

BAB II

LANDASAN TEORI

Landasan teori ini akan menjelaskan tentang empat hal, *pertama* konsep implementasi, *kedua* konsep Pedagang Kaki Lima (PKL), *ketiga* pengertian zona merah dan zona hijau dalam berjualan, dan *keempat* *siyasah dusturiyah* dan ruang lingkupnya. Di dalam konsep implementasi menerangkan tentang pengertian implementasi dan metode implementasi peraturan daerah. Adapun di dalam konsep pedagang kaki lima menyebutkan dua hal yaitu, pengertian Pedagang Kaki Lima (PKL) dan karakteristik Pedagang Kaki Lima (PKL). Sedangkan di dalam *siyasah dusturiyah* dan ruang lingkupnya memaparkan empat hal, yaitu pengertian *siyasah dusturiyah*, karakteristik *siyasah dusturiyah*, dan ruang lingkup *siyasah dusturiyah*.

A. Konsep Implementasi

1. Pengertian Implementasi

Dalam KBBI kata implementasi memiliki arti pelaksanaan, penerapan.²⁷ Implementasi juga dapat diartikan sebagai suatu kegiatan untuk melaksanakan suatu kebijakan yang dituangkan dalam suatu peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah

²⁷ www.kkbi.id/implementasi (Diakses pada tanggal 15 April 2024)

maupun lembaga negara lainnya dalam rangka mencapai tujuan yang dituangkan dalam tujuan tersebut.²⁸

Pemahaman mengenai implementasi dapat dihubungkan dengan suatu peraturan atau kebijakan yang berorientasi pada kepentingan khalayak ramai atau masyarakat. Suatu kebijakan akan terlihat manfaatnya apabila telah dilakukan implementasi terhadap kebijakan tersebut. Oleh karena itu, implementasi merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan peraturan atau kebijakan.

Adapun pengertian implementasi menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut:

- a. Implementasi menurut teori Jones dalam Mulyadi merupakan “*Those activities directed toward putting a program into effect*” (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya), sedangkan menurut Horn dan Meter “*Those actions by public and private individual (or group) that are achievement or objectives set forth in prior policy*” (tindakan yang dilakukan pemerintah). Jadi implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.²⁹
- b. Meter dan Horn dalam Ratri menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau

²⁸ Puji Meilita Sugiana, *Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Pemberdayaan Ekonomi Kelompok Usaha Bersama (KUBE) Di Jakarta Selatan*, (Jakarta: Universitas Indonesia 2012), h. 16

²⁹ Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. (Bandung: Alfabeta, 2015), h. 45.

kelompok pemerintah maupun swasta yang di arahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Dimana bahwa proses implementasi tidak akan terlaksana sebelum undang-undang atau peraturan ditetapkan serta dana disediakan guna membiayai proses implementasi kebijakan tersebut. Disisi lain implementasi kebijakan dianggap sebagai fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses output maupun sebagai hasil.³⁰

- c. Grindle dalam Mulyadi menyatakan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.³¹

2. Metode Implementasi Peraturan Daerah

Keberadaan Peraturan Daerah menjadi suatu syarat yang mutlak untuk daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya, namun tetap dalam negara kesatuan yang menghubungkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bersifat subordinat dan independen.³²

Fungsi Peraturan Daerah adalah sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat UUD 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah, sebagai penampung kekhususan dan

³⁰ Dewi Kartika Ratri, Jurnal Implementasi Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2013 Tentang Kebijakan Kota Layak Anak. Pemerintahan Universitas Brawijaya, 2014, h. 4.

³¹ Deddy Mulyadi,., h. 47.

³² *Ibid.*, h. 213.

keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah yang didasari Pancasila dan UUD 1945.³³ Selanjutnya, Peraturan Daerah berfungsi juga sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah dan sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang di atasnya.³⁴

Sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya disebut UU Perundang-undangan, dalam pasal 7 ayat (1) menegaskan bahwa hierarki atau susunan perundang-undangan di negara Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. UUD 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian telah jelas bahwa Peraturan Daerah adalah sebagai unsur dari hirarki peraturan dan berlaku untuk masyarakat di masing-masing daerah.³⁵ Peraturan Perundang-undangan Nasional, walaupun mempunyai kedudukan yang lebih rendah dan

³³ *Ibid.*, h. 10-11

³⁴ Arifin, "Eksistensi Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Nasional dan Implementasinya terhadap Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Ed.1 Vol.3, (2015): 1.

³⁵ Victor Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah* (Jakarta: Ichtiar, 1966), h. 47.

merupakan Produk Hukum Daerah.³⁶ Namun Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan rangkaian dari peraturan pusat yang tidak dapat dipisahkan dan tidak dapat bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya hingga UUD 1945.³⁷

Peraturan Daerah sebagai salah satu produk hukum daerah merupakan sesuatu yang inheren dengan sistem Otonomi Daerah.³⁸ Hal ini merupakan tanggung jawab dari system otonomi daerah itu sendiri yang didasari oleh kemandirian dan bukan merupakan suatu bentuk kebebasan suatu satuan pemerintahan yang merdeka.³⁹ Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.⁴⁰ Kewenangan untuk mengatur diartikan sebagai daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang produk akhirnya berupa Peraturan Daerah.⁴¹

Peraturan daerah adalah salah satu produk perundang-undangan tingkat daerah yang dibentuk oleh kepala daerah, baik daerah Provinsi maupun daerah Kabupaten/Kota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat secara legal dan harus ditegaskan

³⁶ *Ibid.*, h. 47.

³⁷ Lintje Anna M, "Eksistensi Peraturan Daerah dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Menuju Good governance," *Jurnal Pranata Hukum*, Vol.2 No.1 (Januari, 2007): 52.

³⁸ *Ibid.*, h. 52.

³⁹ *Ibid.*, h. 52.

⁴⁰ *Ibid.*, h. 52.

⁴¹ Tesano, "Hirarkisitas Kedudukan Peraturan Menteri dengan Peraturan Daerah dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Ditinjau dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011," *Jurnal Nestor Universitas Tanjungpura* (2015): 9.

dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta secara teknis diatur lebih lanjut dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.⁴² Untuk membentuk Peraturan Daerah dianggap cukup rumit karena memerlukan pengetahuan dan pemahaman yang cukup terutama tentang teknik pembentukannya dan kondisi masing-masing daerah, sehingga Peraturan Daerah yang dibentuk tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dan kepentingan umum.⁴³ Menurut Jimly Asshiddiqie, pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.⁴⁴

Landasan filosofis Peraturan Perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang ideal (*ideal norms*) untuk masyarakat, dapat dilihat dari ke arah mana negara mau diarahkan, apakah sesuai dengan cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan/atau norma-norma yang sudah berlaku di masyarakat.⁴⁵ Landasan sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang harus menggambarkan tuntutan dan kebutuhan masyarakat sendiri serta norma hukum yang sesuai dengan fakta kesadaran masyarakat atas hukum tersebut.⁴⁶ Landasan politis yang dimaksud adalah bahwa dalam menimbang, sudah seharusnya juga untuk memiliki suatu

⁴² *Ibid.*, h. 9.

⁴³ A. Zarkasi, "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Hukum Inovatif Universitas Jambi*, (Jambi, 2010): 1.

⁴⁴ Jimly Asshiddique, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2000), h. 243-244.

⁴⁵ *Ibid.*, h. 243-244

⁴⁶ *Ibid.*, h. 243-244

gambaran tentang sistem rujukan konstitusional yang sesuai dengan cita-cita leluhur dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai dasar kebijakan atau sumber politik hukum yang mendasari pembentukan suatu kebijakan.⁴⁷

Untuk membuat dan mengimplementasikan Perda yang sesuai dengan kaidah dan kebutuhan, kita perlu mengetahui bagaimana proses dan tahapan pembuatan Perda tersebut. Dimana metode yang harus digunakan yaitu:⁴⁸

- a. Pembuatan dan pengimplementasian Peraturan Daerah dimulai dari perencanaan penyusunan Peraturan Daerah melalui Properda atau Prolegda. Properda memuat program pembentuk Peraturan Daerah, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Penyusunan Properda didasarkan atas: 1) perintah perundang-undangan yang lebih tinggi; 2) rencana pembangunan daerah; 3) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; 4) aspirasi masyarakat daerah
- b. Pada tahap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berasal dari pemerintah daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota) atau DPRD disertai dengan Naskah Akademik (NA). Apabila suatu Peraturan Daerah yang rancangannya didahului dengan penyusunan NA, yang tentu saja dilakukan sesuai prosedur yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan, hal ini telah

⁴⁷ Muhtadi, "Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah," *Fiat Justisia*. Vol.7 No.2, (2013): 213.

⁴⁸<http://mampu.bappenas.go.id/kegiatan/pentingnya-pembuatan-dan-implementasi-perda-sesuai-kaidah-dan-kebutuhan/>, diakses pada tanggal 14 Mei 2024, pukul 23.00 WIB.

memberi ruang atau media nyata bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah tersebut.

Persoalannya, tidak semua rancangan Perda didahului dengan penyusunan NA, dan ada kemungkinan hanya dilakukan untuk sekadar memenuhi prosedur dan dilaksanakan tanpa memenuhi standar akademik yang wajar dan kompeten. Banyak pembahasan Perda tanpa NA atau pembuatan NA setelah Draft Raperda dibuat, sehingga pembuatan NA mengikuti draf Raperda, bukan sebaliknya. Ada juga NA yang dibuat sekadar sebagai kelengkapan, yang proses pembuatannya hanya meniru tanpa dikaji lebih lanjut.⁴⁹

Dalam proses pembentukan Perundang-undangan, NA merupakan bahan awal (*first draft*) bagi perancangan suatu RUU (Rancangan Undang-Undang) atau suatu pemikiran baru. Perda juga harus didahului dengan penyusunan NA, dengan adanya NA diharapkan akan memudahkan para perancang untuk membuat perumusan dari RUU atau Raperda yang sedang disiapkan (Hamidi & Mutik, 2011). NA memuat gagasan-gagasan konkrit yang langsung dapat dioperasionalkan untuk merumuskan norma-norma hukum sebagai materi muatan RUU atau Raperda. Gagasan-gagasan di dalam NA di dasarkan pada hasil pengkajian, penelitian ilmiah, analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁰

Dengan demikian, NA akan terjaga netralitasnya sebagai sebuah kajian yang murni karena tuntutan akademik, bukan karena tuntutan kepentingan pihak-pihak tertentu

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ *Ibid*

melalui politik hukum. Karena itulah NA dibuat sebagai “bandul penyeimbang” Raperda yang dibuat oleh pemerintah dan DPRD atau sebaliknya agar lebih obyektif, sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah keilmuan hukum dan tata aturan pembuatan Peraturan Daerah.⁵¹

B. Konsep Pedagang Kaki Lima (PKL)

1. Pengertian Pedagang Kaki Lima (PKL)

Pedagang Kaki Lima atau yang biasa disingkat dengan kata PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Secara “etimologi” atau bahasa, pengertian pedagang adalah orang yang berdagang atau bisa disebut juga saudagar. Pedagang adalah orang yang melakukan perdagangan, memperjual belikan produk atau barang yang tidak diproduksi sendiri untuk memperoleh keuntungan.⁵² Pedagang adalah mereka yang melakukan perbuatan perniagaan sebagai pekerjaannya sehari-hari. Perbuatan perniagaan pada umumnya merupakan perbuatan pembelian barang untuk dijual kembali.⁵³ Sedangkan, Kaki lima diartikan sebagai lokasi berdagang yang tidak permanen atau tetap.

Sehingga, Pedagang Kaki Lima dapat diartikan sebagai pedagang yang tidak memiliki lokasi usaha yang permanen atau tetap. Sedangkan menurut kamus umum Bahasa Indonesia oleh W.J.S Poerwadarminta, istilah kaki lima adalah lantai yang diberi

⁵¹ *Ibid*

⁵² Eko Sujatmiko, *Kamus IPS* (Surakarta: Aksara Sinergi, 2014), h. 231.

⁵³ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pokok-pokok Pengetahuan Hukum Dagang Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 15.

atap sebagai penghubung rumah dengan rumah, arti yang kedua adalah lantai (tangga) dimuka pintu atau di tepi jalan. Arti yang kedua ini lebih cenderung diperuntukkan bagi bagian depan bangunan rumah toko, dimana di jaman silam telah terjadi kesepakatan antar perencana kota bahwa bagian depan dari toko lebarnya harus sekitar lima kaki dan diwajibkan dijadikan suatu jalur dimana pejalan kaki dapat melintas. Namun ruang selebar kira-kira lima kaki itu tidak lagi berfungsi sebagai jalur lintas bagi pejalan kaki, melainkan telah berubah fungsi menjadi area tempat jualan barang-barang pedagang kecil, maka dari situlah istilah pedagang kaki lima dimasyarakatkan.⁵⁴

Sedangkan menurut sejarah istilah Pedagang Kaki Lima berasal dari masa kolonial Belanda. Tepatnya pada saat Gubernur Jendral Stanford Raffles berkuasa (1811-1816). Jauh sebelum Indonesia merdeka, pemerintah Belanda membuat sebuah peraturan yakni setiap jalanan yang dibangun harus memiliki sarana untuk para *pedestrian* atau pejalan kaki yang dinamakan trotoar. Trotoar ini memiliki lebar *5 feet way* (kaki: satuan panjang yang digunakan oleh mayoritas bangsa Eropa). Kebijakan ini juga diterapkan oleh Raffles pada saat ia bertugas di Singapore pada tahun 1819, tepatnya di Chinatown.⁵⁵

Kemudian setelah Indonesia merdeka, trotoar untuk pejalan kaki itu sering dimanfaatkan untuk tempat berjualan. Kata *5 feet* sering disalah artikan ke dalam bahasa Melayu yakni Kaki Lima karena penerjemahan Bahasa Inggris ke dalam Bahasa Melayu

⁵⁴ Dikutip dari https://www.academia.edu/11397299/Pedagang_Kaki_Lima diakses pada tanggal 20 April 2024 pukul 14.00 WIB.

⁵⁵ <http://www.komunitashistoria.com/article/2015/12/03/sejarah-pedagang-kaki-lima/>, diakses pada tanggal 20 April 2024, pukul 14.20 WIB.

menggunakan hukum Diterangkan-Menerangkan. Dari istilah trotoar kaki lima inilah pedagang yang berjualan di wilayah tersebut sering dijuluki dengan nama Pedagang Kaki Lima.⁵⁶ Istilah ini menjalar ke Medan, kemudian dari Medan terus menjalar sampai ke Jakarta dan kota-kota lainnya di Indonesia. Kemudian setelah Indonesia merdeka, trotoar yang tadinya berfungsi sebagai jalur pedestrian atau pejalan kaki sering disalahgunakan oleh pedagang untuk tempat berjualan atau sekedar untuk tempat beristirahat meletakkan gerobak dagangan mereka. Sehingga masyarakat Indonesia menyebutnya dengan Pedagang Kaki Lima.

2. Karakteristik Pedagang Kaki Lima (PKL)

Karakteristik adalah suatu sifat khusus yang dimiliki oleh individu atau kelompok tertentu yang dapat menggambarkan perwatakan mereka baik secara umum maupun mendalam. Pemahaman karakteristik umumnya sangat dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu masalah yang berkaitan dengan objek penelitian tertentu. Sehingga jika disesuaikan dengan kebutuhan dalam penelitian maka kajian pustaka karakteristik Pedagang Kaki Lima dibutuhkan sebagai acuan untuk mengidentifikasi perwatakan ataupun ciri khas dari Pedagang Kaki Lima di Kawasan Kecamatan Medan Marelan agar memudahkan penulis memahami permasalahan dan fenomena yang terjadi.

Karakteristik Pedagang Kaki Lima (PKL) juga telah dijelaskan di dalam Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Penetapan Zonasi Aktivitas Pedagang Kaki Lima Di Kota Medan, tepatnya pada Pasal 5, yang berbunyi:

⁵⁶ Gilang Permadi, *Pedagang Kaki Lima: Riwayatmu dulu, nasibmu kini!* (Bogor: Yudhistira, 2007), h. 2.

Pasal 5

- (1) Karakteristik PKL adalah sebagai berikut:
 - a. Perlengkapan dagang mudah dibongkar pasang atau dipindahkan;
 - b. Mempergunakan bagian jalan trotoar dan/atau tempat lain untuk kepentingan umum yang bukan diperuntukkan bagi tempat berdagang secara tetap.
- (2) PKL menggunakan sarana berdagang berupa:
 - a. Tenda Makanan;
 - b. Gerobak; atau
 - c. Lesehan/gelaran.
 - d. *Food truck/pick up/* dan sarana lainnya.

Selain klasifikasi berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Penetapan Zonasi Aktivitas Pedagang Kaki Lima Di Kota Medan tersebut, Mc Gee dan Yeung dalam Puspitasari menyatakan pola aktivitas PKL beserta pemilihan lokasinya dipengaruhi oleh kegiatan sektor formal dalam mendapatkan konsumennya. Seperti penataan ruang PKL yang harus mengenali pola kegiatan dari mulai pola penyebaran PKL, pemanfaatan waktu hingga jenis dagangannya serta sarana untuk berdagang. Komponen penataan ruang PKL meliputi:⁵⁷

a. Lokasi

Ir. Goenadi Malang Joedo dalam Widjajanti menyatakan penentuan lokasi berjualan PKL berdasarkan sebagai berikut:⁵⁸

- 1) Berada pada kawasan pusat ekonomi yang sering dikunjungi dengan akumulasi pengunjung yang tinggi saat melakukan kegiatan yang sama dalam waktu yang sama setiap harinya

⁵⁷ C. Puspitasari, *Teori Perancangan Ruang Perkotaan (Urban Spatial Design Theory)* (Jakarta: Jurusan Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Pancasila, 2018).

⁵⁸ R. Widjajanti, *Karakteristik Aktivitas Pedagang Kaki Lima pada Kawasan Komersial di Pusat Kota (Studi Kasus: Simpang Lima, Semarang)* (Semarang: Teknik Arsitektur Universitas Diponegoro, 2009).

- 2) Hubungan yang saling memudahkan antara pedagang dan pembeli
- 3) Tidak perlu adanya fasilitas/utilitas pelayanan umum
- 4) Berkelompok pada simpul jalur pejalan kaki yang lebar dan strategis (dekat dengan lokasi publik).

b. Waktu

Waktu berdagang Pedagang Kaki Lima menyesuaikan dengan keberadaan konsumen pada lokasi berjualan. Jika lokasi Pedagang Kaki Lima berada disekitar area perdagangan maka waktu terbaik untuk berjualan adalah pagi hingga siang hari. Sedangkan jika berada pada kawasan terbuka publik maka waktu terbaik untuk berjualan adalah pada jam istirahat kantor dan sebagainya.

Sedangkan menurut McGee dan Yeung dalam Puspitasari menyebutkan bahwa pola aktivitas PKL menyesuaikan irama kegiatan masyarakat di lokasi sekitarnya berjualan setiap harinya, baik ada hubungannya dengan kegiatan sektor formal maupun muncul pada waktu tertentu dengan sendirinya.⁵⁹

c. Jenis Dagangan dan Sarana Fisiknya

Menurut Mc Gee dan Yeung yang dikutip dalam Lestariani, sarana fisik dan jenis dagangannya sangat dipengaruhi oleh:⁶⁰

- 1) Jenis Dagangan, yang terdiri dari:

⁵⁹ C. Puspitasari, *Teori Perancangan Ruang Perkotaan (Urban Spatial Design Theory)* (Jakarta: Jurusan Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Pancasila, 2018).

⁶⁰ A. Lestariani, *Pengaruh Aktivitas Pendukung terhadap Kualitas Visual (Studi Kasus: Jalan Pahlawan Semarang)* (Semarang: Arsitektur Undip, 2019)

- a) Makanan dan minuman, terdiri dari pedagang makanan dan minuman baik yang telah dimasak/langsung disajikan dan yang bisa dimakan di tempat maupun dibawa pulang. Mereka biasanya memiliki pola penyebaran fisik mengelompok dan homogen pada lokasi-lokasi pusat kegiatan yang strategis.
- b) Barang cetakan, berupa majalah, koran, dan buku bacaan baik yang masih baru maupun sudah bekas. Pola pengelompokan jenis ini lebih ke berbaur dengan jenis komoditas yang lainnya.
- c) Buah-buahan, sayuran/rempah, memperdagangkan buah-buahan dan sayuran yang segar dengan komoditas perdagangan cenderung berubah-ubah sesuai dengan musim buahnya. Pengelompokan pedagang ini juga cenderung berbaur dengan yang lainnya.
- d) Pakaian/tekstil/mainan anak/kelontong, Pola penyebarannya sama dengan pola penyebaran pada makanan dan minuman dengan pola pengelompokan yang juga membaur dengan yang lainnya.
- e) Rokok/obat-obatan, biasanya pedagang ini juga menjual makanan ringan, obat, permen, makanan yang siap makan atau yang harus diolah terlebih dahulu. Pada jenis ini cenderung menetap pada lokasi keramaian atau pusat kegiatan sektor formal.
- f) Hewan, menjual hewan peliharaan atau untuk konsumsi (unggas, daging potong dan sejenisnya). Pengelompokan biasanya membaur dengan lokasi yang tetap atau dikhususkan hanya ada pada lokasi tertentu saja.

g) Jasa perorangan, baik berupa tukang reparasi jam, pembuat kunci, tukang gravier/stempel/cap, tukang pigura, dll. Pola penyebarannya pada pusat pertokoan/pinggir jalan raya dengan pola pengelompokan yang membaaur dengan komoditi yang lainnya.

2) Sarana fisik

Waworoentoe dalam Widjajanti menyatakan bahwa sarana fisik perdagangan PKL dapat berupa:⁶¹

- a) Jongko/Meja, menggunakan meja/jongko yang beratap atau tidak dan biasanya meja ini akan ditinggal atau dibawa pulang setelah selesai berjualan. Sarana ini dikategorikan jenis PKL yang menetap.
- b) Pikulan/Keranjang, banyak digunakan oleh pedagang keliling atau semi menetap. Menggunakan pikulan/keranjang ini agar memudahkan menjual barang dagangan dari satu tempat ke tempat yang lainnya.
- c) Gelaran alas/Lapak, menjajakan dagangan di atas kain, tikar, atau terpal dan lain-lain. Bentuk sarana ini didikategorikan kedalam semi menetap (*semi static*) sehingga setelah berjualan mereka akan menutup dagangan dengan alas berjualan dan membawanya pulang.
- d) Gerobak/Kereta dorong, terdapat dua jenis sarana berjualan yaitu yang beratap pelindung/ yang tidak beratap. Sarana ini dikategorikan jenis PKL yang menetap dan tidak menetap karena bisa berpindah-pindah dan dagangannya

⁶¹ R. Widjajanti, *Karakteristik Aktivitas Pedagang Kaki Lima pada Kawasan Komersial di Pusat Kota (Studi Kasus: Simpang Lima, Semarang)* (Semarang: Teknik Arsitektur Universitas Diponegoro, 2009).

dapat dibawa kemana-mana. Biasanya pada jenis dagangan makanan dan minuman, rokok, dan yang lainnya yang praktis dan bisa dimasukkan ke dalam box gerobak atau kereta dorong.

- e) Warung Semi Permanen, terdiri dari beberapa gerobak yang diatur berderet yang dilengkapi dengan meja dan bangku-bangku panjang yang bisa dibawa kemana-kemana. Biasanya beratap dari bahan terpal atau plastik yang tidak tembus air. Termasuk jenis PKL yang menetap/semi menetap dan kebanyakan ditemui pada pedagang yang berjualan makanan dan minuman.
- f) Kios, termasuk jenis pedagang yang sudah menetap, karena tidak dapat dipindah-pindahkan. Biasanya merupakan bangunan semi permanen yang terbuat dari papan atau seng. Dengan beragam ukuran ruang tergantung dari kebutuhan ruang untuk berjualan yang beraneka macam.

d. Pola Penyebaran dan Pola Pelayanan PKL

1) Pola Penyebaran

Menurut Mc Gee dan Yeung dalam Marshush & Kurniawati, menyatakan bahwa Pola penyebaran PKL dipengaruhi oleh:⁶²

- a) Aglomerasi, kegiatan PKL memanfaatkan adanya kegiatan-kegiatan pada sektor formal (Pusat-pusat perbelanjaan) untuk menjadi daya tarik tersendiri. Adapun cara menarik konsumen yaitu dengan berjualan berkelompok

⁶² Ummi Hanifah Marshush, Wakhidah Kurniawati, "Kajian karakteristik Pedagang Kaki Lima (PKL) yang Mempengaruhi Sirkulasi Lalu Lintas di Jalan Utama Perumahan Bumi Tlogosari Semarang", *Jurnal Ruang*, Vol. 1 No. 1, (Semarang: Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Diponegoro, 2013): 91-100.

(aglomerasi) dan bekerja sama dengan pedagang pada jenisnya dan saling mendukung satu sama lain. Seperti pada penjual makanan dan minuman yang berada pada kawasan yang sama, pengelompokan ini juga menjadi daya tarik tersendiri bagi konsumen, karena dapat bebas memilih barang atau jasa yang diminatinya pada satu lokasi yang sama.

- b) Aksesibilitas, para PKL lebih suka berlokasi di sepanjang pinggir jalan utama dan tempat-tempat yang sering dilalui pejalan kaki dan ramai dilewati orang banyak setiap waktunya.

Menurut Mc.Gee dan Yeung dalam Mylajingga & Mauliani terdapat dua kategori Pola aktifitas penyebaran PKL, yaitu:⁶³

- a) Secara mengelompok (*Focus agglomeration*), terjadi pada pinggir jalan, disekitar pinggiran pasar umum atau ruang terbuka publik. Pengelompokan ini terjadi karena pemusatan kegiatan atau pengelompokan pedagang yang memiliki sifat sama/berkaitan antara yang satu dengan yang lainnya. Biasanya dijumpai pada para pedagang makanan dan minuman.
- b) Pola penyebaran memanjang (*Linier agglomeration*), pola penyebaran ini dipengaruhi oleh pola jaringan jalan. Pola ini terjadi di sepanjang/pinggiran jalan utama atau pada jalan penghubung. Pola ini terjadi berdasarkan pertimbangan kemudahan mencapai lokasi, sehingga mempunyai kesempatan yang besar untuk mendapatkan konsumen yang melewatinya. Jenis komoditi

⁶³ Nurhidayat Mylajingga, Lily Mauliani, "Kajian Elemen Perancangan Hamid Shirvani pada Kawasan Kota Satelit", *Jurnal Arsitektur PURWARUPA*, Vol. 3 No. 2, (Jakarta: Program Studi Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Muhammadiyah Jakarta. Mei, 2019): 123-130.

yang biasa diperdagangkan adalah sandang/pakaian, rokok/obat-obatan kelontong, jasa reparasi, buah-buahan, dan lain-lain.

2) Pola Pelayanan dan Sifat Pelayanan

a) Fungsi pelayanan

I. Fungsi pelayanan perdagangan dan jasa

II. Fungsi pelayanan rekreasi

III. Fungsi pelayanan sosial ekonomi

b) Golongan penggunaan jasa

Umumnya peminat dari jenis dagangan dan jasa yang ditawarkan Pedagang Kaki Lima adalah golongan masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah karena harga yang ditawarkan Pedagang Kaki Lima umumnya cukup mudah dijangkau oleh kapasitas ekonomi masyarakat menengah ke bawah. Sedangkan bagi masyarakat menengah ke atas umumnya tidak memiliki ketertarikan menjadi konsumen dari Pedagang Kaki Lima.

c) Skala pelayanan

Skala pelayanan dari Pedagang Kaki Lima ditentukan berdasarkan lokasi pengguna dan peminatnya. Jika lokasi usaha Pedagang Kaki Lima dekat dengan lokasi peminat dekat maka skala pelayanannya kecil sedangkan jika lokasi peminat jauh (tersebar) dari lokasi Pedagang Kaki Lima maka skala pelayanannya akan meluas atau membesar.

C. Pengertian Zona Merah, dan Zona Hijau dalam Berjualan

Zona adalah suatu lokasi yang memiliki suatu fungsi tertentu berdasarkan tempat dan waktu dalam rangka penataan PKL.⁶⁴ Dan zona dalam berjualan bagi PKL sudah ditetapkan menjadi 3 bagian, sebagaimana yang telah dijelaskan pada Pasal 7 dalam Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Penetapan Zonasi Aktivitas Pedagang Kaki Lima Di Kota Medan, yang terdiri dari:⁶⁵

1. Zona merah yaitu lokasi bebas dari adanya kegiatan/aktivitas PKL;
2. Zona kuning yaitu lokasi yang diizinkan untuk adanya kegiatan/aktivitas PKL dengan sifat temporal dan bersyarat;
3. Zona hijau yaitu lokasi yang diizinkan dan diperuntukkan PKL dengan penataan pengelompokan jenis dagang.

Untuk zona merah yang tidak boleh terdapat PKL yang berjualan meliputi wilayah sekitar tempat ibadat, rumah sakit, kompleks perumahan, kawasan militer, jalan nasional, jalan provinsi dan tempat-tempat lain yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan kecuali ditentukan lain berdasarkan peraturan tertentu.⁶⁶

⁶⁴ Pasal 1 Ayat 26 Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Penetapan Zonasi Aktivitas Pedagang Kaki Lima Di Kota Medan.

⁶⁵ Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Penetapan Zonasi Aktivitas Pedagang Kaki Lima Di Kota Medan.

⁶⁶ Pasal 8 Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Penetapan Zonasi Aktivitas Pedagang Kaki Lima Di Kota Medan.

Sedangkan, zona hijau merupakan tempat yang diizinkan dan diperuntukkan PKL dengan penataan pengelompokkan jenis dagang berupa bangunan non permanen dan permanen, daerah relokasi dan revitasiasi pasar.⁶⁷

D. Siyasah Dusturiyah dan Ruang Lingkupnya

1. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Kata *fiqh* berasal dari bentuk *mashdar fuqaha-yafqahu-fiqhan* yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu.⁶⁸ Lebih lanjut secara istilah, menurut ulama-ulama syara' *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil yang *tafshil* (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, Al-Qur'an dan sunnah).⁶⁹ Jadi *fiqh* menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan sunnah yang disusun oleh *mujthid* dengan jalan penalaran dan ijtihad.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dipahami bahwa *fiqh* adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama (*mujtahidin*) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. *Fiqh* disebut juga dengan hukum Islam. Karena *fiqh* bersifat *ijtihadiyah*, pemahaman terhadap hukum syara' tersebut pun mengalami

⁶⁷ Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Penetapan Zonasi Aktivitas Pedagang Kaki Lima Di Kota Medan.

⁶⁸ Amir Syarifuddin, *Pembaruan Pemikiran dalam Islam* (Jakarta, Bulan Bintang, 2003), h. 591.

⁶⁹ T. M Hasbi Ash Shiddieqy, *Pengantar Ilmu Fiqh* (Jakarta: Bulan Bintang, 2004), h. 26.

perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia sendiri.

Menurut Muhammad Iqbal kata *siyasah* merupakan bentuk *mashdar* atau kata benda abstrak dari kata *sasa* memiliki banyak makna yaitu mengemudi, mengendalikan, pengendali, cara pengendalian.⁷⁰ *Sasa* juga berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuat kebijakan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.⁷¹

Secara terminologi Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyasah* adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.⁷² Lebih lanjut pengertian *siyasah* adalah segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemafsadatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkannya dan (bahkan) Allah SWT tidak menentukannya.⁷³ Pada prinsipnya defenisi-defenisi tersebut mengandung persamaan *siyasah* berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing mereka kepada kemaslahatan dan menjauhinya dari kemudaratatan.

⁷⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 3.

⁷¹ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), h. 74.

⁷² Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam* (Jakarta: Tiara Wacana, 1994), h. 7.

⁷³ *Ibid.*, h. 8.

Sedangkan *dusturiyah* berasal dari kata “*dusturi*” yang berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan.

Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).⁷⁴ Secara lebih lanjut yang dimaksud dengan *dusturi* yaitu, “Prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya dan adat istiadatnya”.⁷⁵ Abul A’la al-Maududi menakrifkan *dusturi* dengan: “Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara”.⁷⁶

Dari dua takrif ini dapat disimpulkan bahwa kata *dusturi* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* tersebut di atas.

⁷⁴ Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam* (Jakarta: Tiara Wacana, 1994), h. 54.

⁷⁵ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari’ah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 52.

⁷⁶ *Ibid.*, h. 52.

Dengan demikian, *siyasah dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Artinya, Undang-Undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercemin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam Al-Qur'an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain.⁷⁷

2. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.⁷⁸

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh Siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi

⁷⁷ Yusuf al-Qardhawi, *Fikih Daulah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Sunnah* (Bandung: Bulan Bintang, 2003), h. 46-47.

⁷⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 177.

kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁷⁹ Disamping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁸⁰

Persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak dilepaskan dari dua hal pokok: *pertama*, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun hadits, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat, karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. *Kedua*, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, terutama di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁸¹

⁷⁹ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47

⁸⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 178.

⁸¹ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47-48.