

# PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA MAKASSAR: MEMBANGUN KEPASTIAN HUKUM MELALUI SINKRONISASI REGULASI DAERAH

**Andi Putra Jaya**

Bagian Hukum Setda Kota Makassar

*jdihmakassar@gmail.com*

## ABSTRAK

Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Makassar menghadapi dilema hukum antara penegakan ketertiban fungsi ruang publik dan perlindungan hak sosial-ekonomi masyarakat jelata. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kecukupan instrumen hukum daerah, pola sinkronisasi regulasi, serta merumuskan model kebijakan penataan PKL yang ideal berbasis kepastian hukum dan prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dengan menggunakan pendekatan hukum normatif dan analisis teori sistem hukum serta rekayasa sosial, kajian ini menunjukkan adanya tumpang tindih regulasi akibat masih berlakunya Perda Nomor 10 Tahun 1990 yang tidak sinkron dengan Perda Nomor 7 Tahun 2021. Selain itu, ditemukan kekosongan hukum operasional karena belum tersedianya Peraturan Wali Kota sebagai acuan teknis pelaksanaan relokasi. Artikel ini merekomendasikan pembagian kluster regulasi yang tegas: Peraturan Wali Kota sebagai instrumen mengatur (*regeling*) untuk kriteria zonasi dan SOP, yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Wali Kota sebagai instrumen menetapkan (*beschikking*) untuk subjek dan objek lokasi. Percepatan pembentukan Perwali, digitalisasi basis data (e-PKL), dan penguatan koordinasi lintas sektoral menjadi kunci transformasi penataan PKL dari pendekatan represif (*clearance approach*) menuju pendekatan pemberdayaan (*developmental approach*) yang berkeadilan di Kota Makassar.

**Kata Kunci:** Pedagang Kaki Lima, Kepastian Hukum, Sinkronisasi Regulasi, *Regeling*, *Beschikking*, Kota Makassar.

## ABSTRACT

The management of street vendors (PKL) in Makassar City faces a legal dilemma between enforcing public space order and protecting the socio-economic rights of the grass-roots community. This article aims to analyze the adequacy of local legal instruments, the pattern of regulatory synchronization, and to formulate an ideal policy model for PKL management based on legal certainty and the Principles of Good Corporate Governance (AUPB). Using a normative legal approach combined with the analysis of legal system theory and social engineering, this study reveals regulatory overlaps due to the coexistence of Regional Regulation (Perda) No. 10/1990, which is asynchronous with Perda No. 7/2021. Furthermore, an operational legal vacuum is identified due to the absence of a Mayor's Regulation (Perwali) to serve as a technical guideline for relocation. This article recommends a strict clustering of legal instruments: establishing the Mayor's Regulation as a regulatory instrument (*regeling*) to govern zoning criteria and SOPs, followed by the Mayor's Decree as an adjudicative instrument (*beschikking*) to determine specific subjects and location objects. Accelerating the drafting of Perwali, digitalizing the vendor database (e-PKL), and strengthening cross-sectoral coordination are key to transforming PKL management in Makassar City from a punitive clearance approach into an equitable developmental approach.

**Keywords:** Street Vendors, Legal Certainty, Regulatory Synchronization, *Regeling*, *Beschikking*, Makassar City.

## **PENDAHULUAN**

Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan salah satu isu tata kelola perkotaan yang kompleks dan terus menjadi tantangan bagi berbagai pemerintah daerah di Indonesia, termasuk Pemerintah Kota Makassar. Sebagai pusat pertumbuhan ekonomi utama di kawasan Indonesia Timur, Kota Makassar memiliki daya tarik migrasi dan urbanisasi yang sangat tinggi. Perkembangan aktivitas ekonomi sektor informal, khususnya PKL, di satu sisi memberikan kontribusi signifikan terhadap pengurangan angka pengangguran dan peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat kelas bawah. Namun, di sisi lain, eksistensi PKL yang tidak tertata sering kali memicu konflik pemanfaatan ruang publik, seperti okupasi trotoar, penyumbatan drainase, penyalahgunaan taman kota, serta gangguan terhadap estetika dan ketertiban lalu lintas.

Fenomena menjamurnya PKL sesungguhnya merupakan konsekuensi logis dari pertumbuhan ekonomi perkotaan yang belum mampu menyerap seluruh angkatan kerja di sektor formal. Dalam konteks ini, pemerintah daerah dihadapkan pada dilema penegakan hukum: menjaga ketertiban umum dan fungsi ruang publik di satu pihak, serta melindungi hak warga negara untuk mendapatkan penghidupan yang layak di pihak lain. Kedua kepentingan ini sama-sama memiliki legitimasi hukum yang kuat. Oleh karena itu, perspektif modern menempatkan penataan PKL bukan lagi sebagai persoalan ketertiban umum yang melulu diselesaikan dengan pendekatan represif, melainkan sebagai isu tata kelola pemerintahan (governance) yang membutuhkan pendekatan regulatif, humanistik, dan integratif.

## **IDENTIFIKASI ISU HUKUM**

1. Apakah instrumen hukum yang tersedia di Kota Makassar saat ini telah memadai dan harmonis untuk mendukung penataan PKL yang berkelanjutan?
2. Bagaimana pola hubungan tata urutan dan sinkronisasi antara Peraturan Daerah, Peraturan Wali Kota, dan Keputusan Wali Kota dalam pembagian kluster regulasi penataan PKL?
3. Bagaimana prinsip-prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) diterapkan dalam kebijakan relokasi PKL agar tidak melanggar hak-hak sosial-ekonomi masyarakat?

4. Model regulasi seperti apa yang ideal diterapkan Pemerintah Kota Makassar guna menjamin kepastian hukum sekaligus efektivitas penataan di lapangan?

## **LANDASAN NORMATIF**

Analisis kepastian hukum dalam artikel ini mengacu pada kerangka hierarki dan substansi perundang-undangan berikut:

- **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:** Khususnya Pasal 27 ayat (2) mengenai hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, serta Pasal 34 mengenai tanggung jawab negara terhadap fakir miskin.
- **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:** Mengatur mengenai kewenangan otonomi daerah dalam mengelola urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan ketenteraman ketertiban umum.
- **Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan:** Menjadi acuan utama dalam penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) oleh pejabat publik saat mengeluarkan keputusan kedinasan.
- **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022):** Mengatur asas pembentukan, hierarki, dan tata cara penyusunan regulasi agar tidak saling tumpang tindih.
- **Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2021 tentang Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Pelindungan Masyarakat:** Sebagai regulasi payung (umbrella act) di tingkat daerah.
- **Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 10 Tahun 1990 tentang Pembinaan Pedagang Kaki Lima dalam Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang:** Regulasi lama yang masih berlaku namun membutuhkan re-evaluasi relevansi substansi.

## **ANALISIS FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS**

**Aspek Filosofis:** Menempatkan negara/pemerintah daerah dalam kerangka welfare state (negara kesejahteraan). Pemerintah bukan sekadar "penjaga malam" yang mengawasi ketertiban, melainkan fasilitator yang wajib menyeimbangkan antara kepentingan umum (keindahan dan fungsi kota) dengan keadilan distributif (hak PKL untuk mencari nafkah secara legal dan manusiawi).

**Aspek Yuridis:** Menegaskan bahwa setiap tindakan penataan, relokasi, maupun sanksi terhadap PKL wajib bersandar pada asas legalitas. Pemerintah Kota Makassar tidak boleh bertindak atas dasar diskresi yang tidak terukur. Keberadaan Perda 7/2021 harus diturunkan ke dalam regulasi teknis agar tidak terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) pada tataran eksekusi.

**Aspek Sosiologis:** Efektivitas suatu hukum di masyarakat tidak ditentukan oleh beratnya sanksi, melainkan oleh tingkat penerimaan sosial (*social acceptance*). Penataan PKL di Makassar sering menghadapi resistensi karena minimnya pelibatan aktor informal dalam perencanaan, serta penyediaan lokasi relokasi yang dinilai tidak strategis dari perputaran ekonomi ekonomi konsumen.

### **ANALISIS HUKUM ADMINISTRASI: SINKRONISASI REGELING DAN BESCHIKKING**

Dalam teori hukum administrasi negara, terdapat batasan tegas antara tindakan hukum pemerintah yang bersifat mengatur (*regeling*) dan menetapkan (*beschikking*). Ketidakpahaman atas konsep ini sering kali menimbulkan cacat prosedural dalam kebijakan daerah.

| Instrumen Hukum               | Sifat Norma                              | Fungsi dalam Penataan PKL                                                                                    |
|-------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Peraturan Daerah (Perda)      | Regeling (Umum & Abstrak)                | Menetapkan kebijakan makro, hak dan kewajiban PKL, serta sanksi pidana/denda administratif.                  |
| Peraturan Wali Kota (Perwali) | Regeling (Delegasi Teknis)               | Mengatur tata cara pendaftaran, kriteria zonasi (merah, kuning, hijau), dan SOP pelaksanaan penataan.        |
| Keputusan Wali Kota           | Beschikking (Individual, Konkret, Final) | Menetapkan lokasi fisik sentra PKL yang definitif dan mendaftarkan nama-nama pedagang yang berhak menempati. |

Melalui pembagian klaster ini, kebijakan relokasi PKL di Kota Makassar idealnya diawali dengan penerbitan Peraturan Wali Kota sebagai regulasi induk pelaksana Perda, yang kemudian dieksekusi secara kasuistik melalui Keputusan Wali Kota. Dengan demikian, asas kepastian hukum dan asas kecermatan dalam AUPB dapat terpenuhi secara berlapis.

## ANALISIS BERDASARKAN TEORI HUKUM

### 1. Teori Sistem Hukum (Lawrence M. Friedman)

Friedman menyatakan bahwa keberhasilan penegakan hukum bersandar pada tiga elemen utama:

#### **Legal Structure (Struktur Hukum):**

Di Kota Makassar, penataan PKL melibatkan multipihak, antara lain Satpol PP (penegakan), Dinas Perdagangan (distribusi barang), Dinas Koperasi dan UMKM (pemberdayaan), Bappeda (perencanaan tata ruang), Dinas PU (infrastruktur), serta jajaran Kecamatan/Kelurahan. Diperlukan satu komando atau gugus tugas terintegrasi agar tidak terjadi ego sektoral.

#### **Legal Substance (Substansi Hukum):**

Adanya dualisme atau ketidaksinkronan antara Perda Nomor 10 Tahun 1990 (regulasi usang) dengan Perda Nomor 7 Tahun 2021 menimbulkan ketidakpastian. Perda lama yang tidak lagi relevan dengan sosiologi perkotaan modern harus segera dicabut atau dilebur sepenuhnya.

#### **Legal Culture (Budaya Hukum):**

Kepatuhan hukum dari para pedagang dan masyarakat pengguna jasa PKL harus dibangun melalui pendekatan persuasif (pembinaan, pemberian insentif legalitas) bukan sekadar menanamkan rasa takut terhadap aparat penegak perda.

### 2. Teori Rekayasa Sosial (Roscoe Pound)

Roscoe **Pound** memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial (law as a tool of social engineering). Regulasi daerah mengenai PKL tidak boleh diposisikan sebagai instrumen statis yang hanya melarang, melainkan sebagai instrumen dinamis yang mengarahkan perilaku masyarakat. Melalui regulasi pembagian zonasi, pemerintah daerah secara sadar mengarahkan perilaku konsumsi masyarakat dan memindahkan konsentrasi ekonomi informal ke wilayah yang lebih tertata tanpa mematikan usaha PKL tersebut.

### PERBANDINGAN PRAKTIK TERBAIK ANTAR DAERAH

Sebagai bahan evaluasi komparatif, beberapa kota di Indonesia telah berhasil menerapkan model penataan PKL yang berkeadilan.

| Pemerintah Daerah | Regulasi              | Model Penataan    | Pelajaran bagi Makassar   |
|-------------------|-----------------------|-------------------|---------------------------|
| Surakarta         | Perwali Penataan PKL  | Relokasi dialogis | Pendekatan persuasif      |
| Surabaya          | Perwali Sentra PKL    | Sentra PKL        | Penataan berbasis kawasan |
| Bandung           | Perda/Perwali PKL     | Zonasi            | Digitalisasi UMKM         |
| Yogyakarta        | Perwali PKL Malioboro | Kawasan wisata    | Integrasi pariwisata      |

Dari keempat daerah tersebut dapat disimpulkan pentingnya penyusunan regulasi untuk mendapatkan model penataan yang sesuai dengan kondisi dan karakteristik Kota Makassar.

### REKOMENDASI KEBIJAKAN

- Akselerasi Penyusunan Peraturan Wali Kota:** Pemerintah Kota Makassar harus segera menerbitkan Perwali turunan dari Perda Nomor 7 Tahun 2021 sebagai legalitas teknis operasional di lapangan.
- Penetapan Zonasi yang Tegas dan Transparan:** Melakukan pemetaan berkala untuk membagi wilayah kota ke dalam 3 zona: Zona Merah (bebas mutlak PKL), Zona Kuning (diizinkan dengan pembatasan waktu/fasilitas), dan Zona Hijau (kawasan resmi penataan dan peruntukan PKL).

3. **Standardisasi SOP Relokasi:** Menyusun SOP humanis yang mengedepankan musyawarah mufakat, pemberian surat peringatan berkala yang proporsional, serta jaminan ketersediaan tempat baru sebelum pengosongan lahan lama dilakukan.
4. **Digitalisasi Basis Data PKL:** Membangun sistem pendaftaran PKL berbasis digital (e-PKL) yang terintegrasi dengan Nomor Induk Berusaha (NIB) sektor mikro untuk mempermudah monitoring, pembinaan, sekaligus menghindari pungutan liar oleh oknum tidak bertanggung jawab.
5. **Penguatan Koordinasi Lintas Sektoral:** Membentuk Tim Terpadu Penataan dan Pemberdayaan PKL Kota Makassar yang dipimpin langsung oleh Sekretaris Daerah guna mengikis sekat ego sektoral antar-SKPD.

## **PENUTUP**

Penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Makassar menghendaki transformasi paradigma hukum dari yang semula berbasis penggusuran (clearance approach) beralih ke paradigma penataan dan pemberdayaan (developmental approach). Kepastian hukum hanya dapat terwujud apabila instrumen regeling (Perda dan Perwali) sinkron secara vertikal maupun horizontal, serta dieksekusi melalui instrumen beschikking (Keputusan Wali Kota) yang cermat dan adil. Melalui langkah sinkronisasi regulasi dan komitmen kelembagaan yang kuat, Kota Makassar dapat mewujudkan tata ruang perkotaan yang tertib sekaligus menggerakkan roda ekonomi rakyat secara berdampingan.

## DAFTAR PUSTAKA

Friedman, Lawrence M. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.

Pound, Roscoe. 1922. *An Introduction to the Philosophy of Law*. New Haven: Yale University Press.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Pemerintah Kota Makassar. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2021 tentang Ketertiban Umum, Ketenteraman, dan Pelindungan Masyarakat.

Pemerintah Kota Makassar. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 10 Tahun 1990 tentang Pembinaan Pedagang Kaki Lima dalam Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang.

---

**JDIH Kota Makassar – Flagship Legal Series 2026**

*Volume I dari Seri Kajian Hukum Daerah JDIH Kota Makassar*