

**PENEGAKAN PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA
NOMOR 3 TAHUN 2008 TENTANG PENGELOLAAN
PEDAGANG KAKI LIMA**

SKRIPSI



Oleh :

ADIMAS YUDIAR PRAWACANA

No. Mahasiswa : 07.410.478

Program Studi : Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2012

**PENEGAKAN PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA
NOMOR 3 TAHUN 2008 TENTANG PENGELOLAAN
PEDAGANG KAKI LIMA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (STRATA-1) Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Oleh :

ADIMAS YUDIAR PRAWACANA

No. Mahasiswa : 07.410.478

Program Studi : Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2012**

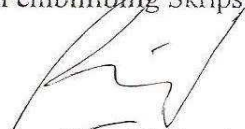
SKRIPSI
PENEGAKAN PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA
NOMOR 3 TAHUN 2008 TENTANG PENGELOLAAN
PEDAGANG KAKI LIMA

Telah Diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan
ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Pendadaran

pada tanggal 2/4 2012

Yogyakarta, 2 April 2012

Dosen Pembimbing Skripsi


(Ridwan, SH., M.Hum)

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**PENEGAKAN PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA
NOMOR 3 TAHUN 2008 TENTANG PENGELOLAAN
PEDAGANG KAKI LIMA**


Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada tanggal **7 Juni 2012** dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 7 Juni 2012

Tim Penguji

1. Ketua : Zairin Harahap, S.H., M.Si
2. Anggota : Moh. Hasyim, S.H., M.Hum
3. Anggota : Ridwan, S.H., M.Hum

Tanda Tangan



Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H)

NIP. 130.936.158

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirroman nirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : ADIMAS YUDIAR PRAWACANA
No. Mhs : 07.410.478

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

PENEGAKAN PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA NOMOR 3 TAHUN

2008 TENTANG PENGELOLAAN PEDAGANG KAKI LIMA

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku ;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*' ;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tangan plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan serta tidak adanya tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal :

Yang membuat Pernyataan



Tanda tangan & Nama Terang Ybs.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Hukum diciptakan untuk manusia, bukan sebaliknya manusia untuk hukum.

(Satjipto Raharjo)

Alloh tidak akan mengubah nasib suatu kaum sampai mereka mengubah nasibnya sendiri.

(Q.S Ar Ra'd : 11)

Skripsi ini aku persembahkan kepada

:

1. Ibu dan adikku yang sangat saya sayangi.
2. Kekasihku.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

“Alhamdulillah,” terucap ketika penulis menyelesaikan Tugas Akhir ini.

Sebagai seorang umat beragama penulis merasa patut mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT, karena rahmat, taufiq, dan hidayah serta kehendaknya, penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “PENEGAKAN PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2008 TENTANG PENGELOLAAN PEDAGANG KAKI LIMA.”

Sebagai seorang mahasiswa yang memegang amanah sebagai *agent of change* dalam struktur masyarakat, Tugas Akhir ini adalah perwujudan terakhir penulis dalam mengemban amanat tersebut. Berat dan sedih, dua hal yang penulis alami dalam menyelesaikan tugas terakhir ini. Berat karena ini adalah bentuk pertanggungjawaban penulis sebagai seorang mahasiswa, kaum intelektual yang progresif. Pencapaian gelar pendidikan Sarjana Hukum ini pun membawa kesedihan sendiri bagi penulis, karena akan meninggalkan kampus perjuangan yang penuh dengan harapan.

Sebagai makhluk sosial, adalah hal yang mustahil menyelesaikan tugas akhir ini tanpa bantuan orang lain. Untuk itu penulis merasa patut berterimakasih sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. H. Rusli Muhammad SH.,MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan izin berkenaan dengan penelitian ini.

2. Bapak Ridwan SH.,M.Hum, selaku Dosen Pembimbing skripsi yang telah banyak menyempatkan waktunya untuk memberikan bimbingan dengan penuh kesabaran dan keikhlasan dalam penyusunan skripsi ini.
3. Segenap Dosen dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Eko Yudi Santoso SH, Umi Sri Lestari, dan Dr. Ratna Harmani SH.,M.Kn.,MH selaku orang tua dan nenek penulis yang tidak hentinya memberikan doa dan restunya kepada penulis untuk menyusun skripsi ini.
5. Kepala Kantor Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta beserta jajarannya, yang telah memberikan informasi di wilayahnya berkenaan dengan skripsi ini.
6. Kepala Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surakarta beserta jajarannya, yang telah memberikan informasi di wilayahnya berkenaan dengan skripsi ini.
7. Bapak Enggar Gunadi yang memberikan tempat tinggal yang layak selama 4 tahun.
8. Sahabat-sahabat kos Pakel Rejo 466 yang selalu memberikan dorongan dan kritik yang membangun sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini.
9. Kiki Rizki Amaliah S.Pd, selaku kekasihku yang selalu memberikan motivasi agar skripsi ini bisa selesai.

10. Pihak-pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Di akhir kata, penulis menyadari banyak kekurangan dalam tugas akhir ini, hal ini dikarenakan keterbatasan penulis sebagai seorang manusia yang memiliki kekurangan. Penulis berharap kelak akan ada penulis muda yang mau dan mampu membenarkan apa yang menjadi kesalahan dan kekurangan dalam karya ini, sehingga mampu memberikan pengertian pemahaman penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008. Terimakasih.

Yogyakarta, Maret 2012

Penulis

Adimas Yudiar P

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI.....	vii
ABSTRAKSI	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Tinjauan Pustaka.....	11
E. Metode Penelitian	18
BAB II FUNGSI DAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENEGAKAN HUKUM	
A. Tinjauan Mengenai Pemerintah Daerah	21
B. Tinjauan Mengenai Otonomi Daerah	23
C. Tinjauan Mengenai Peraturan Daerah	31
D. Tinjauan Mengenai Penegakan Hukum.....	37
1. Pengawasan	38
2. Sanksi.....	44
E. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum.....	50
F. Tinjauan Mengenai Satuan Polisi Pamong Praja.....	52
G. Tinjauan Mengenai Penyidik Pegawai Negeri Sipil.....	55
H. Tinjauan Mengenai Pedagang Kaki Lima	57
BAB III PENEGAKAN PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA NOMOR 3TAHUN 2008	
A. Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima	60
1. Perizinan, Larangan dan Kewajiban Pedagang Kaki Lima	60
2. Penaataan, Pembinaan dan Pengelolaan Pedagang Kaki Lima	64
B. Pelaksanaan Wewenang Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja	65
1. Faktor-Faktor Penyebab Pelanggaran Peraturan Daerah.....	65
2. Pelaksanaan Wewenang Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja	69
C. Hambatan yang dihadapi Petugas dalam Melakukan Penegakan Peraturan Daerah	75
1. Hambatan yang Berasal dari Dalam	76
2. Hambatan yang Berasal dari Luar	77
D. Penegakan Hukum oleh Dinas Pengelolaan Pasar dan	

	Satuan Polisi Pamong Praja	78
E.	Konsistensi Penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 dengan Norma Hukum Administrasi Negara	82
BAB IV	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	86
	B. Saran	87
	DAFTAR PUSTAKA	89
	LAMPIRAN	

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk memberikan gambaran dan informasi penegakan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 oleh Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja dan hambatan-hambatan yang ditemui dalam pelaksanaannya. Penelitian ini mengambil lokasi di Kantor Dinas Pengelolaan Pasar dan Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surakarta dengan menggunakan jenis penelitian yuridis-sosiologis yang bersifat deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan menjelaskan sesuatu hal seperti adanya. Penelitian ini menggunakan jenis data primer dan sekunder. Sumber data primer itu diperoleh melalui wawancara dengan narasumber yang terkait, sedangkan sumber data sekunder diperoleh dari literature-literatur yang terkait. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi lapangan dan studi kepustakaan. Sedangkan teknik analisis data yang digunakan adalah teknik kualitatif yang meliputi tahap reduksi data, sajian data dan kesimpulan. Dari penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa Penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima oleh Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja sudah berjalan baik sesuai norma administrasi negara. Hal ini dikarenakan dilakukan penegakan peraturan secara preventif dan represif. Dalam penegakan Peraturan Daerah ini Dinas Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja menemui beberapa hambatan yang menyebabkan penegakan peraturan menjadi kurang optimal. Hambatan tersebut berasal dari dalam Pemerintah Kota Surakarta sendiri dan hambatan yang berasal dari luar. Untuk menangani hambatan itu maka diupayakan memaksimalkan instrumen dan personil yang ada dan memberikan penyuluhan dan pembinaan kepada masyarakat tentang kesadaran hukum. Dari hasil penelitian yang telah didapat tersebut dapat diketahui bahwa penegakan peraturan daerah ini masih meninggalkan beberapa masalah. Oleh karena itu sangat diperlukan adanya penambahan sarana dan prasarana personil Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana di kota-kota besar lainnya, Kota Surakarta merupakan kota perdagangan, karena ketatnya persaingan untuk dapat bekerja dalam sektor formal, maka wajar apabila para pengangguran melakukan kompensasi positif dengan memilih bekerja di sektor informal. Salah satu sektor informal yang banyak diminati para pengangguran (selain yang sudah lama bekerja di sektor ini) yaitu Pedagang Kaki Lima (PKL). Kelompok Pedagang Kaki Lima sebagai bagian dari kelompok usaha kecil adalah kelompok usaha yang tak terpisahkan dari aset pembangunan nasional yang berbasis kerakyatan, jelas merupakan bagian integral dunia usaha nasional yang mempunyai kedudukan, potensi dan peranan yang sangat strategis dalam turut mewujudkan tujuan pembangunan nasional pada umumnya dan tujuan pembangunan ekonomi pada khususnya. Pedagang Kaki Lima sebagai bagian dari usaha sektor informal memiliki potensi untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja, terutama bagi tenaga kerja yang kurang memiliki kemampuan dan keahlian yang memadai untuk bekerja di sektor formal karena rendahnya tingkat pendidikan yang mereka miliki.

Sejalan dengan uraian di atas, dalam penjelasan UU Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, disebutkan bahwa usaha kecil (termasuk PKL)

merupakan kegiatan usaha yang mampu memperluas lapangan kerja dan memberikan pelayanan ekonomi yang luas kepada masyarakat, dapat berperan dalam proses pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat serta mendorong pertumbuhan ekonomi dan berperan dalam mewujudkan stabilitas nasional pada umumnya dan stabilitas ekonomi pada khususnya. Bahkan Pedagang Kaki Lima, secara nyata mampu memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang berpenghasilan rendah, sehingga dengan demikian tercipta suatu kondisi pemerataan hasil-hasil pembangunan. Selain itu, kelompok PKL mempunyai potensi yang cukup besar untuk memberikan kontribusi terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di sektor penerimaan retribusi daerah seiring dengan kebutuhan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Terlepas dari potensi ekonomi sektor informal Pedagang Kaki Lima, maraknya keberadaan Pedagang Kaki Lima di kota-kota besar di Indonesia kerap menimbulkan masalah baik bagi pemerintah setempat, para pemilik toko, dan pengguna jalan. Tidak sedikit para pemilik toko dan pengguna jalan, merasa terganggu dengan membeludaknya Pedagang Kaki Lima. Padahal dalam UUD 1945 diamanatkan dalam pasal-pasal berikut :

Pasal 27 ayat (2) :

“Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”

Pasal 33 ayat :

“(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.”

“(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Pasal 34 ayat :

“(2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”

“(3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.”

Dengan adanya pengaturan mengenai tanggung jawab pemerintah dalam UUD 45, hal ini menunjukkan bahwa Negara kita adalah negara hukum. Segala hal yang berkaitan dengan kewenangan, tanggung jawab, kewajiban, dan hak serta sanksi semuanya diatur oleh hukum. Agar tidak terjadi pertentangan kepentingan dan kebutuhan antara individu maupun antar masyarakat tersebut serta tercapainya kedamaian kehidupan bersama, di mana kedamaian berarti keserasian antara kepentingan dengan ketentraman, atau keserasian antara kepentingan dengan keterikatan dan kebebasan. Itulah yang menjadi hukum dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga tugas hukum tidak

lain daripada mencapai keserasian antara kepastian hukum dengan kesebandingan hukum.¹

Sejalan dengan semangat otonomi daerah, setiap pemerintah daerah berupaya mengembangkan berbagai strategi atau kebijakan untuk menangani persoalan PKL dari mulai yang bersifat persuasif hingga represif. Pilihan strategi terkait dengan cara pandang pemerintah terhadap PKL. Jika pemerintah melihat PKL sebagai potensi sosial ekonomi yang bisa dikembangkan, maka kebijakan yang dipilih biasanya akan lebih diarahkan untuk menata PKL, misalnya dengan memberikan ruang usaha bagi PKL, memformalkan status mereka sehingga bisa memperoleh bantuan kredit bank, dan lainnya.

Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian 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 Pedagang Kaki Lima juga digunakan untuk pedagang di jalanan pada umumnya.² Di Surakarta sendiri, selain menguntungkan, Pedagang Kaki Lima juga dipermasalahkan karena Selain itu ada Pedagang Kaki Lima yang menggunakan sungai dan saluran air terdekat untuk membuang sampah dan air cuci. Sampah dan air sabun dapat lebih merusak sungai yang ada dengan

¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Jakarta, 1983, hlm. 13.

² http://id.wikipedia.org/wiki/Pedagang_kaki_lima, 19 Oktober 2011, 20.11 WIB.

mematikan ikan dan menyebabkan pencemaran selain itu juga mengganggu para pengendara kendaraan bermotor seperti yang terjadi di Depan Monumen Pers dan Kawasan Pasar Klewer.³ Tetapi PKL kerap menyediakan makanan atau barang lain dengan harga yang lebih, bahkan sangat, murah daripada membeli di toko. Modal dan biaya yang dibutuhkan kecil, sehingga kerap mengundang pedagang yang hendak memulai bisnis dengan modal yang kecil atau orang kalangan ekonomi lemah yang biasanya mendirikan bisnisnya disekitar rumah mereka. Di Indonesia belum ada undang-undang yang khusus mengatur pedagang kaki lima. Padahal fenomena Pedagang Kaki Lima sudah merupakan permasalahan yang pelik dan juga sudah merupakan permasalahan nasional, karena disetiap kota pasti ada pedagang kaki limanya. Pengaturan mengenai Pedagang Kaki Lima ini hanya terdapat dalam Peraturan Daerah. Peraturan Daerah ini hanya mengatur tentang pelarangan untuk berdagang bagi Pedagang Kaki Lima di daerah-daerah yang sudah ditentukan. Namun mengenai hak-hak Pedagang Kaki Lima ini tidak diatur di dalam Peraturan Daerah tersebut.

Pedagang Kaki Lima merupakan pedagang yang menjalankan kegiatan usaha dagang dan jasa non formal dalam jangka waktu tertentu dengan mempergunakan lahan fasilitas umum yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah sebagai tempat usahanya, baik dengan menggunakan sarana atau

³ <http://terlalu-bersama.blogspot.com/2011/12/pkl-pedagang-kaki-lima-di-kota.html>, 25 Desember 2011, 22.00 WIB

perlengkapan yang mudah dipindahkan, dan/atau dibongkar pasang.⁴ Namun sebaliknya, jika Pedagang Kaki Lima hanya dilihat sebagai pengganggu ketertiban dan keindahan kota, maka mereka akan menjadi sasaran penggusuran dan penertiban. Dalam hal ini, Pemerintah Kota Surakarta telah menggunakan beberapa strategi untuk menangani Pedagang Kaki Lima, yaitu dengan relokasi, shelterisasi, tendanisasi, gerobakisasi. Tujuan dari pembuatan kebijakan tersebut adalah pengelolaan Pedagang Kaki Lima sesuai dengan tata Kota Surakarta yang menerapkan konsep *Green City*.

Pemerintah Kota Surakarta mempunyai data yang lengkap tentang pedagang kaki lima berikut lokasi dan kondisi usahanya sehingga mempermudah pemerintah kota untuk menyusun konsep yang jelas tentang bagaimana masing-masing kategori pedagang kaki lima bisa diberdayakan antara lain dengan melakukan relokasi yang disertai dengan pemberian fasilitas usaha, perizinan (formalisasi usaha), maupun pinjaman modal untuk pengembangan usaha. Kebijakan pemberdayaan pedagang kaki lima ini juga disinergikan dengan kebijakan-kebijakan perkotaan lain lain seperti penataan dan renovasi pasar-pasar tradisional, pembangunan sentra-sentra perdagangan, pembangunan *citywalk*, dan kebijakan transportasi. Untuk mengkoordinasikan segala upaya ini, Pemerintah Kota Surakarta membentuk Kantor Pengelolaan Pedagang Kaki Lima sebagai Lembaga Teknis terkait pengelolaan Pedagang Kaki Lima dan Satuan Polisi Pamong Praja. Kebijakannya dalam pengelolaan Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta

⁴ Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima.

telah dituangkan dalam suatu Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima, walaupun isinya tidak sepenuhnya memuaskan kelompok-kelompok Pedagang Kaki Lima. Komunikasi antara Pemerintah dengan Pedagang Kaki Lima selama ini bisa berlangsung intensif karena para Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta relatif terorganisir dengan baik.

Dengan diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004, maka pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵ Di dalam perumusan peraturan daerah, Pemerintah Daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi tidak bisa dilepaskan dari cukup tidaknya kemampuan daerah dalam bidang keuangan, karena kemampuan keuangan ini merupakan salah satu indikator penting guna mengukur tingkat keberhasilan otonomi suatu daerah.

Menurut Satjipto Raharjo, agar hukum berjalan atau dapat berperan dengan baik dalam kehidupan masyarakat, maka harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.

⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

2. Memahami nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan yang majemuk, seperti tradisional, modern, dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.⁶

Dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tidak hanya dilakukan oleh Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja, bahkan dalam merelokasi Pedagang Kaki Lima, Walikota Surakarta selaku pembuat kebijakanpun ikut langsung turun ke lapangan untuk menerapkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi gesekan kepentingan antara Pedagang Kaki Lima dan Pemerintah Kota Surakarta.

Dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 memuat beberapa pasal yang isinya mengenai larangan dan kewajiban Pedagang Kaki Lima yang berada di wilayah Kota Surakarta. Larangan- larangan tersebut antara lain :⁷

- a. Mendirikan bangunan permanen/semi permanen di lokasi PKL;
- b. Mempergunakan tempat usaha sebagai tempat tinggal;

⁶ Sajhran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 14.

⁷ Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima.

- c. Menjual barang dagangan yang dilarang untuk diperjualbelikan sesuai ketentuan Peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Melakukan kegiatan usaha di lokasi PKL selain yang telah dinyatakan dalam Ijin Penempatan;
- e. Mengalihkan Ijin Penempatan PKL kepada pihak lain dalam bentuk apapun.

Pada prakteknya di lapangan masih banyak pelanggaran yang dilakukan oleh para Pedagang Kaki Lima. Pelanggaran yang dilakukan biasanya akan dikenai sanksi oleh Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Pamong Praja sebab instansi tersebut memiliki wewenang untuk menertibkan Pedagang Kaki Lima. Seperti contohnya penertiban Pedagang Kaki Lima di kawasan Jalan Slamet Riyadi. Tim dari Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Dinas Pengelolaan Pasar (DPP) membongkar bangunan PKL di depan Restoran Orient karena tidak dibongkar oleh pemiliknya setelah selesai berdagang sebab di kawasan ini bangunan Pedagang Kaki Lima *knockdown* (bongkar pasang).⁸ Selain itu ada juga pelanggaran yang dilakukan oleh Pedagang Kaki Lima di sejumlah jalan protokol, termasuk kawasan Gladak di Jl Slamet Riyadi, Jl Veteran, Jl Kapten Mulyadi dan Jl Urip Sumoharjo, masih terlihat aktivitas sejumlah PKL walaupun di jalan-jalan tersebut sudah disterilkan dari PKL.⁹

⁸ <http://www.solopos.com/2012/solo/penertiban-pkl-tim-gabungan-tertibkan-pkl-di-jalan-slamet-riyadi-164655>, 8 Juni 2012, 20.15 WIB.

⁹ <http://www.solopos.com/2012/solo/penataan-pkl-terus-disorot-dprd-157566>, 8 Juni 2012, 20.15 WIB.

Guna mengetahui apakah Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Pedagang Kaki Lima sudah diberlakukan dengan baik dan benar sesuai dengan konsep hukum normatif administrasi, maka peneliti dalam hal ini akan mengambil judul “PENEGAKAN PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2008 TENTANG PENGELOLAAN PEDAGANG KAKI LIMA.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat dirumuskan masalah-masalah antara lain :

1. Bagaimanakah penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta ?
2. Apakah penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima telah sesuai dengan Norma Hukum Administrasi ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimanakah penegakan Peraturan Daerah kota Surakarta tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima.
2. Untuk mengetahui apakah penegakan Peraturan Daerah kota Surakarta tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima sudah sesuai dengan norma hukum administrasi.

D. Tinjauan Pustaka

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang disertai sistem desentralisasi. Susunan organisasi Negara Indonesia terdiri dari susunan utama, yaitu : Susunan Organisasi Negara Tingkat Pusat dan Tingkat Daerah. Susunan organisasi tingkat daerah adalah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintahan (*eksekutif*) dan unsur-unsur pengaturan (*regelen*) dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan.

Sebagai konsekuensi dari sistem desentralisasi, tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Berbagai urusan pemerintahan dapat diserahkan atau dilaksanakan atas bantuan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dalam bentuk otonomi atau tugas pembantuan (*medebewin*). Susunan pemerintahan tingkat pusat diatur dalam Undang-Undang dan dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan di daerah selain satuan pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom), dimungkinkan dibentuk satuan-satuan sebagai Aparat Pemerintah Pusat di daerah. Sebagaimana halnya Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah memiliki susunan organisasi pemerintahan sendiri yang terdiri dari Kepala Daerah, DPRD, Sekretaris Daerah, Dinas-dinas, dan Badan Pertimbangan Daerah.¹⁰

Sedangkan pemahaman dari Pemerintah dapat dipahami melalui dua pengertian, pertama pemerintahan dalam artian fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah). Fungsi dari Pemerintahan dapat ditentukan sedikit banyak dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-

¹⁰Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Ctk Kedelapan, 2002, hlm. 6.

undangan dan Peradilan. Pemerintahan dapat dirumuskan secara negative sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan. Kedua, pemerintahan dalam artian organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan), yang terdiri dari pribadi dan dewan-dewan yang ditugaskan untuk melaksanakan wewenang yang bersifat hukum publik (badan-badan pemerintahan). Maka suatu badan hanya memiliki wewenang jika dia diberikan suatu wewenang yang secara jelas disahkan menurut hukum publik. Serta badan-badan hukum perdata yang sesuai dan berdasarkan hukum telah didirikan dan oleh karena itu harus dianggap sebagai termasuk dalam pihak pemerintah (jawatan umum). Maka badan-badan hukum ini mempunyai wewenang untuk atas nama Negara melaksanakan tindakan-tindakan hukum menurut hukum sipil. Selanjutnya yang dikategorikan dalam pihak pemerintahan adalah pegawai negeri yang telah diangkat oleh Negara secara resmi dan para pekerja kontrak dengan pihak pemerintah telah menandatangani kontrak kerja. Badan-badan pemerintahan, jawatan-jawatan pemerintah dan para pegawai negeri memperoleh kedudukan utama pada berbagai tingkatan dalam lingkungan suatu negara kebangsaan. Kebanyakan negara mengenal disamping pemerintahan nasional, adanya suatu yang bertingkat daerah atau propinsi dan suatu pemerintahan lokal atau kotapraja.

Seiring dalam perkembangan kenegaraan dan pemerintahan memunculkan kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum

bagi para warganya dengan cara terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.¹¹

Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan sebagaimana dijelaskan di atas dibutuhkan suatu perangkat penegakan hukum yang baik dan disertai dengan peraturan perundang-undangan yang memadai, sehingga tujuan yang dicita-citakan bersama dapat terlaksana dengan baik. Karena pada dasarnya penegakan hukum yang ditopang dengan perturan perundang-undangan merupakan wujud hukum yang nyata bagi masyarakat. Sebagaimana kita ketahui bersama, hukum berfungsi sebagai perlindungan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Perlindungan hukum dapat berlangsung secara normal dan damai, tetapi dapat terjadi juga pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan yaitu : kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), keadilan (*gerechtigkeit*).¹²

Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum antara lain:¹³

1. Faktor hukumnya sendiri/substansial

¹¹Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 145.

¹² *Ibid.*

¹³ Soerjono Soekanto, *Faktor... op. cit.* hlm. 5.

Semakin baik suatu peraturan hukum akan semakin memungkinkan penegakkannya. Sebaliknya, semakin tidak baik suatu peraturan hukum akan semakin sukarlah menegakkannya. Peraturan yang baik adalah :

2. Faktor Penegak Hukum

Yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar.

4. Faktor Masyarakat

Lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

5. Faktor Kebudayaan (*Culture*)

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Kebudayaan mendasari adanya hukum adat, yakni hukum kebiasaan yang berlaku. Selain itu juga ada hukum tertulis (perundang-undangan) yang dibentuk oleh golongan tertentu yang mempunyai wewenang dan berlaku di masyarakat itu juga yang mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat agar hukum perundang-undangan dapat berlaku efektif.

Dengan demikian semakin banyak persesuaian, semakin memungkinkan untuk hukum itu ditegakkan. Kelima faktor tersebut saling

berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.¹⁴

Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya. Kandungan ini bersifat abstrak. Menurut Satjipto Raharjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak tersebut. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi nyata.¹⁵

Penegakan hukum pada prinsipnya harus dapat memberi manfaat atau berdaya guna (*utility*) bagi masyarakat, namun di samping itu masyarakat juga mengharapkan adanya penegakan hukum untuk mencapai suatu keadilan. Kendatipun demikian tidak dapat kita pungkiri, bahwa apa yang dianggap berguna (secara sosiologis) belum tentu adil, begitu juga sebaliknya apa yang dirasakan adil (secara filosofis), belum tentu berguna bagi masyarakat.

Dalam kondisi yang demikian ini, masyarakat hanya menginginkan adanya suatu kepastian hukum, yaitu adanya suatu peraturan yang dapat mengisi kekosongan hukum tanpa menghiraukan apakah hukum itu adil atau tidak. Kenyataan sosial seperti ini memaksa pemerintah untuk segera membuat peraturan secara praktis dan pragmatis, mendahulukan bidang-bidang yang paling mendesak sesuai dengan tuntutan masyarakat tanpa perkiraan strategis, sehingga melahirkan peraturan-peraturan yang bersifat

¹⁴ *Ibid*, hlm. 6.

¹⁵ Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Sinar Baru, Bandung, 1988, hlm. 15.

tambal sulam yang daya lakunya tidak bertahan lama. Akibatnya kurang menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat.

Faktor penegak hukum yang paling sentral dibanding dengan faktor-faktor yang lain. Hal itu disebabkan, oleh karena Undang-Undang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan oleh masyarakat luas.¹⁶ Dengan adanya ketegasan dari penegak hukum atas setiap adanya pelanggaran terhadap aturan tersebut, maka hukum tersebut akan berjalan secara efektif.

Dalam menerapkan suatu peraturan perundang-undangan penguasa biasanya menyertai dengan izin. Penolakan terhadap suatu izin hanya dilakukan jika kriteria yang diterapkan oleh penguasa tidak dipenuhi atau bila suatu alasan tidak mungkin memberi izin kepada semua orang yang memenuhi kriteria. Jadi dapat disimpulkan bahwa izin merupakan instrumen bagi penguasa atau pemerintah untuk mempengaruhi warga masyarakat agar mengikuti cara yang diajukan oleh pemerintah yang mencapai tujuan yang konkret.

Pada Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 diatur bahwa Pedagang Kaki Lima selaku pemegang ijin diwajibkan :

- a. Memelihara kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan dan kesehatan lingkungan tempat usaha.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor... op. cit*, Ctk. 4 PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 55.

- b. Menempatkan sarana usaha dan menata barang dagangan dengan tertib dan teratur.
- c. Menempati sendiri tempat usaha izin yang dimilikinya.
- d. Mengosongkan tempat usaha apabila Pemerintah Daerah mempunyai kebijakan lain atas lokasi tempat usaha tanpa meminta ganti rugi.
- e. Mematuhi ketentuan penggunaan lokasi PKL, ketentuan waktu usaha PKL dan ketentuan usaha PKL yang ditetapkan oleh Walikota.
- f. Mematuhi semua ketentuan yang ditetapkan dalam Izin Usaha PKL.
- g. Mengosongkan tempat usaha dan tidak meninggalkan sarana dan prasarana di luar jam operasional yang telah ditentukan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini adalah Penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta oleh Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta.

2. Subjek Penelitian

- a. Kepala Dinas Pengelola Pasar Kota Surakarta yang diwakili oleh Bambang Edi Santoso, Kabid Penegakan Perundang-undangan Peraturan Daerah Satpol PP.
- b. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surakarta yang diwakili oleh Didik, S.P, M.E, Kabid Pembinaan Dinas Pengelolaan Pasar.

3. Sumber Data

- a. Data Primer, berupa keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung dari subyek penelitian tentang Penegakan Hukum Perda Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima.
- b. Data Sekunder, yakni data yang diperoleh peneliti melalui peraturan perundang-undangan dan buku-buku terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Untuk memperoleh data primer, peneliti menggunakan instrumen pengumpulan data, yaitu dengan melakukan wawancara kepada subyek penelitian.
- b. Untuk memperoleh data sekunder, peneliti akan melakukan studi pustaka. Bahan kepustakaan yang dikaji adalah bahan-bahan yang mempunyai relevansi dengan masalah yang diteliti.

5. Pendekatan yang Digunakan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis, yakni pendekatan dari sudut pandang hukum yang berlaku di masyarakat dan penerapannya di lapangan.

6. Pengolahan dan Analisis Bahan-Bahan Hukum

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan menyajikan data secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan menjabarkan, menjelaskan, menginterpretasikan, dan menggambarkan data yang diperoleh dari penelitian yang telah dipilih dan dikelompokkan

menurut kualitas dan kebenarannya untuk menjawab permasalahan dengan pendekatan yuridis sosiologis, dengan langkah sebagai berikut :

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian.
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematikan.
- c. Data yang telah diperoleh disistematikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

BAB II
FUNGSI DAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PENEGAKAN HUKUM

A. Tinjauan mengenai Pemerintah Daerah

Definisi Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 angka 2 UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Sedangkan definisi Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 3 UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁷ Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD

¹⁷ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Kabupaten/Kota. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih melalui pemilihan kepala daerah langsung. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindakan pidana kejahatan dengan pidana minimal 5 tahun atas tuduhan korupsi, terorisme, makar, dan atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang. DPRD mempunyai hak interpelasi, angket, menyatakan pendapat. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

B. Tinjauan mengenai Otonomi Daerah

Pemerintah dalam arti sempit adalah organ atau alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan Undang-undang. Dalam pengertian ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif. Sedangkan pemerintah dalam arti luas adalah semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif dan yudikatif. Jadi semua pemegang kekuasaan dalam negara adalah termasuk pemerintahan dalam artian luas. Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintah dalam pengertiannya yang luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan itu. Sedangkan Van Vollenhoven mengemukakan dalam arti luas tugas pemerintah itu terbagi dalam empat fungsi, yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana/pemerintah, polisi dan keadilan.¹⁸

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental. Kemudian asas ini digunakan dalam bidang hukum administrasi

¹⁸ SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 8.

negara yang memiliki makna bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang atau asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang ini, H.D. Stout mengatakan bahwa wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹⁹

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.²⁰

¹⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 101.

²⁰ *Ibid*, hlm. 102.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hukum administrasi negara menjadi dasar pijakan utama dan legitimasi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga format hukum sangat menentukan nuansa dan dialektika otonomi daerah yang ditetapkan pemerintah pusat. Hukum tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pemerintahan daerah karena melalui hukum dapat diperoleh arah tujuan negara dalam membagi kewenangan antar tingkatan pemerintahan.

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas muncul berdasarkan prinsip bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.²¹

Menurut H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.

²¹ *Ibid*, hlm. 74.

- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintah kepada organ pemerintah lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan menizinkan kewenangan dijalankan oleh organ lain atas namanya.²²

Sedangkan pemahaman dari pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian, pertama, pemerintahan dalam artian fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah). Fungsi dari pemerintah dapat ditentukan sedikit banyaknya dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Pemerintahan dapat dirumuskan *negative* sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan. Kedua, pemerintah dalam artian organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan), yang terdiri dari pribadi dan dewan-dewan yang ditugaskan untuk melaksanakan wewenang yang bersifat hukum publik (badan-badan pemerintahan). Maka suatu badan hanya memiliki wewenang jika dia diberikan suatu wewenang yang secara jelas disahkan menurut hukum publik. Serta badan-badan hukum perdata yang sesuai dan berdasarkan hukum telah didirikan dan oleh karena itu harus dianggap sebagai termasuk dalam pihak pemerintah (jawatan umum). Maka badan-badan hukum ini mempunyai wewenang untuk atas nama negara melaksanakan tindakan-tindakan hukum menurut hukum sipil. Selanjutnya yang dikategorikan dalam pihak pemerintahan adalah para pegawai negeri yang telah diangkat oleh negara

²² *Ibid*, hlm. 85.

secara resmi dan para pekerja kontrak yang dengan pihak pemerintah telah menandatangani kontrak kerja. Badan-badan pemerintahan, jawatan-jawatan pemerintahan dan para pegawai negeri sipil memperoleh kedudukan utama pada berbagai tingkatan dalam lingkungan suatu negara kebangsaan. Kebanyakan negara mengenal di samping pemerintah nasional, adanya suatu yang bertingkat daerah atau propinsi dan suatu pemerintahan lokal atau kotapraja.²³

Seiring dengan perkembangan kenegaraan dan pemerintahan memunculkan kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi para warganya dengan cara terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.²⁴

Otonomi daerah di Indonesia menggunakan prinsip ekonomi seluas-luasnya yang artinya daerah diberikan wewenang mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi daerah. Dengan demikian dapat

²³ *Ibid*, hlm. 10.

²⁴ *Ibid*, hlm. 14.

disimpulkan bahwa isi maupun jenis otonomi yang terdapat pada masing-masing daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi.

Sementara itu, Wimpy (2002) menyatakan beberapa hal yang berkaitan dengan otonomi daerah. Prinsip dasar otonomi daerah adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah (*power sharing*) dan pembagian keuangan dan pendapat (*financial and revenue sharing*). Otonomi daerah juga merupakan pengembangan demokrasi, peningkatan peran masyarakat, pemerataan dan keadilan, keleluasaan untuk mengatur rumah tangga daerah, mendorong kreativitas masyarakat dan daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁵

Penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antara daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan

²⁵ Wimpy S Tjetjep., *Dari Gunung Api Hingga Otonomi Daerah*. Jakarta: Yayasan Media Bhakti Tambang, 2002, Hlm. 261.

pengawasan, di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi.

Kepala Daerah mempunyai dua fungsi. Pertama, sebagai Kepala Daerah Otonom. Kedua, sebagai pimpinan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di Daerah. Sebagai Kepala Daerah otonom disebut Kepala Daerah. Sebagai pimpinan penyelenggaraan pemerintahan umum di daerah disebut kepala wilayah.²⁶ Dalam kedudukan sebagai unsur pemerintah daerah yang melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, kepala daerah menjalankan tugas dan wewenang :²⁷

- a. Memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan daerah baik dalam bidang otonomi maupun tugas pembantuan.
- b. Mewakili daerah di dalam dan di luar pengadilan.
- c. Menetapkan Peraturan Daerah.
- d. Menetapkan Keputusan lain dengan atau tanpa persetujuan DPRD
- e. Menyelenggarakan kepengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Sedangkan sebagai kepala wilayah, menjalankan tugas dan wewenang :

- a. Membimbing dan mengawasi DPRD.

²⁶ Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar...op.cit*, Gajah Mada University Press, Cet. kedua, 1993, hlm. 115

²⁷ *Ibid*, hlm. 115-116

- b. Membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijakan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- c. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideology negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa.
- d. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi vertikal dan antara instansi vertikal dan dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.
- e. Mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh instansi-instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.
- f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya.
- g. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya, missal penyelenggaraan catatan sipil, pendaftaran penduduk.

DPRD mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban :²⁸

- a. Bersama-sama Kepala Daerah membuat Peraturan Daerah.
- b. Memberikan persetujuan atas Keputusan Kepala Daerah di bidang-bidang tertentu, misalnya Keputusan mengadakan utang-piutang.
- c. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

²⁸ *Ibid*, hlm. 116.

C. Tinjauan Mengenai Peraturan Daerah

Dalam melaksanakan otonomi daerah diperlukan peraturan perundang-undangan yang menunjang kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Peraturan Daerah merupakan instrumen hukum dalam Pemerintahan Daerah.

Istilah Peraturan Daerah berasal dari dua kata yaitu “Peraturan” dan “Daerah”. Peraturan berasal dari kata “atur” yang berarti cara atau petunjuk sebagai patokan agar diturut dan dilaksanakan, atau dapat juga diartikan sebagai hasil perbuatan mengatur. Jadi peraturan dapat diartikan tatanan atau cara-cara yang dipakai dan diterapkan untuk mengatur sesuatu. Sedangkan kata “daerah” berarti lingkungan suatu pemerintahan, kekuasaan atau wilayah. Oleh karena itu, Peraturan Daerah diartikan sebagai tata-tatanan atau cara-cara yang dibentuk oleh pemerintah suatu wilayah untuk mengatur dan melaksanakan kegiatan pemerintahan di wilayah tersebut.

Berdasarkan penjelasan pasal 69 UU Nomor 22 tahun 1999, Peraturan Daerah tersebut ditanda tangani oleh Kepala Daerah dan tidak ditanda tangani oleh DPRD karena DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. Sedangkan berdasarkan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun Pemerintah Daerah. Khususnya Peraturan Daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD. Peraturan Daerah dan ketentuan daerah lainnya yang

bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah, Peraturan Daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh pemerintah, hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau Peraturan Daerah lainnya, terutama Peraturan Daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah baik pada tingkat propinsi, kabupaten, kota dan juga tugas pembantuan. Isi dari pada Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan mengenai berlakunya Peraturan Daerah apabila telah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Supaya secara formal berbentuk Peraturan Daerah maka Peraturan Daerah tersebut harus memenuhi 3 (tiga) syarat :

1. Tata cara pembentukannya harus memenuhi tata cara yang telah ditentukan sejak mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD serta penanda tanganan Peraturan Daerah.
2. Dituangkan dalam bentuk sebagaimana telah diterapkan.
3. Diundangkan sebagaimana mestinya dalam hal ini hanya Peraturan Daerah yang bersifat mengatur.

Apabila ketiga syarat tersebut telah terpenuhi, maka Peraturan Daerah itu telah mempunyai kekuatan hukum dan kekuatan mengikat, kemudian apabila telah ditetapkan mulai berlakunya, maka Peraturan Daerah tersebut mempunyai kekuatan berlaku, dengan demikian maka Peraturan Daerah tersebut telah berfungsi sebagai sumber hukum dalam arti tempat ditemukannya hukum positif.²⁹

Adapun dasar menjadikan Peraturan Daerah yang dihasilkan menjadi formal dan berlaku sebagai hukum positif adalah :³⁰

1. Peraturan Tata Tertib DPRD yang bersangkutan, khususnya mengenai tata cara pembentukannya.
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 1993 tentang Bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Peralihan, yaitu mengenai bentuk formal Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Peralihan.
3. UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 136 ayat (5) yang menentukan bahwa Peraturan Daerah berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Peraturan Daerah merupakan naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan, yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan atau untuk mewujudkan kebijaksanaan baru, melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menetapkan sesuatu organisasi dalam lingkungan Pemerintah Daerah yang ditetapkan oleh Kepala

²⁹ Soehino, *Hukum Tata Negara : Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, BPFE Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002, hlm. 50.

³⁰ *Ibid*, hlm. 51.

Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.³¹ Dalam melaksanakan Peraturan Daerah, pemerintah wajib melakukan pengawasan terhadap masyarakat, yang diatur sesuai dengan peraturan daerah yang dibuat tersebut

Untuk melaksanakan Peraturan Daerah, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang isinya tidak bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, setelah itu Sekretaris Daerah akan mengundang Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah sedangkan peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Untuk pelaksanaan dan penegakannya dilakukan oleh Kepala Daerah dengan dibantu oleh suatu lembaga teknis yaitu Satuan Polisi Pamong Praja.

Pada umumnya suatu peraturan daerah selalu dibarengi dengan adanya suatu izin yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah setempat. Menurut Dr. E. Utrecht, SH, pengertian izin adalah bilamana pembuat peraturan pada umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asalkan saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal kongkrit, maka perbuatan administrasi negara yang memperbolehkan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.³²

Izin adalah instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk

³¹ [http://bkd.dumaikota.go.id/tata-naskah-dinas/173-peraturan-daerah.html?lang=",21](http://bkd.dumaikota.go.id/tata-naskah-dinas/173-peraturan-daerah.html?lang=)
desember 2011, 00:30 WIB.

³² E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hlm. 187

mengemudikan tingkah laku para warga masyarakat. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.³³ Izin digunakan oleh penguasa sebagai instrumen mempengaruhi (hubungan dengan) para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkrit. Aspek yuridis dari sistem perizinan dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Larangan

Adalah wewenang dari suatu organ pemerintah untuk menyimpang dari larangan tersebut agar dapat member izin, yang mana harus ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah hanya memiliki wewenang dengan tegas diberikan kepadanya dalam Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang lainnya. Sehingga dengan adanya keharusan untuk memperoleh jaminan-jaminan tertentu terhadap penguasa, maka tindakan-tindakan penguasa dilihat pada aturan-aturan yang jelas.

Norma larangan yang diuraikan menunjukkan tingkah laku yang pada umumnya tidak diperbolehkan. Pelanggaran norma ini biasanya dikaitkan dengan sanksi-sanksi hukum administrasi dan hukum pidana.

b. Persetujuan (Izin)

Izin merupakan keputusan tata usaha negara (Keputusan TUN) sedangkan persetujuan (Izin) adalah wewenang yang diberikan oleh

³³ *Ibid*, hlm. 6

suatu organ pemerintah untuk menggantikan larangan dengan persetujuan dalam bentuk tertentu. Keputusan TUN diberikan atas dasar wewenang ketatanegaraan atau ketatausahaan. Menurut akibat hukumnya, izin adalah keputusan tata usaha negara yang menciptakan hukum. Ini berarti bahwa izin membentuk hubungan hukum tertentu di mana di dalamnya organ pemerintah menciptakan hak-hak (Izin) dan kewajiban-kewajiban tertentu bagi yang berhak.

c. **Ketentuan-ketentuan**

Adalah syarat-syarat yang menjadi dasar bagi organ pemerintah dalam member izin. Kenyataanya bahwa dalam banyak hal, perizinan dikaitkan dengan syarat-syarat dan hubungan erat dengan fungsi sistem perizinan sebagai salah satu instrumen pengarah (pengendalian) dari penguasa.

D. Tinjauan mengenai Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah suatu proses yang mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.³⁴ Dalam menegakkan hukum, ada tiga hal yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Oleh karena itu Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian

³⁴ Satjipto Raharjo, *Penegakan...op.cit.*, Sinar Baru, Bandung, 1988, hlm. 24.

hukum, dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum. Penegakan hukum harus berguna dan bermanfaat bagi masyarakat, karena hukum diciptakan semata-mata untuk kepetingan masyarakat.

Penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk itu pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat yang mutlak. Penegakan hukum dapat dilakukan secara preventif, yaitu bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar.³⁵

Ada suatu pendapat yang keliru, yang menyebar luas di berbagai kalangan, yaitu penegakan hukum hanyalah melalui proses di pengadilan. Penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dan berbagai sanksinya, seperti sanksi administratif, sanksi pidana, dan sanksi perdata.

1. Pengawasan

Paulus E. Lotulung mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan atau organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan atau organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol *intern* dan kontrol *ekstern*. Kontrol *intern* berarti bahwa pengawasan dilakukan oleh badan yang secara organisatoir atau struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan kontrol *ekstern* adalah pengawasan

³⁵ Soerjono Sokanto, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Jakarta, 1974, hlm. 78.

yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoir atau struktural berada di luar pemerintahan. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis yaitu : kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah. Kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah. Selain itu kontrol dapat pula ditinjau dari segi obyek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*) dimaksudkan untuk menilai benar atau tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya. Sesudah mengadakan pembagian pengawasan tersebut, lebih lanjut Paulus E. Lotulung mengatakan bahwa kontrol yang dilakukan oleh peradilan dalam hukum administrasi mempunyai ciri-ciri :

1. Ekstern, karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga di luar pemerintah;
2. A-poteriori, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol;
3. Kontrol segi hukum, karena hanya menilai dari segi hukumnya saja.³⁶

³⁶ Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 15-18.

Dalam penegakan hukum, penyidikan dan pelaksanaan sanksi administratif atau sanksi pidana merupakan bagian akhir dari penegakan hukum. Yang perlu ada terlebih dahulu adalah penegakan preventif, yaitu pengawasan atas pelaksanaan peraturan. Pengawasan preventif ini ditujukan kepada pemberian penerangan dan saran serta upaya meyakinkan seseorang dengan bijaksana agar beralih dari suasana pelanggaran ke tahap pemenuhan ketentuan peraturan.³⁷

Pengertian pengawasan menurut Drs. M. Manullang adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dilaksanakan, menilainya, dan mengoreksi. Bila perlu, dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.³⁸

Sedangkan definisi pengawasan yang diberikan oleh Ir. Sujatmo sebagai berikut :

“Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui atau menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas/kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.”³⁹

DR, SP. Siagian, MPA memberikan definisi pengawasan yang menitik beratkan tindakan pengawasan ini pada suatu proses yang sedang berjalan atau dilaksanakan. Pengawasan tidak ditepatkan pada suatu kegiatan, justru

³⁷ Siti Sundari Rankuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, hlm. 191.

³⁸ M. Manulang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 173.

³⁹ Sujatmo, *Aspek-Aspek Pengawasan Indonesia*, Sinar Grafika, 1994, hlm. 19.

pengawasan akan menilai dan memberi warna terhadap hasil yang akan dicapai oleh kegiatan yang dilaksanakan tersebut.⁴⁰

Dari uraian di atas, dapatlah disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang diawasi.
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang sedang dicapai dari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang serta dilaksanakan serta pencocokan hasil yang sedang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.⁴¹

Sejalan dengan tujuan dan pengertian pengawasan itu sendiri maka diperlukan adanya cara pengawasan. Dalam hal ini pengawasan ada dua jenis, antara lain :

1. Pengawasan Intern.
2. Pengawasan Ekstern.

⁴⁰ Irawan Sujatmo, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 17.

⁴¹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintah dalam Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 37-38.

Fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan hasil guna.⁴²

Tindakan administratif, kepidanaan dan keperdataan sebagai suatu pengawasan dan ancaman dapat diuraikan secara rinci, yaitu :⁴³

- a. Tindakan Administratif dapat berupa :
 1. Penutupan usaha
 2. Pencabutan izin
 3. Membayar dwangsom
 4. Membayar uang denda
- b. Tindakan Pidana (proses pidana)
 1. Penjara
 2. Denda
 3. Penutupan perusahaan atau tempat usaha
 4. Perampasan keuntungan yang diperoleh
- c. Tindakan Perdata (proses perdata)
 1. Pemulihan ke keadaan semula
 2. Membayar ganti rugi

Menurut Andi Hamzah, bahwa penegakan hukum yang dalam bahasa Inggris adalah *law enforcrment*, dan dalam Bahasa Belanda disebut dengan

⁴²Soehino, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hlm. 47.

⁴³ P. Joko Subagyo, *Hukum Lingkungan, Masalah dan Penanggulangannya*, Bninneka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 81.

rechthandhaving maka istilah penegakan hukum ini dalam Bahasa Indonesia membawa kita pada pemikiran bahwa penegakan hukum selalu terjadi dengan *force*, sehingga ada yang berpendapat bahwa penegakan hukum selalu hanya bersangkutan dengan hukum pidana saja, pemikiran ini diperkuat dengan kebiasaan kita menyebut penegak hukum itu adalah polisi, jaksa, dan hakim. Di sini tidak disebutkan pejabat administrasi negara yang sebenarnya juga menegakkan hukum. Apabila istilah asing tersebut disalin menjadi penanganan hukum, tentu konteks atau judul ini akan lebih luas.

Handhaving menurut *Notiti Handhaving Milieu Recht* sebagaimana yang dikutip oleh Andi Hamzah adalah “pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrumen administratif, kepidanaan atau keperdataan dapat mencapai suatu penataan ketentuan hukum dan perturan yang berlaku umum dan individual.” Pengawasan (*controle*) berarti bahwa pengawasan pemerintah untuk ditaatinya pemberian peraturan yang sejajar dengan penyidikan dalam hukum pidana. Sebelum diadakannya penegakan hukum, maka sering pula diadakan negosiasi, persuasi, dan supervisi agar peraturan hukum atau syarat-syarat izin ditaati, ini biasa disebut *compliance* (pemenuhan). Jadi dalam hal ini, *law enforcement* berarti penegakan hukum secara represif, sedangkan *compliance* dalam arti preventif adalah terjadinya pelanggaran hukum lingkungan. Fase *law enforcement* dan *compliance* termasuk ke dalam *fase handhaving*, di mana sebelum tindakan represif dilakukan, maka tindakan preventif terlebih dahulu dilakukan, seperti : penerangan dan nasehat. Sedangkan penyidikan dan penerapan sanksi

administratif dan pidana merupakan bagian /fase penutup dari penegakan hukum (*handshaving*).⁴⁴

Menurut Baharuddin Lopa bahwa dalam penegakkan keadilan atau penegakan hukum diperlukan tiga komponen, yaitu :⁴⁵

1. Diperlukan adanya aturan hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat.
2. Adanya aparat penegak hukum yang profesional dan bermental tangguh atau memiliki integritas moral yang teruji.
3. Adanya kesadaran hukum masyarakat yang memungkinkan dilaksanakannya penegakan hukum.

Secara konseptual, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejaawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁴⁶

2. Sanksi

Dalam sarana penegakan hukum itu disamping pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, bahkan Ten Berge sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum

⁴⁴ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 61-62.

⁴⁵ Baharuddin Lopa, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987, hlm. 3-4.

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor...op.cit*, hlm. 3.

administrasi.⁴⁷ Penegakan hukum adalah proses pelaksanaan sanksi-sanksi dari peraturan yang telah ada terhadap pelanggaran maupun kejahatan yang terjadi dalam masyarakat.

Sanksi biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan; in *cauda venenum* (secara bahasa berarti di ujung terdapat racun), artinya di ujung suatu kaidah hukum terdapat sanksi.

Menurut Philipus M. Hadjon, pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan langkah-langkah dan larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan-peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara.⁴⁸ Salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku para warga ini adalah sanksi. Dalam hukum administratif menyebutkan beberapa sanksi administratif, yaitu :

- a. Paksaan nyata/paksaan pemerintah (*Bestuurdwang*).
- b. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*Dwangsom*).
- c. Pengenaan denda administratif (*Administrative boete*).
- d. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, dan subsidi).

Seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat, perkembangan sanksi administratif ini semakin penting artinya, apalagi di tengah masyarakat perdagangan dan perindustrian. Menurut Mochtar Kusumaatmadja dan Arief

⁴⁷ Ridwan HR, *Hukum...op. cit*, hlm. 244.

⁴⁸ Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar...op.cit*, hlm. 240.

Sidarta,⁴⁹ di dalam kehidupan masyarakat masa kini, di mana segala bentuk usaha besar dan kecil bertambah memainkan peranan yang penting di dalam kehidupan masyarakat, sanksi administratif semakin memainkan peranan yang penting. Sanksi administratif yang dapat berbentuk penolakan pemberian izin setelah dikeluarkan izin sementara (*preventif*) atau mencabut izin yang telah diberikan (*represif*), jauh lebih efektif memaksa orang menaati ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur usaha dan industry dan perlindungan lingkungan dibandingkan dengan sanksi-sanksi pidana. Itulah sebabnya mengapa di bidang pengaturan perusahaan industry dan juga di bidang perlindungan dan pelestarian lingkungan, sanksi-sanksi administratif lebih diutamakan dibandingkan dengan sanksi pidana.

Ada beberapa jenis sanksi yang dikenal dalam hukum administrasi negara, namun sanksi yang relevan dengan PKL adalah paksaan pemerintah, pencabutan izin dan pengenaan uang paksa atau denda.

2.1 Paksaan Pemerintahan (*Bestuursdwang*)

Stroink dan Steenbek mengatakan sebagai berikut :

“Een zeer belangrijke bevoegdheid die het bestuur ten dienste staat om het materiele administratieve recht te handhaven is de politie-of bestuursdwang. Bestuursorganen hebben de bevoegdheid om, zo nodig met geweld, de naleving van bepaalde wettelijke voorschriften door of ten laste van de burger feitelijk te realiseren.” (Kewenangan paling penting yang dapat dijalankan oleh pemerintahan untuk menegakkan hukum administrasi materiil adalah paksaan pemerintahan. Organ pemerintahan memiliki wewenang untuk merealisasikan secara nyata kepatuhan warga, jika perlu dengan paksaan, terhadap peraturan perundang-undangan tertentu atau kewajiban tertentu).⁵⁰

⁴⁹Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidarta, Pengantar Ilmu Hukum, Bandung, Alumni, 2000, hlm. 47.

⁵⁰Ridwan HR, *Hukum...op. cit*, hlm. 321

Kewenangan paksaan pemerintahan (*bestuursdwangbevoegheid*) dapat diuraikan dengan sebagai kewenangan organ pemerintah untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma hukum administrasi negara karena kewajiban yang muncul dari norma itu tidak dijalankan atau sebagai reaksi dari pemerintah atas pelanggaran norma hukum yang dilakukan warga negara.⁵¹ Paksaan pemerintahan dapat dilihat sebagai suatu bentuk eksekusi nyata, dalam arti langsung dilaksanakan tanpa perantara hakim (*parate executive*), dan biaya yang berkenaan dengan pelaksanaan paksaan pemerintahan ini secara langsung dapat dibebankan kepada pihak pelanggar.⁵²

Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuursdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas (*vrijebevoegheid*), dalam arti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan apakah menggunakan *bestuurdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya. Kebebasan pemerintah untuk menggunakan wewenang paksaan pemerintahan ini dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang layak, seperti asas kecermatan, asas, keseimbangan, asas kepastian hukum dan sebagainya. Di samping itu, ketika pemerintah menghadapi kasus pelanggaran kaidah hukum administrasi negara, misalnya pelanggaran ketentuan perizinan, pemerintah harus menggunakan asas keadilan, asas kecermatan, atau asas kepastian hukum dengan mengkaji secara cermat apakah pelanggaran izin itu substansial atau tidak. Terhadap pelanggaran yang bersifat mendasar, pemerintah Daerah

⁵¹ *Ibid*, hlm. 321-322

⁵² *Ibid*, hlm.321-322

dapat langsung menerapkan paksaan pemerintahan, misalnya ada Pedagang Kaki Lima yang beroperasi di daerah yang oleh Pemerintah Daerah dinyatakan terlarang. Adapun untuk pelanggaran yang tidak begitu mendasar, Pemerintah Daerah dapat melegitimasi (sering disebut pemutihan), misalnya ada Pedagang Kaki Lima tanpa memiliki izin beroperasi di wilayah yang telah ditentukan. Dalam hal ini Pemerintah Daerah dapat memerintahkan Pedagang Kaki Lima tersebut untuk segera mengurus izin.

Berdasarkan kaidah hukum administrasi, setiap pelaksanaan *bestuursdwang* wajib didahului dengan surat peringatan tertulis yang dituangkan dalam bentuk ketetapan (*beschikking*) atau KTUN. Surat peringatan ini harus memuat dasar kewenangan paksaan pemerintahan organ pemerintahan yang menjalankannya, menyebutkan pasal-pasal yang dilanggar, menyebutkan bentuk pelanggaran, surat peringatan itu harus diberikan secara langsung pada pelanggar dan sebagainya. Terhadap surat peringatan yang dituangkan dalam bentuk keputusan tersebut, seseorang atau badan hukum perdata dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) bila menduga surat peringatan itu mengandung cacat hukum.

2.2 Pencabutan KTUN (izin)

Pemerintah Daerah dapat mengenakan sanksi dalam bentuk pencabutan atau penarikan KTUN yang menguntungkan. Pencabutan ini dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan yang terdahulu. Penarikan kembali ketetapan yang menguntungkan berarti meniadakan hak-hak yang

terdapat dalam ketetapan itu oleh organ pemerintahan. Sanksi ini termasuk sanksi berlaku ke belakang (*regressive sancties*), yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum ketetapan itu dibuat.⁵³ Dengan kata lain, hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul setelah terbitnya ketetapan tersebut, menjadi hapus atau tidak ada sebagaimana sebelum terbitnya ketetapan itu, dan sanksi itu dilakukan sebagai reaksi terhadap tindakan yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatig gedrag*).⁵⁴ Sanksi penarikan kembali KTUN yang menguntungkan diterapkan dalam hal terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan, juga terjadi pelanggaran Undang-Undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar.⁵⁵ Pencabutan suatu keputusan yang menguntungkan itu merupakan sanksi yang situasif. Ia dikeluarkan bukan dengan maksud sebagai reaksi terhadap perbuatan yang tercela dari segi moral, melainkan dimaksudkan untuk mengakhiri keadaan-keadaan yang secara obyektif tidak dapat dibenarkan lagi.⁵⁶

Ketika Pemerintah Daerah melakukan penarikan KTUN yang menguntungkan dengan cara menerbitkan KTUN baru yang isinya menghapus atau meniadakan KTUN sebelumnya, seseorang atau badan hukum perdata

⁵³ *Ibid*, hlm.327

⁵⁴ *Ibid*, hlm.327

⁵⁵ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, cet. Pertama, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1993, hlm. 242

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 243

dapat mengajukan gugatan ke PTUN apabila menduga bahwa KTUN baru tersebut mengandung cacat hukum.

2.3 Uang Paksa atau Denda

Dalam hukum administrasi, pengenaan uang paksa atau denda ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pengenaan uang paksa ini dapat digunakan sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintah.

Berbagai jenis sanksi yang dapat diterapkan oleh pemerintah daerah seperti disebutkan di atas semuanya harus dicantumkan dalam Peraturan Daerah. Kepala Daerah dapat mengeluarkan keputusan kepada daerah yang isinya mengatur lebih lanjut atas merinci prosedur dan tata cara penerapan sanksi. Pemerintah Daerah tidak dapat menerapkan sanksi apabila ketentuan tentang sanksi tersebut tidak ada dalam Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

E. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Secara konseptual, maka inti dari arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan yang lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih kongkrit.

Dalam Bahasa Indonesia dikenal beberapa istilah di luar penegakan hukum tersebut, seperti “penerapan hukum”. Tetapi tampaknya istilah penegakan hukum adalah yang paling sering digunakan dan dengan demikian pada waktu-waktu mendatang istilah tersebut akan semakin mapan atau merupakan istilah yang dijadikan (*coined*). Dalam bahasa asing kita juga mengenal berbagai peristilahan, seperti : *rechtstoepassing*, *rechthandhaving* (Belanda), *law enforcement*, *application* (Amerika).⁵⁷

Gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara keterikatan dengan kebebasan. Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian “*law enforcement*” begitu populer. Selain dari itu, maka ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan, apabila pelaksanaan daripada perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok daripada pebegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral,

⁵⁷ B.R. Rijkschroeff, *Sosiologi, Hukum dan Sosiologi Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm. 247

sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada sisi pada sisi faktor-faktor tersebut.⁵⁸ Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut :

1. Faktor hukumnya sendiri/substansial

Dalam hal ini bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari Undang-Undang mungkin disebabkan, karena :

- a. Tidak diikutinya azas-azas berlakunya Undang-Undang.
- b. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan Undang-Undang.
- c. Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam Undang-Undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk, maupun yang menerapkan hukum.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku dan diterapkan.

5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

F. Tinjauan tentang Satuan Polisi Pamong Praja

⁵⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor...op.cit*, hlm. 3-5

Istilah pamong praja berasal dari dua kata yaitu “Pamong” dan “Praja”. Pamong mempunyai arti pengurus, pengasuh atau pendidik. Sedangkan praja memiliki arti kota, negeri atau kerajaan, sehingga secara harfiah pamong praja dapat diartikan sebagai pengurus kota. Oleh karena pamong praja yang diartikan sebagai pengurus kota ini mempunyai tugas yang luas, maka di dalam pamong praja itu kemudian dibagi menjadi satuan-satuan yang memiliki bidang tugas sendiri-sendiri, salah satunya adalah satuan yang khusus mengenai masalah ketentraman dan ketertiban masyarakat serta menegakkan peraturan-peraturan yang telah dibentuk oleh Pemerintah Kota, satuan tersebut kemudian dikenal dengan nama Satuan Polisi Pamong Praja.

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 148 menyebutkan bahwa untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja. Sehingga berdasarkan kedua pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai pengertian sebagai perangkat pemerintah Daerah yang bertugas membantu Kepala Daerah di bidang ketentraman dan ketertiban umum serta penagakan Peraturan Daerah.

Perihal Polisi Pamong Praja ini oleh Pemerintah Kota Surakarta telah diatur dalam Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Surakarta. Berdasarkan Peraturan Daerah tersebut, Satuan Polisi

Pamong Praja merupakan bagian dari lembaga teknis daerah yang merupakan salah satu dari perangkat daerah.

Menurut Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2001, Satuan Polisi Pamong Praja secara tersirat memiliki pengertian sebagai suatu satuan yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketentraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah. Pengertian ini dapat kita simpulkan dari apa yang tercantum dalam pasal 30 ayat (1) disebutkan bahwa Kantor Satuan Polisi Pamong Praja sebagai unsur penunjang Pemerintah Daerah di bidang ketentraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah, dipimpin oleh seorang Kepala yang dalam melaksanakan tugas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota, melalui Sekretaris Daerah. Sedangkan pada ayat (2) disebutkan bahwa Kantor Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketentraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah.

Pengertian Polisi Pamong Praja juga dapat ditemukan dalam Keputusan Walikota Surakarta Nomor 34 Tahun 2001 tentang Pedoman Uraian Tugas Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surakarta, di dalam keputusan tersebut dapat disimpulkan bahwa Polis pamong Praja adalah suatu satuan yang bertugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang pembinaan ketentraman dan ketertiban wilayah, masyarakat serta penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Walikota.

Dari beberapa pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Polisi Pamong Praja adalah satuan yang termasuk dalam lembaga teknis daerah yang berbentuk kantor dan termasuk dalam lembaga pengawasan.

G. Tinjauan mengenai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)

PPNS diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menjelaskan “Penyidik Pegawai Negeri Sipil adalah pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang berdasarkan peraturan perundang-undangan ditunjuk selaku penyidik dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

Sedangkan yang dimaksud dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima adalah Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah. Wewenang dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil antara lain :

- a. Menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana atas pelanggaran Peraturan Daerah.
- b. Meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana yang dilakukan.

- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana yang dilakukan.
- d. Memeriksa buku-buku, catatan-catatan, dan dokumen-dokumen lain berkenaan tindak pidana yang dilakukan.
- e. Melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti buku-buku, catatan-catatan, dan dokumen-dokumen lain berkenaan tindak pidana yang dilakukan, serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut.
- f. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan.
- g. Menyuruh berhenti seseorang dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka.
- h. Memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana atas pelanggaran Peraturan Daerah.
- i. Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
- j. Penghentian penyidikan.
- k. Melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana atas pelanggaran Peraturan Daerah menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dari hasil penyidikan yang dilakukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil kemudian diteruskan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui

Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana yang berlaku.

H. Tinjauan mengenai Pedagang Kaki Lima

Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian 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 lima kaki atau sekitar satu setengah meter.

Sekian puluh tahun setelah itu, saat Indonesia sudah merdeka, ruas jalan untuk pejalan kaki banyak dimanfaatkan oleh para pedagang untuk berjualan. Dahulu namanya adalah pedagang emperan jalan, sekarang menjadi pedagang kaki lima. Padahal jika merunut sejarahnya, seharusnya namanya adalah pedagang lima kaki.

Dibeberapa tempat, pedagang kaki lima dipermasalahkan karena mengganggu para pengendara kendaraan bermotor. Selain itu ada PKL yang

menggunakan sungai dan saluran air terdekat untuk membuang sampah dan air cuci. Sampah dan air sabun dapat lebih merusak sungai yang ada dengan mematikan ikan dan menyebabkan eutrofikasi. Tetapi PKL kerap menyediakan makanan atau barang lain dengan harga yang lebih, bahkan sangat, murah daripada membeli di toko. Modal dan biaya yang dibutuhkan kecil, sehingga kerap mengundang pedagang yang hendak memulai bisnis dengan modal yang kecil atau orang kalangan ekonomi lemah yang biasanya mendirikan bisnisnya disekitar rumah mereka.⁵⁹

Pengertian Pedagang Kaki Lima yang dimaksud dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang kaki Lima adalah pedagang yang menjalankan kegiatan usaha dagang dan jasa non formal dalam 6 jangka waktu tertentu dengan mempergunakan lahan fasilitas umum yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah sebagai tempat usahanya, baik dengan menggunakan sarana atau perlengkapan yang mudah dipindahkan, dan/atau dibongkar pasang. Sarana dan prasarana usaha Pedagang Kaki Lima adalah alat atau perlengkapan yang dipergunakan oleh Pedagang Kaki Lima untuk menaruh barang yang diperdagangkan yang mudah dipindahkan dan dibongkar pasang, misalnya gerobak dengan dilengkapi roda. Lokasi Pedagang Kaki Lima adalah tempat untuk menjalankan usaha PKL di lahan fasilitas umum yang ditetapkan dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah. Fasilitas Umum adalah lahan, bangunan dan

⁵⁹ http://id.wikipedia.org/wiki/Pedagang_kaki_lima, 30 Maret 2012, 14.11 WIB.

peralatan atau perlengkapan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk dipergunakan oleh masyarakat secara luas.

Pedagang Kaki Lima sebagai bagian dari sektor kegiatan ekonomi yang mampu menyerap tenaga kerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat perlu ditata, dibina dan dikembangkan lebih efisien agar para Pedagang Kaki Lima semakin sejahtera dan secara optimal dapat memberikan hasil guna dan daya guna bagi perwujudan tujuan pembangunan daerah Kota Surakarta. Pertumbuhan Pedagang Kaki Lima sedikit banyak dipengaruhi oleh pertumbuhan pusat-pusat keramaian sehingga tempat-tempat umum yang telah mempunyai fungsi tersendiri menjadi tempat usaha Pedagang Kaki Lima akibatnya ketertiban, kerapian, kebersihan, keindahan, serta keamanannya tidak terjaga. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus memperhatikan keberadaan Pedagang Kaki Lima dengan melakukan penataan dan pembinaan termasuk perlindungan yang layak sehingga mereka dapat mengembangkan usahanya dengan memiliki tempat usaha yang lebih baik dan tidak menjadi salah satu sumber timbulnya permasalahan sosial termasuk ketertiban masyarakat.

Setiap Pedagang Kaki Lima yang melakukan kegiatan usahanya harus bertanggung jawab terhadap ketertiban, kebersihan, keindahan dan keamanan di sekitar tempat usaha. Untuk mewujudkan hal tersebut Kepala Daerah menetapkan persyaratan bagi Pedagang Kaki Lima yang sesuai dengan kemampuannya.

BAB III
PENEGAKAN PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA
NOMOR 3 TAHUN 2008 DI KOTA SURAKARTA

**A. Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 Tentang
Pengelolaan Pedagang Kaki Lima**

1. Perizinan, Larangan dan Kewajiban Pedagang Kaki Lima

a. Perizinan

Dalam menjalankan usahanya, Pedagang Kaki Lima harus mendapatkan Izin Penggunaan Tempat Usaha dari Walikota yang ditanda tangani oleh Kepala Dinas Pengelolaan Pasar atas nama Walikota Surakarta. Untuk mendapatkan izin tersebut, Pedagang Kaki Lima mengajukan permohonan tertulis kepada Walikota melalui Kepala Dinas Pengelolaan Pasar dengan mengisi formulir, kemudian membayar pajak dan retribusi. Izin pengguna tempat usaha bagi Pedagang Kaki Lima berlaku selama 12 bulan, dan izin tersebut tidak boleh dipindahkan tengankan dengan cara apapun kepada siapapun tanpa persetujuan dari kepala daerah. Pedagang Kaki Lima yang telah

memiliki izin akan diberikan tanda berupa stiker yang memuat logo Pemerintah Kota Surakarta, nomor tanda Pedagang Kaki Lima, lokasi, tanggal, bulan, dan tahun berlaku dan ditempel pada alat perlengkapan usaha yang dapat dilihat. Persyaratan dan tata cara pendaftaran serta pemberian izin ditetapkan dengan mendasarkan pada prinsip mudah, cepat, prosedur sederhana, dapat dilaksanakan dan biaya ringan. Izin usaha Pedagang Kaki Lima dapat dicabut apabila Izin dicabut apabila PKL melakukan kegiatan yang melanggar yang sudah diatur dalam Perda Nomor 3 tahun 2008, antara lain shelter dipakai untuk memperjualbelikan barang yang dilarang dalam Undang-Undang Republik Indonesia , shelter/kios sebagai tempat jual beli dipakai sebagai tempat tinggal baik itu sementara ataupun permanen, shelter/kios dialihkan hak gunanya kepada orang lain yang bukan pemilik izin resminya, shelter tidak dipergunakan untuk jual beli ataupun tutup total dalam kurun waktu 3 bulan dan Pemerintah Kota akan mempergunakan shelter/kios untuk kepentingan lain. Pada kasus di atas Dinas Pengelolaan Pasar berhak membongkar paksa atau mencabut izin dari Pedagang Kaki Lima tersebut.

Atas pencabutan izin tersebut tidak diberikan ganti rugi ataupun ganti keuntungan, kemudian surat pencabutan izin tersebut ditandatangani oleh Kepala Dinas Pengelolaan Pasar atas nama Walikota. Pedagang Kaki Lima yang tidak memenuhi peraturan akan diberikan satu kali peringatan, peringatan tersebut bisa berbentuk tertulis maupun

lisan. Apabila Pedagang Kaki Lima tidak melaksanakan peringatan dalam waktu tiga kali dua puluh empat jam, Kepala Daerah berhak melakukan penyitaan terhadap barang dagangan atau alat yang digunakan. Dalam hal ini terjadi penyitaan maka akan diberikan tanda bukti penyitaan dan segala resiko kerusakan akibat penyitaan barang menjadi tanggung jawab Pedagang Kaki Lima yang bersangkutan. Kepala Daerah Kota Surakarta akan memberikan surat peringatan pertama sampai ketiga kepada Pedagang Kaki Lima yang bersangkutan yang bentuk dan tata caranya serta tenggang waktunya diatur oleh Kepala Daerah. Dalam waktu 7 hari setelah surat peringatan ketiga belum dilaksanakan, Kepala Daerah dapat melakukan penyitaan terhadap barang dagangan atau alat yang digunakan dan juga pencabutan izin usahanya.

b. Larangan Tempat Usaha Pedagang Kaki Lima

Tempat usaha para Pedagang Kaki Lima harus terjaga ketertiban, keamanan, ketentraman dan kenersihannya, para Pedagang Kaki Lima dilarang menggunakan tempat-tempat atau fasilitas umum termasuk parit, tanggul, taman kota, jalur hijau, cagar budaya, monumen, sekolah, taman pahlawan, sekitar bangunan tempat ibadah sebagai usaha Pedagang Kaki Lima. Untuk menjalankan kegiatan usahanya/pemegang Ijin Penempatan dilarang :⁶⁰

a. Mendirikan bangunan permanen/semi permanen di lokasi PKL.

⁶⁰ Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima

- b. Mempergunakan tempat usaha sebagai tempat tinggal.
- c. Menjual barang dagangan yang dilarang untuk diperjualbelikan sesuai ketentuan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Melakukan kegiatan usaha di lokasi PKL selain yang telah dinyatakan dalam Ijin Penempatan.
- e. Mengalihkan Ijin Penempatan PKL kepada pihak lain dalam bentuk apapun.

Di Kota Surakarta misalnya di Jalan Jenderal Sudirman, Pedagang Kaki Lima dilarang untuk melakukan usaha dagang. Selain itu alun-alun dan lapangan juga termasuk tempat dilarang untuk melakukan usaha para Pedagang Kaki Lima namun pada acara-acara yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan atau pihak swasta yang telah mendapat ijin dari Walikota dapat digunakan sebagai tempat berjualan Pedagang Kaki Lima dengan ketentuan apabila setelah acara selesai harus bersih dari Pedagang Kaki Lima.

Pemerintah Kota Surakarta dalam menetapkan tempat-tempat atau fasilitas umum bagi Pedagang Kaki Lima tetap mempertimbangkan kepentingan sosial, ekonomi, ketertiban, keamanan, kebersihan dan kesehatan serta keindahan.

- c. Kewajiban bagi Pedagang Kaki Lima

Pedagang Kaki Lima yang melakukan usahanya, mempunyai beberapa kewajiban yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surakarta, diantaranya adalah :⁶¹

- a. Memelihara kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan dan kesehatan lingkungan tempat usaha.
- b. Menempatkan sarana usaha dan menata barang dagangan dengan tertib dan teratur.
- c. Menempati sendiri tempat usaha sesuai Ijin yang dimilikinya.
- d. Mengosongkan tempat usaha apabila Pemerintah Daerah mempunyai kebijakan lain atas lokasi tempat usaha tanpa meminta ganti rugi.
- e. Mematuhi ketentuan penggunaan lokasi PKL, ketentuan waktu usaha PKL dan ketentuan usaha PKL yang ditetapkan oleh Walikota.
- f. Mematuhi semua ketentuan yang ditetapkan dalam Ijin Usaha PKL.
- g. Mengosongkan tempat usaha dan tidak meninggalkan sarana dan prasarana di luar jam operasional yang telah ditentukan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk.

2. Penataan, Pembinaan dan Pengelolaan Pedagang Kaki Lima

Dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 ditentukan bahwa Pengaturan Pedagang Kaki Lima yang bersifat penataan meliputi

⁶¹ Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima.

perlindungan, pembinaan dan pengembangan. Tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan para Pedagang Kaki Lima.

Untuk kepentingan pengaturan dan pengembangan usaha dalam meningkatkan kesejahteraan Pedagang Kaki Lima kepada daerah Surakarta memberikan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan yaitu dengan membentuk tim pembina Pedagang Kaki Lima. Tugas dari anggota Tim Pembina Pedagang Kaki Lima tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Mengadakan pembinaan dan pengarahan teknis kewirausahaan kepada Pedagang Kaki Lima.
- b. Memberikan pertimbangan dan sarana lokasi yang ditunjuk dan ditetapkan untuk tempat usaha Pedagang Kaki Lima.
- c. Melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Walikota.

Pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan juga termasuk dalam hal tata cara penggunaan hak untuk memperoleh perlindungan hukum. Pedagang Kaki Lima dapat membentuk Ikatan Persatuan atau Paguyuban berdasarkan jenis usahanya atau wilayah kerjanya.

B. Pelaksanaan Wewenang Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja

1. Faktor-Faktor Penyebab Pelanggaran Peraturan Daerah.

Dalam pelaksanaan tugasnya terutama peraturan daerah, Satuan Polisi Pamong Praja tentunya tidak terlepas dari tindak pidana pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat. Berbicara mengenai maraknya pelanggaran

peraturan daerah khususnya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta tentu juga tidak lepas dari faktor-faktor penyebabnya yang bisa berasal dari berbagai aspek. Untuk itu sebelum membahas lebih jauh tentang penegakan Peraturan Daerah oleh Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja, terlebih dahulu akan dibahas tentang faktor penyebab pelanggaran Peraturan Daerah oleh masyarakat.

Secara garis besar pelanggaran peraturan daerah dapat terjadi karena kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat sendiri dan karena kurang atau terbatasnya fasilitas kota yang dapat digunakan oleh masyarakat. Secara terperinci, faktor-faktor penyebab pelanggaran Peraturan Daerah karena kurangnya kesadaran atau pengetahuan hukum oleh masyarakat dapat dijelaskan sebagai berikut :⁶²

a. Ketidaktahuan Masyarakat.

Ketidaktahuan masyarakat berarti masyarakat memang tidak mengetahui adanya suatu peraturan daerah yang mengharuskan atau melarang sesuatu hal. Karena tidak tahu bahwa telah ada suatu peraturan tersebut, maka masyarakat dengan leluasa melakukan tindakan apapun tanpa merasa telah melanggar Peraturan Daerah. Dalam situasi seperti ini sebenarnya masyarakat tidak mempunyai maksud untuk menentang pemerintah.

b. Tahu tetapi Disengaja.

⁶² Hasil wawancara dengan Bambang Edi Santoso, Kabid Penegakan Perundang-undangan Peraturan Daerah Satpol PP, 1 Maret 2012, 09.00 WIB, bertempat di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surakarta.

Tahu tetapi disengaja berarti masyarakat memang telah mengetahui tentang adanya suatu peraturan yang mengharuskan atau melarang sesuatu hal, namun masyarakat tidak mau mematuhi peraturan tersebut. Dalam hal ini memang ada maksud dari masyarakat untuk menentang pemerintah.

Tindakan masyarakat yang seperti ini dapat terjadi apabila masyarakat merasa dirugikan oleh adanya Peraturan Daerah tersebut. Masyarakat merasa dengan adanya Peraturan Daerah itu justru akan merugikan kehidupan mereka. Untuk kasus seperti ini memang bukan hal yang mudah ditangani. Hal ini menjadi dilemma bagi Pemerintah Kota karena disatu sisi ingin menciptakan kota yang tertib, namun disisi lain justru merugikan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu diperlukan sikap saling pengertian antara pemerintah dan masyarakat serta harus ada ketegasan dari aparat dalam melakukan tindakan hukum.

c. Kepentingan Sesaat.

Kepentingan sesaat berarti pelanggaran Peraturan Daerah yang dilakukan oleh masyarakat hanya didasarkan pada kepentingannya saat itu. Hal ini dapat terjadi karena keadaan yang mendesak pada saat itu ataupun karena keterbatasan fasilitas kota untuk mendukung kegiatan masyarakat. Jadi pelanggaran dalam hal ini terjadi pada saat itu saja, dilain waktu masyarakat tidak akan melakukan pelanggaran lagi. Sehingga dapat dikatakan bahwa masyarakat menentang pemerintah pada waktu itu saja disaat mereka mempunyai kepentingan yang mendesak, selebihnya mereka akan mematuhi kebijakan pemerintah.

d. Coba-coba.

Masyarakat yang melanggar Peraturan Daerah hanya karena ingin coba-coba berarti mereka hanya ingin mengetahui bagaimana sikap pemerintah terhadap tindakan yang mereka lakukan. Atau dengan kata lain mereka hanya ingin menguji sikap pemerintah, apakah memang konsisten dengan peraturan atau tidak. Untuk kasus seperti ini lebih mudah penanganannya, karena sebenarnya kesadaran hukum masyarakat cukup tinggi sehingga setelah mendapat penyuluhan dan pembinaan mereka kembali mematuhi Peraturan Daerah tersebut.

Dari beberapa faktor penyebab pelanggaran Peraturan Daerah tersebut, dapat dilihat bahwa faktor penyebab pelanggaran Peraturan Daerah yang paling banyak adalah karena faktor tahu tetapi disengaja. Hal ini menunjukkan masih rendahnya kesadaran hukum masyarakat kita. Dan untuk mengubah perilaku ini bukanlah tindakan yang mudah karena menyangkut kehidupan banyak masyarakat. Oleh karena itu penanganannya juga membutuhkan waktu yang panjang dan tidak hanya menjadi tugas aparat pemerintah, dalam hal ini Polisi Pamong Praja, melainkan juga dibutuhkan kerjasama dari semua pihak termasuk masyarakat itu sendiri.

2. Pelaksanaan Wewenang Dinas Pengelolaan Pasar Dan Satuan Polisi

Pamong Praja

Perkembangan Kota Surakarta yang saat ini semakin berkembang menjadi kota besar yang penuh dengan aktivitas kehidupan masyarakat terutama bidang perdagangan mengakibatkan Kota Surakarta menjadi padat arus lalu lintas juga arus perdagangannya. Pada dasarnya Pedagang Kaki Lima dianggap mengganggu kenyamanan, keindahan, dan ketertiban. Terlebih lagi PKL sering memakai badan jalan dan trotoar untuk melakukan kegiatan berdagangnya. Hal tersebut menyebabkan kemacetan di Kota Surakarta karena lalu lintas menjadi tersendat. Namun di sisi lain berarti visi Kota Surakarta untuk menjadi kota budaya yang bertumpu pada potensi perdagangan, jasa perdagangan, jasa pendidikan, pariwisata dan olahraga telah dapat diwujudkan. Dengan kondisi seperti ini diharapkan Kota Surakarta tetap dapat menjadi kota yang aman dan tertib.

Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta merupakan instansi pemerintah Kota Surakarta yang memiliki wewenang dalam menata dan mengelola pedagang kaki lima di wilayah kota Surakarta. Pedagang Kaki Lima yang ingin memperoleh ijin menempati shelter-shelter di pasar didata terlebih dahulu oleh Dinas Pengelolaan Pasar. Ijin diperoleh apabila Pedagang Kaki Lima sudah didata oleh Dinas Pengelolaan Pasar, yang kemudian dari data tersebut akan dilakukan penataan terhadap para Pedagang Kaki Lima, sehingga mempermudah dalam mengelola Pedagang Kaki Lima yang semakin menjamur di Kota Surakarta. Sedangkan Satuan Polisi Pamong Praja

memiliki wewenang untuk menegakkan Peraturan Daerah. Jadi dalam praktek di lapangan Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja bersama-sama melakukan penertiban, penataan dan pengelolaan Pedagang Kaki Lima.

Data pada tahun 2005 tercatat ada 5.887 Pedagang Kaki Lima yang belum dikelola oleh Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta. Sampai Januari 2012 masih ada 1.936 Pedagang Kaki Lima yang belum ditata namun sudah masuk dalam data Dinas Pengelolaan Pasar.⁶³ Setiap Pedagang Kaki Lima hanya diijinkan untuk memiliki satu ijin, dan (ijin itu) berlaku selama satu tahun dan bisa diperpanjang sesuai dengan persyaratan atau ketentuan yang terkandung dalam peraturan daerah ini. Ijin juga tidak dapat dialihkan kepada pihak lain.⁶⁴

Permasalahan yang muncul adalah masih banyak Pedagang Kaki Lima yang belum ditata oleh Pemerintah Kota Surakarta. Sehingga menyebabkan masih banyak pelanggaran yang dilakukan oleh Pedagang Kaki Lima. Untuk mengantisipasi pelanggaran-pelanggaran terhadap Peraturan Daerah tersebut Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja melakukan dua langkah, yaitu :⁶⁵

a. Langkah Preventif

⁶³ Hasil wawancara dengan Didik, S.P, M.E, Dinas Pengelolaan Pasar, 8 Maret 2012, 10.00 WIB, bertempat di Kantor Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta

⁶⁴ Hasil wawancara dengan Didik, S.P, M.E, Dinas Pengelolaan Pasar, 8 Maret 2012, 10.30 WIB, bertempat di Kantor Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta

⁶⁵ Keputusan, Walikota Surakarta Nomor 188.3.05/70/1/2005

Langkah preventif yang berarti upaya pencegahan terhadap terjadinya pelanggaran Peraturan Daerah yang dilakukan oleh para Pedagang Kaki Lima. Hal ini dilakukan dengan cara melakukan patroli wilayah oleh petugas Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Pengelolaan Pasar. Patroli ini dilakukan secara rutin dengan tujuan untuk mengamankan obyek-obyek vital juga untuk memberikan penyuluhan kepada masyarakat tentang pentingnya mematuhi peraturan yang telah ada sehingga dapat menciptakan kondisi kota yang aman, tentram, tertib dan teratur yang pada akhirnya nanti juga akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Penyuluhan tersebut dapat dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Penyuluhan secara langsung dilakukan dengan cara petugas dari Satuan Polisi Pamong Praja mendatangi langsung untuk memberikan penyuluhan kepada para Pedagang kaki lima agar mereka mematuhi Peraturan Daerah yang telah ada. Sedangkan penyuluhan tidak langsung dilakukan dengan cara memberikan pengumuman melalui papan pengumuman, media cetak, maupun media elektronik.

b. Langkah Represif

Berarti tindakan yang dilakukan setelah terjadinya pelanggaran terhadap peraturan daerah yang dilakukan oleh Pedagang Kaki Lima. Sampai saat ini upaya represif yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surakarta baru sebatas pada pembinaan secara kekeluargaan

dan belum sampai pada upaya hukum yang melibatkan tindakan hukum oleh aparat yang lebih berwenang.

Dalam langkah represif ini, apabila Satuan Polisi Pamong Praja menemukan atau mendapatkan laporan dari Dinas Pengelolaan Pasar tentang adanya tindakan pelanggaran Peraturan Daerah yang dilakukan oleh para Pedagang Kaki Lima, maka Satuan Polisi Pamong Praja akan mendatangi lokasi perdagangan tersebut. Awalnya Dinas Pengelolaan Pasar akan memberikan pembinaan berupa penyuluhan dan bimbingan, namun jika usaha tersebut gagal karena para pedagang tetap tidak mengindahkan peringatan dari Dinas Pengelolaan Pasar, maka Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja dapat melakukan penertiban dengan cara pembongkaran terhadap sarana yang digunakan oleh para Pedagang Kaki Lima. Setelah adanya tindakan penertiban dari Satuan Polisi Pamong Praja berupa pembongkaran tersebut, kemudian Para Pedagang Kaki Lima tersebut akan dibina oleh Dinas Pengelolaan Pasar. Apabila tindakan pembinaan dari Dinas Pengelolaan Pasar tersebut tetap tidak berhasil dan Peraturan Daerah tidak ditaati, maka Satuan Polisi Pamong Praja akan melakukan penertiban dan berhak menyerahkan kasus ini kepada pihak yang lebih berwenang, dalam hal ini adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) untuk ditindak lebih lanjut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa Dinas Pengelolaan Pasar memiliki wewenang melakukan penyuluhan dan pembinaan dalam artian melakukan pencegahan sebelum adanya

pelanggaran yang dilakukan Pedagang Kaki Lima dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugasnya yaitu menegakkan Peraturan Daerah dilakukan dengan dua langkah yaitu langkah preventif dan represif. Kedua langkah tersebut terbatas pada hal memberikan penyuluhan dan bila dianggap perlu melakukan pembinaan secara kekeluargaan terhadap para pelaku pelanggaran. Apabila pembinaan secara kekeluargaan tetap tidak berhasil, maka dapat dilakukan tindakan pembongkaran sarana yang dijadikan alat untuk melakukan pelanggaran.

Meskipun Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugasnya sebagai penegak Peraturan Daerah, namun sebenarnya pelaksanaannya belum dapat dilaksanakan secara optimal. Tindakan preventif dan tindakan represif yang dapat diambil Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugasnya belum berfungsi secara optimal, terutama pada tindakan represif. Pada tindakan represif tersebut Satuan Polisi Pamong Praja baru dapat melakukan tindakan pembinaan secara kekeluargaan terhadap para pelanggar. Instrumen hukum dalam menunjang peran Satuan Polisi Pamong Praja dalam penegakan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 adalah Keputusan Walikota Surakarta Nomor 188.3.05/85/1/2003 tentang Pembentukan Tim Penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta.

Pembentukan tim penegakan Peraturan Daerah tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sebanyak 40 orang. Anggota Penyidik Pegawai Negeri Sipil

(PPNS) sebanyak 40 orang tersebut terdiri dari berbagai unit kerja yaitu dari sekretaris DPRD, Sekretaris Daerah Bagian Hukum dan HAM, Sekretaris Daerah Bagian Umum, Sekretaris Daerah Bagian Organisasi, Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan (DLLAJ), Dinas Pengelolaan Pasar, Dinas Pendapatan Daerah (DIPENDA), Dinas Pendidikan Pemuda Dan Olahraga, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Perindustrian Perdagangan dan Penanaman Modal, Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP), Dinas Pariwisata Seni dan Budaya, Dinas Kesehatan, Badan Pengawasan Daerah, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Informasi dan Komunikasi, Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Surakarta, Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Kantor Pengelolaan Pedagang Kaki Lima, Kantor Pemadam Kebakaran, Kantor Arsip dan Perpustakaan, Kantor Pengelolaan Aset Daerah, dan kecamatan-kecamatan di wilayah Kota Surakarta. Tim Penegakan Peraturan Daerah tersebut mempunyai tugas sebagai berikut :⁶⁶

1. Merencanakan, mempersiapkan, melaksanakan, dan mengevaluasi kegiatan pengendalian ketentraman dan ketertiban.
2. Melaksanakan pembinaan ketentraman, ketertiban, dan keamanan masyarakat serta memberikan penyuluhan kepada masyarakat.
3. Melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait.
4. Melaksanakan operasional di lapangan dalam rangka pencegahan dan penindakan terhadap pelanggar Peraturan Daerah.

⁶⁶ Keputusan, Walikota Surakarta Nomor 188.3.05/70/1/2005.

5. Menindaklanjuti hasil temuan pelanggaran peraturan daerah kepada instansi terkait.
6. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Walikota.

Dengan terbentuknya Tim Penegakan Peraturan Daerah dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) diharapkan tugas Satuan Polisi Pamong Praja sebagai penegak Peraturan Daerah dapat berjalan lebih intensif dan efektif, sehingga tindakan penyuluhan dan pembinaan terhadap para pelanggar yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Pengelolaan Pasar tidak berhenti di tengah jalan tanpa ada tindakan hukum lebih lanjut. Dengan adanya tindakan hukum lebih lanjut tentu akan membawa pengaruh yang positif. Para pelanngar akan berpikir ulang untuk melakukan pelanggaran karena telah ada tindakan hukum yang tegas dari aparat pemerintah.

C. Hambatan yang Dihadapi Petugas dalam Melakukan Penegakan Peraturan Daerah

Dalam suatu kegiatan tentu terdapat hal-hal yang akan menjadi hambatan dalam mencapai tujuan akhir kegiatan tersebut. Begitu juga halnya yang dialami oleh Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja. Dalam melaksanakan tugas pokoknya menegakkan peraturan daerah yang berhubungan dengan penataan, pengelolaan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta ini, Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja masih menemui berbagai hambatan yang mengakibatkan tidak

optimalnya hasil yang dicapai. Hambatan-hambatan tersebut dapat berasal dari dalam maupun dari luar Pemerintah Kota Surakarta itu sendiri.

1. Hambatan yang Berasal dari Dalam

Kendala yang berasal dari dalam ini disebabkan lebih kepada jumlah personil dari Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja. Jumlah personil yang tersebar dilapangan tidak cukup memadai.

Selain itu dalam menegakkan suatu peraturan diperlukan adanya biaya dan fasilitas. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan trampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Dalam menegakan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 ini, Pemerintah Kota Surakarta juga memiliki sarana dan fasilitas. Apabila sarana dan fasilitas dalam menegakkan peraturan tidak mencukupi biasanya akan terjadi benturan kepentingan antara Pemerintah dan masyarakat yang diatur. Sarana dan fasilitas lebih tertuju kepada pembiayaan. Pemerintah Kota Surakarta sendiri belum bisa memindahkan kurang lebih 1000 Pedagang Kaki Lima yang masih melakukan kagiatannya di sekitar fasilitas publik, karena modal awal yang diberikan dari Kementerian Koperasi dan UKM jumlahnya terbatas, dana tersebut dikelola oleh Dinas Pengelolaan Pasar dengan membentuk Koperasi Monjari 45 sebagai penyalur dana kepada para pedagang kaki lima.⁶⁷

⁶⁷ Hasil wawancara dengan Didik, S.P, M.E, Dinas Pengelolaan Pasar, 8 Maret 2012, 10.00 WIB, bertempat di Kantor Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta

2. Hambatan yang Berasal dari Luar

Kebanyakan orang menilai bahwa Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 ini dianggap berhasil diterapkan kepada masyarakat Kota Surakarta khususnya para Pedagang Kaki Lima di kawasan Kota Surakarta. Namun seiring berjalannya waktu, permasalahan lain muncul dalam pelaksanaan Peraturan Daerah ini. Jumlah Pedagang Kaki Lima yang bisa ditata dan dibina oleh Pemerintah Kota Surakarta tidak sebanding dengan Pedagang Kaki Lima yang kian menjamur di Kota Surakarta. Sehingga menyebabkan kendala dalam melakukan penertiban dan pengelolaan terhadap Pedagang Kaki Lima.

Pedagang Kaki Lima dari luar Kota Surakarta semakin banyak yang masuk ke dalam Kota Surakarta. Dampak yang ditimbulkan adalah menjadi banyaknya PKL yang tidak terdata. PKL yang tidak terdata yang memaksakan diri untuk membuka lapaknya secara sembunyi-sembunyi. Hal ini yang membuat Aparat Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja sering kewalahan dalam melakukan patroli karena harus memberikan peringatan lisan kepada para Pedagang Kaki Lima tersebut.

Permasalahan-permasalahan lain yang muncul yaitu munculnya beberapa PKL di tempat yang sudah steril dari Pedagang Kaki Lima. Di kawasan kawasan Gladak di Jalan Slamet Riyadi, Jalan Veteran, Jalan Kapten Mulyadi dan Jalan Urip Sumoharjo, masih terlihat aktivitas sejumlah PKL walaupun di jalan-jalan tersebut sudah disterilkan dari Pedagang Kaki Lima. Entah itu Pedagang Kaki Lima yang lama yang

telah direlokasi atau Pedagang Kaki Lima baru yang muncul karena lahan tersebut kosong.

Kendala berikutnya yang dihadapi Aparat dari Dinas Pengelolaan Pasar maupun Satuan Polisi Pamong Praja adalah adanya tenda-tenda yang digunakan sebagai tempat berjualan yang ditinggalkan para Pedagang Kaki Lima. Hal ini terjadi di kawasan *citywalk* Jalan Slamet Riyadi yang merupakan kawasan *Knock-down* atau bongkar pasang. Karena kawasan ini merupakan Pasar yang buka pada malam hari biasanya Pedagang Kaki Lima langsung meninggalkan tendanya begitu saja sebab besok malamnya akan dipakai lagi.⁶⁸

D. Penegakan Hukum oleh Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja

1. Pengawasan oleh Dinas Pengelolaan Pasar dengan melakukan patroli keliling di kawasan Kota Surakarta untuk melakukan pendataan Pedagang Kaki Lima yang ada, baik yang sudah terdata di maupun yang belum terdata, yang belum terdata biasanya masih tersebar di sepanjang jalan Kota Surakarta. Dinas Pengelolaan Pasar dalam tugas dan fungsi pokoknya untuk mengawasi, mengelola dan menata Pedagang Kaki Lima membuat kantor-kantor pengawasan di setiap pasar, dengan maksud agar mudah melakukan pendataan dan pengawasan terhadap Pedagang Kaki Lima. Pengawasan tersebut dilakukan dengan cara meminta retribusi

⁶⁸ Hasil wawancara dengan Bambang Edi Santoso, Kabid Penegakan Perundang-undangan Peraturan Daerah Satuan Polisi Pamong Praja, 1 Maret 2012, 10.00 WIB, bertempat di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surakarta.

sebanyak Rp. 1.000,00 di setiap shelter pasar yang berukuran 3 x 2 meter. Sedangkan pengawasan yang dilakukan terhadap Pedagang Kaki Lima yang masih ada di jalan-jalan sepanjang Kota Surakarta dilakukan pendataan dan penertiban. Pedagang Kaki Lima yang menjual dagangannya di jalan-jalan dikenai retribusi sebesar Rp. 200,00/m².⁶⁹ Kebijakan ini dimaksudkan untuk mempermudah dalam proses penataan dan penertiban Pedagang Kaki Lima. Dengan demikian maka Pedagang Kaki Lima akan menjadi aset bagi Pemerintah Kota Surakarta yang meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surakarta yang kemudian akan dipergunakan lagi untuk membangun Kota Surakarta guna kemakmuran dan kesejahteraan warga Surakarta.⁷⁰

2. Pencabutan izin menempati shelter dan membongkar tempat usaha Pedagang Kaki Lima dikeluarkan oleh Dinas Pengelolaan Pasar. Pencabutan izin bisa dilakukan jika Pedagang Kaki Lima melakukan pelanggaran Peraturan Daerah atau pun karena Pemerintah Kota akan mempergunakan shelter/kios untuk keperluan lain tanpa ganti rugi. Namun sebelum dilakukan pembongkaran, Dinas Pengelolaan Pasar mengirimkan Surat Peringatan kepada Pedagang Kaki Lima yang bersangkutan. Apabila dalam 7 hari Surat Peringatan itu tidak direspon maka Dinas Pengelolaan Pasar berhak untuk melakukan pembongkaran paksa dibantu dengan Satuan Polisi Pamong Praja selaku aparat yang

⁶⁹ Hasil wawancara dengan Didik, S.P, M.E, Dinas Pengelolaan Pasar, 8 Maret 2012, 10.00 WIB, bertempat di Kantor Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta.

⁷⁰ Hasil wawancara dengan Didik, S.P, M.E, Dinas Pengelolaan Pasar, 8 Maret 2012, 11.10 WIB, bertempat di Kantor Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta.

berwenang untuk menegakkan Peraturan Daerah dan yang pasti juga melibatkan Polsek setempat. Selain itu Pemerintah Kota Surakarta memiliki wewenang untuk mencabut izin tersebut apabila akan digunakan untuk kepentingan lain. Ijin usaha yang diberikan kepada Pedagang Kaki Lima bisa dicabut apabila Pemerintah Kota akan mempergunakan tempat tersebut untuk jenis usaha yang lain atau juga tempat usaha tersebut tidak dipergunakan dalam kurun waktu 3 bulan berturut-turut.⁷¹ Kasus ini dapat terjadi di beberapa shelter/kios di Pasar Notoharjo. Beberapa shelter/kios ada yang tidak pernah digunakan dalam jangka waktu yang sangat lama sehingga Dinas Pengelolaan Pasar mencabut ijin usaha pemegang ijin tersebut. Sedangkan kasus yang dialami Pedagang Kaki Lima di Jalan Veteran bernama Bapak Eko, Dinas Pengelolaan Pasar memberikan surat peringatan kepada para Pedagang Kaki Lima kelompok mebel untuk memindahkan mereka yang menempati shelter/kios dikarenakan pemerintah Kota Surakarta akan mempergunakan shelter/kios tersebut untuk jenis usaha lain.⁷²

3. Pembongkaran terhadap kelengkapan kegiatan usaha para Pedagang Kaki Lima. Pembongkaran yang dilakukan dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja lebih mengacu kepada penegakan Peraturan Daerah secara represif. bukan dalam artian membongkar dan menyingkirkan lapak para Pedagang Kaki Lima karena pelanggaran yang ada melainkan

⁷¹ Hasil wawancara dengan Didik, S.P, M.E, Dinas Pengelolaan Pasar, 8 Maret 2012, 10.20 WIB, bertempat di Kantor Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta.

⁷² Hasil wawancara dengan Didik, S.P, M.E, Dinas Pengelolaan Pasar, 8 Maret 2012, 10.30 WIB, bertempat di Kantor Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta.

memindahkan tempat usaha para Pedagang Kaki Lima ke tempat yang sudah disediakan oleh Pemerintah Kota Surakarta. Untuk melakukan pembongkaran, Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Pengelolaan Pasar melakukan penyuluhan dan sosialisasi secara intensif kepada para Pedagang Kaki Lima. Pembongkaran yang dilakukan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pelanggaran yang lebih besar, oleh karena itu dilakukan penyuluhan terlebih dahulu. Contoh pembongkaran ini pernah dirasakan oleh Pedagang Kaki Lima yang bernama Pak Jembuk, penjual angkringan yang berada di Barat pintu utama PKU Muhammadiyah Surakarta dikarenakan berjualan di tempat yang harus steril dari Pedagang Kaki Lima. Lain lagi dengan Pak Yanto, pedagang nasi soto dan nasi sayur yang mengaku tiap malam tidur di kiosnya bersama istri ini, sebelumnya jual sembako di pasar tradisional yang sekarang didirikan Hotel Novotel.

E. Konsistensi Penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 dengan Norma Hukum Administrasi Negara

Penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk itu pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat yang mutlak. Penegakan hukum dapat dilakukan secara preventif, yaitu bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan

hukum telah dilanggar.⁷³ Dalam Penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima dilakukan oleh Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja. Penegakan Peraturan Daerah dilakukan dengan cara preventif yaitu dengan cara melakukan pengawasan secara berkala dan juga melalui sosialisasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 kepada para Pedagang Kaki Lima. Dalam menjalankan wewenangnya untuk menegakkan Peraturan Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja memiliki landasan hukum yang terdapat dalam Peraturan Daerah :⁷⁴

- (1) Pengawasan atas pelaksanaan Peraturan Daerah dilakukan oleh Walikota.
- (2) Penertiban atas pelaksanaan Peraturan Daerah dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja selaku Penegak Peraturan Daerah.
- (3) Dalam menjalankan penegakan Peraturan Daerah Satuan Polisi Pamong Praja berkoordinasi dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).
- (4) Ketentuan pengawasan dan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat(2) diatur lebih lanjut oleh Walikota.

Dalam sarana penegakan hukum itu disamping pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, bahkan Ten Berge sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR

⁷³ Soerjono Sokanto, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Jakarta, 1974, hlm. 78.

⁷⁴ Pasal 13 Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima.

menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi.⁷⁵ Penegakan hukum adalah proses pelaksanaan sanksi-sanksi dari peraturan yang telah ada terhadap pelanggaran maupun kejahatan yang terjadi dalam masyarakat. Sanksi berperan dalam menegakkan Peraturan Daerah, hal ini bisa disebut dengan cara penegakan hukum secara represif. Ada beberapa jenis sanksi yang dikenal dalam hukum administrasi negara, namun sanksi yang relevan dengan PKL adalah paksaan pemerintah, pencabutan izin dan pengenaan uang paksa atau denda.

Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja sering memberikan sanksi-sanksi yang berupa teguran lisan, surat peringatan, pencabutan izin hingga pembongkaran paksa lapak atau tempat berjualan Pedagang Kaki Lima tersebut. Sanksi ini merupakan bagian dari paksaan pemerintah, dengan maksud agar masyarakat tunduk kepada peraturan perundang-undangan. Sanksi yang dimaksudkan menurut Peraturan Daerah adalah pencabutan izin, dengan ketentuan sebagai berikut :⁷⁶

Pencabutan dan Tidak Berlakunya Ijin Penempatan PKL :

(1) Ijin Penempatan dapat dicabut, apabila :

a. Tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9.

b. Melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal

10.

c. Pemerintah Daerah akan menggunakan lokasi tersebut.

⁷⁵ Ridwan HR, *Hukum...op. cit*, hlm. 244.

⁷⁶ Pasal 11 Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima.

- (2) Ijin Penempatan dinyatakan tidak berlaku lagi, apabila :
- a. angka waktu Ijin Penempatan PKL telah berakhir.
 - b. Pemegang Ijin Penempatan tersebut tidak melakukan kegiatan usaha lagi dalam jangka waktu minimal 3 (tiga bulan) berturut turut.
 - c. Atas permintaan secara tertulis dari pemegang Ijin Penempatan.
 - d. Pemegang Ijin Penempatan tersebut pindah lokasi.
 - e. Pemegang Ijin Penempatan tersebut meninggal dunia.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pencabutan Ijin Penempatan diatur dengan Peraturan Walikota.

Maka dapat diambil kesimpulan bahwa penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima telah sesuai dengan Norma Hukum Administrasi Negara karena Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam menjalankan wewenangnya sudah melakukan pengawasan sebagai tindakan preventif yaitu dengan sosialisasi Peraturan Daerah dan patroli keliling dan menerapkan sanksi-sanksi berupa pemberian teguran, surat peringatan hingga pencabutan ijin sebagai tindakan represif untuk menegakkan peraturan yang dilanggar oleh Pedagang Kaki Lima.

BAB IV

PENUTUP

Dari penjelasan yang telah dipaparkan pada bab-bab terdahulu mengenai penegakan hukum pada Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima, maka penulis menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

A. Kesimpulan

1. Penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima dilakukan oleh Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja. Penegakan Peraturan Daerah dilakukan

dengan cara preventif dan represif. Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan fungsinya sebagai institusi penegak Peraturan Daerah menemui beberapa kendala sebagai berikut :

a. kendala dari dalam yaitu kurangnya jumlah personil Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja yang bertugas di lapangan.

b. kendala dari luar meliputi :

1). Jumlah Pedagang Kaki Lima yang semakin bertambah karena muncul Pedagang Kaki Lima baru baik yang berasal dari warga Surakarta itu sendiri maupun warga luar Surakarta.

2). Pedagang Kaki Lima kembali ke tempat yang sudah steril dari Pedagang Kaki Lima

3). Tenda-tenda sebagai alat untuk berjualan ditinggalkan begitu saja oleh Pedagang Kaki Lima sehingga merusak keindahan kota.

2. Penegakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima sudah sesuai dengan norma hukum administrasi negara. Penegakan Peraturan Daerah menerapkan cara preventif yakni melalui sosialisasi Peraturan Daerah kepada para Pedagang Kaki Lima. Namun apabila dengan cara tersebut tidak diindahkan, maka Satuan Polisi Pamong Praja melakukan tindakan represif yakni melakukan pembongkaran terhadap perlengkapan berjualan pedagang kaki lima atau pun pencabutan ijin oleh Dinas Pengelolaan Pasar.

B. Saran

Dari penelitian yang penulis lakukan, maka penulis dapat memberikan saran-saran sebagai berikut :

1. Bagi warga yang ingin menjadi Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta hendaknya memiliki pemahaman bahwa semakin banyak Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta maka akan semakin tidak tertata karena kemampuan Pemerintah Kota yang terbatas.
2. Pemerintah Kota Surakarta sedapat mungkin harus menambah jumlah personil Dinas Pengelolaan Pasar dan Satuan Polisi Pamong Praja yang ada di lapangan untuk melakukan patroli sebagai tindak pengawasan terhadap Pedagang Kaki Lima. Dikhawatirkan dengan jumlah personil yang tidak banyak akan menyebabkan semakin banyaknya Pedagang Kaki Lima dan pasti akan lebih berpeluang juga terjadinya banyak pelanggaran. Sebab trend yang dibawa Kota Surakarta sendiri adalah tindakan pencegahan terjadinya pelanggaran yang lebih besar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Andi Hamzah. *Penegakan Hukum Lingkungan*, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995.
- B.R. Rijkschroeff. *Sosiologi, Hukum dan Sosiologi Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2001.
- Bagir Manan. *Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah Dalam Seminar Nasional; Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000.
- Baharuddin Lopa. *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987.
- E. Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, ctk. Pertama, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Irawan Sujatmo. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- M. Manulang. *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.

- Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidarta. *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 2000.
- Muchsan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintah dalam Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1996.
- P. Joko Subagyo. *Hukum Lingkungan, Masalah dan Penanggulangannya*, Bhinneka Cipta, Jakarta, 1996.
- Paulus E. Lotulung. *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Philipus M. Hadjon, et.al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Ctk. Kedelapan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987.
- Sajhran Basah. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- Satjipto Raharjo. *Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Sinar Baru, Bandung, 1988.
- Siti Sundari Rankuti. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung.
- Sujatmo. *Aspek-Aspek Pengawasan Indonesia*, Sinar Grafika, 1994.
- Soehino. *Hukum Tata Negara : Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, BPFU Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002.
- _____. *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983.
- Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Jakarta, 1983.
- _____. *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Jakarta, 1974.
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1999.
- Wimpy S Tjetjep. *Dari Gunung Api Hingga Otonomi Daerah*, Yayasan Media Bhakti Tambang, Jakarta, 2002.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil.
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-Undangan.
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan
Pedagang Kaki Lima.
Keputusan Walikota Surakarta Nomor 188.3.05/70/1/2005

Website

<http://bkd.dumaikota.go.id/tata-naskah-dinas/173-peraturan-daerah.html?lang=,21>
Desember 2011, 00.30 WIB.

http://id.wikipedia.org/wiki/Pedagang_kaki_lima, 19 Oktober 2011, 20.11 WIB.

<http://terlalu-bersama.blogspot.com/2011/12/pkl-pedagang-kaki-lima-di-kota.html>, 25 Desember 2011, 22.00 WIB

<http://www.solopos.com/2012/solo/penertiban-pkl-tim-gabungan-tertibkan-pkl-di-jalan-slamet-riyadi-164655>, 8 Juni 2012, 20.15 WIB.

<http://www.solopos.com/2012/solo/penataan-pkl-terus-disorot-dprd-157566>, 8
Juni 2012, 20.15 WIB.

**LEMBARAN DAERAH KOTA SURAKARTA TAHUN 2008 NOMOR 3 PEMERINTAH
KOTA SURAKARTA**

**PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2008 TENTANG
PENGELOLAAN PEDAGANG KAKI LIMA**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
WALIKOTA SURAKARTA,

Menimbang :

- a. bahwa Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah usaha perdagangan sektor informal yang merupakan perwujudan hak masyarakat dalam berusaha dan perlu diberi kesempatan untuk berusaha guna memenuhi kebutuhan hidupnya;
- b. bahwa keberadaan PKL yang merupakan usaha perdagangan sektor informal, akan mempengaruhi kondisi lingkungan disekitarnya;
- c. bahwa keberadaan PKL perlu dikelola, ditata dan diberdayakan sedemikian rupa agar keberadaannya memberikan nilai tambah atau manfaat bagi pertumbuhan perekonomian dan masyarakat kota serta tercipta adanya lingkungan yang baik dan sehat; 2
- d. bahwa Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima sudah tidak sesuai lagi, maka perlu diatur kembali dengan membentuk Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima.

Mengingat :

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45);
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
11. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444);
12. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1985 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3293);
14. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1992 tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya (Lembaran 3 Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3441);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1993 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3529);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2442);
17. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pemerintahan Daerah Propinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
18. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;

19. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 3 Tahun 1988 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta (Lembaran Daerah Kotamadya Dati II Surakarta Tahun 1988 Seri D Nomor 9);
20. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 8 Tahun 1993 tentang Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kota Surakarta 4 Tahun 1993-2013 (Lembaran Daerah Kotamadya Tingkat II Surakarta Nomor 4 Tahun 1998 Seri D Nomor 4);
21. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Surakarta (Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2001 Nomor 14 Seri D Nomor 12) sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2001 (Lembaran Daerah Kota Surakarta Nomor 8 Tahun 2004 Seri E Nomor 4);
22. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 10 Tahun 2001 tentang Visi dan Misi Kota Surakarta (Lembaran Daerah Kota Surakarta Nomor 8 Tahun 2004 seri E Nomor 4); 23. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2005 tentang Lalu-lintas Dan Angkutan Jalan Di Kota Surakarta (Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2005 Nomor 7 Seri D Nomor 1);
24. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2006 tentang Pengendalian Lingkungan Hidup (Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2006 nomor 2 Seri D Nomor 1);
25. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Surakarta Tahun 2005-2010 (Lembaran Daerah Kota Surakarta Than 2007 Nomor 2). 5

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SURAKARTA
Dan
WALIKOTA SURAKARTA**

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENGELOLAAN PEDAGANG KAKI LIMA

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Surakarta.
2. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut azas Otonomi dan Tugas Pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Pemerintah Daerah adalah Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah Kota Surakarta.
5. Walikota adalah Walikota Surakarta.
6. Pejabat yang ditunjuk, adalah pejabat instansi yang berwenang dalam pembinaan Pedagang Kaki Lima sesuai dengan Peraturan Perundangundangan yang berlaku.
7. Satuan Polisi Pamong Praja adalah Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surakarta.
8. Pedagang Kaki Lima, yang selanjutnya disingkat PKL adalah pedagang yang menjalankan kegiatan usaha dagang dan jasa non formal dalam 6 jangka waktu tertentu

- dengan mempergunakan lahan fasilitas umum yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah sebagai tempat usahanya, baik dengan menggunakan sarana atau perlengkapan yang mudah dipindahkan, dan/atau dibongkar pasang.
9. Pihak Ketiga adalah Instansi atau Badan Usaha dan atau perseorangan yang berada diluar Organisasi Pemerintah Daerah antara lain : Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lainnya, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Usaha Koperasi, Swasta Nasional dan atau Swasta Asing yang tunduk pada Hukum Indonesia.
 10. Lahan Fasilitas Umum adalah lahan yang dipergunakan untuk fasilitas umum sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kota Surakarta.
 11. Ijin Penempatan PKL yang selanjutnya disebut ijin adalah surat yang dikeluarkan oleh pejabat yang ditunjuk sebagai tanda bukti bagi PKL untuk menempati dan berusaha di lokasi yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.
 12. Sarana dan prasarana usaha PKL adalah alat atau perlengkapan yang dipergunakan oleh PKL untuk menaruh barang yang diperdagangkan yang mudah dipindahkan dan dibongkar pasang, misalnya gerobak dengan dilengkapi roda.
 13. Lokasi PKL adalah tempat untuk menjalankan usaha PKL di lahan fasilitas umum yang ditetapkan dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah;
 14. Fasilitas Umum adalah lahan, bangunan dan peralatan atau perlengkapan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk dipergunakan oleh masyarakat secara luas;
 15. Penyidikan Tindak Pidana adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara tertentu untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang Tindak Pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya;
 16. Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan;
 17. Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah yang selanjutnya disingkat PPNS Daerah, adalah Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah; 7
 18. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah;
 19. Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Daerah di bawah Kecamatan.

BAB II RUANG LINGKUP DAN TUJUAN

Pasal 2

Ruang Lingkup Peraturan Daerah ini adalah semua kebijakan Pemerintah Daerah dalam rangka penataan, pemberdayaan, dan pengawasan serta penertiban PKL.

Pasal 3

Pengelolaan PKL bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan PKL, menjaga ketertiban umum dan kebersihan lingkungan.

BAB III PENATAAN TEMPAT USAHA

Pasal 4

- (1) Kegiatan usaha PKL dilakukan di lokasi yang ditetapkan dengan Peraturan Walikota;
- (2) Walikota berwenang untuk menetapkan, memindahkan dan menghapus lokasi PKL dengan memperhatikan kepentingan sosial, ekonomi, ketertiban dan kebersihan lingkungan di sekitarnya.

Pasal 5

Setiap orang dilarang melakukan transaksi perdagangan dengan PKL pada fasilitas-fasilitas umum yang dilarang digunakan untuk tempat usaha atau lokasi usaha PKL. 8

BAB IV
PERIJINAN
Bagian Pertama

Ketentuan Ijin Penempatan dan Syarat-syarat Permohonan Ijin Penempatan PKL

Pasal 6

- (1) Setiap orang yang melakukan usaha PKL pada fasilitas umum yang ditetapkan dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah wajib memiliki Ijin Penempatan yang dikeluarkan oleh Walikota;
- (2) Untuk memperoleh Ijin Penempatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bersangkutan harus mengajukan permohonan secara tertulis kepada Walikota;
- (3) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), harus dilampiri :
 - a. Kartu Tanda Penduduk (KTP) Kote Surakarta yang masih berlaku;
 - b. Rekomendasi dari Camat yang wilayah kerjanya dipergunakan sebagai lokasi PKL;
 - c. Surat persetujuan dari pemilik lahan dan/atau bangunan yang berbatasan langsung dengan rencana lokasi usaha PKL;
 - d. Sarana dan prasarana PKL yang akan dipergunakan;
 - e. Surat pernyataan yang berisi :
 1. tidak akan memperdagangkan barang ilegal;
 2. tidak akan membuat bangunan permanen/semi permanen di lokasi tempat usaha;
 3. belum memiliki tempat usaha di tempat lain;
 4. mengosongkan/mengembalikan/menyerahkan lokasi usaha PKL kepada Pemerintah Daerah apabila lokasi dimaksud sewaktu-waktu dibutuhkan oleh Pemerintah Daerah, tanpa ganti rugi dalam bentuk apapun.
- (4) Jangka waktu berlakunya Ijin Penempatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang; 9
- (5) Persyaratan dan tata cara permohonan dan pemberian Ijin Penempatan ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

Pasal 7

Dalam memberikan Ijin Penempatan PKL, Pemerintah Daerah tidak memungut biaya.

Bagian Kedua

Hak, Kewajiban dan Larangan Pemegang Ijin Penempatan PKL

Paragraf 1

Hak

Pasal 8

Untuk menjalankan kegiatan usahanya, pemegang ijin Penempatan PKL berhak :

- a. Mendapatkan perlindungan, kenyamanan dan keamanan dalam menjalankan usaha;
- b. Menggunakan tempat usaha sesuai dengan ijin Penempatan.

Paragraf 2

Kewajiban

Pasal 9

Untuk menjalankan kegiatan usahanya, pemegang Ijin Penempatan PKL diwajibkan :

- a. Memelihara kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan dan kesehatan lingkungan tempat usaha;
- b. Menempatkan sarana usaha dan menata barang dagangan dengan tertib dan teratur;
- c. Menempati sendiri tempat usaha sesuai Ijin yang dimilikinya;
- d. Mengosongkan tempat usaha apabila Pemerintah Daerah mempunyai kebijakan lain atas lokasi tempat usaha tanpa meminta ganti rugi; 10
- e. Mematuhi ketentuan penggunaan lokasi PKL, ketentuan waktu usaha PKL dan ketentuan usaha PKL yang ditetapkan oleh Walikota;

- f. Mematuhi semua ketentuan yang ditetapkan dalam Ijin Usaha PKL;
- g. Mengosongkan tempat usaha dan tidak meninggalkan sarana dan prasarana di luar jam operasional yang telah ditentukan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk.

Paragraf 3

Larangan

Pasal 10

Untuk menjalankan kegiatan usahanya/pemegang Ijin Penempatan dilarang :

- a. Mendirikan bangunan permanen/semi permanen di lokasi PKL;
- b. Mempergunakan tempat usaha sebagai tempat tinggal;
- c. Menjual barang dagangan yang dilarang untuk diperjualbelikan sesuai ketentuan Peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Melakukan kegiatan usaha di lokasi PKL selain yang telah dinyatakan dalam Ijin Penempatan;
- e. Mengalihkan Ijin Penempatan PKL kepada pihak lain dalam bentuk apapun.

Bagian Ketiga

Pencabutan dan Tidak Berlakunya Ijin Penempatan PKL

Pasal 11

- (1) Ijin Penempatan dapat dicabut, apabila :
 - a. Tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9;
 - b. Melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10;
 - c. Pemerintah Daerah akan menggunakan lokasi tersebut.
- (2) Ijin Penempatan dinyatakan tidak berlaku lagi, apabila :
 - a. angka waktu Ijin Penempatan PKL telah berakhir;
 - b. Pemegang Ijin Penempatan tersebut tidak melakukan kegiatan usaha lagi dalam jangka waktu minimal 3 (tiga bulan) berturut-turut; 11
 - c. Atas permintaan secara tertulis dari pemegang Ijin Penempatan;
 - d. Pemegang Ijin Penempatan tersebut pindah lokasi; atau
 - e. Pemegang Ijin Penempatan tersebut meninggal dunia.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pencabutan Ijin Penempatan diatur dengan Peraturan Walikota.

BAB V PEMBERDAYAAN

Pasal 12

- (1) Untuk pengembangan usaha PKL, Walikota berkewajiban memberikan pemberdayaan berupa:
 - a. bimbingan dan penyuluhan manajemen usaha;
 - b. pengembangan usaha melalui kemitraan dengan pelaku ekonomi yang lain;
 - c. bimbingan untuk memperoleh peningkatan permodalan;
 - d. peningkatan sarana dan prasarana PKL.
- (2) Pemberdayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pejabat yang ditunjuk dengan memperhatikan pertimbangan dari Instansi terkait dan aspirasi masyarakat sekitar lokasi usaha PKL;
- (3) Untuk melaksanakan kewajiban tersebut ayat (1) Walikota dapat melakukan kerjasama dengan pihak ketiga dalam rangka penataan dan pemberdayaan PKL.

BAB VI PENGAWASAN DAN PENERTIBAN

Pasal 13

- (1) Pengawasan atas pelaksanaan Peraturan Daerah dilakukan oleh Walikota; 12
- (2) Penertiban atas pelaksanaan Peraturan Daerah dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja selaku Penegak Peraturan Daerah;
- (3) Dalam menjalankan penegakan Peraturan Daerah Satuan Polisi Pamong Praja berkoordinasi dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS);

- (4) Ketentuan pengawasan dan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat(2) diatur lebih lanjut oleh Walikota.

BAB VII SANKSI ADMINISTRASI

Pasal 14

Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5, Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 dan Pasal 10 dikenakan sanksi berupa: peringatan, dan/atau penghentian usaha, dan/atau membongkar sarana usaha dan/atau mengeluarkan barang dagangan yang dipergunakan untuk usaha PKL dari fasilitas umum yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah.

BAB VIII KETENTUAN PENYIDIKAN

Pasal 15

- (1) Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus untuk melakukan penyidikan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15;
- (2) Wewenang penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah :
- a. Menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana atas pelanggaran Peraturan Daerah;
 - b. Meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana yang dilakukan; 13
 - c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana yang dilakukan;
 - d. Memeriksa buku-buku, catatan-catatan, dan dokumen-dokumen lain berkenaan tindak pidana yang dilakukan;
 - e. Melakukan pengeledahan untuk mendapatkan bahan bukti bukubuku, catatan-catatan, dan dokumen-dokumen lain berkenaan tindak pidana yang dilakukan, serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;
 - f. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan;
 - g. Menyuruh berhenti seseorang dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
 - h. Memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana atas pelanggaran Peraturan Daerah;
 - i. Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - j. Penghentian penyidikan;
 - k. Melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana atas pelanggaran Peraturan Daerah menurut hokum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- (3) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang- undang Hukum Acara Pidana yang berlaku.

BAB IX KETENTUAN PIDANA

Pasal 16

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 5, Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 dan Pasal 10 dalam Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-

lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah); 14 (2) Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

BAB X KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 17

- (1) Semua Ijin Penggunaan Tempat Usaha PKL yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini dinyatakan tetap berlaku sebelum dilakukan penyesuaian berdasarkan Peraturan Daerah ini;
- (2) Penyesuaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lambat dalam waktu 1 (satu) tahun setelah berlakunya Peraturan Daerah ini.

BAB XI KETENTUAN PENUTUP

Pasal 18

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, maka Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Tahun 1995 Seri B Nomor 2) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 19

Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

Pasal 20

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini, dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Surakarta.

Ditetapkan di Surakarta pada tanggal 11 Juli 2008

WALIKOTA SURAKARTA

Cap ttd

JOKO WIDODO

Diundangkan di Surakarta

Pada tanggal 21 Juli 2008

Plt. Sekretaris Daerah Kota Surakarta

Cap ttd

SUPRADI KERTAMENAWI, SH, M.Si.

NIP. 070 021 209

Asisten Administrasi

LEMBARAN DAERAH KOTA SURAKARTA TAHUN 2008 NOMOR 3

Sesuai dengan aslinya

Yang menyalin

Kepala Bagian Hukum dan HAM

SUPARTONO, SH.

Pembina Tk. I

NIP. 500 073 332 16

PENJELASAN
ATAS

PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA
NOMOR 3 TAHUN 2008
TENTANG
PENGELOLAAN PEDAGANG KAKI LIMA

I. PENJELASAN UMUM

Dalam usaha mewujudkan Kota Surakarta sebagai kota yang bersih, sehat, rapi dan indah (BERSERI) sesuai dengan visi dan misinya sebagai kota perdagangan, serta agar dapat memenuhi kepentingan Pemerintah Daerah dan Pedagang Kaki Lima (PKL), serta melindungi masyarakat diperlukan Peraturan Daerah tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Oleh karena itu untuk mencapai maksud di atas, Pemerintah Daerah perlu menata dan memberdayakan pedagang kaki lima sebagai warga masyarakat Kota Surakarta yang melakukan usaha perdagangan di sektor informal sebagai Pedagang Kaki Lima yang perlu mendapatkan pemberdayaan dari Pemerintah Daerah.

Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima ini merupakan ketentuan-ketentuan dasar yang menjadi pedoman bagi daerah dalam kebijakan penataan, pemberdayaan dan pengawasan PKL di Kota Surakarta.

II. PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

Pasal 1 :

Angka 1 : cukup jelas.

Angka 2: cukup jelas.

Angka 3: cukup jelas.

Angka 4: cukup jelas.

Angka 5: cukup jelas.

Angka 6: cukup jelas.

Angka 7: cukup jelas.

Angka 8: cukup jelas.

Angka 9: cukup jelas. 17

Angka 10 : cukup jelas.

Angka 11 : cukup jelas.

Angka 12 : cukup jelas.

Angka 13 : cukup jelas.

Angka 14 : cukup jelas.

Angka 15 : cukup jelas.

Angka 16 : cukup jelas.

Angka 17 : cukup jelas.

Angka 18 : cukup jelas.

Angka 19 : cukup jelas.

Pasal 2 : cukup jelas

Pasal 3 : cukup jelas

Pasal 4 :

Ayat (1) : Di dalam Peraturan Walikota mengatur tentang :

- a. Menetapkan dan mengatur waktu kegiatan usaha PKL.
- b. Menetapkan dan mengatur jumlah PKL pada setiap Lokasi Usaha PKL.
- c. Menetapkan jenis barang yang diperdagangkan.
- d. Menetapkan sarana dan prasarana usaha PKL.

Ayat (2) : Yang dimaksud dengan menghapus lokasi PKL adalah merubah status lokasi yang diperuntukan sebagai tempat usaha PKL menjadi bukan sebagai tempat usaha PKL.

Pasal 5 :

Yang dimaksud dengan fasilitas umum adalah lahan/ bangunan dan peralatan atau perlengkapan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk dipergunakan oleh masyarakat secara luas, yang meliputi antara lain :

1. Jalan, yaitu prasarana perhubungan darat;

2. Trotoar, yaitu bagian dari jalan yang khusus diperuntukkan bagi lalu lintas pejalan kaki;
3. Jalur hijau, yaitu tanah terbuka yang meliputi tanah lapangan olah raga, taman monumen, taman kota yang pengelolaannya ditetapkan oleh walikota; atau 18
4. Kawasan, yaitu batasan-batasan wilayah tertentu sesuai dengan pemanfaatan wilayah tersebut yang dapat dipergunakan untuk melakukan kegiatan usaha Pedagang Kaki Lima.

Pasal 6 : cukup jelas.

Pasal 7 : cukup jelas.

Ayat (1) : cukup jelas

Ayat (2) : cukup jelas

Ayat (3) :

Huruf a : cukup jelas

Huruf b : cukup jelas

Huruf c : Pemilik lahan adalah pemilik lahan yang berhimpitan dengan lokasi kegiatan PKL.

Huruf d : cukup jelas

Huruf e - angka 1 : Barang ilegal adalah semua barang yang karena bersifat dan jenisnya dilarang diperjualbelikan secara bebas seperti minuman keras, narkoba, psikotropika, dan obat-obatan terlarang lainnya atau barang yang diperoleh dengan cara yang tidak sah seperti barang hasil penadahan, barang yang diimpor secara tidak sah, dll.

- angka 2 : cukup jelas

- angka 3 : cukup jelas

- angka 4 : cukup jelas

Ayat (4) : cukup jelas

Ayat (5) : cukup jelas

Pasal 8 : cukup jelas

Pasal 9 :

Ketentuan pada Pasal ini dimaksudkan untuk tetap menjaga kebersihan/ keindahan, ketertiban dan kesehatan lingkungan tempat usaha.

Pasal 10 :

Yang dimaksud bangunan permanen adalah Bangunan yang konstruksi utamanya terdiri dari pasangan batu, beton, baja dan urnur bangunan dinyatakan lebih dari atau sama dengan 15 tahun; 19

Yang dimaksud bangunan semi permanen adalah Bangunan yang konstruksi utamanya dari kayu dan umur bangunan dinyatakan kurang dari 15 tahun tetapi lebih dari atau sama dengan 5 tahun.

Pasal 11 :

Ayat (1) : cukup jelas.

Ayat (2) :

Huruf a : cukup jelas.

Huruf b : Ketentuan ini diatur sebagai upaya agar tempat tidak terlantar (bahasa Jawa : mangkral)

Huruf c : cukup jelas.

Huruf d : cukup jelas.

Huruf e : Apabila pemegang ijin penempatan PKL meninggal maka pihak penerus atau ahli warisnya dapat mengurus perijinannya dalam waktu paling lama 3 (bulan) sejak meninggalnya pemegang ijin.

Selanjutnya pejabat yang berwenang harus memberikan prioritas kepada Pihak penerus usaha yang bersangkutan.

Ayat (3) : cukup jelas.

Pasal 12

Ayat (1) : cukup jelas

Ayat (2) : cukup jelas

Ayat (3) : cukup jelas

Pasal 13

Ayat (1) : cukup jelas

Ayat (2) : cukup jelas

Ayat (3) : cukup jelas

Pasal 14 : cukup jelas

Pasal 15

Ayat (1) : cukup jelas

Ayat (2) : cukup jelas

Pasal 16

Ayat (1) : cukup jelas

Ayat (2) : cukup jelas

Ayat (3) : cukup jelas 20

Pasal 17

Ayat (1) : cukup jelas

Ayat (2) : cukup jelas

Pasal 18 : cukup jelas

Pasal 19 : cukup jelas

Pasal 20 : cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KOTA SURAKARTA