

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEDAGANG KAKI LIMA DAN KONTRIBUSINYA  
TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH  
DI KOTA BINJAI**

**Irfan Ferial Lubis<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Wiraswata

<sup>1</sup>[irfanferial@yahoo.co.id](mailto:irfanferial@yahoo.co.id)

**ABSTRAK**

Binjai merupakan sebuah kota yang menerapkan prinsip otonomi daerah. Sebagai sebuah kota yang menerapkan prinsip otonomi daerah, Binjai perlu mengembangkan potensi lain yang diharapkan menjadi pembiayaan pemberdayaan daerah. Salah satunya adalah pedagang kaki lima yang memberikan kontribusi melalui retribusi yang berguna untuk penguatan otonomi daerah di Kota Binjai. Namun, masalah perlindungan hukum terhadap pedagang kaki lima masih lemah. Permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah: 1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pedagang kaki lima di Kota Binjai. 2. Apakah pemberian izin usaha berjualan bagi pedagang kaki lima memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Binjai. 3. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Binjai untuk mengoptimalkan penerimaan retribusi pasar dari Pedagang Kaki Lima. Perlindungan hukum yang diberikan kepada pedagang kaki lima pada dasarnya sudah diberikan oleh pemerintah Kota Binjai. Pemberian izin tempat berjualan ternyata meningkatkan kontribusi melalui retribusi. Upaya yang dilakukan pemerintah Kota Binjai melalui beberapa regulasi yang pro kepada pedagang kaki lima.

Kata Kunci : *Perlindungan Hukum, Pedagang Kaki Lima, Pendapatan Asli Daerah*

**ABSTRACT**

*Binjai is a city which applies the principle of local autonomy. As a city which applies the principle of local autonomy, Binjai needs to develop another potential which is expected to become financing of local empowerment. One of the potentials is street vendor which gives contribution through a levy that is useful to support the strengthening of local autonomy in Binjai City. However, the problem of legal protection for street vendor is still weak. The problem which is solved in this research such as: 1. how does the legal protection for the street vendors in Binjai City. 2. Does giving the permit for street vendors give contribution to revenue of Binjai City 3. How does the effort which is done by the state government of Binjai City to optimize the levy acceptance from street vendors. The legal protection which is given for street vendors actually has been given by the government of Binjai City. Giving the permit of place actually increases contribution through levy. The effort which is done by the government of Binjai City through some pro regulations for street vendors.*

*Keywords: Legal Protection, Street Vendor, Local Revenue*

**I. Pendahuluan**

Era reformasi yang telah terjadi di Indonesia ternyata membawa dampak positif bagi daerah, dimana selama ini dominasi pusat terhadap daerah itu begitu kuat sehingga menimbulkan ketimpangan di bidang perekonomian antar daerah. Hal ini menyebabkan tuntutan daerah untuk mengarahkan sistem sentralistik kepada

sistim desentralisasi menuju otonomi daerah semakin kuat. Sejak diberlakukan era otonomi daerah, gema otonomi daerah semakin gencar dilakukan baik merupakan retorika elit politik maupun para pelaksana pemerintahan daerah yang tidak sabar untuk melakukan kebijakan tersebut.

Berkaitan dengan prinsip otonomi daerah bahwa penyelenggaraan

pemerintahan dan pembangunan secara bertahap akan lebih baik dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di wilayahnya sebagaimana yang dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Otonomi daerah sebagai realisasi dari sistem desentralisasi bukan semata merupakan pemencaran wewenang atau penyerahan urusan pemerintahan namun juga berarti pembagian kekuasaan (*division of power*) untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan Negara dalam hubungan pusat dan daerah.<sup>1</sup> Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah untuk bersama-sama meningkatkan kesejahteraan serta mencegah terjadinya kesenjangan antar daerah, dan daerah juga harus mampu menjalin hubungan yang serasi dengan pemerintah pusat agar terpelihara, terjaga keutuhan wilayah dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

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

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

Kota Binjai merupakan salah satu kota yang terletak di Provinsi Sumatera Utara merupakan salah satu kota yang menerapkan prinsip otonomi daerah di dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Sebagai kota yang memiliki keterbatasan sumber daya alam, Kota Binjai harus menggali potensi-potensi lain yang ada di daerahnya agar dapat memberikan kontribusi yang besar dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan.

Potensi-potensi daerah yang dapat dikembangkan oleh pemerintah Kota Binjai antara lain dari sektor perdagangan. Salah satu sektor perdagangan yang dapat menyumbang pendapatan daerah adalah pedagang kaki lima. Pedagang kaki lima merupakan salah satu bentuk usaha informal yang bernilai bagi pemasukan dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pedagang kaki lima sebagai sektor informal sangat menarik karena kemandiriannya dalam menciptakan lapangan kerja dan menyediakan barang/jasa murah serta reputasinya sebagai katup pengaman yang dapat mencegah merajalelanya pengangguran dan keresahan sosial. Disamping itu, sektor informal sangat menarik karena dapat memberikan gambaran secara menyeluruh tentang kecenderungan sosial ekonomi kepada penentu kebijakan.<sup>2</sup>

Pedagang kaki lima merupakan salah satu bentuk usaha informal memberikan kontribusi yang besar bagi daerah yaitu retribusi yang berguna untuk mendukung penguatan ekonomi Kota Binjai. Kontribusi berupa retribusi yang cukup besar diketahui dari terpenuhinya target yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Binjai.

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UU 1945*, (Bandung: Disertasi, 1990), halaman 60

<sup>2</sup> Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, (Jakarta: Grafiti, 1997), halaman 1

Pedagang kaki lima telah memberikan kontribusi yang cukup besar bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Akan tetapi, pada kenyataannya pelayanan kepada pedagang kaki lima belum memadai karena tidak adanya perlindungan hukum dan status keberadaan terhadap para pedagang kaki lima tersebut.

Pedagang kaki lima yang ada di kawasan Kota Binjai, meskipun sudah tertata dengan rapi tetapi masih mengganggu lalu lintas jalan raya tersebut. Hal tersebut dikarenakan pedagang kaki lima tersebut menggunakan pinggir jalan untuk menggelar dagangannya, padahal pinggir jalan itu dibuat untuk pejalan kaki maka pejalan kaki menggunakan sebagian jalan raya untuk berjalan, hal inilah yang membuat kemacetan sehingga menjadi inilah alasan mengapa pedagang kaki lima sering digusur.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam tulisan ini antara lain : 1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pedagang kaki lima di Kota Binjai. 2. Apakah pemberian izin usaha berjualan bagi pedagang kaki lima memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Binjai. 3. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Binjai untuk mengoptimalkan penerimaan retribusi pasar dari Pedagang Kaki Lima.

## II. Perlindungan Hukum Terhadap Pedagang Kaki Lima di Kota Binjai

Perlindungan hukum bagi pedagang kaki lima sesuai dengan teori keadilan John Rawls dikembangkan dari dua ide fundamental yaitu masyarakat sebagai sistem kerja sama sosial yang berkesinambungan dari satu generasi ke generasi berikutnya dan manusia sebagai makhluk moral. Menurut Rawls, suatu konsepsi keadilan sosial harus dipandang sebagai instansi pertama, standar dari mana aspek distributif struktur dasar masyarakat dinilai. Konsepsi seperti itu haruslah menetapkan cara menempatkan hak-hak dan kewajiban di dalam lembaga-lembaga dasar masyarakat, serta caranya menetapkan pendistribusian yang pas berbagai nikmat dan beban dari kerja sama sosial. Pandangan

ini dituangkan Rawls dalam konsepsi umum keadilan intuitif berikut:

“Semua nikmat primer kemerdekaan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan, dan dasar-dasar kehormatan diri harus dibagikan secara sama (*equally*), pembagian tak sama (*unequal*) sebagian atau seluruh nikmat tersebut hanya apabila menguntungkan semua pihak”.<sup>3</sup>

Konsep umum di atas menampilkan unsur-unsur pokok keadilan sosial bahwa (1) prinsip pokok keadilan sosial adalah *equality* atau kesamaan; yaitu: (2) kesamaan dalam distribusi; atas (3) nikmat-nikmat primer (*primary goods*); namun (4) ketidaksamaan (*inequalities*) dapat ditoleransi sejauh menguntungkan semua pihak. Dalam konsepsi umum ini, tampak bahwa teori keadilan Rawls mencakup dua sisi dari masalah keadilan: kesamaan (*equality*) dan ketidaksamaan (*inequality*). Di satu sisi, keadilan sosial adalah penerapan prinsip kesamaan dalam masalah distribusi nikmat-nikmat primer. Sementara di lain sisi, diakui, ketidaksamaan dapat ditoleransi sejauh hal itu menguntungkan semua, terutama golongan yang tertinggal.

Pada titik ini, konsepsi umum teori keadilan Rawls tampak sudah cukup gamblang. Namun demikian, kalau dicermati lebih dalam, masih terdapat beberapa persoalan yang masih mengambang. Misalnya, konsepsi tersebut belum menjelaskan sejauh apa batas-batas ketimpangan yang diperbolehkan itu. Seandainya dihadapkan pada pilihan antara kebebasan dan kemakmuran ekonomi, manakah yang harus diprioritaskan. Jika sebuah kota memberikan perlindungan hukum bagi semua pedagang, maka keputusan tersebut tentu menguntungkan semua (prinsip *equality*). Hanya saja, bukankah keputusan tersebut berakibat pada makin besarnya jumlah pedagang kaki lima. Menyadari persoalan-persoalan yang mungkin muncul ini, Rawls membuat rumusan yang lebih terperinci untuk menjabarkan teori keadilannya melalui apa

<sup>3</sup> John Rawls, *Teori Keadilan (terjemahan A Theory of Justice)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), halaman 2-3

yang ia sebut dengan konsepsi khusus keadilan.<sup>4</sup>

Menurut konsepsi khusus ini, Rawls mengemas semua nikmat-nikmat primer ke dalam cakupan dua prinsip pokok. Pertama, masalah yang terkait dengan kesamaan kemerdekaan dasar warga (*equal basic liberties*), yakni kemerdekaan politik (seperti hak pilih dan hak memasuki jabatan-jabatan publik) dan kebebasan serta hak yang sudah biasa dikenal sebagai hak-hak asasi manusia (kebebasan bekerja, berpikir, berpendapat dan berserikat, kemerdekaan hati nurani, bebas dari penahanan dan penangkapan sewenang-wenang sesuai dengan konsep *the rule of law*). Intinya, prinsip ini menegaskan bahwa warga dalam masyarakat berkeadilan sosial memiliki hak-hak fundamental (*basic rights*) yang sama. Kedua, masalah yang terkait dengan ketimpangan ekonomi dan kesempatan sosial. Prinsip kedua berusaha menegaskan bahwa sementara pembagian kesejahteraan dan pendapatan tidak harus sama, namun haruslah menguntungkan semua, sedangkan posisi kekuasaan dan jabatan-jabatan yang menentukan haruslah terbuka untuk semua.

Menurut konsepsi khusus teori keadilannya, Rawls mengikat kedua aspek tersebut dalam satu rumusan “dua prinsip keadilan” dimana prinsip pertama mendahului prinsip kedua dalam urutan leksikal. Artinya, urutan prinsip kesamaan kemerdekaan (*equal liberty*) sebagai prinsip pertama, mendahului prinsip pengaturan kesamaan ekonomi (*economic equality*) dan ketidaksetaraan sosial (*social inequality*). Ini disusun seperti urutan kata dalam kamus dan tidak boleh dibalik. Dengan kata lain, prinsip politik harus lebih dahulu daripada prinsip-prinsip ekonomi dan sosial. Prinsip kemerdekaan tidak bisa dinegosiasikan atau dikompromikan demi keuntungan-keuntungan ekonomi dan sosial yang lebih besar. Konsepsi khusus dimaksud sebagai berikut:

#### 1. Prinsip Pertama

Setiap orang memiliki hak sama sejauh yang dapat dicakup keseluruhan sistem kesamaan kemerdekaan fundamental yang setara bagi kemerdekaan semua warga yang lain.

#### 2. Prinsip Kedua

Ketidaksamaan sosial dan ekonomi ditata sedemikian rupa sehingga pertama paling menguntungkan bagi yang paling tertinggal dan kedua posisi-posisi dan jabatan-jabatan terbuka bagi semua di bawah syarat kesamaan kesempatan yang fair.

Konsep ‘prinsip perbedaan’ merupakan cara yang digunakan Rawls untuk menjustifikasi dan melegitimasi ketidaksetaraan distributif: kesamaan dalam distribusi nikmat-nikmat primer ekonomi dan sosial, dengan pengecualian hanya apabila menguntungkan semua pihak, khususnya golongan yang paling tertinggal.

Mengenai perlindungan hukum bagi pedagang kaki lima di Kota Binjai mengacu salah satunya pada Peraturan Walikota Binjai Nomor 511 tahun 2009 tentang Dispensasi Izin Lokasi Pedagang Kaki Lima di Kota Binjai. Dari uraian peraturan walikota tersebut diperoleh defenisi pedagang kaki lima adalah; penjual barang/jasa baik perorangan atau bersama-sama dengan peralatan bergerak maupun tidak bergerak yang dalam melakukan kegiatannya menggunakan daerah milik jalan atau fasilitas umum yang tidak diperuntukan bagi tempat usaha atau kegiatan ekonomi

Rincian mengenai penempatan pedagang kaki lima di Kota Binjai terdapat di dalam Peraturan Walikota Binjai Nomor 511 tahun 2009 tentang Dispensasi Izin Lokasi Pedagang Kaki Lima di Kota Binjai pada Pasal 2 yang berbunyi:

- (1) Demi mempertimbangkan kepentingan sosial, keagamaan, ekonomi, ketertiban, keindahan dan kebersihan lingkungan di sekitarnya Pemerintah Daerah menempatkan pedagang kaki lima pada lokasi atau tempat yang telah ditentukan.
- (2) Penempatan pedagang kaki lima sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan sebagai berikut:
  - a. Jalan Zainal Jaksa, Jalan M.H.Tamrin mulai pukul 00.00 WIB s/d 06.30 WIB;
  - b. Jalan Kapten Tendean mulai pukul 00.00 WIB s/d 07.00 WIB;

<sup>4</sup> *Ibid*, halaman 110-112

- c. Pinggiran tanah Lapang Merdeka, Jalan Veteran dimulai dari samping gardu PLN s/d pintu tribun;
- d. Pasar Kaget di Jalan Jend. Ahmad Yani mulai pukul 17.00 WIB s/d 06.00 WIB diperuntukan bagi pedagang makanan dan minuman;
- e. Jalan Kapt. Muslim mulai pukul 17.00 WIB s/d 24.00 diperuntukan bagi pedagang durian.

Mengenai dispensasi izin lokasi terdapat di dalam Pasal 3 Peraturan Walikota Binjai Nomor 511 tahun 2009 tentang Dispensasi Izin Lokasi Pedagang Kaki Lima di Kota Binjai yang berbunyi:

- (1) Setiap pedagang kaki lima yang melakukan kegiatan usaha pada tempat-tempat sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (2) diberikan dispensasi izin lokasi.
- (2) Dispensasi izin lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang.
- (3) Pemerintah Daerah dapat mencabut dispensasi izin lokasi apabila pada tempat-tempat sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (2) dilakukan untuk pembangunan atau kepentingan umum lainnya.

Peraturan Walikota di atas secara jelas mengandung unsur perlindungan hukum bagi pedagang kaki lima dari sisi izin tempat dan waktu berjualan bagi pedagang kaki lima. Kemudian berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pasar yang berada di bawah Dinas Pendapatan Daerah sebagai pelaksana di lapangan mengenai pasar diperoleh masukan sebagai berikut:

- (1) Perlindungan Hukum dalam Hal Penggusuran
  - a. Bidang Pasar dan Satpol PP (eksekutor) memberitahukan baik secara lisan maupun surat kepada para pedagang kaki lima pada saat akan diadakan penggusuran pada tempat-tempat yang dianggap menyalahi peraturan
  - b. Jika pada pemberitahuan ke 3 tidak diindahkan maka akan dilakukan eksekusi penggusuran oleh Satpol PP.

- c. Barang-barang milik pedagang kaki lima yang ikut diamankan pada saat penggusuran pertama masih dapat diambil oleh pemiliknya dengan melapor kepada Bidang Pasar, tetapi jika pada penggusuran kedua terjaring lagi maka barang-barang milik tidak dapat diambil lagi dan menjadi milik pemerintah kota.

(2) Perlindungan Hukum pada Kenyamanan dan Keamanan Barang Dagangan

- a. Bidang Pasar bekerja sama dengan IPPB (Ikatan Pedagang Pasar Binjai) sebagai pengelola jaga malam dalam hal pengamanan dan penjagaan barang-barang milik pedagang kaki lima yang berada di lokasi berjualan
- b. Untuk biaya pengamanan biasanya bersifat kesepakatan antara pedagang kaki lima dan IPPB dengan besarnya yang wajar.

(3) Perlindungan Hukum pada Perselisihan Antar Pedagang

- a. Bidang Pasar bekerjasama dengan BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) Kota Binjai secara konsisten
- b. Bidang kerjasamanya adalah penyelesaian perselisihan antar pedagang dengan pedagang dan antar pedagang dengan konsumen (pembeli). Penyelesaian sengketa yang dimaksud jika dapat diselesaikan dengan cara kekeluargaan maka diselesaikan di tempat secara adil bagi kedua belah pihak. Tetapi jika terjadi titik temu maka diselesaikan secara hukum yang berlaku melalui pelaporan ke pihak kepolisian.

Berbicara mengenai perizinan di dalam lingkup pedagang kaki lima, maka perlu ditinjau terlebih dahulu mengenai pengertian perizinan itu sendiri. Menurut Adrian Sutedi perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya

harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.<sup>5</sup>

Izin adalah persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari larangan umum tersebut. Izin dalam istilah asing (Belanda) disebut *Vergunning*. Bentuk Izin itu harus tertulis. Izin merupakan keputusan yang memperkenankan dilakukannya perbuatan yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan. Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, maka administrasi negara yang memperkenankan bersifat suatu izin (*vergunning*).<sup>6</sup>

Kesimpulan dari pengertian izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Tujuan izin yaitu untuk mempengaruhi masyarakat untuk mengikuti keinginan pemerintah.

Fenomena penertiban oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) memang seakan-akan menjadi momok bagi para pedagang kaki lima. Ketakutan seperti hal tersebut adalah wajar karena, biasanya, ada proses yang tidak legal ketika berdagang di kaki lima di pinggir jalan. Terkait dengan usaha perdagangan, pemerintah telah mewajibkan perlunya memiliki surat izin perdagangan bagi para pedagang kaki lima.

Kewajiban tersebut merupakan ajakan dan perintah yang mengandung maslahat yang banyak. Secara definisi istilahnya, pedagang kaki lima adalah 'penjaja atau penjual barang dan atau jasa,

yang secara perorangan berusaha dalam kegiatan ekonomi yang menggunakan daerah milik jalan atau fasilitas umum dan bersifat sementara/tidak menetap, dengan menggunakan peralatan bergerak maupun tidak bergerak. Yang masuk dalam kategori daerah milik jalan adalah seluruh bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya, yang diperuntukkan bagi lalu lintas.

Kebanyakan pedagang kaki lima menggunakan trotoar sebagai lokasi berjualan. Bahkan, juga menggunakan fasilitas umum sebagai bagian dari usaha. Misalnya, menggunakan selokan untuk membuang limbah, sebagian jalan sebagai tempat parkir konsumen yang membeli, dan sebagainya. Hal ini bisa menjadi bahan introspeksi bagi pedagang yang berdagang di jalan, supaya juga tetap menjaga hak bagi para pengguna jalan yang lain. Jangan sampai barang dagangan atau hal yang lain menghambat pengguna jalan lainnya.

Peruntukan awal dari jalan dan bagian-bagian jalan, sebenarnya, memang untuk kepentingan umum, misalnya untuk pejalan kaki dan lalu lintas kendaraan bermotor. Digunakannya sebagian jalan sebagai lokasi berdagang sebenarnya memang berlatar belakang ekonomi. Jalan merupakan area yang paling dekat dengan potensi konsumen. Boleh jadi berdagang di pinggir jalan merupakan konsep *marketing* bagi para pedagang kaki lima. Semakin dekat dengan jalan, harapannya, akan semakin banyak konsumen yang membeli barang dagangan pedagang kaki lima. Dimaksudkan agar kepentingan bisnis pedagang tidak berbenturan dengan kepentingan umum pengguna jalan maka diperlukan izin yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Pemko Binjai telah memiliki data mengenai daerah-daerah yang bisa dipergunakan untuk berdagang kaki lima. Kriteria daerah yang dialokasikan oleh pemko untuk berdagang biasanya memiliki kriteria sebagai berikut antara lain keamanan, tata ruang, kebersihan, keindahan, ketertiban atau kepentingan umum, kesehatan, dan sosial ekonomi. Selain itu, juga diatur tentang luas area, batas pemakaian area, waktu aktivitas, dan tempat aktivitas.

<sup>5</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), halaman 1

<sup>6</sup> N.M, Spelt, J.B.J.M. Ten Berge, Philipus. M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, (Surabaya:Yuridika, 1993), halaman 186

Usaha yang memiliki izin, sebenarnya, memiliki banyak keuntungan. Perizinan usaha telah diatur oleh Undang-undang, sehingga siapa pun harus menaatinya. Sebagai produk hukum, perizinan usaha ditujukan untuk menjaga kepentingan bersama dan tidak merugikan masyarakat lainnya. Bahkan, akan menjaga keberlanjutan dari proses berusaha maupun berdagang. Dengan mengantongi izin usaha, para pedagang memiliki hak untuk dilindungi oleh pemerintah, jika (pedagang) mengalami hal-hal yang tidak diinginkan dan merugikan para pedagang, seperti: mendapat pungutan tidak resmi.

Keuntungan lain bagi pedagang yang memiliki izin adalah meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pedagang. Kepercayaan masyarakat yang tinggi akan memudahkan pedagang untuk mendapatkan modal. Banyak program pemerintah yang berbentuk bantuan, baik yang bersifat keuangan maupun pelatihan usaha kepada para pedagang. Selain itu, bantuan juga bisa datang dari lembaga keuangan yang sifatnya syar'i. Berbagai alternatif bantuan yang ada, jika dimanfaatkan sebaik-baiknya akan memperbesar usaha yang dirintis.

Pada prinsipnya seluruh usaha perdagangan harus memiliki surat izin, yang dinamakan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) atau Tanda Daftar Usaha (TDP). Dengan dimilikinya SIUP maka usaha akan terjamin legalitasnya. Persoalannya adalah cara memperoleh SIUP. Di era otonomi, boleh jadi, setiap daerah memiliki kebijakan tersendiri, termasuk di dalamnya pengelolaan perizinan usaha (UMKM dan sebagainya). Tentu saja, jika tidak memiliki izin maka pedagang dapat diberikan sanksi, karena kebiasaan pedagang kaki lima yang berjualan di pinggir jalan akan berpotensi mengganggu kepentingan umum. Bentuk sanksi bermacam-macam, dari yang hanya memberikan teguran, pengusuran, hingga kurungan maupun denda dalam bentuk uang.

Umumnya, setiap pedagang kaki lima hanya diizinkan untuk memiliki satu izin, dan izin itu berlaku selama satu tahun dan bisa diperpanjang sesuai dengan persyaratan. Izin juga dapat dialihkan kepada pihak lain, sesuai dengan

persetujuan pejabat yang berwenang. Pengusaha mikro, termasuk di dalamnya pedagang kaki lima, sering kali malas untuk mengurus surat izin dikarenakan proses yang berbelit-belit dan lama.

Upaya proses Surat Izin Usaha Perdagangan dapat diberikan secara gratis secara nasional-sedang digodok. Kementerian Perdagangan (Kemendag) tengah mencanangkan program pemberian surat izin usaha perdagangan bagi para pedagang kaki lima di seluruh Indonesia. Program ini harus didukung oleh setiap pemda/pemko walaupun masih ada risiko di lapangan karena seringkali ada pungli yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu. Disebut pungli karena sebenarnya pedagang kaki lima cukup berperan di dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah suatu daerah. Jika ada pungli, maka uang tidak masuk ke kas daerah.

Pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan gratis kepada para pedagang kaki lima akan mempunyai dampak yang luar biasa. Pedagang kaki lima muncul karena sektor formal tidak mampu menampung tenaga kerja yang ada. Dengan pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan gratis berarti pemerintah menjamin dan mengembangkan kebebasan warga negaranya untuk berusaha. Selama ini, ketentuan pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan dikeluarkan oleh masing-masing pemerintah daerah.

Pembinaan merupakan hal yang penting dalam menciptakan ketertiban pedagang kaki lima. Pengertian Pembinaan menurut Peraturan Pemerintah No.32/1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil, Pasal 1 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pembinaan dan pengembangan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat melalui pemberian bimbingan dan bantuan perkuatan untuk menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi usaha yang tangguh dan mandiri serta dapat berkembang menjadi usaha menengah.

Hal ini menunjukkan bahwa arti pembinaan bagi Pemerintah Kota berbeda dengan arti pembinaan menurut konsep penataan pedagang kaki lima. Pembinaan

menurut Pemerintah Kota adalah memastikan pedagang kaki lima berjualan sesuai dengan aturan Peraturan Daerah. Dalam hal ini untuk Kota Binjai memberlakukan Peraturan Walikota Binjai Nomor 511 tahun 2009 tentang Dispensasi Izin Lokasi Pedagang Kaki Lima di Kota Binjai.

Pemko Binjai telah mengadakan pembinaan berkenaan dengan pedagang kaki lima yang secara menyeluruh sebagian program dikatakan berhasil dan sebagian lagi belum dikatakan berhasil. Untuk itu, ke depan pemko Binjai berusaha memperbaiki diri dalam hal pembinaan terhadap pedagang kaki lima agar semakin maju dan sejahtera yang pada gilirannya akan menambah Pendapatan Asli Daerah melalui retribusi yang dikutip.

Menurut Sutrisno, konsep pembinaan pedagang kaki lima dapat dilihat dari 3 aspek yaitu aspek ekonomi (penyuluhan), aspek sosial dan aspek hukum (penegakan aturan).<sup>7</sup>

#### 1. Aspek Ekonomi

Belum meratanya jaminan perlindungan bagi pedagang kaki lima di pasar-pasar yang ada di kota Binjai yang diberikan baik dari Pemerintah Kota maupun Pemerintah Pusat. Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 ayat 2 UUD 1945, bekerja untuk mendapatkan penghasilan bagi suatu penghidupan yang layak adalah hak bagi tiap-tiap warga negara. Demikian pula Undang-Undang No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan diantaranya juga menyebutkan bahwa tiap tenaga kerja berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Tanggung jawab negara sebagai pelaksana kebijakan publik untuk menyediakan lapangan pekerjaan dan pengembangan sumberdaya manusia sebagai tenaga kerja baik dari segi kualitas dan kuantitas dan penyebaran tenaga kerja yang efisien dan efektif.

Kepala Bidang Pasar beserta jajarannya berupaya untuk terjun langsung

ke lapangan guna melihat langsung apa yang menjadi kendala bagi pedagang kaki lima dan pedagang pada umumnya, sehingga diperoleh informasi yang akurat dalam mengambil keputusan yang terbaik untuk mengatasi setiap permasalahan yang ada. Dengan terjun langsung ke lapangan akan mudah melakukan pembinaan baik dari sisi penataan maupun penegakan peraturan yang ada. Metode pembinaan ini ternyata cukup efektif dimana diperoleh kondisi yang kondusif dimana pedagang kaki lima dapat berjualan dengan nyaman dan memperoleh manfaat ekonomi ditandai dengan tercapainya target retribusi tempat.

##### a. Pembinaan dari aspek sumber daya manusia

Program pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah melalui Bidang Pasar setiap tahunnya adalah program pembinaan pedagang kaki lima dengan wilayah kerja pasar-pasar yang ada di kota Binjai. Kegiatan tersebut dilakukan selama setahun, berlokasi di berbagai tempat di dalam pasar. Bentuk kegiatan ini adalah mengamati, mengatur, menegur dan memberi sanksi kepada pedagang kaki lima yang tidak sesuai dengan aturan Perda. Aturan ini adalah bahwa pedagang kaki lima tidak menempati lokasi yang sudah disepakati dan tidak bergeser dari garis/batas sehingga melewati badan jalan. Jika kesepakatan ini dilanggar maka Dinas Pasar akan memberikan sanksi melalui serangkaian proses, yaitu teguran secara lisan, pemberian surat peringatan paling banyak 3 kali dan penyitaan alat dan barang dagangan. Alat dan barang yang disita akan dibawa ke kantor Dinas Pasar, kemudian akan ditindak lanjuti sebagai Tindak Pidana Ringan (Tipiring). Jika barang dan alat tersebut ingin diambil maka pedagang kaki lima harus membuat surat perjanjian dan membayar sejumlah uang. Jumlah uang tergantung kesepakatan antara petugas dan pedagang kaki lima.

Tugas pembinaan rutin ini dilakukan sebanyak 3 sampai 4 kali dalam seminggu. Tetapi, tidak ditentukan harinya, karena disesuaikan dengan kondisi di lapangan. Jika terjadi masalah maka tim ini akan turun untuk menertibkan pedagang kaki lima. Masalah ini misalnya seperti perseteruan

<sup>7</sup> Budi Sutrisno, et al. 2007. Pola Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Surakarta Berdasar Paduan Kepentingan PKL, Warga Masyarakat, dan Pemerintah Kota. *Jurnal Penelitian Humaniora*, Vol. 8, No. 2, 2007. Universitas Muhammadiyah. Surakarta.

tempat/kios antar pedagang, atau posisi pedagang kaki lima yang semakin maju memakan badan jalan.

b. Pengembangan kemampuan manajerial

Kemampuan manajerial adalah kemampuan untuk mengelola usaha, seperti perencanaan, pengorganisasian, pemberian motivasi, pengawasan dan penilaian. Hal ini terkait dengan tingkat pendidikan pedagang kaki lima yang mayoritas Sekolah Dasar dan tidak sekolah. Kemampuan manajerial pedagang kaki lima sangat terbatas. Dari hasil wawancara terhadap para responden, rata-rata pedagang kaki lima tidak melakukan pembukuan selama berdagang. Hal ini dikarenakan skala ekonomi pedagang kaki lima sangat kecil sehingga menurut mereka tidak membutuhkan pembukuan.<sup>8</sup>

Bidang Pasar Kota Binjai melakukan pembinaan kemampuan manajerial bagi pedagang kaki lima secara berkala yaitu 2 (dua) kali dalam setahun. Jadi setiap 6 (enam) bulan sekali diadakan penyuluhan bagi pedagang kaki lima yang bertempat di Kantor Bidang Pasar dengan menghadirkan narasumber yang berkompeten mengenai bidang manajemen.

c. Kerjasama permodalan

Menurut Kepala Bidang Pasar Kota Binjai, pemberian bantuan modal pada tahun 2010 kepada pedagang yang terpilih dari berbagai jenis pedagang kaki lima yang ada dan tersebar di kota Binjai. Pemilihan pedagang kaki lima dilakukan secara *random*, tergantung dari data yang dimiliki oleh dinas tersebut. Selanjutnya, pemko bekerjasama dengan Bank Sumut juga menyalurkan bantuan permodalan dengan sistem rembuk yang sasarannya adalah pedagang kaki lima. Selain itu pedagang kaki lima dapat mengakses bantuan permodalan dari berbagai bank dan lembaga keuangan. Beberapa bank yang memberikan bantuan adalah Bank Perkreditan Rakyat, BNI, BPD, Bukopin, dan BRI.

Besar pinjaman oleh Bank Sumut sebesar 1 juta sampai dengan 10 juta dengan sistem jempot bola, yaitu pihak bank melakukan penarikan kepada pedagang kaki lima setiap hari dan mingguan sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditentukan. Selain itu pedagang kaki lima juga memiliki kelompok arisan sebagai sumber dana lain.

d. Kerjasama Kemitraan

Kemitraan adalah suatu strategi bisnis yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih dalam jangka waktu tertentu untuk meraih keuntungan bersama dengan prinsip saling membutuhkan dan saling membesarkan. Dikarenakan merupakan strategi bisnis maka keberhasilan kemitraan sangat ditentukan oleh adanya kepatuhan diantara yang bermitra dalam menjalankan etika bisnis. Dengan adanya kerjasama kemitraan dengan pihak pemasok ini, maka pedagang kaki lima sudah melakukan salah satu strategi bisnis. Dari kemitraan ini kedua belah pihak saling mendukung, membesarkan dan diuntungkan.

2. Aspek Sosial

a. Penyuluhan tentang waktu usaha, tempat usaha, dan sarana usaha

Menurut Kepala Bidang Pasar Kota Binjai pemberian penyuluhan melalui 2 (dua) cara yaitu lisan dan tulisan. Lisan dengan cara memberikan penyuluhan pada saat kontak langsung dengan pedagang kaki lima. Hal ini sering dilaksanakan pada saat tim pembina (Dinas Pasar) turun kelapangan untuk menertibkan pedagang kaki lima dalam kegiatan rutinnnya agar pedagang kaki lima berjualan pada lokasi yang telah ditetapkan. Sedangkan, secara tulisan adalah dengan memberikan pengumuman melalui selebaran dan surat pemberitahuan. Selebaran tersebut berupa pemberitahuan tentang waktu usaha, tempat usaha dan sarana yang digunakan. Sedangkan, surat pemberitahuan diberikan pada saat kondisi-kondisi tertentu.

Tujuan penyuluhan mengubah sikap mental manusia atau masyarakat secara terperinci, tujuan dilaksanakan kegiatan penyuluhan antara lain:

- 1) Meningkatkan pengetahuan masyarakat;
- 2) Meningkatkan keterampilan masyarakat;
- 3) Perubahan sikap mental masyarakat;

<sup>8</sup> Mulyanto, 2004. Pengaruh Motivasi dan Kemampuan Manajerial Terhadap Kinerja Usaha Pedagang Kaki Lima Menetap (Suatu Survey Pusat Perdagangan dan Pariwisata di Kota Surakarta). Benefit: *Jurnal Manajemen dan Bisnis*. Akreditasi No.23a/DIKTI/KEP/2004. Surakarta.

- 4) Penerapan dari hasil kegiatan; dan
- 5) Perubahan sosial.

Suatu penyuluhan disebut efektif apabila dengan metode yang digunakan dalam suatu kegiatan penyuluhan tujuan yang diinginkan tercapai. Melihat ketidakdisiplinan pedagang kaki lima buah dalam meletakkan payungnya yang saling dahulu-mendahului menuju tengah jalan terutama di jalan-jalan pasar, maka penyuluhan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah belum efektif.<sup>9</sup>

- b. Penyuluhan non fisik tentang ketertiban, kerapian, kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan, dan keamanan tempat usaha

Seluruh pedagang kaki lima yang diwawancari mengakui telah menerima penyuluhan ketertiban, kebersihan, keindahan (K3) secara rutin hampir setiap hari. Salah satu upaya kebijakan pemerintah dalam mengembangkan usaha sektor informal dalam hal ketertiban, kebersihan, keindahan (K3) di pasar Kota Binjai adalah dengan cara memberikan penyuluhan. Penyuluhan dilakukan oleh Dinas Pasar Binjai setiap hari pada jam 8.00 sampai jam 21.00 WIB melalui media elektronik yaitu pengumuman melalui mikrofon.

Penyuluhan yang diberikan antara lain tentang ketertiban, pedagang melakukan kegiatannya berdasarkan jenis barang dagangan. Penyuluhan non fisik ini tidak efektif karena masih banyak ditemui PKL yang saling mendahului dalam berdagang, pengujung pasar yang menjadi korban kejahatan seperti penjambretan dan pencopetan.

- c. Kondisi yang kondusif

Menurut responden, sarana yang ada (jaringan jalan, jaringan listrik, dan jaringan telekomunikasi) sudah cukup baik. Mereka merasa tempat yang ada saat ini sudah nyaman ditempati dan strategis. Dari observasi di lapangan, hanya sedikit pedagang yang berdagang lewat dari jam 18.00 yang menggunakan listrik, mayoritas pedagang kaki lima lainnya tidak perlu menggunakan

listrik. Masing-masing pedagang kaki lima memiliki alat komunikasi sendiri, yaitu handphone. Sedangkan jaringan jalan sudah mereka rasa cukup baik, karena kendaraan dan pejalan kaki banyak lalu lalang.

### 3. Aspek Hukum

Menurut Abbot, definisi legalisasi adalah:

*“The degree to which rules are obligatory, the precision of those rules, and the delegation of some functions of interpretation, monitoring and implementation to a third party”.*

(Sejauh mana aturan wajib, yang presisi dari aturan-aturan, dan delegasi dari beberapa fungsi interpretasi, monitoring dan implementasi kepada pihak ketiga).

Pada dasarnya hal tersebut memiliki level-level tertentu yang dapat diidentifikasi dengan mengukur tiga aspek yaitu obligasi, presisi, dan delegasi. Obligasi berarti negara atau aktor lain diikat oleh suatu aturan atau komitmen atau oleh sekumpulan aturan sekumpulan komitmen. Presisi berarti aturan-aturan itu secara jelas (*unambiguously*) menjadi acuan bagi tingkah laku yang dibutuhkan, disahkan/dibolehkan atau yang dilarang. Delegasi berarti pihak ketiga yang diberi kuasa untuk mengimplementasikan, menginterpretasikan dan mengaplikasikan peraturan tersebut, menyelesaikan perselisihan dan juga kemungkinan membuat aturan baru.<sup>10</sup> Hal ini didasarkan karena legalisasi bagi pedagang kaki lima memang belum ada karena belum ada aturan, komitmen dimana lokasi berdagang pedagang kaki lima ini ditempatkan.

Khusus Kota Binjai dari sisi penerimaan pedagang kaki lima sudah menyumbang 13,85% dari Pendapatan Asli Daerah Kota Binjai, sudah selayaknya pedagang kaki lima diperlakukan setara dengan pedagang yang lainnya.

### III. Kontribusi Pemberian Izin Usaha Berjualan Bagi Pedagang Kaki

<sup>9</sup> Asmaria. 2007. Pembinaan Pedagang Kaki Lima dalam Menertibkan Pasar di Kota Bandarlampung. (Studi Pasar Bambu Kuning Bandarlampung). *Jurnal Sains dan Inovasi* III (1) halaman 46-55

<sup>10</sup> Kenneth W. Abbot, et al. *Legalization and World Politics International Organization*. Volume 54. No.3. Summer. 2000.

### **Lima Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Binjai**

Realisasi penerimaan yang diperoleh Dinas Pendapatan Daerah Kota Binjai melalui retribusi Bidang Pasar pada Desember tahun 2012 dalam membantu pemerintah daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Binjai sebagai berikut.

Realisasi penerimaan pasar Dinas Pendapatan Daerah Kota Binjai telah memenuhi target yang telah ditetapkan dengan total persentase realisasi sebesar 100,59% yang keseluruhan pungutan tersebut adalah pungutan resmi yang dilakukan oleh dinas tersebut melalui para pengutip yang ditugaskan. Keberhasilan pencapaian target tersebut dapat terjadi karena Dinas Pendapatan Daerah melalui Bidang Pasar telah melakukan tugas dan wewenangnya dengan baik walaupun masih ada oknum-oknum petugas melakukan pungutan yang tidak memiliki dasar hukum.

Pencapaian yang telah diperoleh tidak terlepas dari peran masyarakat pedagang yang taat dalam memenuhi kewajibannya sebagai subjek retribusi untuk membayar biaya retribusi atas pemanfaatan fasilitas serta pelayanan dari Pemerintah Daerah melalui Dinas Perindustrian Perdagangan dan Pasar kota Binjai.

Realisasi penerimaan pungutan dari pasar yang tidak tercapai yaitu pungutan atas sampah (retribusi kebersihan). Hal ini disebabkan petugas yang melakukan pungutan kebersihan tersebut kadang kalah cepat dengan pedagang yang sudah tutup atau berbagai alasan lainnya yang terjadi di lapangan.

Pungutan kepada pedagang kaki lima sangat sulit mendapatkan data pedagang kaki lima secara pasti karena hampir setiap hari pedagang kaki lima di lingkungan pasar tersebut selalu berubah kondisinya seperti jumlah pedagang, jenis dagangan, serta tempat jualan yang senantiasa berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat yang lain. Hal tersebut yang menyebabkan target yang harus direalisasikan sulit tercapai. Retribusi terhadap pedagang kaki lima baik dari retribusi tempat dan kebersihan jumlahnya sebesar Rp. 484.743.000,- memberikan kontribusi sebesar 13,85% dari total

retribusi pasar. Kontribusi pedagang kaki lima melalui retribusi sebesar 13,85% bukanlah angka yang kecil bagi pemerintah Kota Binjai, sehingga memang sudah seharusnya pedagang kaki lima dikelola dan ditata dengan baik.

Berkaitan dengan Pedagang kaki lima di lingkungan pasar Kota Binjai menyatakan keberadaan pedagang kaki lima sangat sulit dilakukan pendataan karena keberadaannya tidak menetap, ada juga pedagang kaki lima yang memiliki kios tetapi memilih berjualan sebagai pedagang kaki lima demi menutupi setoran retribusi kios yang dipakainya, karena setoran kios merupakan kewajibannya sebagai subjek pajak.

Data yang dimiliki Bidang Pasar Kota Binjai jumlah pedagang kaki lima (penjaja) sebanyak 532. Retribusi yang dikenakan kepada pedagang kaki lima yaitu Rp. 2.000,- per hari (retribusi tempat) dan Rp. 500,- (retribusi sampah). Dalam menentukan target realisasi terhadap Pedagang kaki lima juga sulit, apalagi memasuki bulan Ramadhan pedagang kaki lima akan semakin banyak, sehingga makin sulit dilakukan penertiban dan pendataan, tetapi demi menjaga agar realisasi pendapatan yang berasal dari retribusi tetap dapat diperoleh maka keberadaan kaki lima tetap diperbolehkan dengan catatan ditertibkan agar lebih tertata dan tidak mengganggu ketertiban umum selama bulan Ramadhan. Pedagang kaki lima tidak dibebankan kewajiban untuk melakukan registrasi, melainkan hanya kebijakan pejabat yang berwenang boleh atau tidak mereka berjualan.

Peraturan Daerah Kota Binjai Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum dan Peraturan Walikota Binjai Nomor 18 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Binjai Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum hanya mengatur tentang penjaja, pemakai/penyewa kios, stand dan meja sedangkan pedagang kaki lima pengaturan tentang dispensasi tata letak dan izin berjualan.

Peraturan Walikota Binjai Nomor 511 tahun 2009 tentang Dispensasi Izin Lokasi Pedagang Kaki Lima di Kota Binjai sudah dijelaskan peruntukkan tempat dan

waktu berjualan bagi pedagang kaki lima. Pasal 16 Peraturan Walikota Binjai Nomor 18 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Binjai Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum yang memuat tentang larangan bagi pedagang yang berjualan di pasar daerah yang berbunyi:

Bagi Pedagang yang berjualan di pasar daerah dilarang:

1. Berjualan di jalan masuk dan keluar atau jalan penghubung di dalam Pasar Daerah;
2. Berjualan atau menggunakan tempat pemberhentian segala kendaraan selain dari tempat pemberhentian segala kendaraan selain dari tempat yang disediakan untuk berjualan atau menjadi haknya;
3. Memasang tenda atau mendirikan sepeda motor, becak (kecuali petugas) dan ternak (kecuali Pasar Hewan) ke dalam Pasar Daerah;
4. Mengadakan kegiatan meminjam uang dengan bunga untuk maksud menarik keuntungan, baik dilakukan oleh swasta maupun pemerintah tanpa seizin Walikota;
5. Mempergunakan tempat di Pasar Daerah untuk tidur atau menginap tanpa seizin Walikota;
6. Meminum minuman keras atau bermain judi di dalam Pasar Daerah;
7. Mengeluarkan barang dagangan ke dalam atau dari Pasar Daerah tanpa melalui jalan atau Pasar Daerah;
8. Melakukan suatu perbuatan yang sifatnya dapat mengganggu ketertiban umum di dalam Pasar Daerah;
9. Menimbun atau menyimpan barang dagangan lebih dari 1 (satu) ton di dalam Pasar Daerah, kecuali memperoleh izin Walikota.
10. Mempergunakan gudang atau tempat menimbun barang pada tempat yang bukan peruntukkan untuk itu;
11. Memperdagangkan barang-barang di dalam Pasar Daerah yang mudah menimbulkan kebakaran dan meledak serta membahayakan keselamatan umum bagi orang dan barang tanpa izin dari Walikota.
12. Menyalakan atau mempergunakan api di dalam Pasar Daerah yang mudah menimbulkan kebakaran;
13. Berjualan di lokasi pasar daerah dalam jarak 300 (tiga ratus) meter dari batas pagar Pasar Daerah, kecuali ditempat yang telah memperoleh izin dari Walikota;
14. Memakai tempat di dalam Pasar melebihi batas yang telah ditetapkan;
15. Menempatkan barang dagangan, kendaraan, hewan, muatan/tunggangan, ternak besar/kecil yang dipergunakan, barang bangunan atau barang yang banyak memakai tempat serta melakukan pekerjaan atau usaha pada waktu sebelum pasar dibuka atau sesudah pasar ditutup kecuali ada izin dari Pejabat/Petugas Pasar;
16. Masuk dalam Pasar Daerah bagi pedagang yang menderita penyakit menular yang dapat membahayakan orang lain; dan
17. Menolak petunjuk dari Pejabat/Petugas Pasar demi ketertiban dan kerapian di dalam Pasar Daerah.<sup>11</sup>

Keberadaan pedagang kaki lima memang sering menjadi wacana pemberitaan yang paling sering terjadi yaitu pengusuran. Pungutan tidak resmi yang dilakukan oknum petugas yang berkaitan dengan pasar tersebut, karena memang status hukum dari tempat berjualan pedagang kaki lima belum jelas resmi atau tidak menurut hukum. Keberadaan pedagang kaki lima memang masih menjadi sebuah fenomena, karena keberadaannya terkadang memang sangat mengganggu ketertiban umum, seperti berjualan ditrotoar jalan. Ada juga pedagang kaki lima yang berjualan di tempat yang bukan merupakan lingkungan pasar, sehingga menyebabkan kemacetan karena berjualan di badan jalan.

Pelanggaran yang dilakukan pedagang kaki lima sering menjadi celah pintu masuk para pelaku pungutan tidak resmi yang memanfaatkan situasi dari ketidakjelasan status hukum dari pedagang kaki lima dengan meminta pungutan terhadap pedagang kaki lima dengan

<sup>11</sup> Peraturan Walikota Nomor 18 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda No 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum

berbagai alasan, seperti uang ketertiban, uang lapak (tempat), atau lain sebagainya tanpa menggunakan alat bukti pembayaran, walaupun ada juga pungutan yang tidak resmi dilakukan oleh oknum Pegawai Negeri Sipil terhadap pedagang yang bukan pedagang kaki lima, karena memanfaatkan statusnya sebagai penyelenggara negara.

#### **IV. Upaya yang Dilakukan oleh Pemerintah Kota Binjai untuk Mengoptimalkan Penerimaan Retribusi Pasar dari Pedagang Kaki Lima**

Pemerintah Kota Binjai merupakan bagian dari wilayah tingkat II di Sumatera Utara. Otonomi daerah yang sedang dilaksanakan dewasa ini menjadikan salah satu bentuk fenomena yang sangat menarik untuk dikaji oleh berbagai kalangan. Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk reformasi dari penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

Daerah otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah yang sudah berlangsung sejak Januari 2001, merupakan proses untuk memperkuat perekonomian domestik dan mendorong pemulihan ekonomi. Dengan kemandirian mengelola perekonomian daerah sendiri, pemda/pemko mempunyai kesempatan tidak hanya mensejahterakan rakyatnya secara langsung tetapi mensejahterakan masyarakat sekelilingnya secara tidak langsung.

Berlakunya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, maka penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan dengan memberikan wewenang untuk mengolah keuangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut dan sesuai dengan semangat

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.<sup>12</sup>

Pendapatan asli daerah yang antara lain berupa pajak daerah, retribusi daerah, diharapkan menjadi salah satu sumber penerimaan pemerintah daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini juga didukung dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab sekaligus memberikan pedoman kebijakan dan arahan bagi daerah dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi yang juga menetapkan pengaturan untuk menjamin penerapan prosedur umum perpajakan dan retribusi daerah.

Pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber penerimaan daerah telah dipungut di Indonesia sejak awal kemerdekaan Indonesia. Sumber penerimaan ini terus dipertahankan sampai dengan era otonomi daerah dewasa ini. Penetapan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber penerimaan daerah ditetapkan dengan dasar hukum yang kuat, yaitu Undang-Undang tentang pemerintahan daerah maupun tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Otonomi daerah saat ini memberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan inovasi sehingga mampu menggali sumber sumber keuangan khusus untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah.

<sup>12</sup> Undang- Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, dan akuntabilitas serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, sehingga pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah untuk menetapkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Usaha peningkatan penerimaan daerah dalam hal ini Pendapatan Asli Daerah dari pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Tuntutan penerimaan Pendapatan Asli Daerah semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai Pengalihan personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar.

Dana perimbangan yang merupakan transfer keuangan oleh pusat kepada daerah dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, meskipun jumlahnya relatif memadai yakni sekurang-kurangnya sebesar 25 % dari penerimaan dalam negeri, daerah harus lebih kreatif dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah untuk meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal, namun tentu saja di dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk diantaranya adalah pajak daerah dan retribusi daerah yang memang telah sejak lama menjadi unsur Pendapatan Asli Daerah yang utama. Pada lalu menunjukkan beberapa masalah sebagai berikut:

- a. Pemko belum mengatur lokasi dan izin usaha pedagang kaki lima,
- b. Masih banyak oknum yang mempersewakan tempat/fasilitas umum,
- c. Para pedagang kaki lima belum memiliki kemampuan untuk mencari lokasi yang tepat dan
- d. Pemerintah belum memiliki informasi yang pasti mengenai jumlah pedagang kaki lima.

Keempat hal ini yang kemudian menjadi penyebab belum tertibnya lokasi pedagang kaki lima. Sementara penyebab dari masalah mengenai kebersihan dan keindahan kota yang ditimbulkan oleh kegiatan para pedagang kaki lima yaitu:

- a. Modal pedagang kaki lima yang terbatas,
- b. Belum efektifnya pembinaan bagi para pedagang kaki lima,
- c. Belum adanya standar kebersihan dan kesehatan untuk jenis barang dagangan bagi pedagang kaki lima.

Melalui pelaksanaan Peraturan Walikota Nomor 511 tahun 2009 dan penetapan perda Kota Binjai No.4 tahun 2011 tentang Retribusi Umum, diharapkan kedepan akan terjadi suatu perubahan yaitu:

- a. Tertatanya lokasi usaha pedagang kaki lima dan
- b. Terwujudnya keindahan dan kebersihan pedagang kaki lima.

Upaya Pemerintah Kota Binjai dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari pedagang kaki lima yaitu melalui tindakan regulasi, artinya pedagang kaki lima harus diatur dengan peraturan khusus (Peraturan Daerah), sehingga memberikan landasan kepastian hukum bagi penataannya.

Dikarenakan pola manfaat dan biaya yang terjadi pada masing-masing opsi tersebut di atas relatif seragam dan konsisten, maka analisis manfaat dan biaya dilakukan dengan menghitung manfaat dan biaya tahunan (rata-rata). Dalam analisis seperti ini, tidak perlu dilakukan diskonto untuk mendapatkan nilai tunai (*present value*). Opsi yang terbaik adalah yang menghasilkan rasio manfaat/biaya tahunan (rata-rata) yang paling besar.

Pengeluaran pemerintah untuk membangun tempat khusus bagi pedagang kaki lima, maka bagi para pedagang kaki lima akan diperoleh manfaat berupa terciptanya iklim persaingan usaha yang nyaman yang pada akhirnya akan menimbulkan persaingan usaha yang sehat dan tertib antara sesama pedagang kaki lima. Kondisi ini secara tidak langsung akan meningkatkan pendapatan pedagang kaki lima yang melakukan usahanya secara legal, dimana konsumen yang selama ini menjadi pelanggan bagi pedagang kaki lima yang

illegal tentunya akan beralih ke pedagang kaki lima yang legal. Bagi konsumen manfaat yang diterima adalah terciptanya suasana belanja yang lebih nyaman dan aman, sementara bagi pengguna jalan suasana jalan macet yang selama ini selalu menjadi keluhan akan mendapatkan solusi dimana arus lalu lintas menjadi lancar.

Berkenaan dengan instansi terkait dengan ditetapkannya perda ini diperoleh manfaat berupa kemudahan dalam penegakan hukum yang berimplikasi pada bertambahnya pendapatan daerah melalui pungutan retribusi yang dikenakan kepada pedagang kaki lima yang akan menjalankan usahanya secara legal. Pada akhirnya bagi masyarakat secara umum akan diperoleh manfaat berupa terciptanya pemandangan kota yang memiliki estetika.

Menurut Kepala Bidang Pasar Kota Binjai, ke depan pemerintah kota merencanakan melakukan pembangunan dan renovasi sejumlah pasar antara lain pasar Kebun Lada dan Rambung dengan anggaran dana yang mencapai puluhan miliar rupiah. Kebijakan ini dalam rangka merevitalisasi pasar tradisional dimana didalam termasuk penataan pedagang kaki lima dan jika memungkinkan berupaya agar pedagang kaki lima dapat ditingkatkan statusnya menjadi pedagang kios atau meja.

Dilihat dari segi biaya, dengan ditetapkannya pengeluaran pemerintah untuk membangun tempat khusus bagi pedagang kaki lima maka tentu ada biaya perizinan yang harus mereka keluarkan agar usaha atau kegiatan tersebut dapat dilakukan secara legal dari sisi hukum. Terakhir bagi instansi terkait, diperlukan biaya untuk pembangunan infrastruktur dan operasional satgas.

Upaya pemerintah Kota Binjai juga dilakukan dengan memfasilitasi pinjaman bagi pedagang kaki lima dengan bekerja sama dengan bank-bank yang mempunyai kantor cabang di kota Binjai. Berdasarkan pengamatan di pasar ada beberapa bank yang sudah mempunyai kantor kas di lokasi pasar seperti Bank BRI, Mandiri, BNI dan Bukopin. Selain itu sudah dibuka beberapa lokasi kantor unit Pegadaian.

Ada beberapa manfaat yang akan diperoleh yaitu bagi pedagang kaki lima akan

tercipta kondisi persaingan usaha yang nyaman dan berimplikasi pada terjadinya kenaikan pendapatan usaha dan bagi instansi terkait adalah dapat membantu para pedagang kaki lima dalam hal pembinaan dan pengembangan usaha kecil masyarakat dan bagi masyarakat secara umum yaitu adanya kesempatan untuk melakukan kegiatan atau usaha. Sementara biaya yang dikeluarkan adalah biaya pembayaran registrasi bagi para pedagang kaki lima yang akan melakukan pinjaman pada lembaga keuangan atas bantuan instansi terkait. Selanjutnya biaya yang dikeluarkan oleh para pedagang kaki lima adalah biaya pembayaran pinjaman dan bunga pinjaman setiap bulan terhadap pinjaman yang dilakukan oleh para pedagang kaki lima. Sementara, bagi instansi terkait atau lembaga keuangan (bank dan koperasi) yang memberikan pinjaman akan mengeluarkan biaya yaitu biaya penagihan angsuran pinjaman dan bunga kepada masing-masing pedagang kaki lima yang melakukan pinjaman.

Upaya selanjutnya yaitu pengawasan keluar/masuk pedagang kaki lima dimana diperoleh manfaat persaingan usaha dan kondisi usaha yang nyaman dan tentunya tambahan pendapatan usaha. Selanjutnya bagi instansi terkait diperoleh kemudahan dalam penegakan aturan dan tambahan pendapatan instansi terkait melalui pengurusan TDU yang dilakukan oleh pedagang kaki lima yang ingin melegalkan usahanya, sementara bagi masyarakat secara umum akan diperoleh pemandangan kota yang indah dan bersih.

Biaya yang dikeluarkan bagi pedagang kaki lima dan instansi terkait adalah biaya perizinan. Sementara bagi instansi terkait adalah biaya penyiapan lembaran atau berkas TDU dan biaya operasional satgas.

Pemerintah Kota Binjai menerapkan beberapa strategi implementasi, yaitu:

1. Peningkatan pembinaan pedagang kaki lima dari instansi terkait agar pedagang kaki lima menjadi pasar yang diminati masyarakat karena sehat dan mengandung unsur rekreasi;
2. Pengelolaan pedagang kaki lima digabung dengan Pengelola Pasar;

3. Pasar dan pedagang kaki lima dikelola sebagai unit usaha pemerintah daerah;
4. Penegakan fungsi Perda sebagai instrumen pengaturan, artinya jumlah pedagang harus dibatasi melalui pemberian izin, dan bagi yang pedagang tanpa izin dikenakan sanksi;
5. Pemerintah menjamin ketersediaan air, listrik, sarana kebersihan lainnya.

## V. Penutup

Berdasarkan uraian dan pembahasan, maka kesimpulan dari tulisan ini adalah:

1. Perlindungan hukum terhadap Pedagang Kaki Lima dalam kaitannya dengan kontribusi penerimaan Pendapatan Asli Daerah secara umum sudah diberikan oleh Pemerintah Binjai dalam bentuk kepastian mengenai izin dispensasi lokasi usaha, kepastian mengenai waktu berjualan usaha, perlindungan dari retribusi ilegal, kepastian mendapat pembinaan, kepastian mendapat rasa aman, kepastian mendapat bantuan hukum dan terpenuhi hak-hak pedagang kaki lima ketika terjadi penggusuran yang diatur di dalam Peraturan Walikota Binjai Nomor 511 tahun 2009 tentang Dispensasi Izin Lokasi Pedagang Kaki Lima di Kota Binjai.
2. Pemberian izin usaha tempat berjualan bagi pedagang kaki lima oleh Pemerintah Kota Binjai masih sebatas penataan lokasi dan waktu jualan untuk pedagang kaki lima ternyata mampu meningkatkan kontribusi penerimaan melalui retribusi tempat dan sampah dari pedagang kaki lima sebesar 13,85% dari total retribusi pasar Kota Binjai.
3. Upaya Pemerintah Kota Binjai dalam mengoptimalkan penerimaan retribusi Pasar dari pedagang kaki lima yaitu: regulasi meliputi membangun dan merenovasi tempat khusus yang tertata secara rapi bagi pedagang kaki lima, penganggaran dalam APBD untuk pembinaan dan pemberian bantuan modal, penetapan retribusi kepada pedagang kaki lima yang disesuaikan dengan lokasi dan dengan dasar produk hukum daerah yang telah ditetapkan,

mendorong para pelaku pedagang kaki lima untuk menertibkan perizinan, lokasi dan standart kebersihan dan keindahan.

Berdasarkan uraian dan pembahasan, maka saran dari tulisan ini adalah:

1. Untuk pedagang kaki lima di Kota Binjai agar menempati lokasi untuk berjualan yang disediakan agar tidak lagi mendapatkan penertiban dan gusuran dari Satpol PP Kota Binjai sehingga keberadaannya dapat tertata dengan rapi dan dapat memperoleh pendapatan yang baik serta mendapat perlindungan hukum dari pemerintah kota.
2. Pemberian izin dispensasi lokasi dan waktu berjualan kedepan lebih ditata kembali agar peran pedagang kaki lima dalam penyumbang Pendapatan Asli Daerah akan semakin meningkat.
3. Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Binjai agar dapat konsisten dan ditingkatkan dalam usaha meningkatkan retribusi pedagang kaki lima terhadap Pendapatan Asli Daerah kota Binjai dimasa yang akan datang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Rawls, J., 2006, *Teori Keadilan (terjemahan A Theory of Justice)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Simanjuntak, M., 1997, *Pandangan Negara Integralistik*, Grafiti, Jakarta
- Spelt, N.M., J.B.J.M. Ten Berge, Philipus. M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya
- Sutedi, A., 2010, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta
- Abbot, K.W., et al. *Legalization and World Politics International Organization*, Volume 54. No.3. Summer, 2000
- Asmaria, 2007, *Pembinaan Pedagang Kaki Lima dalam Menertibkan Pasar di Kota Bandarlampung. (Studi Pasar Bambu Kuning Bandarlampung)*. Jurnal Sains dan Inovasi III (1)
- Manan, B., 1990, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UU 1945*, Disertasi, Bandung

- Mulyanto, 2004, *Pengaruh Motivasi dan Kemampuan Manajerial Terhadap Kinerja Usaha Pedagang Kaki Lima Menetap (Suatu Survey Pusat Perdagangan dan Pariwisata di Kota Surakarta*, Benefit: *Jurnal Manajemen dan Bisnis*. Akreditasi No.23a/DIKTI/KEP/2004. Surakarta
- Sutrisno, B., et al., 2007, *Pola Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Surakarta Berdasar Paduan Kepentingan PKL, Warga Masyarakat, dan Pemerintah Kota*. *Jurnal Penelitian Humaniora*, Vol. 8, No. 2, 2007. Universitas Muhammadiyah, Surakarta.
- Tanjung, K., dan Januari S., (2013), Fungsi dan Peran Lembaga KPPU dalam Praktek Persaingan Usaha di Kota Medan *Mercatoria*, 6 (1): 64-85
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
- Peraturan Daerah Kota Binjai Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum
- Peraturan Pemerintah No.32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil
- Peraturan Walikota Nomor 18 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda No 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum
- Peraturan Walikota Binjai Nomor 511 tahun 2009 tentang Dispensasi Izin Lokasi Pedagang Kaki Lima di Kota Binjai