

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konsep Indonesia sebagai negara hukum memiliki implikasi bahwa segala penyelenggaraan dan pengelolaan negara harus berlandaskan peraturan yang berlaku, dengan Konstitusi Republik Indonesia tahun 1945 sebagai norma hukum tertinggi. Penegasan posisi Indonesia sebagai negara berdasarkan hukum didukung oleh sejumlah ketentuan, termasuk pernyataan bahwa “Negara Indonesia adalah negara berdasarkan hukum”¹ dan prinsip bahwa “Setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintah, serta kewajiban untuk mematuhi hukum dan pemerintah tanpa kecuali”.² Dari ketentuan-ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa hukum merupakan landasan utama bagi administrasi negara di Indonesia. Selain itu, jika dilihat dari bentuk struktur pemerintahannya yang bersifat *unitary*, Indonesia merupakan negara *unitary*, yaitu negara yang tidak tersusun dari beberapa negara bagian dan berada dalam satu kesatuan pemerintahan. Dalam literatur konstitusional, juga sering disebut sebagai negara *unitary*.³

Negara kesatuan Indonesia terdapat pembagian daerah yakni pusat dan daerah lebih lanjut wilayah daerah tersebut masih dibagi menjadi daerah

¹ Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3).

² Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bab X Pasal 27

ayat (1). ³ Soehino, *Ilmu Negara*, cetakan pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 224.

provinsi dan kabupaten atau kota. Pengelolaan pemerintah daerah, baik yang memiliki status otonom (*streek en rechtgemeenschappen*) maupun status administratif, pada prinsipnya didasarkan pada ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Di daerah otonom, terdapat badan perwakilan daerah sebagai unsur dalam pengelolaan pemerintahan daerah.⁴ Pada kerangka pemahaman otonomi daerah, otonomi daerah pada dasarnya sebagai hak untuk mengurus dan mengelola pemerintahan sendiri di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Hak ini berasal dari delegasi sebagian urusan pemerintahan yang semula menjadi wilayah kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam pelaksanaannya, pengelolaan otonomi daerah berfokus pada demokrasi, partisipasi masyarakat, keadilan, dan pengembangan potensi daerah.⁵ Selain itu, berdasarkan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan untuk merumuskan peraturan daerah dilakukan oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁶ Ketentuan ini juga menekankan bahwa isi peraturan daerah pada prinsipnya merupakan peraturan lanjutan sebagai implementasi dan elaborasi dari undang-undang dan peraturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi, sambil tetap memperhitungkan karakteristik masing-masing daerah.

⁴ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, cetakan pertama, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 146.

⁵ *Ibid.*

⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan daerah harus disusun sesuai dengan hukum dan peraturan yang lebih tinggi serta tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.⁷

Peraturan daerah merupakan produk hukum yang dibentuk oleh pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat provinsi, kabupaten, dan/atau kota, melalui kesepakatan bersama antara DPRD dan kepala daerah, yaitu gubernur, bupati, atau wali kota. Wewenang pemerintah daerah untuk menyusun peraturan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.⁸

Pada Kerangka otonomi daerah, urusan pilihan dibidang perdagangan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk menata aktivitas perdagangan informal, termasuk pengaturan pedagang kaki lima. Kewenangan tersebut dijalankan melalui fungsi pengaturan (*regeling*) lewat pembentukan peraturan daerah oleh DPRD bersama kepala daerah.⁹ Dalam hal tersebut, pemerintah daerah juga memiliki wewenang untuk mengatur pedagang kaki lima sebagai bagian dari administrasi urusan pemerintahan di daerah. Kewenangan ini terkait dengan peran eksekutif dan legislatif di

⁷ Eka Nam Sihombing, "Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah dan Kepala Daerah", *Jurnal Yudisial*, Edisi Vol. 10 No. 2, 2017, hlm. 221.

⁸ Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁹ Dian Agung Wicaksono dan Faiz Rahman, "Penafsiran terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintah Daerah dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan melalui Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Negara Hukum*, Edisi Vol. 11 No. 22, 2020, hlm. 233.

daerah dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan melalui peraturan daerah.

Pemerintah Kota Yogyakarta telah membuat kebijakan mengenai penataan pedagang kaki lima melalui Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Peraturan ini disusun sebagai bagian dari upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan menempatkan kegiatan ekonomi dalam kerangka ketertiban dan keteraturan di ruang publik. Keberadaan Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima juga menunjukkan implementasi otonomi daerah, yaitu kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah agar daerah dapat mengatur urusan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan lokal. Dalam praktiknya, peraturan daerah ini berfungsi sebagai dasar perlindungan hukum serta bentuk pengakuan terhadap keberadaan pedagang kaki lima.

Pedagang kaki lima adalah wirausaha sektor informal yang melangsungkan kegiatan perdagangan serta dalam kondisi tertentu, juga bertindak sebagai produsen. Beberapa pedagang kaki lima menjual barang mereka di tempat tetap, sementara yang lain berpindah dari satu lokasi ke lokasi lain menggunakan sarana transportasi sederhana, seperti tongkat pengangkut atau gerobak dorong, untuk menjual makanan, minuman, dan berbagai barang konsumsi lainnya secara eceran. Secara umum, PKL menjalankan usaha mereka dengan modal yang terbatas. Bahkan, tidak jarang PKL hanya bertindak sebagai perantara bagi pemilik modal,

mendapatkan komisi sebagai imbalan atas tenaga dan usaha mereka. Dalam praktiknya, keberadaan dan aktivitas PKL sering dianggap tidak teratur karena mereka menggunakan ruang publik secara tidak tepat, yang berpotensi mengganggu kepentingan umum.¹⁰

Peraturan mengenai pedagang kaki lima tertuang dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Pasal 1 ayat (1) mengatur bahwa Pedagang Kaki Lima, selanjutnya disebut PKL, adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan perdagangan berserta memanfaatkan infrastruktur kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, tanah, dan bangunan milik pemerintah atau swasta yang bersifat tidak permanen.¹¹ Dalam dinamika kawasan perkotaan, keberadaan PKL erat kaitannya dengan kondisi ekonomi dan perencanaan ruang. Kegiatan PKL dapat berkontribusi terhadap perekonomian daerah dan mendukung pendapatan daerah melalui berbagai mekanisme terkait. Di sisi lain, penggunaan ruang yang tidak sesuai dengan tujuannya berpotensi mempengaruhi perencanaan ruang salah satunya terjadi di wilayah di Kota Yogyakarta, terutama ketika mengganggu fungsi ruang publik dan kelancaran kegiatan masyarakat.

Sebagai destinasi wisata, Kota Yogyakarta tidak dapat dipisahkan dari keberadaan pedagang kaki lima. Kawasan wisata utama, seperti Malioboro dan berbagai situs sejarah lainnya, mendorong pedagang kaki

¹⁰ Kartini Maharani Abdul dan Yunita Kurniasari Sirajudin, "Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bulungan Nomor 06 Tahun 2009 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, Edisi Vol. 12 No. 1, 2022, hlm. 34.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 35

lima untuk beradaptasi dengan perkembangan ekonomi kreatif dan aktivitas pariwisata di sekitarnya. Namun, aktivitas pedagang kaki lima di ruang publik juga menimbulkan masalah, terutama ketika trotoar dipenuhi dengan kios dan barang dagangan. Situasi ini menghambat mobilitas pejalan kaki, mengurangi kenyamanan, dan pada akhirnya membuat trotoar tidak dapat berfungsi dengan baik sebagai fasilitas umum. Selain itu, keberadaan pedagang kaki lima juga terkait dengan masalah ruang terbuka hijau. Di beberapa area, pedagang kaki lima menduduki ruang yang seharusnya diperuntukkan bagi ruang terbuka hijau, seperti di kawasan Kota baru, sehingga mengurangi fungsi ekologi dan sosial dari ruang-ruang tersebut.¹² Pemerintah Kota Yogyakarta sudah memiliki Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Melalui peraturan daerah ini, arah kebijakan hukum yang telah ditetapkan menunjukkan pengakuan atas keberadaan pedagang kaki lima dan upaya untuk menjamin hak-hak mereka. Peraturan ini juga bertujuan untuk mendukung terwujudnya kota Yogyakarta yang indah dan tertib, sambil tetap memperhatikan pemenuhan hak-hak pedagang kaki lima dalam menjalankan usaha mereka. Dalam pelaksanaannya, sejak tahun 2002, sejumlah peraturan turunannya telah diterbitkan sebagai dasar operasional Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki

¹² Alfi Annisa Karin, “PKL dan Parkir Liar Marak di Kotabaru, Wakil Wali Kota Jogja Wawan Harmawan: Bakal Kami Tata”, dimuat dalam <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2025/02/21/510/1204944/pkl-dan-parkir-liar-marak-di-kotabaru-wakil-wali-kota-jogja-wawan-harmawan-bakal-kami-tata>, diakses pada 21 Oktober 2025.

Lima. Salah satu contohnya adalah Peraturan Walikota Nomor 62 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 45 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, yang mengatur penunjukan area khusus bagi pedagang kaki lima di Malioboro dan area pejalan kaki baru. Dengan serangkaian peraturan ini, Pemerintah Kota Yogyakarta dapat dianggap telah memberikan kepastian hukum terkait pengaturan dan jaminan hak-hak pedagang kaki lima.

Di Kota Yogyakarta, pemerintah telah mengambil tindakan terhadap pedagang kaki lima yang terus beroperasi melanggar Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Selain itu, upaya penegakan hukum terus dilakukan, terutama kepada pedagang kaki lima yang menduduki jalan dan ruang terbuka.¹³ Dalam praktiknya, lebih dari 10.000 pedagang kaki lima telah direorganisasi sebagai langkah untuk mengembalikan fungsi ruang terbuka sesuai dengan tujuan semula. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima juga memuat ketentuan mengenai bimbingan setelah relokasi dilakukan oleh aparat daerah yang berwenang. Ketentuan tersebut tercantum dalam Bab VI tentang fasilitas bimbingan, khususnya Pasal 10, yang pada dasarnya mengatur bahwa:¹⁴

¹³ Portal Pemerintah Kota Yogyakarta, “Pemkot Tata 10.000 PKL”, dimuat dalam <https://warta.jogjakota.go.id/detail/index/6027>, diakses tanggal 21 Oktober 2025.

¹⁴ Lihat Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan PKL.

- 1) Untuk mendukung pengembangan usaha pedagang kaki lima, Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk berwajib memberikan fasilitasi dan pembinaan;
- 2) Dalam pelaksanaan fasilitasi dan pembinaan tersebut, Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk dapat melibatkan organisasi pedagang kaki lima;
- 3) Kegiatan usaha pedagang kaki lima pada lokasi tertentu diarahkan agar dapat menjadi daya tarik pariwisata daerah;
- 4) Lokasi tertentu yang dimaksud dalam ketentuan sebelumnya ditetapkan melalui pengaturan lebih lanjut sesuai peraturan daerah.

Pengendalian serta pengelolaan PKL di Kota Yogyakarta belum menunjukkan perubahan yang signifikan. Hingga saat ini, masih terdapat banyak pedagang kaki lima yang menggunakan ruang terbuka untuk berjualan, termasuk mendirikan kios di lokasi yang tidak sesuai. Secara umum, pedagang kaki lima di Kota Yogyakarta menyadari peraturan mengenai area dan lokasi di mana mereka diizinkan berjualan. Namun, sebagian masih memilih beroperasi di area yang dilarang karena pertimbangan biaya, terutama karena mereka tidak perlu membayar sewa atau dapat berjualan dengan biaya lebih rendah. Selain itu, keberadaan pelanggan tetap juga mempengaruhi pilihan lokasi, karena pelanggan cenderung mencari pedagang kaki lima di tempat-tempat di mana mereka biasanya berjualan.¹⁵

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima pada dasarnya berfungsi sebagai pedoman yang menyeimbangkan hak dan kewajiban pedagang kaki lima. Namun,

¹⁵ Arifian Ardiata dan R. Widodo Triputro, "Penataan Pedagang Kaki Lima di Jalan D.I. Pandjaitan Kawasan Sumbu Filosofis", *Jurnal Social and Government*, Edisi Vol. 4 No. 2, 2023, hlm. 230.

regulasi dan penegakan hukum saja tidak cukup untuk mendorong pedagang kaki lima secara konsisten menjalankan hak dan kewajibannya. Implementasi praktis di lapangan diperlukan untuk memastikan kepatuhan yang efektif terhadap ketentuan peraturan daerah. Salah satu contoh praktik yang dapat mendukung tujuan ini adalah inisiatif swadaya pedagang kaki lima di kawasan Malioboro, yang secara berkala mengambil satu hari libur setiap 35 hari untuk melaksanakan kegiatan pembersihan lingkungan kota.¹⁶

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima telah digunakan sebagai landasan hukum untuk memberikan kepastian dalam pengaturan pedagang kaki lima di Yogyakarta. Namun, masih terdapat kelemahan dalam landasan hukum pembentukannya karena sejumlah peraturan perundang-undangan yang dirujuk dalam peraturan daerah tersebut tidak lagi sejalan dengan perkembangan hukum nasional. Beberapa contoh rujukan yang telah mengalami perubahan meliputi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Perencanaan Ruang, ketentuan lama tentang perencanaan daerah yang sebelumnya merujuk pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan.¹⁷ Perubahan juga terjadi pada berbagai peraturan nasional yang relevan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

¹⁶ Akurat, “Yogyakarta Pamer Penataan PKL kepada Batam”, dimuat dalam [Yogyakarta Pamer Penataan PKL kepada Batam - Akurat](#), diakses tanggal 24 Oktober 2025.

¹⁷ Lihat Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki L

Pemerintahan Daerah telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan perubahannya, termasuk Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

Pada bidang lingkungan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam konteks penguatan ekonomi rakyat, penetapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang UMKM telah membantu membentuk kerangka kerja baru untuk usaha mikro, termasuk pedagang kaki lima. Sebagai contoh, Pasal 96 Undang-Undang Cipta Kerja mewajibkan bahwa *“Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sesuai dengan kewenangannya masing-masing, wajib memberikan bantuan hukum dan layanan bimbingan bagi Usaha Mikro dan Kecil”*.¹⁸

Pada tingkat implementasi, beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima belum dilaksanakan sesuai ketentuan. Dalam praktiknya, masih terdapat kasus tindakan represif oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol

¹⁸ Diskopum Kab. Jember, “UU Cipta Kerja Kasih Perlindungan Hukum Lebih Buat UMKM?” dimuat dalam [UU Cipta Kerja Kasih Perlindungan Hukum Lebih Buat UMKM?](#), diakses tanggal 24 Oktober 2025.

PP) atau lembaga terkait, sehingga implementasi peraturan daerah tersebut tidak sepenuhnya mencerminkan pendekatan pembinaan dan bimbingan sebagaimana dimaksud dalam peraturan.¹⁹ Contoh tindakan represif yang dilakukan oleh Satpol PP pada tanggal 30 Desember 2025 mengamankan para pedagang sate yang berada di Jalan Simpang Dagen, Sosrowijayan, dan Ngabean, dalam penegakan melakukan penyitaan barang dagangan dan diwajibkan datang ke Kantor Satpol PP Kota Yogyakarta untuk membuat surat pernyataan.²⁰ Tindakan represif dalam hal ini terlihat dari melakukan penyitaan dagangan karena dengan mengambil akses pedagang terhadap sarana mata pencaharian sebagai bentuk penertiban, tindakan tersebut tergolong tidak proposional karena penertiban dapat dilakukan dengan langkah yang lebih ringan berupa pembinaan, tapi tindakan yang dipilih adalah penyitaan yang berfungsi sebagai alat pemaksa kepatuhan. Hal tersebut sering mendapatkan penolakan keras dalam masyarakat karena menyangkut hajat hidup orang banyak, sedangkan dalam Perda No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima tidak menyebutkan adanya penyitaan terhadap alat yang digunakan untuk mata pencaharian, dengan lebih menekankan kepada sanksi pidana dan sanksi administratif.

Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima memuat ketentuan yang mencakup berbagai aspek terkait

¹⁹ Yeni Rosdianti, "Pemenuhan dan Perlindungan Hak-Hak Pedagang Kaki Lima: Studi di Kota Surakarta dan Kota Yogyakarta", *Jurnal Hak Asasi Manusia*, Edisi Vol. 7 No. 7, 2021, hlm. 243.

²⁰ Iwan Nurwanto, "Wisatawan Keluhkan Polusi Asap, Satpol PP Tertibkan Pedagang Sate di Malioboro" dimuat dalam <https://radarjogja.jawapos.com/jogja/657014444/wisatawan-keluhkan-polusi-asap-satpol-pp-tertibkan-pedagang-sate-di-malioboro>, diakses tanggal 11 Februari 2026.

pedagang kaki lima. Ruang lingkup peraturan tersebut mencakup penentuan lokasi usaha, mekanisme perizinan, jam operasional, serta kewajiban pedagang kaki lima untuk menjaga kebersihan dan ketertiban lingkungan. Namun, setelah peraturan daerah tersebut berlaku, sejumlah peraturan nasional baru muncul yang membawa perubahan signifikan dalam sistem hukum, termasuk di bidang ketenagakerjaan, investasi, dan administrasi daerah. Salah satu peraturan yang paling berpengaruh adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja melalui pendekatan *omnibus law* pada dasarnya mendorong penyesuaian dan reorganisasi peraturan daerah agar sejalan dengan arah kebijakan hukum nasional.²¹ Hal ini terlihat, misalnya, dalam perubahan konsep perizinan melalui sistem *Online Single Submission* (OSS) dalam Undang-Undang Cipta Kerja, sementara Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima masih mengatur perizinan melalui pejabat yang ditunjuk oleh Wali Kota.

Aspek formal dalam penyusunan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima berkaitan dengan hal-hal prosedural. Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditekankan bahwa peraturan yang kedudukannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Ketentuan ini berarti Peraturan Daerah

²¹ Helmi, "Penataan Peraturan Daerah dengan Metode Omnibus Law: Urgensi dan Mekanisme", *Undang:Jurnal Hukum*, Edisi Vol. 04 No. 02, 2021, hlm. 445.

Kota Yogyakarta tentang pengelolaan pedagang kaki lima harus disusun dan dilaksanakan sesuai dengan undang-undang dan peraturan di atasnya.²² Selain aspek formal, terdapat pula aspek materiil yang berfokus pada substansi peraturan dalam peraturan daerah. Mengingat Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima telah berlaku lebih dari 23 tahun, isinya perlu dievaluasi karena dalam praktik dan ketentuan teknis, telah terjadi banyak perkembangan. Perubahan-perubahan ini dapat ditelusuri kembali ke dasar hukum atau pertimbangan pembentukannya, yang dalam beberapa referensi tidak lagi selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.

Kontekstual hukum dan politik Pemerintah Kota Yogyakarta, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, perlu diperbarui agar sesuai dengan kerangka hukum nasional dan asas hukum yang berlaku. Salah satu aspek yang perlu diperhatikan adalah pengaturan sanksi pidana dalam peraturan daerah tersebut, karena tidak lagi sejalan dengan arah reformasi hukum di tingkat nasional. Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana mendorong penyesuaian terhadap peraturan daerah yang mengandung sanksi pidana. Penyesuaian ini diperlukan untuk memastikan bahwa formulasi, jenis sanksi, dan metode

²² Evi Noviawati, "Landasan Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Unigal*, Edisi Vol. 06 No. 01, 2018, hlm. 54.

penerapannya sesuai dengan prinsip dan ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang baru.²³

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima juga sudah terlampau berbeda jika dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perubahan yang terasa adalah berkaitan dengan regulasi dan instrumen turunan, bahwa dalam pengaturan Perda No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima beberapa pengaturan teknis didelegasikan ke “Keputusan Walikota”, contoh penetapan lokasi tertentu, ketentuan teknis izin/kartu, tata letak/ukuran/jenis sarana berdagang, hingga waktu berdagang. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dan peraturan kepala daerah digunakan sebagai perangkat pengaturan yang semestinya dipakai untuk norma yang berlaku umum.²⁴ Delegasi yang bersifat mengatur umum dapat digunakan dalam peraturan turunan melalui peraturan wali kota atau peraturan kepala daerah, sementara dalam hal keputusan atau *regeling* digunakan untuk penetapan yang lebih individual dan konkret.²⁵ Sehingga beberapa hal yang bersifat umum seperti penetapan lokasi, administrasi

²³ Selvi Rahmawati, *et.al*, “Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Tantangan dan Peluang dalam Era Reformasi”, *Jurnal Media Ilmu*, Edisi Vol. 04 No. 02, 2025, hlm. 130-134.

²⁴ Wicaksono, *et al.*, “Penafsiran... *Op.Cit*”, hlm. 231-248.

²⁵ Nasrun, *et al.*, “Kedudukan Peraturan Daerah yang Dibatalkan oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015”, *Syiah Kuala Law Journal*, Edisi Vol. 03 No. 01, 2019, hlm. 95-113.

PKL, serta peralatan yang digunakan PKL bernilai ekonomis dapat ditetapkan melalui peraturan kepala daerah.

Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Perda dibentuk DPRD bersama kepala daerah melalui tahap pembentukan, serta masyarakat berperan di dalamnya, hal tersebut yang belum tampak dalam pembentukan Perda No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima dengan melibatkan PKL, warga sekitar, pelaku usaha lain, pejalan kaki, dan pemangku kepentingan.²⁶ Beberapa kebijakan seperti penentuan lokasi ditetapkan oleh pejabat yang ditunjuk tanpa memperhatikan usulan dari masyarakat apakah lokasi tersebut dapat meningkatkan nilai ekonomi. Selain itu dalam Perda No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima belum adanya naskah akademik dan evaluasi dampak kebijakan, hal ini perlu ada agar Perda PKL lebih tahan uji dan tidak mudah dianggap bertentangan dengan kepentingan umum.²⁷

Politik hukum pemerintah daerah juga menentukan urgensi perubahan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Setelah 23 tahun implementasi, kondisi sosial, ekonomi, dan pengelolaan perkotaan di Yogyakarta telah berubah secara signifikan dan mengalami banyak penyesuaian. Pengembangan kawasan wisata Malioboro, kemunculan ritel modern, dan

²⁶ Rommy Patra, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Tanjungpura Law Journal*, Edisi Vol. 02 No. 01, 2018, hlm. 21- 42.

²⁷ Rusnan Sofwan, "Pentingnya Naskah Akademik dalam Penyusunan Peraturan Daerah", *Jurnal Diskresi*, Edisi Vol. 01 No. 01, 2022, hlm. 56.

tekanan ekonomi, termasuk dampak pandemi, telah menciptakan kebutuhan baru di kalangan pedagang kaki lima. Pada saat yang sama, kebijakan dan peraturan di tingkat nasional juga terus berkembang, misalnya melalui program percepatan pembangunan infrastruktur dan kebijakan yang bertujuan memperkuat keadilan pasar. Dalam konteks status khusus Daerah Istimewa Yogyakarta, peraturan daerah perlu disusun secara adaptif terhadap karakteristik lokal, sambil tetap konsisten dengan sistem hukum nasional yang berlaku.²⁸

Undang-undang lain seperti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memiliki peran dalam urgensi dilakukan perubahan Perda No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, karena dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengatur mengenai ruas yang diperbolehkan untuk dilakukan penjualan serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM mengambil peranan penting karena PKL termasuk dalam kategori usaha mikro dalam pembinaan dan pemberdayaannya akan berkaitan dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2008 tentang UMKM.

Hal ini menunjukkan perlunya regulasi daerah agar konsisten dengan pembaharuan hukum dan dasar yuridis, serta konsisten dengan kebijakan nasional terkini. Dengan kebijakan baru, idealnya peraturan daerah lebih fokus pada pemberdayaan PKL dan menyesuaikan sanksi agar lebih

²⁸ Luqmanul Hakim, "Politik Hukum Otonomi Khusus: Dualitas Peraturan Pertanahan di Yogyakarta", *Jurnal of Islamic Studies and History*, Edisi Vol. 03 No. 01, 2025, hlm. 4.

proporsional. Perlu pembaharuan yang komprehensif dan menyeluruh pada dasar hukum yuridis dan muatan materi Perda Kota Yogyakarta No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, supaya perda selaras dengan perkembangan hukum dan kebijakan ekonomi pada saat ini.

Pedagang kaki lima bukan hanya objek yang harus diatur, tetapi juga subjek hukum yang keberadaannya harus diperhitungkan dalam setiap kebijakan pengaturan, penataan, dan/atau relokasi, sehingga pelaksanaannya tidak hanya berorientasi pada ketertiban ruang publik, tetapi juga memastikan kepastian hukum, perlindungan hak warga negara untuk mencari nafkah, prosedur yang adil (*due process*), dan pemberdayaan ekonomi yang terukur. Dalam kerangka ini, tindakan pemerintah daerah dan aparat penegak hukum harus didasarkan pada kewenangan yang sah,²⁹

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat diketahui bahwa Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima telah menjadi dasar hukum dalam mengatur keberadaan dan aktivitas Pedagang Kaki Lima (PKL). Namun, pada kenyataannya, penerapan peraturan tersebut belum sepenuhnya efektif. Banyak ketentuan yang sudah tidak relevan dengan kondisi sosial ekonomi saat ini, serta terdapat dasar hukum dalam peraturan tersebut sudah tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan saat ini, hal ini menimbulkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya di lapangan. Ketidaksamaan dalam

²⁹ Haerni Susiani, "Fungsi Polisi Pamong Praja dalam Penegakan Peraturan Daerah (Studi Penertiban PKL di Bandar Lampung), *Jurnal Fiat Justisia*, Edisi Vol. 10 No. 01, 2016, hlm. 102-104.

penerapan dan penafsiran tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana efektivitas Peraturan Daerah tersebut dalam mencapai tujuan penataan PKL yang tertib, adil, dan berkeadilan sosial. Mengacu pada kondisi tersebut, peneliti merasa perlu melakukan kajian yang lebih mendalam dengan mengambil judul penelitian “Urgensi Perubahan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.”

B. Rumusan Masalah

1. Apa evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima ?
2. Mengapa Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima *urgent* dilakukan perubahan ?
3. Bagaimana proyeksi pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima ?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui evaluasi terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.
2. Mengetahui urgensi dilakukan perubahan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.
3. Mengetahui proyeksi pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima setelah dilakukan evaluasi dan urgensi perubahan.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah, dan tujuan penelitian, skripsi ini disusun sebagai karya asli dan merupakan hasil pemikiran peneliti sendiri, bukan bentuk plagiarisme dari karya ilmiah lain, baik dalam bentuk jurnal maupun skripsi. Dalam proses penyusunan skripsi ini, peneliti juga telah melakukan pencarian terhadap studi-studi sebelumnya yang memiliki topik atau ruang lingkup pembahasan yang serupa. Perbedaan antara penelitian ini dan penelitian sebelumnya disajikan dalam Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1 Penelitian - Penelitian Terdahulu

No	Nama Penelitian dan Judul Penelitian	Temuan Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Bintardi Dwi Laksono, Skripsi dengan Judul <i>“Penegakan Hukum Terhadap Pedagang Kaki Lima yang Berjualan di Atas Trotoar Jalan Abu Bakar Ali Yogyakarta Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002”</i> , Tahun 2019.	Dalam penelitian tersebut menjelaskan Perda No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima sudah dijalankan secara baik dan faktor pendukung dan penghambat mempengaruhi penegakan.	Objek yang dibahas memiliki persamaan yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.	Perbedaan dapat dilihat melalui topik yang dibahas yaitu berkaitan dengan Penegakan Hukum Pedagang Kaki Lima di Kawasan Abu Bakar Ali. Selain itu, metode penelitian yang digunakan sama menggunakan metode penelitian hukum empiris.
2.	Navintia Faradina, Skripsi dengan judul <i>“Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima di Daerah Tujuan Pariwisata”</i> , Tahun 2019.	Dalam Penelitian tersebut menjelaskan Perda No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima belum terlaksana dengan baik, terdapat faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Perda	Objek yang dibahas memiliki persamaan yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.	Perbedaan dapat dilihat melalui topik yang dibahas yaitu berkaitan dengan Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima di daerah tujuan pariwisata. Selain itu, metode penelitian yang

		No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.		digunakan sama menggunakan
--	--	---	--	-------------------------------



				metode penelitian hukum empiris.
3.	Arifian Ardiata dan R Widodo Triputro, Jurnal dengan judul <i>"Penataan Pedagang Kaki Lima di Jalan D.I. Pandjaitan Kawasan Sumbu Filosofis"</i> , Tahun 2023	Dalam penelitian tersebut menjelaskan bahwa belum terlaksananya penataan pedagang kaki lima di daerah D.I. Pandjaitan karena belum terdapat arahan dari pemerintah daerah untuk mensterilkan jalan tersebut.	Topik yang dibahas dalam penelitian ini mengenai Penataan Pedagang Kaki Lima yang mengacu Perda No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Selain itu, metode penelitian yang digunakan sama menggunakan metode penelitian hukum normatif.	Perbedaan dapat dilihat bahwa penelitian ini menggunakan Studi Kasus Pedagang Kaki Lima di Jalan D. I, Pandjaitan. Perbedaan lain juga dapat dilihat bahwa penelitian ini membahas lebih kepada Penataan Pedagang Kaki Lima di Kawasan D. I.
4.	Krismono Unggul Utomo, Skripsi dengan judul <i>"Efektivitas Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima Tidak Berizin di Jalan Abu Bakar Ali."</i> , Tahun 2021	Dalam Penelitian tersebut menjelaskan Perda No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima di Jalan Abu Bakar Ali belum berjalan secara efektif. Faktor penghambatnya adalah kebijakan penertiban PKL yang sulit dilakukan karena benturan terhadap kemanusiaan, dan Satpol PP yang kurang tegas dalam pelaksanaan.	Objek yang dibahas memiliki persamaan yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.	Perbedaan dapat dilihat melalui topik yang dibahas yaitu berkaitan dengan Efektivitas Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima yang dikaitkan dengan Pedagang Kaki Lima Tidak berizin di Kawasan Jalan Abu Bakar Ali. Selain itu, metode penelitian yang digunakan sama menggunakan metode penelitian hukum empiris.
5.	Ratna Dwi Irawati, Skripsi dengan judul <i>"Penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Yogyakarta Berdasarkan"</i>	Dalam penelitian tersebut menjelaskan pedagang kaki lima di Kota Yogyakarta sudah berjalan	Objek yang dibahas memiliki persamaan yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun	Perbedaan dapat dilihat dari Topik yang akan dibahas bahwa penelitian ini lebih kepada Penataan Pedagang

	<i>Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002</i> ”, Tahun 2019.	dengan baik dibuktikan dengan perilaku pedagang kaki lima yang memiliki izin, kartu identitas sebagai pedagang kaki lima serta pedagang kaki lima yang sudah berjualan sesuai titik Lokasi yang ditentukan oleh h.	2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Selain itu, metode penelitian yang digunakan sama menggunakan metode penelitian hukum normatif.	Kaki Lima yang Mengacu pada Perda Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Perbedaan lain juga dapat dilihat bahwa pembahasan pada penelitian ini lebih kepada spesifik tempat yang berada di Kawasan Malioboro sampai A.Yani.
--	--	--	---	--

Berdasarkan deskripsi dalam tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa penelitian ini memiliki kesamaan dan perbedaan dibandingkan dengan penelitian sebelumnya. Kesamaan terletak pada objek penelitian, yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, dan metode penelitian yang digunakan, yaitu penelitian hukum normatif. Perbedaan terletak pada fokus pembahasan, yang bergantung pada kedalaman analisis masing-masing peneliti, termasuk perbedaan konteks tempat atau wilayah yang digunakan sesuai dengan arah pembahasan penelitian. Temuan dalam tabel juga menunjukkan bahwa tidak ada penelitian sebelumnya yang secara khusus mengkaji urgensi perubahan Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Oleh karena itu, peneliti menganggap penelitian ini sebagai penelitian yang baru karena fokus pada “Urgensi Perubahan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002”. Pembahasan dalam penelitian ini diarahkan pada pentingnya memperbarui Peraturan Daerah Kota

Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 agar sejalan dengan perkembangan legislatif dan beradaptasi dengan dinamika sosial dan ekonomi saat ini.

E. Tinjauan Pustaka

1. Teori Perundang-Undangan

Istilah legislasi (*wetgeving*) pada dasarnya memiliki dua makna utama. *Pertama*, legislasi dipahami sebagai kegiatan atau proses pembentukan peraturan negara, mulai dari peraturan tingkat tertinggi, yaitu undang-undang (*wet*), hingga peraturan tingkat bawah yang dibuat melalui wewenang atribusi atau delegasi dari badan pembuat undang-undang (*wetgevendemacht*). *Kedua*, legislasi juga merujuk pada hasil keseluruhan dari proses ini, yaitu kumpulan peraturan negara yang berlaku.³⁰ Secara hukum, definisi legislasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma-norma hukum yang mengikat secara umum, yang dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.³¹

Secara umum, prinsip-prinsip yang mendasari pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dikelompokkan menjadi tiga

³⁰ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia", *Jurnal Negara Hukum*, Edisi Vol. 09 No. 01, 2018, hlm 88-89.

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, cetakan kedua belas, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 137.

jenis, yaitu prinsip-prinsip filosofis, prinsip-prinsip sosiologis, dan prinsip-prinsip yuridis. Prinsip-prinsip filosofis berkaitan dengan nilai-nilai ideal yang menjadi dasar dan substansi utama suatu peraturan, seperti keadilan, kesejahteraan, penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan nilai-nilai luhur yang menjadi pedoman dalam pembentukan norma. Prinsip-prinsip sosiologis menekankan hubungan antara peraturan dan kondisi serta realitas yang ada di masyarakat, sebagaimana terlihat dalam praktik-praktik sosial sehari-hari. Pembentukan undang-undang harus selaras dengan adat istiadat, tradisi, dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, terutama nilai-nilai positif yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam peraturan. Sementara itu, prinsip yudisial berkaitan dengan legalitas pembentukan peraturan, yaitu kewenangan lembaga atau pejabat yang berwenang untuk membentuknya, kesesuaian jenis, bentuk, dan isi peraturan, serta kewajiban untuk mengikuti prosedur dan metode pembentukan yang telah ditetapkan sesuai dengan standar yang berlaku.³²

Proses pembentukan undang-undang umumnya melewati tiga tahap utama, yaitu tahap pra-legislatif, tahap legislatif, dan tahap pasca-legislatif. Tahap pra-legislatif mencakup serangkaian kegiatan, seperti melakukan penelitian untuk memperoleh data dan informasi yang akurat mengenai isu-isu yang akan diatur, merumuskan dan

³² Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 24.

mengajukan usulan terkait materi yang akan diatur, serta menentukan inisiatif berdasarkan pertimbangan urgensi regulasi. Tahap ini juga mencakup penyusunan rancangan undang-undang yang mengubah ide dan teks akademis menjadi norma hukum. Setelah rancangan selesai, rancangan undang-undang tersebut kemudian diajukan ke lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional, seperti Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden.³³

Tahap legislatif dalam pembentukan undang-undang umumnya terdiri dari tiga rangkaian kegiatan. *Pertama*, tahap pembahasan, yaitu proses di mana parlemen sebagai badan legislatif membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh lembaga-lembaga yang berwenang, berdasarkan studi ilmiah yang objektif. *Kedua*, tahap pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, yang dilakukan setelah pembahasan dan perdebatan antara partai atau fraksi dianggap cukup, disertai dengan penyampaian pendapat dan tanggapan dari masing-masing fraksi. *Ketiga*, tahap pengesahan undang-undang, yang meliputi pengesahan materiil dan formal. Pengesahan materiil terjadi ketika rancangan undang-undang disahkan menjadi undang-undang oleh badan legislatif. Sementara itu, pengesahan formal dilakukan melalui penandatanganan undang-undang oleh pejabat yang berwenang

³³ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 73

sesuai konstitusi, yaitu Presiden atau kepala pemerintahan, sebagai syarat agar undang-undang tersebut berlaku dan dapat ditegakkan.³⁴

Tahap pasca-legislatif dalam pembentukan undang-undang umumnya mencakup tiga rangkaian kegiatan. Pertama, tahap pengumuman, yaitu penempatan undang-undang dalam media pengumuman resmi negara, umumnya Lembaran Negara, sehingga isi dan keberadaan undang-undang tersebut dapat diketahui oleh masyarakat. Setelah diumumkan, setiap orang dianggap mengetahui undang-undang tersebut sesuai dengan prinsip fiksi hukum. Kedua, tahap penetapan berlakunya undang-undang, yaitu penentuan kapan undang-undang mulai berlaku. Ketentuan ini penting karena undang-undang yang telah disahkan dan diundangkan tidak selalu dapat diterapkan secara langsung, melainkan tanggal berlakunya dapat ditentukan sesuai dengan kebutuhan regulasi. Ketiga, tahap penegakan hukum, yaitu penerapan norma-norma hukum yang mengikat di masyarakat. Dalam praktiknya, penegakan undang-undang tidak selalu dapat dilakukan secara langsung atau bersamaan, melainkan seringkali memerlukan penyesuaian bertahap sesuai dengan kondisi dan kesiapan implementasi.³⁵

2. Pemerintahan Daerah

Tata kelola daerah adalah pengelolaan urusan pemerintahan yang

³⁴ *Ibid*, hlm. 78

³⁵ *Ibid*, hlm. 79

dilakukan oleh pemerintah daerah, bersama dengan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), berdasarkan prinsip otonomi dan desentralisasi. Tata kelola ini dilakukan dengan otonomi seluas mungkin dalam kerangka sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana diatur dalam Konstitusi Republik Indonesia tahun 1945.³⁶ Di Indonesia, tata kelola daerah meliputi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten atau kota. Masing-masing terdiri dari kepala daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sebagai unsur pelaksana, dengan dukungan aparat daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.³⁷

Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi menjadi berbagai provinsi, dan setiap provinsi selanjutnya terbagi menjadi kabupaten dan kota. Baik provinsi maupun kabupaten atau kota memiliki pemerintah daerah yang mengelola urusan pemerintahan di wilayah masing-masing. Provinsi adalah wilayah administratif yang berfungsi sebagai kantor gubernur, baik dalam kapasitasnya sebagai kepala daerah maupun sebagai perwakilan pemerintah pusat, khususnya dalam mengelola urusan pemerintahan umum di tingkat provinsi. Kabupaten atau kota adalah wilayah administratif yang berfungsi sebagai kantor bupati atau walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di kabupaten atau kota tersebut.³⁸

³⁶ Lihat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁷ Lihat Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁸ *Ibid.*

Berdasarkan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah didefinisikan sebagai pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD berdasarkan prinsip otonomi dan tugas bantuan. Pelaksanaan ini dilakukan dengan prinsip otonomi seluas mungkin dalam kerangka sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia.³⁹

Daerah, sebagai bagian hukum otonom, diberi wewenang untuk mengatur dan mengelola urusan daerahnya sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat, selama tidak bertentangan dengan hukum nasional dan kepentingan umum. Untuk memperluas ruang lingkup daerah dalam mengelola kehidupan warganya, pemerintah pusat harus mempertimbangkan kondisi dan kearifan lokal dalam merumuskan kebijakan. Pada saat yang sama, pemerintah daerah, ketika menetapkan kebijakan daerah, baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya, tetap harus mempertimbangkan kepentingan nasional. Dengan cara ini, keseimbangan dapat dicapai antara kepentingan nasional dan kebutuhan daerah secara harmonis, tanpa mengabaikan kondisi lokal, karakteristik unik, dan kearifan dalam keseluruhan administrasi pemerintahan.⁴⁰

³⁹ Lihat Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁰ Lihat Bagian penjelasan sub bab Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah paragraf ke 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada dasarnya, otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai komunitas hukum melalui kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan mereka sendiri yang didelegasikan dari pemerintah pusat ke daerah. Pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dengan dukungan aparat daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Urusan pemerintahan yang didelegasikan ke daerah pada prinsipnya berasal dari kewenangan pemerintahan yang berada di tangan Presiden. Sebagai konsekuensi dari sistem negara kesatuan, tanggung jawab akhir untuk pemerintahan tetap berada di tangan Presiden. Guna memastikan bahwa urusan pemerintahan yang didelegasikan ke daerah tetap sejalan dengan kebijakan nasional, Presiden berkewajiban untuk memberikan bimbingan dan pengawasan kepada administrasi pemerintahan daerah.⁴¹

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 136 mengatur ketentuan mengenai Peraturan Daerah. Pasal 136 ayat (1) menekankan bahwa Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pasal 136 ayat (2) menyatakan bahwa Peraturan Daerah ditetapkan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota serta pelaksanaan tugas-tugas bantuan. Lebih lanjut, Pasal 136 ayat (3) menekankan bahwa Peraturan Daerah merupakan elaborasi lebih lanjut

⁴¹Lihat paragraph ke 6, *Ibid.*.

dari undang-undang dan peraturan tingkat yang lebih tinggi dengan tetap mempertimbangkan karakteristik unik dari setiap daerah. Pasal 136 ayat (4) menetapkan bahwa Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau undang-undang dan peraturan tingkat yang lebih tinggi. Pasal 136 ayat (5) menetapkan bahwa Peraturan Daerah mulai berlaku setelah diumumkan dalam Lembaran Negara Daerah.⁴²

Peraturan daerah atau kota adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota dan kepala daerah, yaitu bupati atau walikota, melalui kesepakatan bersama. Isi peraturan daerah adalah substansi peraturan yang terdapat dalam peraturan daerah tersebut, yang disusun menggunakan teknik penyusunan hukum.⁴³ Ketentuan mengenai isi Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan. Pasal ini menekankan bahwa baik peraturan daerah maupun Peraturan Kabupaten/Kota memuat ketentuan untuk pelaksanaan tugas otonomi dan bantuan daerah, mengakomodasi kondisi khusus daerah, dan/atau berfungsi sebagai elaborasi lebih lanjut dari perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi.⁴⁴

⁴² Sarman dan Mohammad Taufik, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cetakan pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2011, Hlm 220.

⁴³ Lihat Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁴ Lihat Pasal 14, *Ibid*.

3. Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dalam kerangka pelaksanaan tugas otonomi daerah dan bantuan, serta untuk melaksanakan elaborasi lebih lanjut dari ketentuan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi. Dalam klasifikasi norma hukum, terdapat peraturan pelaksana (*verordening*) dan peraturan otonom (*autonome satzung*). Keduanya merupakan jenis peraturan yang berada di bawah hukum. Peraturan pelaksana pada dasarnya lahir dari kewenangan atribusi, yaitu kewenangan yang diberikan langsung oleh undang-undang dan peraturan kepada pejabat atau lembaga tertentu untuk menetapkan peraturan lebih lanjut.⁴⁵

Peraturan daerah merupakan hasil dari proses legislatif di tingkat pemerintahan daerah, yang diuraikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah mengikat dan dapat diberlakukan dalam batas-batas administratif tertentu. Pembentukannya mewujudkan implementasi otonomi daerah sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi dan undang-undang serta peraturan nasional, khususnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara normatif, peraturan daerah termasuk dalam produk hukum daerah mencakup beberapa bentuk dasar. *Pertama*, Peraturan Daerah, yaitu peraturan yang

⁴⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (1): Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, cetakan keenam, Kanisius, Yogyakarta, 2021, hlm. 67.

disusun dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama dengan kepala daerah dan berisi ketentuan-ketentuan pengaturan. *Kedua*, Peraturan Kepala Daerah, yaitu peraturan yang ditetapkan oleh kepala daerah sebagai tindak lanjut dari implementasi peraturan daerah atau undang-undang dan peraturan tingkat yang lebih tinggi. *Ketiga*, Keputusan Kepala Daerah, yang umumnya bersifat individual dan konkret, misalnya, berkaitan dengan pengangkatan, pemberhentian, atau keputusan administratif lainnya dalam administrasi pemerintahan.⁴⁶

Pembentukan peraturan daerah tidak hanya dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum bagi pelaksanaan tata kelola daerah, tetapi juga diarahkan sebagai sarana untuk mendorong keadilan sosial, pemberdayaan masyarakat, perlindungan hak asasi manusia, dan penyediaan layanan publik yang efektif dan sesuai dengan kebutuhan lokal. Peraturan daerah memiliki fungsi penting sebagai jembatan antara norma hukum nasional dan kebutuhan spesifik masyarakat setempat. Dalam kerangka otonomi daerah, peraturan daerah juga memperkuat prinsip desentralisasi dengan mendelegasikan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Delegasi ini membuka ruang bagi daerah untuk merumuskan kebijakan hukum yang lebih responsif terhadap aspirasi masyarakat, potensi daerah, dan isu-isu unik

⁴⁶ Utang Risidi, dkk, "Pembentukan dan Penyusunan Produk Hukum Daerah", *Jurnal Komunikasi dan Informasi Hukum* Edisi Vol. 04 No. 01, 2025, hlm. 3

di masing-masing daerah.⁴⁷

F. Definisi Operasional

1. Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan perdagangan barang dan/atau jasa dengan menggunakan fasilitas usaha bergerak atau tidak bergerak, dan memanfaatkan infrastruktur kota, fasilitas sosial, dan fasilitas umum di lahan milik pemerintah atau sektor swasta secara sementara atau tidak tetap.⁴⁸
2. Penataan pedagang kaki lima merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi-lokasi tertentu, yang meliputi penentuan lokasi, relokasi, pengaturan, dan pemindahan pedagang kaki lima. Pelaksanaannya mempertimbangkan kepentingan umum serta aspek sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, dan kebersihan lingkungan, sambil tetap mematuhi hukum dan peraturan yang berlaku.⁴⁹
3. Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah daerah yang berlaku di wilayah administratif tertentu.⁵⁰
4. Pemberdayaan pedagang kaki lima adalah upaya terpadu yang melibatkan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dunia bisnis, dan

⁴⁷ M. Effendi, *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian atas Desentralisasi, Otonomi, dan Legislasi Daerah*, Prenadamedia, Jakarta, 2021, hlm. 76.

⁴⁸ Lihat Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Info Hukum, “Apa Itu Peraturan Daerah”, dimuat dalam [Apa Itu Peraturan Daerah? - Info Hukum](#), diakses tanggal 31 Oktober 2025.

masyarakat untuk menciptakan iklim bisnis yang kondusif dan mengembangkan usaha pedagang kaki lima, sehingga mereka dapat tumbuh dan berkembang secara mandiri.⁵¹

5. Relokasi pedagang kaki lima adalah proses memindahkan pedagang kaki lima dari lokasi asalnya ke lokasi baru yang dianggap lebih sesuai, sebagai langkah pemerintah dalam mengatur dan meregulasi keberadaan pedagang kaki lima.⁵²
6. Penegakan hukum adalah proses penerapan ketentuan hukum oleh pihak berwenang untuk memastikan bahwa aturan hukum diterapkan dan dipatuhi oleh setiap warga negara.⁵³
7. Ketertiban hukum adalah kondisi yang aman dan tertib, sehingga masyarakat dapat menjalankan aktivitasnya secara tertib dengan mematuhi hukum dan norma yang berlaku, tanpa adanya gangguan yang menimbulkan kekacauan.⁵⁴

⁵¹ Lihat Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

⁵² Afifah Dyan Nurlaili, “Analisis Kebijakan Relokasi Pedagang Kaki Lima Persepektif Ekonomi Islam (Studi Kasus Relokasi PKL Alun-Alun Purbalingga)”, *Skripsi*, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri, 2023, hlm. 65.

⁵³ *Ibid*, hlm. 60

⁵⁴ Jonaedi Efendi dkk, *Kamus Istilah Hukum*, cetakan kesatu, Kencana, Jakarta, 2016, hlm.

G. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan studi hukum normatif, yaitu studi yang meneliti Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima sebagai dasar penelitian dengan menggunakan pendekatan normatif. Penelitian ini berfokus pada tinjauan pustaka, yang meliputi undang-undang dan peraturan, doktrin atau pendapat ahli hukum, dan buku-buku yang membahas Peraturan Daerah tentang penataan pedagang kaki lima dan urgensi perubahan peraturan daerah. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan jurnal ilmiah yang relevan dengan tata tertib pedagang kaki lima dan pembaharuan peraturan daerah.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan meneliti berbagai undang-undang dan peraturan yang relevan dengan masalah hukum yang diteliti, dalam penelitian ini, salah satu fokus utamanya adalah Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.⁵⁵ Selain itu, digunakan pendekatan konseptual, yaitu pemeriksaan doktrin dan pandangan yang

⁵⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Konsep dan Metode*, cetakan pertama, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 77.

dikembangkan dalam ilmu hukum sebagai dasar untuk membahas masalah hukum yang diteliti.⁵⁶ Pendekatan ini diarahkan untuk meneliti konsep, prinsip, dan teori pembentukan undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan urgensi perubahan, khususnya perubahan peraturan daerah. Dalam memahami hal ini, penelitian ini menggunakan landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah urgensi perubahan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta, dengan fokus utama pada Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari data sekunder, dengan rincian sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer digunakan dalam penelitian ini meliputi semua peraturan hukum yang secara resmi ditetapkan oleh lembaga negara dan/atau badan pemerintah, yang pelaksanaannya didukung oleh kewenangan paksa yang sah dari negara.⁵⁷ Materi hukum utama yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini meliputi:

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 95.

⁵⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Op.Cit, hlm. 67.

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah;
- 2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang;
- 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM);
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja;
- 6) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima;
- 7) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 62 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Nomor 62 Tahun 2002.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari berbagai informasi yang menjelaskan, menafsirkan, atau menggambarkan materi hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negara.⁵⁸ Bahan hukum sekunder berfungsi sebagai sumber hukum material karena mengandung informasi yang relevan untuk membantu memahami isu-isu hukum yang diteliti, termasuk penjelasan tentang peraturan hukum yang telah diberlakukan atau diumumkan sebagai produk dari lembaga legislatif, eksekutif, dan yudisial.⁵⁹ Bahan

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 68.

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 69.

hukum sekunder yang digunakan untuk mendukung penyusunan tesis ini meliputi:

1. Wawancara dengan Satpol PP Bidang Penegakan Peraturan Perundang-undangan diwakili oleh Dodi Kurnianto, S.STP.,MSi.;
2. Wawancara dengan Bagian Hukum Kota Yogyakarta.

c. Bahan Hukum Tersier

Skripsi ini juga didukung oleh materi pendukung yang melengkapi bahan hukum primer dan sekunder, termasuk jurnal, makalah ilmiah, dan kamus bahasa asing yang digunakan untuk menerjemahkan istilah-istilah yang relevan dengan penelitian. Selain itu, sumber data elektronik juga digunakan untuk memperkuat pembahasan dalam tesis ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, yaitu dengan meninjau undang-undang dan peraturan, pendapat atau doktrin hukum, jurnal hukum yang relevan, hasil penelitian hukum, dan data elektronik. Semua sumber tersebut kemudian ditinjau dan dibandingkan untuk mendapatkan dasar analisis masalah penelitian. Tinjauan pustaka ini juga dikombinasikan dengan sumber lain yang memuat fakta yang dapat digunakan sebagai referensi. Selain itu, penelitian ini didukung oleh wawancara dengan Satuan Ketertiban Umum Kota Yogyakarta (Satpol PP) dan Bagian Hukum Kota

Yogyakarta, sebagai pihak yang terlibat dalam penyusunan Peraturan Daerah.

6. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kuantitatif deskriptif, yang melibatkan pengumpulan dan pengolahan data untuk mengidentifikasi pola dan isu yang relevan dengan fokus penelitian. Data yang telah diolah kemudian diorganisasikan secara sistematis untuk menjawab pertanyaan penelitian dan dianalisis dengan menghubungkannya dengan doktrin, teori, serta hukum dan peraturan yang relevan.

H. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pemahaman arah dan tujuan skripsi ini, penulis menyajikan gambaran umum sistem penulisan, yang dirinci sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan berisi deskripsi awal penelitian tentang urgensi amandemen Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Bab ini mencakup latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka singkat, definisi operasional, dan metode penelitian.

Bab II Tinjauan Umum berisi studi teoritis dan konseptual yang relevan dengan masalah penelitian. Pembahasan berfokus pada gambaran umum, prinsip, dan studi terkait urgensi amandemen Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.

Bab III Pembahasan berisi hasil penelitian dan analisis untuk menjawab perumusan masalah. Bab ini berfokus pada pembahasan urgensi amandemen Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.

Bab IV Penutup memuat kesimpulan dan saran yang disusun berdasarkan hasil penelitian dan diskusi terkait urgensi perubahan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.

