan aturan-aturan atau keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak terbentuk peraturan dan tidak dapat berprakarsa untuk menciptakan peraturan atau membuat pendelegasian yang dilakukan dalam dekonsentrasi adalah berlangsungnya antara petugas perorangan pusat di pemerintah pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintah daerah.
- c. Azas Tugas Pembantuan (*Medebewind*) dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di samping pengertian otonomi dijumpai pula istilah "*medebewind*" atau yang bisa disebut dengan "tugas pembantuan" yang mengandung arti bahwa kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini merupakan tugas dilaksanakan sendiri (*zelfuit 8eering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir berada pada pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.

### 3. Pembagian Urusan Pemerintah

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat (pemerintah); urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh

pemerintah daerah provinsi; urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.<sup>5</sup>

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, meliputi:<sup>6</sup>

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional;
- f. Agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebahagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan penyelenggaraan urusan pemerintahan seperti di atas, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintah kepada gubernur selaku wakil pemerintahan, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asa tugas pembantuan.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Sunarno Siswanto, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Makassar, *Sinar Grafika*, hlm 34-35.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm 35.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm 35.

#### 4. Penyelenggaraan Pemerintah

Kedaulatan yang terdapat dalam Negara kesatuan tidak dapat dibagi-bagi, bentuk pemerintah desentralisasi dalam Negara kesatuan adalah sebagai usaha mewujudkan pemerintah demokrasi, di mana pemerintah daerah dijalankan secara efektif, guna pemberdayaan kemashlahatan rakyat.<sup>8</sup>

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintah daerah meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintah (*zelfbestuur*) yang di emban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat. Negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada Negara Kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara adalah pemerintah pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Pengaturan pelaksana kekuasaan Negara mempunyai dua bentuk, yaitu dipusatkan atau dipancarkan. Jika kekuasaan Negara dipusatkan maka sentralisasi demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan Negara dipancarkan terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan

---

<sup>8</sup>Barama M., "Pelaksanaan Pemerintah Daerah", *Jurnal Hukum Unsrat* Vol. 22 No. 5 Januari, 2016, hlm 29-30.

pemerintah dijumpai arus balik yang kuat ke sentralistik yang disebabkan faktor-faktor tertentu.<sup>9</sup>

Kekuasaan pemerintah pusat tidak terganggu dengan adanya kewenangan pada daerah otonom yang diberikan otonomi yang luas dan tidak bermakna untuk mengurangi kekuasaan pemerintah pusat. Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah daerah. Hubungan pusat dengan daerah di mana suatu Negara kesatuan yang *gedecentraliseerd*, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah serta menyerahkan sebagian dari kewenangan kepada daerah.<sup>10</sup>

##### 5. Pengertian Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah secara etimologis berasal dari Bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos* yang artinya aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi adalah mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Otonomi berasal dari perkataan *autonomy* (Inggris), *auto* artinya sendiri dan *nomy* sama artinya dengan *nomos* yang berarti aturan

---

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm 29-30.

<sup>10</sup>*Ibid*, hlm 29-30.

atau Undang- Undang. Jadi *autonomy* adalah mengatur diri sendiri<sup>11</sup>. Sementara itu Hardian, mengemukakan bahwa konsep dasar dari otonomi daerah adalah memberikan wewenang kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing sesuai dengan apa yang mereka kehendaki dan mereka butuhkan, dan pemerintah pusat akan membantu dan memelihara kegiatan- kegiatan yang tidak mungkin dilaksanakan daerah<sup>12</sup>.

Menurut David Held, otonomi secara substansial mengandung pengertian<sup>13</sup>:

Kemampuan manusia untuk melakukan pertimbangan secara sadar-diri, melakukan perenungan-diri dan melakukan penentuan-diri, yang mana otonomi di dalamnya mencakup kemampuan untuk berunding, mempertimbangkan, memilih dan melakukan (atau) mungkin tidak melakukan tindakan yang berbeda baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan public, dengan mengecamkan kebaikan demokrasi. Istilah otonomi daerah juga dapat dimaknai sebagai kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah terwujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan Daerah", Nusamedia, Jakarta, 2009, hlm 83.

<sup>12</sup> Hardian, "Otonomi Daerah Sebuah Solusi atau Menambah Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam", Makalah Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor, 2004, hlm 1.

<sup>13</sup> David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004, hlm 180-181.

<sup>14</sup> Ateng Sjafrudin, "*Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*", Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm 5.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mnegurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Peraturan Perundang- Undangan. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintah yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbesturr* (pemerintahan sendiri)<sup>15</sup>. Pemaknaan otonomi ini dalam ilmu administrasi publik daerah yang memerintah sendiri atau daerah otonom (*local self government*).

Dengan demikian otonomi daerah dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/ daerah masyarakat itu sendiri. Pengertian lebih luas dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada waktu suatu wilayah/ daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/ daerah masyarkat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik dan pengaturan pertimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya<sup>16</sup>. Lebih lanjut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan Perundang- Undangan yang berlaku.

---

<sup>15</sup> Agussalim Andi Gajong, “*Pemerintahan Daerah*”.., OP.Cit., hlm, 108-109

<sup>16</sup> Lukman Santoso Az, 2015, “*Hukum Pemerintahan Daerah*”, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 74.

Sementara itu dalam Undang- Undang No 22 Tahun 1999 mendefinisikan otonomi daerah sebagai wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Peraturan Perundang- Undangan setelah direvisi kembali Undang- Undang No 22 Tahun 1999 berganti menjadi Undang- Undang No 32 Tahun 2004 yang menyatakan otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peundang- Undangan<sup>17</sup>. Dari berbagai rumusan otonomi daerah dalam Undang- Undang yang pernah berlaku, otonomi daerah memiliki makna korelatif sebagai kewenangan dan kemandirian daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Konsep otonomi, menurut Ismail Sunny sebagai mana dikutip Ni' matul Huda, ada lima tingkatan, yaitu<sup>18</sup>:

- a. Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui Undang- Undang No 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal;

---

<sup>17</sup> Lihat Pasal 1 ayat (5) Undang- Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>18</sup> Ni' matul Huda, Otonomi Daerah..., Op. Cit., hlm 87-88.

- b. Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perimbangan diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan pemerintah pusat;
- c. Negara *quasi* federal dengan provinsi atas kebaikan pemerintah pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintah pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan- keputusan yang ditetapkan oleh daerah- daerah bagian. Karenanya negara model begini disebut juga negara federal semu;
- d. Negara federal dengan pemerintah federal, seperti negara Amerika Serikat, Australia, Kanada dan Swiss;
- e. Negara konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* negara- negara anggota konfederasi atau negara- negara anggota *commonwealth*.

Manfaat Otonomi Daerah, menurut Shabbir Cheema dan Rondinelli, sebagai mana dikutip Dadang Solihin<sup>19</sup>, yaitu:

- a. Perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen;

---

<sup>19</sup> Dadang Soihin. dkk, " Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm 11.

- b. Memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat;
- c. Perumusan kebijaksanaan dari pemerintah akan lebih realistik;
- d. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah- daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana sering kali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

Menurut Logemann, otonomi berarti pemerintah untuk mengurus sendiri rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri (*vrije beweging*) bagi satuan- satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat di pergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum<sup>20</sup>. Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraan ditentukan dalam batas- batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishouding*) otonomi daerah yang diadopsi<sup>21</sup>.

Sebagaimana dijelaskan R. Tresna, Bagir Manan dan Moh Mahfud, bahwa terdapat beberapa sistem rumah tangga daerah, yaitu:

---

<sup>20</sup> E. Utrecht, “*Pengantar Hukum Administrasi Otonomi Daerah*” 1903- 1978, Djabatan, Jakarta, 1960, hlm 15-16.

<sup>21</sup> Ni'matul Hudan, *Hukum Pemerintah*, Op.Cit, hm 84.

- a. Sistem rumah tangga formal;
- b. Sistem rumah tangga material;
- c. Sistem rumah tangga nyata/ riil

Namun selain ketiga sistem rumah tangga tersebut, menurut Josef Riwo Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Pembentukan Peraturan Daerah**

### **1. Pengertian Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur Atau Bupati/Wali Kota). Peraturan Daerah terdiri atas: Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota . Di Provinsi Aceh, Peraturan Daerah dikenal dengan istilah Qanun. Sementara di Provinsi Papua, dikenal istilah Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi.

Pengertian peraturan daerah provinsi dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. pengertian peraturan daerah kabupaten/kota disebutkan pula dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang isinya “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

2. Pembentukan Peraturan Daerah menurut UU Nomor 12 Tahun 2011  
Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang -  
undangan :
  - a. Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
  - b. Pasal 1 ayat (2) menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan
  - c. Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundangundangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Pembentukan perundang-undangan harus sesuai dengan Undang-undang yang berlaku dan setiap daerah mempunyai produk hukum tersendiri yang di sesuaikan dengan kondisi masing-masing Daerah.

Ada 8 prinsip yang diungkapkan oleh Rival G Ahmad mengenai optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda<sup>22</sup>, yaitu:

- a. Adanya kewajiban publikasi yang efektif;
- b. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, debas dan aksesabel;
- c. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan;
- d. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan RUU selain anggota DPRD dan Pemerintah;
- e. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesabel seperti naskah akademik dan Raperda;
- f. Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan perda tidak dilakukan secara partisipatif;
- g. Ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Raperda dan diseminasi perda yang telah dilaksanakan;
- h. Ada pertanggung jawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan peraturan daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi

---

<sup>22</sup> Iza Rusmesten RS, "Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Dinamika Hukum*, I, Januari, 2012, hlm. 11.

Terdapat beberapa prinsip dasar dalam proses penyusunan perda yaitu<sup>23</sup>:

a. Transparansi/keterbukaan

Proses yang transparan memberikan kepada masyarakat adalah informasi tentang akan ditetapkan suatu kebijakan, dan peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah.

b. Partisipasi

Partisipasi dapat menciptakan komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah, dan keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu.

Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pembentukan Perda Kabupaten/Kota dilakukan dengan cara :

- a. Membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan

---

<sup>23</sup> Yusdianto, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, II, Mei-Agustus 2012, hlm. 9.

- c. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang di sampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang di sampaikan Bupati/ Walikota di gunakan sebagai bahan untuk di persandingkan. Rancangan Perda yang telah di setuju bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk di tetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 ( tujuh ) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda di tetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 ( tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut di setuju bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak di tetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu 30 ( tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah

### 3. Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan<sup>24</sup>:

---

<sup>24</sup> NN, Menulis Referensi dari internet, 12 April 2018, <http://manado.tribunnews.com/2013/08/16/tahapan-pembentukan-peraturan-daerah,> (23.30).

a. Perencanaan

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD Provinsi. Kriteria skala prioritas penyusunan daftar rancangan peraturan daerah dalam Prolegda didasarkan pada:

- 1) Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 2) Rencana pembangunan daerah;
- 3) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- 4) Aspirasi masyarakat daerah.

b. Penyusunan

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah

Provinsi sebagaimana dimaksud disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:

- 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- 2) Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
- 3) Perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya sebatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur atau Bupati dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sedangkan yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan

Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

a. Pembahasan.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan, yang dilakukan dalam rapat: komisi, panitia, alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, dan paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Ranperda diatur dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Ketentuan mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah diatur dengan Peraturan DPRD.

b. Pengesahan atau Penetapan.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Ranperda tersebut dilakukan paling lama 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Ranperda tersebut ditetapkan oleh

Kepala Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dan dalam jangka waktu paling lama 30 hari sejak Ranperda disetujui bersama. Dalam jangka waktu 30 hari Kepala Daerah tidak menandatangani Ranperda yang sudah disetujui bersama, maka Ranperda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

c. Pengundangan

Peraturan Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) diundangkan dalam Lembaran Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

d. Penyebarluasan.

Penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Propemperda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan

Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.<sup>25</sup>

### **C. Tinjauan Umum tentang Pedagang Kaki Lima**

Istilah Pedagang kaki lima pada awalnya berasal dari pembuatan trotoar oleh Belanda yang pada saat itu luasnya 1,5 meter(lima meter) pendapat lain menurut William Liddle seorang tokoh indonesia ,menyebutkan bahwa aturan trotoar lima kaki justru dari bahasa inggris five foot (lima kaki).<sup>26</sup> Pedagang kaki lima adalah orang yang melakukan usaha produktif

---

<sup>25</sup> *ibid.*

<sup>26</sup> Gilang Permadi 2007, " Pedagangkaki lima: Riwayatmu Dulu, Nasibmu", Jakarta, Yudhistira, hlm3.

dengan menghasilkan suatu barang tertentu atau melakukan usaha jasa perdagangan baik barang- barang baru maupun bekas dengan menggunakan tempat di trotoar jalan ataupun tepi jalan atau di jalan itu sendiri tanpa mendapat izin secara formal. Wiego (*women in informal employment globalizing and organizing*) dalam papernya *A Policy Resnponse to the informal Economy, Addressing informality, reducing poverty* pada tahun 2009 menyatakan bahwa terdapat beberapa paradigma terhadap pedagang kaki lima antara lain:

- a. Sektor informal adalah ekonomi tradisional yang akan mati dengan pertumbuhan industry modern. Produktivitas hanya marginal;
- b. Keberadaannya terpisah dari ekonomi formal;
- c. Mencerminkan surplus tenaga kerja;
- d. Sebagian besar sektor ini adalah pengusaha bisnis illegal atau tidak terdaftar untuk menghindari regulasi dan pajak;
- e. Pekerjaan pada ekonomi informal sebagian besar terdiri dari aktivitas untuk bertahan hidup dengan demikian bukan menjadi subyek kebijakan ekonomi;
- f. Terutama terdiri dari usaha tidak terdaftar, pedagangjalanan dan produsen skala sangat kecil;
- g. Tidak teregulasi;
- h. Karena tidak teregulasi dan tidak kena pajak sebagian yang bekerja pada sektor informal adalah tidak sejahtera;
- i. Tidak berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi.

Adapun penataan pedagang kaki lima menurut Mc Gee dan Yeung (1977:76) sebagai berikut: pola ruang aktivitas pedagang kaki lima sangat dipengaruhi oleh aktivitas sektor informal dalam menjaring konsumennya. Lokasi pedagang kaki lima sangat dipengaruhi oleh hubungan langsung dan tidak langsung dengan berbagai kegiatan formal dan kegiatan informal atau hubungan pedagang kaki lima dengan konsumennya. Maka harus mengenal aktivitas pedagang kaki lima melalui pola penyebaran, pemanfaatan ruang berdasarkan waktu berdagang dan jenis dagangannya serta sarana berdagang<sup>27</sup>.

Komponen penataan ruang sektor informal antara lain:

#### 1. Lokasi

Berdasarkan hasil studi oleh Ir. Goenadi Malang Joedo (1997:6-3), penentuan lokasi yang diminati oleh sektor informal atau pedagang kaki lima adalah sebagai berikut<sup>28</sup>:

- a. Terdapat akumulasi orang yang melakukan kegiatan bersama-sama pada waktu yang sama;
- b. Berada pada kawasan tertentu yang merupakan pusat-pusat kegiatan perekonomian kota dan pusat non ekonomi perkotaan, tetapi sering dikunjungi dalam jumlah banyak;

---

<sup>27</sup> Mc Gee, T.G and Yeung, Y.M Hawkers in South East Asian Cities: Planning For The Bazaar Economy, International Development Research Centre, Ottawa, Canada, 1977, hlm76.

<sup>28</sup> Widjajanti Retno, "Penataan Fisik Kegiatan Pedagangkaki lima, Program Megister Perencanaan Wilayah dan Kota Intitut Teknologi Bandung, Vol.30. No. 3 Tahun 2009.

- c. Mempunyai kemudahan untuk terjadi hubungan antara pedagang kaki lima dengan pembeli, walaupun dilakukan dalam relative sempit;
- d. Tidak memerlukan kesediaan fasilitas dan utilitas pelayanan umum.

2. Waktu berdagang.

Menurut Mc Gee dan Yeung (1977:76) dari penelitian di kota-kota di Asia Tenggara menunjukkan bahwa pola aktivitas pedagang kaki lima menyesuaikan waktu kehidupan masyarakat sehari-hari. Penentuan waktu kegiatan pedagang kaki lima didasarkan pada perilaku kegiatan formal. Dimana berlaku kegiatan kedua cenderung sejalan, walaupun pada saat tertentu kaitan aktivitas keduanya lemah atau tidak ada hubungan langsung antara keduanya<sup>29</sup>.

3. Sarana fisik perdagangan dan jenis perdagangan.

a. Jenis dagangan:

- 1) Makanan dan minuman;
- 2) Pakaian, tekstil, mainan anak, kelontongan;
- 3) Buah-buahan;
- 4) Rokok, obat-obatan;
- 5) Majalah, koran dan buku-buku bacaan;
- 6) Pembuat kunci, reparasi jam, tukang gravier, stempel, cap dan pigura.

b. Sarana fisik perdagangan pedagang kaki lima.

---

<sup>29</sup> *Ibid, hlm 10.*

Sarana fisik pedagang kaki lima dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- 1) Pikulan keranjang, bentuk sarana ini digunakan oleh pedagang yang keliling atau menetap. Bentuk ini dimaksudkan agar barang dagangan mudah untuk dibawa berpindah-pindah tempat;
- 2) Gelaran, alas, pedagang menjajakan barang dagangannya di atas kain, tikar dan lain-lain. Bentuk sarana ini dikategorikan pedagang kaki lima yang semi menetap;
- 3) Jongkok, meja, bentuk sarana berdagang yang menggunakan meja, jongkok dan beratap atau tidak beratap. Sarana ini dikategorikan jenis pedagang kaki lima tetap;
- 4) Gerobak, kreta dorong, bentuk sarana terdapat dua jenis, yaitu beratap dan tidak beratap. Sarana ini dikategorikan jenis pedagang kaki lima yang menetap dan tidak menetap. Biasanya untuk menjajakan makanan dan minuman, rokok;
- 5) Warung semi permanen terdiri dari beberapa gerobak yang diatur berderet yang dilengkapi meja-meja dan bangku-bangku panjang. Bentuk sarana ini beratap dari bahan terpal atau plastik yang tidak tembus air. Pedagang kaki lima ini dikategorikan sebagai pedagang kaki lima menetap dan biasanya berjualan makanan dan minuman.

Masing-masing jenis dan bentuk sarana berdagang memiliki ukuran yang berbeda-beda, sehingga ukuran ruang yang diperlukan berbeda. Besaran ruang mempengaruhi dalam pengaturan dan penataan ruang untuk pedagang kaki lima.