

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Monografi Kota Pekanbaru

Kota Pekanbaru terletak antara : 101° 14' - 101° 34' Bujur Timur, 0° 25' - 0° 45' Lintang Utara. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.19 tahun 1987 tanggal 7 September 1987 Daerah Kota Pekanbaru diperluas dari ± 62,96 Km² menjadi ± 446,50 Km², terdiri dari 8 Kecamatan dan 45 kelurahan / Desa. Dari hasil pengukuran / pematokan di lapangan oleh BPN Tk. I Riau maka ditetapkan luas wilayah Kota Pekanbaru adalah 632,26 Km². Dengan meningkatnya kegiatan pembangunan menyebabkan meningkatnya kegiatan penduduk disegala bidang yang pada akhirnya meningkatkan pula tuntutan dan kebutuhan masyarakat terhadap penyediaan fasilitas dan utilitas perkotaan serta kebutuhan lainnya. Untuk lebih terciptanya tertib pemerintahan dan pembinaan wilayah yang cukup luas, maka dibentuklah Kecamatan baru dengan Perda Kota Pekanbaru Nomor 3 tahun 2003 menjadi 12 Kecamatan dan Kelurahan baru dengan Perda Kota Pekanbaru Nomor 4 tahun 2003 menjadi 58 Kelurahan.¹

Kota Pekanbaru sebagai Ibukota Provinsi Riau telah berkembang dengan pesat seiring dengan kemajuan pembangunan dewasa ini. Secara administrasi Kota Pekanbaru dipimpin oleh Walikota. Didalam melaksanakan roda pemerintahan dan pembangunan menjadi harapan untuk dapat menjawab setiap permasalahan dan tantangan yang muncul sesuai dengan perkembangan sosial ekonomi, politik dan lainnya dalam masyarakat.

Tercatat pada tahun 2012, jumlah penduduk Pekanbaru sudah mencapai 1,1 juta jiwa atau pertumbuhannya mencapai 4,47 persen. Dari angka tersebut hanya 2 persen akibat

¹<http://www.pekanbaru.go.id/home>, diakses tanggal 02 November 2013.

kelahiran, sementara 2,47 persen pertumbuhan penduduk akibat masyarakat pendatang.² Sebagai ibukota Provinsi Riau, maka keberadaan Kota Pekanbaru yang strategis dan dapat ditempuh dengan jalur lurus dari daerah kabupaten/kota maupun daerah lainnya, telah menjadikan kota ini sebagai tujuan utama migrasi penduduk di wilayah Indonesia bagian barat. Seiring dengan perkembangan pembangunan dewasa ini, maka Kota Pekanbaru selain harus mampu memberikan pelayanan publik yang prima dalam berbagai bidang pembangunan juga mampu menjamin terciptanya keamanan lingkungan dalam rangka mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas).

Secara rinci, tata pemerintahan Kota Pekanbaru yang menjelaskan wilayah administrasi pemerintahan beserta seluruh perangkatnya dapat dilihat data tabel berikut :³

TABEL II.1.

JUMLAH KECAMATAN DIRINCI MENURUT KELURAHAN,
RW DAN RT DI KOTA PEKANBARU

NO	KECAMATAN	KEL	RW	RT
1	Tampan	4	50	260
2	Payung Sekaki	4	36	161
3	Bukit Raya	4	56	224
4	Marpoyan Damai	5	67	287
5	Tenayan Raya	4	81	327
6	Lima Puluh	4	30	122
7	S a i l	3	18	75
8	Pekanbaru Kota	6	41	128
9	Sukajadi	7	38	147

²Riau Pos, 12 November 2012, hlm.16.

³BPPS, 2010, Pekanbaru Dalam Angka, Pekanbaru, hlm.10-35.

10	Senapelan	6	42	149
11	Rumbai	5	47	189
12	Rumbai Pesisir	4	63	263
JUMLAH		58	569	2.337

Sumber : Pekanbaru Dalam Angka, 2010.

Berdasarkan data diatas, menunjukkan bahwa kecamatan yang terbanyak memiliki kelurahan adalah Kecamatan Sukajadi yaitu 7 kelurahan dan yang paling sedikit 4 kelurahan hampir merata di seluruh kecamatan. Kecamatan yang terbanyak memiliki 81 RW adalah Kecamatan Tenayan Raya dan yang paling sedikit sejumlah 18 RW adalah Kecamatan Sail. Untuk perangkat RT yang terbanyak sejumlah 327 RT adalah Kecamatan Tenayan Raya dan yang sedikit 75 RT terdapat di Kecamatan Sail.

Untuk mengetahui nama-nama kelurahan di setiap kecamatan di Kota Pekanbaru, dapat dilihat tabel berikut :

TABEL II.2.

NAMA-NAMA KELURAHAN DIRINCI MENURUT KECAMATAN
DI KOTA PEKANBARU

NO	KECAMATAN	KELURAHAN
1	Tampan	1. Simpang Baru. 2. Sidomulyo Barat. 3. Tuah Karya 4. Delima
2	Payung Sekaki	5. Labuhan Baru Timur. 6. Tampan 7. Air Hitam
3	Bukit Raya	8. Labuhan Baru Barat 9. Simpang Tiga 10. Tangkerang Selatan 11. Tangkerang Utara
4	Marpoyan Damai	12. Tangkerang Labuai 13. Tangkerang Tengah 14. Tangkerang Barat 15. Maharatu 16. Sidomulyo Timur 17. Wonorejo



5	Tenayan Raya	18. Kulim.
6	Lima Puluh	19. Tangkerang Timur
7	S a i l	20. Rejo Sari
8	Pekanbaru Kota	21. Sail
9	Sukajadi	22. Rintis.
10	Senapelan	23. Sekip.
11	Rumbai	24. Tanjung Rhu
12	Rumbai Pesisir	25. Pesisir
		26. Cinta Raja
		27. Sukamaju
		28. Sukamulya
		29. Simpang Empat
		30. Sumahilang
		31. Tanah Datar
		32. Kota Baru
		33. Sukaramai
		34. Kota Tinggi
		35. Jadirejo
		36. Kampung Tengah
		37. Kampung Melayu
		38. Kedung Sari
		39. Harjosari
		40. Sukajadi
		41. Pulau Karam
		42. Padang Bulan
		43. Padang Terubuk
		44. Sago
		45. Kampung Dalam
		46. Kampung Bandar
		47. Kampung Baru
		48. Umban Sari
		49. Rumbai Bukit
		50. Muara Fajar
		51. Palas
		52. Sri Meranti
		53. Meranti Pandak
		54. Limbungan
		55. Lembah Sari
		56. Lembah Damai
		57. Limbungan Baru
		58. Tebing Tinggi Okura

Sumber : Pekanbaru Dalam Angka, 2010.

Jika ditelusuri lebih jauh distribusi penduduk Kota Pekanbaru yang melakukan pindah dan datang terlihat bahwa data Dinas Pendaftaran Penduduk Kota Pekanbaru pada Tahun

2007 menunjukkan penduduk yang sering pindah tempat tinggal meliputi 4 (empat) wilayah kecamatan yaitu Kecamatan Rumbai Pesisir 1.887 orang, Kecamatan Sukajadi 1.254 orang, Kecamatan Tampan 1.127 dan Kecamatan Payung Sekaki 1.033 orang. Data juga menunjukkan bahwa penduduk yang jarang pindah berada di Kecamatan Sail tidak ada dan Kecamatan Marpoyan Damai 156 orang.

Sebaliknya, penduduk yang datang lebih banyak terkonsentrasi di beberapa wilayah kecamatan yaitu Kecamatan Tampan sejumlah 2.473 orang, Kecamatan Tenayan Raya 2.165 orang dan masing-masing berjumlah di atas 1000 orang terdapat di Kecamatan Sukajadi, Kecamatan Pekanbaru Kota, Kecamatan Rumbai dan Kecamatan Bukit Raya.

Banyaknya penduduk pendatang ke wilayah Kecamatan Tampan beralasan karena kawasan tersebut merupakan sentra pendidikan. Sedangkan Kecamatan Tenayan Raya karena wilayah tersebut relatif luas dengan densitas penduduk yang jarang dan memberikan peluang bagi pendatang untuk bermukim. Begitu juga dengan Kecamatan Rumbai dan Bukit Raya, sementara Kecamatan Pekanbaru Kota jelas merupakan pusat berbagai kegiatan perkotaan. Secara rinci dapat dilihat tabel berikut :

TABEL II.3.

JUMLAH PENDUDUK PINDAH DAN DATANG
DI KOTA PEKANBARU

NO	KECAMATAN	PINDAH	DATANG	SELISIH
1	Tampan	1.127	2.473	+1.346
2	Payung Sekaki	1.033	546	-487
3	Bukit Raya	704	1.094	+390
4	Marpoyan Damai	156	93	-43
5	Tenayan Raya	648	2.165	+1.517
6	Lima Puluh	639	53	-586
7	S a i l	0	0	0
8	Pekanbaru Kota	948	1.248	+300
9	Sukajadi	1.254	1.368	+114
10	Senapelan	279	748	+469



11	Rumbai	512	1.504	+992
12	Rumbai Pesisir	1.887	1.469	-418
	JUMLAH	9.187	13.358	4.171

Sumber : Diolah dari data Distarduk Kota Pekanbaru.

Mengacu kepada data yang disajikan pada tabel di atas dapat diketahui bahwa dalam setahun (2007) di Kota Pekanbaru terdapat selisih positif penduduk yang datang sebanyak 4.171 orang. Artinya lebih banyak penduduk yang datang dibanding dengan penduduk yang pindah. Kecamatan yang paling banyak didatangi penduduk adalah Kecamatan Tenayan Raya dan Tampan. Selain itu, dapat dikatakan bahwa hampir seluruh kecamatan memperoleh angka selisih yang positif kecuali Kecamatan Sail, Marpoyan Damai dan Rumbai Pesisir.

Menurut data Dinas Pendaftaran Penduduk Kota Pekanbaru pada Tahun 2007 bahwa mayoritas penduduk Kota Pekanbaru menganut Agama Islam sejumlah 630.000 jiwa atau 83,75%. Penduduk yang beragama Kristen terdapat 68.073 jiwa atau 9,05 %, Katholik 11.446 jiwa atau 1,52%, Hindu 10.961 jiwa atau 1,38%, Budha 1.381 jiwa atau 0,18% dan kepercayaan lainnya 30.288 jiwa atau 4,03%.

Ditinjau dari tingkat pendidikan maka sebagian besar penduduk Kota Pekanbaru berpendidikan rendah yaitu sederajat SMTP ke bawah sejumlah 47,65% yang meliputi; penduduk Tidak Sekolah 89.311 jiwa atau 11,87%, Tidak Tamat SD 75.472 jiwa atau 10,03%, Tamat SD 83.905 jiwa atau 11,15% dan Tamat SMTP 109.850 jiwa atau 14,60%. Sisanya berpendidikan menengah yang terdiri dari Tamat SMTA sejumlah 298.134 jiwa atau 39,63% dan Tamat Akademi/Diploma 33.161 jiwa atau 4,41%. Sedangkan penduduk yang berpendidikan tinggi sarjana Strata-1, II dan III berjumlah 55.336 jiwa atau 7,36%.

TABEL II.4.

JUMLAH PENDUDUK DIRINCI MENURUT PENDIDIKAN
DI KOTA PEKANBARU

NO	PENDIDIKAN	JUMLAH	PERSENTASE
1	Tidak/Belum Sekolah	89.311	11,87
2	Tidak Tamat SD	75.472	10,03
3	Tamat SD/Sederajat	83.905	11,15
4	SMTP/Sederajat	109.850	14,60
5	SMTA/Sederajat	296.134	39,63
6	Akademi/Diploma	33.161	4,41
7	Sarjana Strata-1	59.323	7,89
8	Sarjana Strata-2	4.713	0,63
9	Sarjana Strata-3	330	0,04
	JUMLAH	752.209	100,00

Sumber :
Diolah dari data Distarduk Kota Pekanbaru.. Masal ah penduduk tidak

terlepas dengan masalah ketenaga kerjaan. Tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi maka akan tinggi pula penyediaan tenaga kerja. Penawaran tenaga kerja yang tinggi tanpa diimbangi dengan kesempatan kerja yang cukup akan menimbulkan pengangguran. Menurut data Dinas Tenaga Kerja Kota Pekanbaru, pada bulan November 2013 Jumlah pengangguran di Kota Pekanbaru Provinsi Riau kini tercatat sebanyak 39.347 berasal dari lulusan SD hingga perguruan tinggi. Pada posisi ini banyak pencari kerja itu tidak mempunyai modal dan keterampilan khusus (Republika, 18 februari 2013).

Berdasarkan data BPPS Kota Pekanbaru Tahun 2012, Dikaitkan dengan indikator ekonomi makro, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas harga konstan (ADHK) Kota Pekanbaru pada tahun 2011 mencapai 9,86 Triliyun lebih, meningkat dibandingkan tahun sebelumnya yang tercatat sebesar 9,04 Triliyun lebih. Sektor bangunan merupakan sektor yang memberikan kontribusi terbesar, sebesar 27,72 persen, disusul oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 25,65 persen. Adapun pertumbuhan ekonomi mencapai 9,05 persen yang dipengaruhi oleh perpaduan masing-masing sektor yang ada. Tiga sektor dominan adalah angkutan dan komunikasi (13,59 persen); keuangan, persewaan dan jasa perusahaan (10,86 %); dan perdagangan, hotel dan restoran (10,08 persen).

Berdasarkan data diatas, dapat disimpulkan bahwa masih banyaknya angka pengangguran di Kota Pekanbaru dibandingkan dengan ketersediaan lowongan kerja berakibat juga pada makin bertambahnya jumlah pedagang kaki lima. Pekerjaan sektor informal ini telah banyak memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi Kota Pekanbaru dan dapat dijadikan salah satu alternatif mengatasi pengangguran di Kota Pekanbaru, sehingga diperlukan suatu kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru yang tepat terkait penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima.

2.2.Aspek Hukum Pedagang Kaki Lima

Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak.Istilah itu sering ditafsirkan karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga "kaki" gerobak (yang sebenarnya adalah tiga roda atau dua roda dan satu kaki).Saat ini istilah PKL juga digunakan untuk pedagang di jalanan pada umumnya. Sebenarnya istilah kaki lima berasal dari masa penjajahan kolonial Belanda. Peraturan pemerintahan waktu itu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk pejalan kaki. Lebar ruas untuk pejalan adalah limakaki atau sekitar satu setengah meter.

Hasil penelitian Sukanda Husin dan Dodi Haryono menunjukkan bahwa pengaturan tentang penataan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru belum memberikan perlindungan terhadap hak-hak Pedagang Kaki Lima. Beberapa nilai-nilai HAM yaitu nilai kebebasan, nilai keadilan, dan nilai kesejahteraan belum diakomodir secara maksimal dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hal yaitu kurangnya sosialisasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan

Pembinaan Pedagang Kaki Lima, tidak jelasnya konsep penetapan tempat usaha yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru, pembinaan dan pengawasan tidak pernah dilaksanakan, serta ketentuan pidana tidak pernah dilaksanakan secara konsisten. Disamping itu, pembentukan perda tersebut dan implementasinya belum mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas penegakkan hukum itu sendiri yang meliputi: faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor fasilitas/ sarana, faktor masyarakat, dan faktor budaya hukum masyarakat.⁴

Sementara itu, hasil penelitian Darmawati menunjukkan bahwa salah satu penyebab tidak efektifnya pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima dikarenakan masih banyaknya PKL yang tidak mengetahui isi perda tersebut. Disamping itu, tidak tertatanya keberadaan PKL secara baik berakibat pada kurangnya pemasukan dan pendapatan Kota Pekanbaru dari sektor PKL ini.⁵

Berdasarkan pemaparan hasil penelitian di atas, dapatlah disimpulkan bahwa pengaturan PKL di Kota Pekanbaru dan implementasinya belum cukup memadai dalam rangka memberikan perlindungan hukum baik bagi PKL, masyarakat maupun Pemerintah Kota Pekanbaru. Meskipun demikian, beberapa penelitian tersebut belum memberikan solusi model pengaturan yang dapat mengakomodir kepentingan para pihak terkait.

Pengaturan PKL harus pula mempertimbangkan prinsip-prinsip negara hukum, demokrasi, konstitusi dan perlindungan HAM. Dalam konteks negara hukum, setiap tindak-tanduk pemerintah maupun warga negaranya harus dilandaskan pada aturan hukum yang biasanya diwujudkan dalam instrumen hukum berupa peraturan perundang-undangan,

⁴Sukanda Husin dan Dodi Haryono, *Op.Cit.*, hlm. 23.

⁵*Ibid.*

termasuk dalam persoalan PKL. Tujuan pengaturan tersebut dapat dikaitkan dengan tujuan hukum itu sendiri yang berupaya mewujudkan kepastian hukum, keadilan hukum, dan kemanfaatan hukum.

Ditinjau dari perspektif ilmu perundang-undangan, ketiga prinsip tersebut dituangkan dalam tiga landasan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Landasan filosofis (*Filosofische Grondslag*) menghendaki hukum harus mencerminkan sistem nilai yang tumbuh di tengah masyarakat baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana untuk mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Landasan sosiologis (*Sociologische Grondslag*) menghendaki ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat dan merupakan aspirasi masyarakat. Hukum yang dibuat harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat. Sedangkan landasan yuridis (*Juridische Grondslag*) merupakan landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid/competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan yang meliputi; adanya kewenangan dari pembentuk peraturan perundang-undangan yang bersangkutan; mengikuti tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan; kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan atau materi yang diaturnya; dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.⁶

Selain memperhatikan ketiga landasan di atas, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus pula memperhatikan asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas-asas tersebut dapat dibagi dua, yaitu; asas-asas formal dan asas-asas material. Asas-asas formal merupakan asas-

⁶ Handoyo, *Op.Cit.*, hlm. 61-69.

asas yang berhubungan dengan persiapan dan pembentukan keputusan (peraturan perundang-undangan) serta berhubungan dengan motivasi dan susunan keputusan (peraturan perundang-undangan) yang meliputi; asas tujuan yang jelas; asas perlunya pengaturan; asas organ/lembaga yang tepat; asas materi muatan yang tepat; asas dapat dilaksanakan; dan asas dapat dikenali. Sedangkan asas-asas material adalah asas-asas yang berhubungan dengan isi keputusan (peraturan perundang-undangan) yang meliputi; asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara; asas sesuai dengan hukum dasar negara; asas sesuai dengan prinsip negara berdasar atas hukum, dan asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.⁷

Perlindungan hukum bagi Pedagang Kaki Lima berkaitan erat dengan upaya menjamin penegakkan HAM yang melekat pada jati diri PKL itu sendiri. Konsepsi HAM beranjak dari suatu pemahaman bahwa terdapat hak-hak esensial bagi setiap manusia yang diperoleh secara kodrati, dan dengan hak itu setiap manusia dapat melakukan tuntutan dan perlindungan apabila terjadi pelanggaran terhadap HAM yang merupakan hak atas setiap manusia.⁸ Pemaknaan HAM ini ditegaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan bahwa hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

⁷A. Hamid S. Attamimi, 1997, *Mekanisme Proses Perundang-undangan*, makalah disampaikan pada Lokakarya Penyusunan Program Legislatif, Jakarta, BPHN, hlm. 344-345.

⁸Zoelfirman, 2003, *Kebebasan Berkontrak Versus Hak Asasi Manusia*, Medan, UISU Press, hlm. 61.

Pedagang Kaki Lima sebagai bagian dari manusia merupakan subjek hukum yang memiliki hak-hak asasi yang harus dilindungi dan dihormati oleh siapapun juga. Setidaknya, pentingnya perlindungan hak-hak PKL dapat dijelaskan dari sudut teori demokrasi, negara hukum, maupun konstitusi. Ditinjau dari teori demokrasi substansi demokrasi menuntut adanya peran serta atau partisipasi aktif rakyat di dalam pemerintahan yang dilandasi prinsip persamaan/*equality* dan kemerdekaan/*liberty*) atau kebebasan/*freedom*.⁹ Semakin tinggi partisipasi politik masyarakat dalam suatu negara, maka kehidupan demokrasi akan semakin baik. Hal ini menunjukkan bahwa warga negara mengikuti dan memahami masalah politik dan ingin melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan itu. Jadi, partisipasi politik merupakan pengewajantahan penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah dari rakyat.¹⁰

Sehubungan dengan hal tersebut, terdapat dua asas pokok dalam pelaksanaan prinsip demokrasi, yakni:¹¹

- a. Adanya pengakuan partisipasi rakyat dalam bidang pemerintahan. Partisipasi dapat berbentuk suatu pemilihan umum yang bebas untuk memilih wakil-wakil mereka dalam lembaga perwakilan rakyat. Pemilihan ini hanya dapat terjadi dalam suatu kehidupan masyarakat yang bebas, sehingga terdapatlah kebebasan menyatakan pendapat.
- b. Adanya pengakuan hakikat dan martabat manusia. Bentuk pengakuan ini berwujud adanya tindakan-tindakan pemerintah yang melindungi hak-hak asasi manusia demi kepentingan bersama.

⁹AmienRais, 1986, *Demokrasi Dan Proses Politik*, Yogyakarta, LP3ES, hlm. 121.

¹⁰Miriam Budiardjo, 1982, *Partisipasi Dan Partai Politik*, Jakarta, Gramedia, hlm. 2-3.

¹¹Muchsan, 1996, *Perbuatan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Disertasi, Yogyakarta, Universitas Gajah Mada, hlm. 15.

Antara konsep demokrasi dengan konsep HAM mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan yang lainnya. Demokrasi menghendaki adanya sistem pemerintahan yang sesuai dengan kehendak rakyat. Oleh karena itu, segala tindakan pemerintahan harus memberikan jaminan bagi perlindungan hak-hak asasi manusia sebagai manifestasi kehendak rakyat. Tidaklah suatu pemerintah dalam suatu negara dikatakan demokratis, jikalau perlindungan HAM diabaikan oleh pemerintah yang ada di negara tersebut. Sebaliknya perlindungan HAM pada saat ini lebih mungkin diwujudkan melalui sistem pemerintah yang demokratis. Dengan demikian, implementasi demokrasi di suatu negara akan mempengaruhi isi HAM di negara tersebut.

Negara hukum merupakan wadah bagi HAM dalam rangka melindungi harkat dan martabat manusia dari kesewenang-wenangan pemerintah. Implementasi konsep negara hukum memungkinkan adanya perbedaan baik pada asas, kelembagaan, maupun pelaksanaannya. Hal tersebut sangat erat hubungannya dengan perjalanan dan kultur setiap bangsa yang bersangkutan. Hal ini merupakan penegasan lebih lanjut dari keputusan *International Commission of Jurist* tahun 1955 yang diadakan di Atena. Dalam hal ini ditetapkan standar minimal unsur-unsur negara hukum, yaitu:¹²

- a. Keamanan pribadi harus dijamin.
- b. Tidak ada hak-hak fundamental dapat ditafsirkan, seperti memungkinkan suatu daerah atau alat pelengkap negara mengeluarkan suatu peraturan untuk mengambil tindakan terhadap hak-hak fundamental itu.
- c. Penjaminan terhadap kebebasan mengeluarkan pendapat.
- d. Kehidupan pribadi orang harus tidak dilanggar.
- e. Kebebasan beragama harus dijamin.

¹²Sri Soemantri, 1992, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung, Alumni, hlm. 13.

- f. Hak untuk mendapatkan pengajaran.
- g. Hak untuk berkumpul dan berserikat.
- h. Peradilan bebas dan tidak memihak.
- i. Dan kebebasan memilih dan dipilih dalam politik.

Dalam konteks Indonesia, Implementasi HAM harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Adapun karakteristik negara hukum Indonesia yang dilandasi Pancasila tersebut meliputi:¹³

- 1) Hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

Ide hubungan antara pemerintah dan rakyat telah dilontarkan oleh pendiri bangsa kita pada waktu merumuskan dasar negara Indonesia. Hubungan tersebut harus dilandasi dengan konsep gotong royong. Konsep gotong royong ialah konsep hukum adat, maka dari itu untuk memahaminya haruslah dilakukan dengan penelusuran kehidupan masyarakat adat

- 2) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara.

Sebagai negara modern, kita mengenal konsep pemecahan kekuasaan negara yang terbagi didalam macam-macam organ negara yang sebelumnya kita tidak kenal dalam masyarakat adat. Namun segala bentuk pembagian ataupun pemecahan kekuasaan tersebut haruslah berdasarkan asas hukum adat tersebut yaitu asas gotong royong. Dengan demikian antara kekuasaan yang satu dengan yang lainnya tidak perlu adanya pemisahan yang tegas dikarenakan atas dasar kegotongroyongan. Antara kekuasaan yang satu dengan yang lainnya terjadi suatu hubungan fungsional yang proporsional.

- 3) Penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.

¹³Philipus M Hadjon, 1985, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Unair, Surabaya, hlm. 88.

Adanya jalinan hubungan antara pemerintah dan rakyat yang berdasarkan asas kerukunan, tidaklah berarti antara pemerintah dan rakyat tidak terjadi perselisihan. Maksud dari asas gotong royong di atas lebih merupakan berupaya preventif dalam menghindarkan sengketa tersebut. Maka jalan utama yang dilakukan ialah musyawarah. Penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan sarana terakhir.

4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Keseimbangan antara hak dan kewajiban ini menghendaki adanya hubungan timbal balik antara rakyat dan pemerintah. Rakyat hendaknya taat terhadap aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, namun rakyat mempunyai hak-hak tertentu yang tidak boleh dilanggar oleh pemerintah.

Perlindungan HAM juga dapat ditinjau dari sudut teori konstitusi. Menurut Carl J. Friedrich merumuskan sistem konstitusional sebagai suatu kumpulan aktivitas pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat yang dikenakan pembatasan-pembatasan tertentu agar tidak disalahgunakan oleh pemerintah yang mendapat tugas untuk memerintah.¹⁴ Sistem konstitusional di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Basis pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.¹⁵

¹⁴Bambang Arumanadi, dan Sunarto, 1990, *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*, Semarang, IKIP Semarang Press, hlm. 32.

¹⁵Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 21.

Mengutip dari Mr. J.G. Steenbeek, Sri Soemantri menjelaskan apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:¹⁶

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya.
- b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental.
- c. Adanya pembatasan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental

Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Oleh karena itu, setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan yaitu; pertama, memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik; kedua, membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka. Oleh karena itu dapatlah disimpulkan bahwa konstitusi sebenarnya merupakan instrumen utama bagi perlindungan HAM, sebab setiap pemerintah kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi. Literatur ilmu politik dan hukum tata negara menyebutkan konstitusi memang memiliki fungsi membatasi kekuasaan pemerintah agar tidak tampil secara sewenang-wenang.¹⁷

Beberapa uraian teori di atas menunjukkan pentingnya perlindungan terhadap hak asasi manusia, termasuk hak-hak pedagang kaki lima. Terabainya hak-hak pedagang kaki lima jelas kontra produktif dengan semangat yang terkandung dalam nilai-nilai demokrasi, negara hukum maupun konstitusi. Oleh sebab, itu sudah selayaknyalah segala pengaturan yang berkaitan dengan hak-hak pedagang kaki lima harus diakomodir pemerintah dalam setiap kebijakan yang dibuatnya termasuk dalam

¹⁶Sri Soemantri, 1992, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, hlm.51.

¹⁷Dahlan Thaib, 1999, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 21-22.

Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, agar sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara hukum. Perlunya perlindungan hukum ini karena adakalanya pemerintah dalam melakukan perbuatan pemerintahan menyalahgunakan wewenang yang ada padanya sehingga diperlukan adanya perlindungan hukum terhadap warga negara. Karena bagaimanapun setiap warga negara memiliki hak-hak sebagai manusia. Hak asasi manusia merupakan hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia (Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 1999).

Secara umum ada tiga macam perbuatan pemerintahan yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regeling*), perbuatan pemerintahan dalam bidang penerbitan ketetapan (*beschikking*), dan perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan (*materiele daad*). Tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah yang bersifat sepihak. Tindakan hukum sepihak ini dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara. Menurut Sjahran Basah, perlindungan terhadap warga negara diberikan bila sikap tindak administrasi negara menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.

Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu:¹⁸

1. Perlindungan hukum preventif

Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

2. Perlindungan hukum represif

Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Dalam hal ini khususnya dalam hubungan antara penguasa dan warga untuk itulah diperlukan adanya Peradilan Administrasi Negara untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negara yang berkaitan erat dengan keputusan dan ketetapan badan atau pejabat administrasi negara.¹⁹

Beberapa prinsip-prinsip hukum di atas harus dimuat dalam instrumen yuridis pengaturan PKL di Kota Pekanbaru. Instrumen yuridis dimaksud dalam penelitian ini difokuskan pada peraturan perundang-undangan, keputusan maupun peraturan kebijaksanaan²⁰ yang digunakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam mengatur keberadaan PKL di Kota Pekanbaru. Dengan demikian, instrumen yuridis pengaturan PKL diharapkan efektif ketika diterapkan.

¹⁸Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, hlm. 292.

¹⁹Badan Kontrak Profesi Hukum Lampung, 1977, *Penegakan Hukum dalam mensukseskan Pembangunan : Penegakan Hukum dalam Mensukseskan pembangunan oleh Purnadi Purbacaraka*, Bandung, Alumni, hlm. 96.

²⁰ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 95.

Efektivitas penerapan/penegakan hukum terkait dengan PKL selanjutnya dipengaruhi oleh lima faktor yaitu:²¹

1. Kaedah hukum/peraturan terkait PKL tersebut, apakah telah memenuhi ketiga landasan pembentukan peraturan perundang-undangan maupun asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.
2. Petugas/penegak hukum, apakah telah melaksanakan tugas, hak, dan kewajibannya dengan baik sesuai dengan instrumen yuridis yang berlaku.
3. Fasilitas/sarana, apakah telah memadai dalam melancarkan pelaksanaan ketentuan dalam instrumen yuridis yang terkait dengan PKL.
4. Masyarakat, apakah mentaati ketentuan-ketentuan dalam instrumen yuridis yang terkait dengan PKL.
5. Kebudayaan, apakah nilai-nilai masyarakat telah mendasari dibentuknya suatu instrumen yuridis yang terkait dengan PKL.

²¹Soerjono Soekanto, 2005, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 32.