

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN DAN
PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA DI
KABUPATEN SLEMAN**

SKRIPSI



Oleh :

SELMA NABILA AZZAHRA

No. Mahasiswa : 18410026

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM INDONESIA

YOGYAKARTA

2022

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN DAN
PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA DI
KABUPATEN SLEMAN**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

SELMA NABILA AZZAHRA

No. Mahasiswa : 18410026

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2022

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN DAN
PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA DI
KABUPATEN SLEMAN**

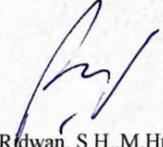
Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 15 Desember 2022



Yogyakarta, Desember 2022

Dosen Pembimbing Skripsi,


(Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.)

NIP/NIK. 934100104

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

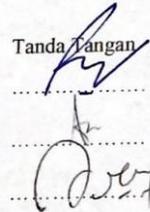
**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN DAN
PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA DI
KABUPATEN SLEMAN**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada tanggal 15 Desember 2022 dan Dinyatakan LULUS
Yogyakarta, 15 Desember 2022

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Nurmalita Ayuningtyas Harahap, S.H., M.H
3. Anggota : Siti Ruhama Mardhatillah, S.H., M.H.

Tanda Tangan



Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan



(Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.)
NIP. 014100109

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

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya

Nama : **Selma Nabila Azzahra**

NIM : **18410026**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN
DAN PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA
DI KABUPATEN SLEMAN**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Tugas Akhir/Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*".
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat

akademik dan pengembangan, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir nomor 1 dan nomor 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/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 sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 18 November 2022

Yang membuat pernyataan,



Selma Nabila Azzahra

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Selma Nabila Azzahra
2. Tempat Lahir : Sleman
3. Tanggal Lahir : 9 September 1999
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat : Sembuhan Kidul Sendangmulyo Minggir Sleman DIY
7. Identitas Orangtua/Wali
 - a. Nama Ayah : Marwata
Pekerjaan Ayah : Perangkat Desa
 - b. Nama Ibu : Kurniati Rahmi
Pekerjaan Ibu : Wiraswasta
8. Alamat Orangtua : Sembuhan Kidul Sendangmulyo Minggir Sleman DIY
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Muhammadiyah Ngijon 1
 - b. SLTP : SMP Negeri 3 Godean
 - c. SLTA : SMA Muhammadiyah 3 Yogyakarta
10. Organisasi : UKM Futsal Fakultas Hukum UII

Yogyakarta, 22 September 2022

Selma Nabila Azzahra

MOTTO

“Maka sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan”

(Al-Insyirah: 5)

“Tidak ada kesuksesan tanpa kerja keras. Tidak ada keberhasilan tanpa kebersamaan.
Tidak ada kemudahan tanpa doa.”

-Ridwan Kamil-

“Live as if you were to die tomorrow. Learn as if you were to live forever.”

-Calvin Wang-

الجامعة الإسلامية
الاستد بالاندية

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini tulus saya persembahkan kepada :

Ibunda dan ayahanda ku tercinta,

Sebagai tanda bakti, hormat, dan rasa terima kasih yang tiada terhingga kupersembahkan karya kecil ini kepada kedua orang tua saya yang telah memberikan kasih sayang, segala dukungan, dan cinta kasih yang tiada terhingga yang tiada mungkin dapat kubalas hanya dengan selembar kertas yang bertuliskan kata cinta dalam kata persembahan.



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Segala puji dan syukur kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi dengan judul “KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN DAN PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA DI KABUPATEN SLEMAN” sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Sarjana (S1) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis menyadari mengenai penulisan ini tidak bisa terselesaikan tanpa pihak-pihak yang mendukung baik secara moril maupun materiil. Maka, dengan penuh hormat penulis sampaikan terimakasih yang tak terhingga kepada :

1. Kedua orang tuaku tercinta serta adikku yang selalu memberikan dukungan dan doa kepada saya.
2. Eyang dan juga Bunda yang tiada henti memberikan doa dan dorongan kepada saya.
3. Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. sebagai dosen pembimbing tugas akhir saya yang juga adalah keluarga saya, yang telah banyak memberikan bimbingan dan bantuan dengan sabar kepada saya dalam proses penyelesaian tugas akhir ini.
4. Ibu Nurmalita Ayuningtyas Harahap, S.H., M.H. dan Ibu Siti Ruhama Mardhatillah, S.H., M.H. selaku dosen penguji, terimakasih telah memberi masukan serta saran kepada saya.
5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang dengan kesungguhan memberikan bantuan selama saya menuntut ilmu pengetahuan sampai tersusunnya skripsi ini.
6. Civitas Akademika Fakultas Hukum pada khususnya dan Universitas Islam Indonesia pada umumnya.

7. Fachurrozi Maarif Wafa yang tiada henti memberi semangat dan motivasi kepada saya.
8. Sahabat seperjuangan saya, Shifa Nastiti, Alfi Aulia, Syafa Az Zahara, Naufal Azis, Faizul Kirom. Terimakasih atas semangat, bantuan serta kebersamaan yang tidak akan saya lupakan.
9. Sindy Okta dan Ayu Istanty yang selalu bersedia membantu serta memberikan semangat kepada saya.
10. Pihak-pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu dalam skripsi ini yang telah banyak membantu saya dalam penyusunan skripsi ini.

Akhir kata penulis menyadari bahwa tidak ada yang sempurna, penulis masih melakukan kesalahan dalam penyusunan skripsi. Oleh karena itu, penulis meminta maaf yang sedalam-dalamnya atas kesalahan yang dilakukan penulis. Penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 10 Oktober 2022

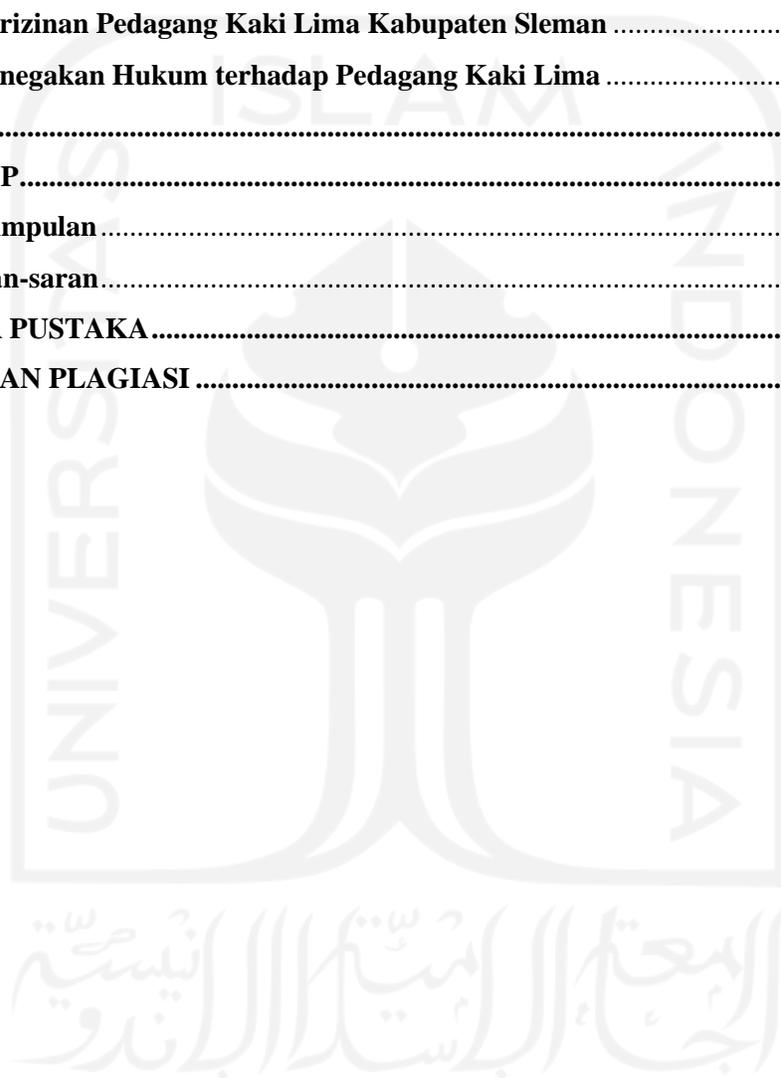
Penulis

Selma Nabila Azzahra

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	Error! Bookmark not defined.
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH TUGAS AKHIR MAHASISWA.....	iii
CURRICULUM VITAE.....	v
MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRACT	xii
ABSTRAK	xiii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Orisinalitas Penelitian.....	8
E. Tinjauan Pustaka	10
F. Metode Penelitian.....	17
G. Sistematika Penelitian.....	20
BAB II.....	22
KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN.....	22
DAN PENEGAKAN HUKUM PEDAGANG KAKI LIMA	22
A. Pemerintahan Daerah.....	22
B. Pedagang Kaki Lima.....	32
C. Tindakan Pemerintah Terhadap Pedagang Kaki Lima	34
D. Perizinan Pedagang Kaki Lima	37
E. Penegakan Hukum Terhadap Pedagang Kaki Lima	40
F. Pedagang Kaki Lima dalam Perspektif Islam	44
BAB III.....	49

ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SLEMAN DALAM PENATAAN DAN PENEGAKAN HUKUM PEDAGANG KAKI LIMA	49
A. Deskripsi Umum Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman	49
B. Pengolaan dan Pengaturan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sleman	52
C. Kewenangan Pemerintah Daerah tentang Pedagang Kaki Lima	58
D. Perizinan Pedagang Kaki Lima Kabupaten Sleman	63
E. Penegakan Hukum terhadap Pedagang Kaki Lima	66
BAB IV	72
PENUTUP.....	72
A. Kesimpulan	72
B. Saran-saran.....	72
DAFTAR PUSTAKA.....	74
LAMPIRAN PLAGIASI	77



ABSTRACT

This study aims to describe and analyze implementation of the Regional Government authority in structuring and enforcing the law against Street Vendors in Sleman Regency. This research is carried out with an empirical juridical research model, which has the meaning of research on the norms of laws and regulations related to the object of research and implementation in the field. This research uses a statutory approach, which is to examine data and legal materials from the perspective of laws and regulations. The results of this study show that; First, the Sleman Regency Regional Government in carrying out the authority to regulate and enforce the law against Street Vendors is to form a Regional Regulation, namely Sleman Regency Regional Regulation No. 11 of 2004 concerning Street Vendors and making a Regent Regulation, namely Sleman Regent Regulation No. 23 of 2012 concerning Street Vendors Licensing. Based on regional regulations and regent regulations, it is determined that officials who are authorized to grant permits, determine the location of Street Vendors, and carry out arrangements, guidance, and law enforcement for Street Vendors. Sleman Regency Government officials carry out duties and authorities related to Street Vendors based on applicable laws and regulations; second, the authority to regulate and enforce the law against Street Vendors implemented by the Sleman Regency Regional Government is under applicable legal norms.

Keywords: Local Government, Local Regulations, Street Vendors, Licensing, and Law Enforcement

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kewenangan Pemerintah Daerah dalam penataan dan penegakan hukum terhadap Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sleman. Penelitian ini dilakukan dengan model penelitian yuridis empiris, artinya penelitian terhadap norma peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian dan implementasi di lapangan. Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang, yaitu meneliti data dan bahan hukum dari perspektif peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa; *pertama*, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam melaksanakan kewenangan penataan dan penegakan hukum terhadap PKL adalah dengan membentuk Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 tentang PKL dan membuat Peraturan Bupati, yaitu Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL. Atas dasar Perda dan Perbup ini ditentukan pejabat yang berwenang memberikan izin, menetapkan lokasi PKL, melakukan penataan, pembinaan, dan penegakan hukum bagi PKL. Pejabat Pemerintah Kabupaten Sleman menjalankan tugas dan kewenangan yang terkait dengan PKL berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku; *kedua*, kewenangan penataan dan penegakan hukum terhadap PKL yang dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman telah sesuai dengan norma hukum yang berlaku.

Kata-kata Kunci: Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah, Pedagang Kaki Lima, Perizinan, dan Penegakan Hukum.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah pekerjaan pada bidang sektor informal yang mungkin diakibatkan oleh berkurangnya lapangan pekerjaan. Rata-rata masyarakat pendatang lebih memilih untuk bekerja sebagai Pedagang Kaki Lima demi kelangsungan hidupnya karena pekerjaan ini lebih mudah dikerjakan, tidak menuntut ketrampilan yang tinggi, serta tingkat pendidikan yang tidak terlalu tinggi pula. Banyak orang menjadikan PKL sebagai pilihan alternatif bagi yang tidak tertampung di sektor formal.¹ PKL memiliki potensi untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja dan memberikan pelayanan ekonomi yang luas kepada masyarakat, serta dapat berperan dalam proses pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat. Selain itu, PKL juga mendorong pertumbuhan ekonomi yang dapat berperan dalam mewujudkan stabilitas nasional pada umumnya dan stabilitas ekonomi pada khususnya.

Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan fenomena yang dihadapi oleh setiap pemerintah kota di negara manapun, di kota-kota besar maupun kecil, termasuk kota-kota di Indonesia. PKL tidak hanya sekadar memiliki fungsi ekonomi, tetapi menyangkut juga berfungsi secara sosial dan budaya. Secara ekonomi, khususnya bagi sebagian rakyat, PKL menjadi sumber penghasilan atau

¹ Agus Susilo, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pedagang Kaki Lima Menempati Bahu Jalan di Kota Bogor*, Tesis, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2011, hlm. 2-3.

pendapatan. PKL tidak semata-mata sebagai alternatif lapangan kerja di saat lapangan kerja lainnya menyempit, lebih dari itu PKL telah menjadi pusat kegiatan “mutual” antara pihak produsen barang dan jasa, penjual, dan anggota masyarakat yang membutuhkannya (pembeli). Dapat terjadi PKL malah lebih banyak diminati anggota masyarakat dibandingkan dengan pertokoan besar. Bahkan para wisatawan, domestik atau mancanegara, lebih tertarik membeli barang di PKL yang dianggap menawarkan kekhasan dan keunikan dibandingkan dengan mengunjungi toko-toko besar, karena barang-barang yang ditawarkannya tidak lagi asing bagi wisatawan di daerahnya atau di negaranya. Ditinjau dari aspek sosial, kehadiran PKL telah menjadikan suatu kota menjadi ramai, semarak, dan selalu hidup. Bahkan dapat terjadi kehadiran PKL di suatu kota itu menjadi daya tarik tersendiri atau menjadi ciri khas bagi kota yang bersangkutan atau menghidupkan identitas budaya kota tersebut.² Secara budaya, PKL dapat berfungsi sebagai “penjaja” hasil-hasil budaya masyarakat tertentu. PKL dapat menjadi media murah yang dapat dijangkau oleh sebagian besar lapisan masyarakat untuk mempromosikan dan memperkenalkan barang dan jasa yang dihasilkannya. Melalui PKL anggota masyarakat dapat mengenali karakteristik budaya masyarakat tertentu.

Meskipun PKL itu memiliki nilai penting bagi pertumbuhan ekonomi dan dapat meningkatkan taraf hidup bagi para pelaku PKL, namun PKL sering dianggap menimbulkan banyak masalah. Tampaknya permasalahan mengenai

² Mohammad Syawaludin, *Islam dan Kesejahteraan Masyarakat: Siasat Usaha Pedagang Kaki Lima (PKL)*, Rafah Press, Palembang, 2017, hlm. 2.

PKL ini di setiap daerah tidak kunjung selesai. Permasalahan ini muncul setiap tahun dan terus saja berlangsung tanpa ada solusi dalam pelaksanaannya. Keberadaan PKL sering dianggap *illegal* karena menempati ruang publik dan tidak sesuai dengan visi kota yang sebagian besar menekankan aspek kebersihan, keindahan, dan kerapian kota atau daerah. Tidak jarang merebaknya PKL itu menimbulkan beban sosial dan ekonomi yang tidak sedikit. Bertebarannya PKL sering menimbulkan kemacetan lalu lintas, menghambat penataan perkotaan secara umum, bertimbunnya sampah, dan sebagainya, sehingga muncul kesan buruk, kotor, kumuh, dan tidak tertib,³ terutama ketika operasionalisasi PKL itu tanpa pengawasan atau penataan yang baik dan profesional.

Pedagang Kaki Lima sering kali menggunakan trotoar jalan sebagai lokasi strategis untuk berjualan, sehingga keberadaan pedagang kaki lima di trotoar jalan mengakibatkan kemacetan, merusak tata ruang yang telah dibuat, dan bertimbunnya sampah yang membuat kawasan menjadi kumuh, terutama ketika operasionalisasi PKL itu tanpa pengawasan atau penataan yang baik. Sehingga aparat pemerintah harus melakukan evakuasi atau penggusuran kepada pedagang kaki lima yang menggunakan trotoar sebagai lapak berjualannya.

Penggunaan trotoar yang tampaknya terjadi di berbagai tempat dan berlangsung lama, menimbulkan pertanyaan bagi kebanyakan masyarakat umum mengenai sistem perizinan, karena trotoar yang dibuat untuk pejalan kaki namun

³ Ari Sulistiyo Budi, *Kajian Lokasi Pedagang Kaki Lima Berdasarkan Preferensi PKL serta Persepsi Masyarakat Sekitar di Kota Pemalang*, Tesis, Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, 2006, hlm. 2.

banyak ditemukan PKL yang berjualan di sepanjang trotoar. Muncul juga pertanyaan mengenai pemerintah yang berwenang dalam penegakan hukum mengenai PKL yang berdagang di sepanjang trotoar.

Seperti yang terjadi di sejumlah daerah di Indonesia, salah satunya adalah di Kabupaten Sleman. Kabupaten Sleman merupakan salah satu Kabupaten yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang tergolong daerah maju dalam sektor pariwisata, tidak heran jika Kabupaten Sleman menjadi tempat tujuan bagi PKL dalam berdagang di berbagai tempat. Hal ini pula yang menjadi faktor pendorong untuk melakukan penelitian tentang PKL di Kabupaten Sleman.

Agar keberadaan PKL tersebut berjalan dengan baik dan tidak menimbulkan beban sosial dan ekonomi, penegakan hukum terhadap PKL menjadi faktor penting. Dalam konteks Hukum Administrasi Negara, penegakan hukum itu mencakup dua langkah yaitu pengawasan dan penerapan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi diposisikan sebagai langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

Di Kabupaten Sleman pengaturan tentang PKL itu terdapat dalam Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 tentang Pedagang Kaki Lima, yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati (Perbup) Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Perda No. 11 Tahun 2004 dan Pasal 1 angka 6 Perbup Sleman No. 23 Tahun 2012, PKL diartikan sebagai pelaku usaha yang melakukan kegiatan usahanya dalam jangka waktu tertentu dan bersifat sementara di daerah milik jalan atau fasilitas

umum, dengan menggunakan sarana berdagang yang mudah dipindahkan dan dibongkar pasang. Berdasarkan definisi ini tampak bahwa kegiatan usaha PKL itu menggunakan "milik jalan atau fasilitas umum", sehingga menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur, menata, memberikan izin, dan menertibkan PK atau menegakkan hukum terhadap PKL.

Secara teoretik, pemberian kewenangan kepada pemerintah untuk membuat dan menetapkan norma hukum pemerintahan, diberikan pula kewenangan penegakannya.⁴ Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Perda dijadikan sebagai *asas legalitas*, sebagai sumber legitimasi, bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan pengaturan, pengawasan, penertiban, ataupun pemberian sanksi bagi pihak yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan mendasarkan pada Perda, Pemerintah Daerah berwenang membuat peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Bupati atau Walikota. untuk mengatur secara lebih terperinci hal-hal yang terkait dengan PKL, misalnya tentang prosedur dan syarat-syarat perizinan, penunjukan Dinas atau perangkat daerah yang disertai kewenangan mengeluarkan izin dan melakukan pengawasan, dan sebagainya. Izin wajib dimiliki atau diperoleh bagi siapapun yang akan menjalankan kegiatan usaha PKL. Tanpa izin dari organ atau instansi yang berwenang, kegiatan PKL dianggap *illegal* atau tidak sah dan dapat dikenakan sanksi. Pemerintah Daerah juga berwenang mengawasi penggunaan izin oleh PKL.

⁴ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 97.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, izin bagi PKL itu berupa Tanda Daftar Usaha (TDU), sedangkan menurut PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, izin bagi PKL menggunakan Nomor Induk Berusaha (NIB). Melalui penelitian, kiranya akan diketahui apakah di Kabupaten Sleman itu menggunakan TDU, NIB, atau tetap menggunakan izin lokasi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 tentang PKL dan Pasal 10 Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL

Terkait dengan kewenangan pengaturan tersebut, Pemerintah Daerah juga berwenang memberikan sanksi bagi PKL yang melanggar ketentuan yang ditetapkan Pemerintah Daerah, baik dengan melaksanakan paksaan pemerintahan, pencabutan izin operasi PKL, maupun mengenakan denda yang umumnya telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan baik mengenai jumlahnya maupun organ yang melaksanakannya.

Dalam kaidah Hukum Administrasi, kewenangan untuk memberikan sanksi bagi pelanggar perundang-undangan ini pada umumnya dilakukan secara langsung, dalam arti tanpa melalui proses peradilan, yang merupakan salah satu ciri atau karakteristik penegakan hukum dalam pengertian Hukum Administrasi.⁵ Meskipun Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang didasarkan pada Perda, namun dalam pelaksanaannya sudah barang tentu harus pula memperhatikan

⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm. 245.

kaidah hukum tidak tertulis, yakni Asas-asas Umum Bemerintahan yang Baik (AUPB), seperti asas keadilan, asas kecermatan, asas kepastian hukum, asas kepatutan, dan sebagainya.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kewenangan pengaturan, penataan, pengawasan, dan penerapan sanksi bagi PKL yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman. Telah dikemukakan bahwa PKL itu bukan hanya persoalan kegiatan ekonomi, tetapi juga menyangkut aspek sosial dan budaya. Meskipun demikian, dalam penelitian ini hanya akan difokuskan pada persoalan hukum, dengan membatasi analisis pada pertanyaan dalam rumusan masalah berikut ini.

Penelitian dengan mengambil lokasi di Kabupaten Sleman ini, selain didorong oleh maraknya PKL terutama di tempat-tempat wisata yang tampaknya perlu dan menarik untuk diteliti sebagaimana telah disebutkan di atas, juga ada pertimbangan subjektif. Sebagai warga Sleman, penulis berharap dapat memberikan sumbangan pemikiran melalui penelitian ini untuk kemajuan Kabupaten Sleman..

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam penataan dan penegakan hukum terhadap PKL?
2. Apakah kewenangan penataan dan penegakan hukum terhadap PKL yang dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman telah sesuai dengan norma hukum yang berlaku?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam penataan dan penegakan hukum terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL).
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan penataan dan penegakan hukum terhadap PKL yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

D. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian merupakan uraian yang dibutuhkan untuk membuktikan keaslian penelitian yang berjudul “Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penataan dan Penegakan Hukum Terhadap Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sleman”. Berikut ini peneliti akan menguraikan perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yang pernah dilakukan dan memiliki persamaan objek atau subjek :

1. Buyung Cahyoadi, melakukan penelitian dengan judul “Penegakan Hukum Terhadap Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2004 Tentang Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sleman Dalam Kajian Sosiologi Hukum”, Penelitian ini membahas tentang masalah pedagang kaki lima di Kabupaten Sleman mengenai Perda Nomor 11 Tahun 2004 tentang Pedagang Kaki Lima.

Penelitian yang akan saya lakukan memiliki persamaan yang berkaitan dengan penelitian mengenai perda yang telah dibuat sebagaimana

mestinya sesuai dengan kaidah Perda tersebut atau tidak dan mengenai upaya pemerintah daerah dalam penegakan hukum Peraturan Daerah.

2. Dinanjaya Pradipto, melakukan penelitian dengan judul “ Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2004 Tentang Pedagang Kaki Lima Terkait Penggunaan Trotoar Sebagai Sarana Berdagang”. Penelitian ini membahas mengenai penataan Pedagang Kaki Lima yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman telah sesuai dengan Peraturan yang berlaku yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2004.

Penelitian yang akan saya lakukan memiliki persamaan pada Perda yang dituju apakah sudah sesuai dengan Peraturan yang ada atau belum sesuai, sedangkan perbedaannya adalah bahwa penelitian yang saya lakukan lebih ditekankan pada masalah penegakan hukumnya khususnya dalam perspektif Hukum Administrasi Negara.

3. Bintardi Dwi Laksono melakukan penelitian dengan judul “Penegakan Hukum terhadap Pedagang Kaki Lima yang Berjualan di atas Trotoar Jalan Abu Bakar Ali Yogyakarta Berdasarkan Perda Kota Yogyakarta No. 26 Tahun 2002”. Penelitian ini hanya memfokuskan pada penelitian empiris, dan karena itu berbeda dengan penelitian yang saya lakukan, yaitu meneliti aspek hukum (normatif) dan pelaksanaannya, khususnya dalam perspektif Hukum Administrasi Negara.
4. Tuaga Rinja Yulianto meneliti tentang “Tinjauan Yuridis Pedagang Kaki Lima sebagai Pelaku Usaha Mikro di Jalan Kalimantan Kabupaten

Jember”. Penelitiannya ini lebih memfokuskan pada perlindungan hak asasi bagi PKL dari tindakan penertiban yang dilakukan Satpol PP, dan karena itu berbeda dengan yang saya lakukan.

5. Muhammad Rabbani Angkasa meneliti tentang “Penertiban Pedagang Kaki Lima yang Berdagang di Lokasi yang Dilarang di Kota Padang Berdasarkan Keputusan Walikota No. 190 Tahun 2014”. Penelitian ini tinjauannya sosiologis, sehingga berbeda dengan penelitiannya yang saya lakukan yaitu tinjauan yuridis empiris.

E. Tinjauan Pustaka

Ada beberapa teori atau konsep yang memiliki relevansi dengan objek penelitian. Pada bagian ini teori-teori atau konsep-konsep itu akan dikemukakan secara garis besar, sebagai pijakan atau informasi awal untuk melakukan penelitian, yang nanti akan diulas lagi secara komprehensif pada bab berikutnya.

1. Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan urusan negara atau kemasyarakatan itu dilaksanakan oleh pemerintah. Istilah pemerintah ini dapat diartikan secara luas dan secara sempit. Pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*) mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, yudisial, atau alat-alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*in the*

narrow sense) adalah cabang kekuasaan eksekutif,⁶ baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pemerintah dalam arti sempit, khususnya pemerintah daerah.

Pemerintahan Daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas 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.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwasanya penyelenggaraan pemerintahan daerah itu diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintah Daerah diartikan dengan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Dalam Pasal 1

⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 158-159.

angka 23 UU No. 23 Tahun 2004, perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah.

2. Pedagang Kaki Lima (PKL)

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), PKL diartikan dengan pedagang yang berjualan di serambi muka (emper) toko atau di tepi jalan (di trotoar). Pedagang Kaki Lima atau biasa disebut PKL adalah istilah untuk pedagang yang melakukan kegiatan komersial di pinggir jalan. Ada pula yang menyebutkan bahwa PKL adalah pedagang yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga "kaki", yang sebenarnya adalah tiga roda, atau dua roda dan satu kaki kayu. Secara historik, istilah PKL ini telah cukup tua dan sudah dikenal sejak zaman kolonial. Saat ini PKL terdapat di setiap daerah dan merupakan fenomena yang boleh disebut universal, dalam arti bukan hanya ada di Indonesia, tetapi juga di berbagai negara. PKL adalah setiap orang yang melakukan kegiatan perdagangan di pinggir jalan dan tidak memiliki tempat usaha yang sifatnya permanen.

Berdasarkan UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, PKL dikategorikan sebagai usaha mikro, yang cirinya disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) yaitu: a) memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau b) memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak

Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah). Secara umum, kegiatan usaha PKL dilakukan oleh mereka yang tidak memiliki modal besar atau mereka yang tidak tertampung pada pekerjaan formal.

3. Kewenangan Pemerintah Terhadap Pedagang Kaki Lima

Menurut SF. Marbun, wewenang mengandung arti bahwa kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian, wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat antara lain: (1). *Express impied*, (2) jelas maksud dan tujuannya, (3) terikat pada waktu tertentu, (4) tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis, dan (5) isi wewenang dapat bersifat umum dan konkret.⁷ P. Nicolai dan kawan-kawan, sebagaimana dikutip Ridwan, mengartikan kewenangan sebagai Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu {yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum}. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.⁸ Kewenangan pemerintahan ini dapat berasal dari atribusi atau delegasi, yang akan dibahas lebih lanjut pada bab berikutnya.

⁷ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 235.

⁸ Ridwan, *Hukum...*, *op. cit.*, hlm. 82.

Pemerintah Daerah adalah pihak yang diberi tugas dan kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan atas dasar otonomi. Sesuai dengan esensi otonomi, kewenangan Pemerintah Daerah ini meliputi kewenangan untuk mengatur (*regelen*) dan mengurus atau melayani (*besturen*) secara mandiri. Dalam konsepsi negara hukum, setiap bentuk tindakan Pemerintah baik dalam rangka pengaturan maupun pelayanan harus didasarkan pada asas legalitas. Asas ini mengandung arti bahwa setiap tindakan hukum Pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, setiap tindakan Pemerintah Daerah harus didasarkan pada Peraturan Daerah, baik dalam rangka pengaturan maupun pelayanan harus didasarkan pada undang-undang atau Peraturan Daerah (Perda). Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengaturan, penataan, dan penegakan hukum terhadap PKL bersumber pada Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

4. Perizinan Pedagang Kaki Lima

Sesuai dengan keberadaan PKL yang melakukan kegiatan usaha dengan memanfaatkan jalan umum atau fasilitas umum, dan karena itu terkait dengan perizinan. Dengan kata lain, sebelum PKL melakukan kegiatan usaha, harus terlebih dahulu mendapatkan izin dari Pemerintah Daerah. Tanpa ada izin

⁹Ridwan, *Tiga...*, *op. cit.*, hlm. 41.

dari pejabat yang berwenang, PKL tidak boleh melakukan kegiatan usaha di tempat umum, atau kegiatan usahanya dianggap *illegal* atau tidak sah.

Berdasarkan Hukum Administrasi, izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.¹⁰ Dalam Pasal 1 angka 19 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya ditulis UUAP), izin adalah keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Izin bagi PKL itu diberikan oleh Pemerintah Daerah atas dasar Peraturan Daerah, yang prosedur ketentuannya secara lebih teknis umumnya diatur dalam Peraturan Bupati atau Walikota. Sebagaimana izin pada umumnya, izin bagi PKL ini ditaungkan dalam bentuk keputusan (*beschikking*), yaitu perbuatan hukum publik bersegi satu (yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa).¹¹

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, keputusan diartikan dengan “Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang

¹⁰ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2.

¹¹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988, hlm. 94.

menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”, dan berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 UUAP, keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

5. Penegakan Hukum Terhadap Pedagang Kaki Lima

Penegakan hukum merupakan bagian integral dari peraturan hukum yang berlaku. Dalam hukum publik, khususnya hukum administrasi, pihak Pemerintah atau Pemerintah Daerah adalah pihak yang paling bertanggungjawab melakukan penegakan hukum.¹² Salah satu instrumen penting dalam penegakan hukum adalah pemberian sanksi bagi pelanggar hukum. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi.¹³ Sebelum pengenaan sanksi, ada tahap pengawasan sebagai langkah preventif, yang merupakan bagian dalam penegakan hukum. Pengenaan sanksi dikualifikasi sebagai langkah represif.¹⁴ Langkah preventif dan represif ini memiliki sasaran atau tujuan yang sama yaitu warga masyarakat itu mematuhi norma peraturan perundang-undangan.

¹² J.B.J.M. ten Berge, *Besturen Door de Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, 1996, dikutip dari Ridwan, *Hukum...*, *op. cit.*, hlm. 371.

¹³ P. Nicolai, et. al., *Bestuursrecht*, Amsterdam, 1994, dalam Ridwan, *ibid.*, hlm. 467.

¹⁴ Ridwan, *Tiga...*, *op. cit.*, hlm. 106.

Telah jelas bahwa kegiatan usaha yang dilakukan PKL itu diatur berdasarkan Peraturan Daerah, sehingga konsekuensinya pengaturan dan pelaksanaan penegakan hukumnya dilakukan atas dasar Peraturan Daerah dan oleh pejabat pemerintahan daerah.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah proses atau tata cara bagaimana suatu penelitian dilaksanakan sesuai dengan kaidah-kaidah penelitian ilmiah. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian berikut ini.

1. Jenis Penelitian

Sesuai dengan judul “Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penataan dan Penegakan Hukum terhadap Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sleman”, penelitian ini tergolong penelitian yuridis empiris, artinya penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian dan implementasinya di lapangan. Dengan kata lain, penelitian yuridis empiris tidak hanya tertuju pada norma hukum dalam peraturan perundang-undang tetapi juga meneliti penerapannya di lapangan atau dalam praktik.

2. Obyek Penelitian

Objek penelitian yang dikaji dengan penelitian ini adalah Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penataan dan Penegakan Hukum terhadap Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sleman.

3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang dipilih oleh penulis untuk memberikan informasi dan keterangan mengenai masalah yang sedang diteliti. Dalam penelitian ini subjek penelitiannya adalah sebagai berikut:

- a. Kepala Bagian Hukum Kabupaten Sleman.
- b. Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman..
- c. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sleman.

Subjek penelitian yang disebutkan ini kiranya masih bersifat tentatif atau belum definitif, dalam arti akan disesuaikan dengan hasil penelitian di lapangan. Hal ini karena data yang relevan dan diperlukan secara teoretik itu belum tentu sesuai dengan apa yang terjadi dalam kenyataan.

4. Pendekatan Penelitian

Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa pendekatan dalam penelitian hukum itu terdiri atas pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁵ Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan undang-undang, yaitu meneliti data dan bahan hukum dari perspektif peraturan perundang-undangan.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, hlm. 93 dan seterusnya.

5. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas dua hal yaitu data primer dan data sekunder.

a. Data Primer :

Data primer adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan dengan metode wawancara.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan. Yang terdiri atas :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, yang digunakan dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah No 11 Tahun 2004 tentang Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sleman beserta peraturan pelaksanaannya serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan objek penelitian.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku, majalah, artikel, makalah, maupun hasil penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan daya dukung untuk menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder yang dapat berupa buku, majalah, artikel, makalah, kamus.

6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini jenis data yang dikumpulkan terdiri dari data yang bersifat primer dan data yang bersifat sekunder.

a. Data Primer

Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara. Wawancara adalah proses mendapatkan keterangan untuk penelitian dengan tanya jawab secara tatap muka langsung diantara setidaknya dua orang untuk mendapatkan data atau informasi. Wawancara dilakukan secara bebas terbuka dengan menggunakan alat berupa daftar pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya. Wawancara dilakukan terhadap narasumber yang telah dipilih.

b. Data Sekunder

Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan studi kepustakaan, yaitu dengan menginventarisir dan mengkaji bahan-bahan hukum dan berbagai Peraturan Perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan atau objek penelitian.

G. Sistematika Penelitian

Secara garis besar, penulisan skripsi terdiri dari 4 BAB, yaitu sebagai berikut:

BAB 1 PENDAHULUAN

Pada Bab I isinya berasal dari proposal penelitian yang memuat:

- a. Latar Belakang Masalah
- b. Rumusan Masalah
- c. Tujuan Penelitian

- d. Orisinalitas Penelitian
- e. Metode Penelitian
- f. Sistematika Penelitian

BAB II KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN DAN PENEGAKAN HUKUM PEDAGANG KAKI LIMA

Bab II ini isinya kajian teoretik tentang konsep-konsep atau teori-teori yang relevan dengan objek penelitian dan diberi judul tersebut, yang di dalamnya memuat konsep-konsep di bawah ini dengan tambahan perspektif Islam sebagai ciri dari FH UII:

- a. Pemerintahan Daerah
- b. Pedagang Kaki Lima
- c. Tindakan Pemerintah Terhadap Pedagang Kaki Lima
- d. Perizinan Pedagang Kaki Lima
- e. Penegakan Hukum Terhadap Pedagang Kaki Lima
- f. Pedagang Kaki Lima dalam Perspektif Islam

BAB III : berisi pembahasan atau analisis terhadap bahan hukum atau data lapangan. Bab ini diberi judul: ANALISIS TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SLEMAN DALAM PENATAAN DAN PENEGAKAN HUKUM PEDAGANG KAKI LIMA

BAB IV berisi atau diberi judul **PENUTUP** yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran atau rekomendasi.

BAB II

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN DAN PENEGAKAN HUKUM PEDAGANG KAKI LIMA

A. Pemerintahan Daerah

1) Pengertian dan Asas Pemerintahan Daerah

Indonesia adalah negara kesatuan (*eenheidstaat*), yaitu tidak tersusun daripada beberapa negara, yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara teoretik, desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁶ Berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Secara institusional, konsekuensi dianutnya desentralisasi ini adalah lahirnya institusi pemerintahan tingkat pusat dan institusi pemerintahan tingkat daerah. Institusi pemerintahan daerah itu terdiri atas Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Institusi pemerintahan daerah tersebut menyelenggarakan urusan pemerintahan atas dasar otonomi, yaitu kebebasan dan kemandirian (*verijheid en zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.¹⁷ Berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU No. 32 Tahun 2004, otonomi daerah didefinisikan dengan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat

¹⁶ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 5.

¹⁷ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Bagian Penerbitan Unsika, Karawang, 1993, hlm. 2.

dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan tentang apa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah, yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas 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.

Adapun asas umum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah disebutkan dalam Pasal 58 yang meliputi; a. kepastian hukum; b. tertib penyelenggara negara; c. kepentingan umum; d. keterbukaan; e. proporsionalitas; f. profesionalitas; g. akuntabilitas; h. efisiensi; i. efektivitas; dan j. keadilan.

Di dalam pengertian pemerintahan daerah tersebut ada redaksi asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi telah disebutkan di atas. Adapun yang dimaksud dengan tugas pembantuan adalah pemberian kemungkinan kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang tingkatnya lebih atas untuk minta bantuan kepada Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah yang tingkatnya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut.¹⁸ Artinya untuk urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat diserahkan pelaksanaannya kepada satuan pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan.¹⁹ Menurut Bagir

¹⁸ RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979, hlm. 21.

¹⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 45.

Manan, otonomi dan tugas pembantuan adalah bentuk-bentuk dari desentralisasi. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dan tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dengan tugas pembantuan. Baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Perbedaan hanya pada *tingkat* kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu *penuh* meliputi baik asas maupun cara menjalankannya. Sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan. Karena sama-sama mengandung unsur otonomi, perbedaan hanya pada tingkat kebebasan dan kemandirian, maka tidak ada perbedaan mendasar antara otonomi dengan tugas pembantuan.²⁰ Menurut Pasal 1 angka 11 UU No. 32 Tahun 2004, tugas pembantuan diartikan dengan penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Menurut Bagir Manan, tugas pembantuan itu diadakan berdasarkan berbagai pertimbangan; *Pertama*, agar urusan dapat terselenggara secara efisien dan efektif; *Kedua*, dalam pelaksanaan dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian menurut keadaan masing-masing daerah. Tidak perlu keseragaman secara nasional. Urusan yang memerlukan keseragaman dalam penyelenggaraannya, tidak dapat dilaksanakan dengan tugas pembantuan. Urusan semacam ini harus dilaksanakan langsung dari pusat

²⁰ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, op. cit.*, hlm. 4.

pemerintahan; *Ketiga*, tugas pembantuan dapat dipergunakan sebagai cara persiapan sebelum suatu urusan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah; *Keempat*, tugas pembantuan merupakan cara pusat pemerintahan menjunjung dan membantu daerah dengan menyediakan dana atau fasilitas yang diperlukan tanpa harus mencampuri pelaksanaan. Jadi, ada unsur timbal balik. Daerah membantu pusat, dan pusat membantu daerah.²¹

Berdasarkan definisi pemerintahan daerah tersebut di atas tampak bahwa DPRD dimasukkan dalam unsur penyelenggaraan urusan pemerintahan, bukan sebagai institusi mandiri yang hanya berwenang di bidang pembuatan peraturan (*legislatif*) sebagaimana DPR di tingkat pusat. Alasan mengapa DPRD itu diposisikan sebagai unsur pemerintahan daerah disebutkan dalam Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004 yaitu sebagai berikut:

“...DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.”

Meskipun DPRD itu merupakan unsur pemerintahan daerah dan berbeda dengan DPR yang merupakan institusi mandiri dan terpisah dengan eksekutif, namun

²¹ Bagir Manan, *Menyongsong..., op. cit.*, hlm. 74-75.

DPRD memiliki fungsi yang sama seperti DPR yaitu fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda), fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Agak unik kedudukannya, sebagai unsur pemerintahan daerah, namun mengawasi Pemerintah Daerah yaitu mengawasi pelaksanaan Perda dan peraturan pelaksanaannya, pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan mengawasi pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

2) Urusan Pemerintahan Daerah

Konsep atau istilah urusan pemerintahan terutama dalam negara hukum modern, pada dasarnya tidak dapat ditentukan secara definitif karena terkait dengan berbagai faktor dan berkenaan dengan dinamika perkembangan kemasyarakatan. Menurut Bagir Manan, sejalan dengan perkembangan fungsi negara dan pemerintahan, hal-hal yang menjadi urusan pemerintahan bukanlah sesuatu yang dapat dikenali secara enumeratif. Segala gejala kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya dapat masuk menjadi urusan pemerintahan.²²

Sesuai dengan keberadaan Indonesia sebagai negara kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, urusan pemerintahan itu dibagi menjadi urusan pemerintahan tingkat pusat dan urusan pemerintahan tingkat daerah,

²² Bagir Manan, *Hubungan Pusat-Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar “Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah”, Jakarta, 20 Juli 1999, hlm. 8.

yang selanjutnya diatur melalui undang-undang pemerintahan daerah. Seperti halnya urusan pemerintahan pada umumnya yang tidak dapat ditentukan secara tegas, urusan pemerintahan daerah juga seperti itu. Menurut Irawan Soedjito bahwa pekerjaan memerinci secara limitatif dari urusan-urusan yang layak menjadi urusan rumah tangga Daerah itu pada umumnya sukar sekali.²³ Berdasarkan Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004, urusan pemerintahan didefinisikan dengan kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku saat ini, urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurusnya itu terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi dua yaitu urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) dan (2) UU No. 32 Tahun 2004, pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar itu terdiri atas; a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial, sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi; a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi

²³ Irawan Soedjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1986, hlm. 108.

kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan. Adapun urusan pemerintahan pilihan adalah; a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004. Urusan pemerintahan pilihan ini diselenggarakan sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

Selain disebutkan tentang urusan pemerintahan wajib dan pilihan, dalam undang-undang ini juga ada istilah urusan pemerintahan umum, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004 yang meliputi:

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan erupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Menurut Pasal 25 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, urusan pemerintahan umum ini dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota di wilayah kerja masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa urusan pemerintahan yang diselenggarakan di masing-masing daerah itu begitu luas.

3) Kewenangan Pemerintahan Daerah

Berdasarkan kamus Bahasa Indonesia, wewenang atau kewenangan adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak atau hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.²⁴ Dalam penyelenggaraan urusan publik, kewenangan ini menjadi dasar untuk melakukan tindakan-tindakan hukum, yakni suatu tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum. Wewenang pemerintahan diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.²⁵ Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam kaitan dengan kewenangan pemerintahan itu dikenal istilah atribusi, delegasi, dan mandat. atribusi yaitu; penyerahan wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Dengan kata lain, wewenang ini diperoleh langsung dari undang-undang atau Perda; *kedua*, secara delegasi yaitu; pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya. Adapun mandat adalah pelaksanaan tugas oleh *mandataris* untuk dan atas nama pemberi tugas

²⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, hlm. 1128.

²⁵ Ridwan, *Hukum...*, *op. cit.*, hlm. 99.

(*mandans*), dengan kewenangan yang tetap melekat pada instansi pemberi tugas.²⁶ Di dalam UUAP, pengertian atribusi, delegasi, dan mandat ini disebutkan pada Pasal 1 angka 22, 23, dan 24. Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Adapun mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Khusus dalam kaitannya dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, pemberian kewenangan atau urusan pemerintahan itu tidak digunakan istilah atribusi, delegasi, dan mandat, tetapi digunakan istilah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Disebutkan dalam Pasal 1 angka 8, 9, dan 11, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi, sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Adapun tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah

²⁶ *ibid*, hlm. 102.

Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Telah disebutkan bahwa institusi pemerintahan daerah itu diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah. Dalam rangka mengatur urusan pemerintahan itu dibuat Peraturan Daerah (Perda). Sesuai dengan urusan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah itu ada yang berdasarkan otonomi dan ada yang berdasarkan tugas pembantuan, sehingga Perda itu ada yang berupa Perda dalam rangka otonomi dan Perda dalam rangka tugas pembantuan. Perda dalam rangka otonomi adalah sama dengan undang-undang, yakni instrumen hukum yang kewenangan pembuatannya ada pada Pemerintah dan Badan Perwakilan Rakyat dengan materi muatan yang mengatur urusan rumah tangga daerah. Perda dalam rangka otonomi itu sifatnya mengatur substansi dan cara melaksanakannya. Adapun Perda dalam rangka tugas pembantuan, materi muatannya adalah hanya berupa urusan yang “diberikan” oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda dalam rangka tugas pembantuan itu tidak mengatur substansi, tetapi hanya mengatur cara pelaksanaannya. Dalam kaitan ini, Bagir Manan mengatakan:

“Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber yaitu otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Karena itu Peraturan Daerah akan terdiri dari Peraturan Daerah di bidang otonomi dan Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan. Tidak ada perbedaan yang mendasar antara kedua Peraturan Daerah tersebut. Perbedaan hanya terletak pada jangkauan pengaturannya. Peraturan Daerah di bidang otonomi mencakup seluruh aspek urusan rumah tangga daerah, baik yang menyangkut isi maupun tata cara penyelenggaraannya. Sedangkan Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan hanya mengenai tata cara penyelenggaraan urusan tersebut. Peraturan Daerah

di bidang tugas pembantuan tidak mengatur isi urusan karena bukan urusan rumah tangga daerah. Urusan rumah tangga daerah dalam tugas pembantuan hanya terbatas pada tata cara penyelenggaraan urusan tersebut”.²⁷

Pada pemerintahan daerah, Perda itu menjadi dasar kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Hanya saja, sehubungan bahwa urusan yang diselenggarakan oleh institusi pemerintahan itu tidak hanya urusan atas dasar otonomi, tetapi juga dapat berasal dari tugas pembantuan, sehingga dasar kewenangan bagi Pemerintah Daerah itu tidak hanya Perda, tetapi juga peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan urusan pemerintahan yang diselenggarakannya. Di antara urusan pemerintahan tersebut adalah penataan PKL.

B. Pedagang Kaki Lima

Menurut Purwosutjipto, pedagang adalah mereka yang melakukan perbuatan perniagaan (perdagangan) sebagai pekerjaannya sehari-hari.²⁸ Pedagang yang menjalankan kegiatan usaha di pinggir jalan, di emperan toko, dan semacamnya disebut dengan istilah Pedagang Kaki Lima (PKL). Bagong Suyatno dan Kanarji menyebutkan bahwa PKL itu memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Pola persebaran pedagang kaki lima umumnya mendekati pusat keramaian dan tanpa izin menduduki zona-zona yang semestinya menjadi milik publik (*depriving public space*).
- b. Para pedagang kaki lima umumnya memiliki daya resistensi sosial yang sangat lentur terhadap berbagai tekanan dan kegiatan penertiban.
- c. Sebagai sebuah kegiatan usaha pedagang kaki lima umumnya memiliki mekanisme involutiv penyerapan tenaga kerja yang sangat longgar.

²⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co., Jakarta, 1992, hlm. 61.

²⁸ Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 10.

- d. Sebagian besar pedagang kaki lima adalah kau migran, dan proses adaptasi serta eksistensi mereka didukung oleh bentuk-bentuk hubungan patronase yang didasarkan pada ikatan faktor kesamaan daerah asal (*locality sentiment*)
 - e. Para pedagang kaki lima rata-rata tidak memiliki keterampilan dan keahlian alternatif untuk mengembangkan kegiatan usaha baru luar sektor informal kota.²⁹
- Guna mengetahui lebih lanjut tentang PKL ini, berikut ini dikemukakan ciri-

cirinya yang disebutkan oleh Kartono dan kawan-kawan:

- a. Merupakan pedagang yang kadang-kadang juga sekaligus berarti produsen;
- b. Ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak dari tempat yang satu ke tempat yang lain (menggunakan pikulan, kereta dorong, tempat atau stan yang tidak permanen serta bongkar pasang);
- c. Menjajakan bahan makanan, minuman, barang konsumsi lainnya yang tahan lama secara eceran;
- d. Umumnya bermodal kecil, kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan mendapatkan sekedar komisi sebagai imbalan atau jerih payahnya;
- e. Kualitas barang yang diperdagangkan relatif rendah dan biasanya tidak berstandar;
- f. Volume peredaran uang tidak seberapa besar, para pembeli umumnya merupakan pembeli yang berdaya beli rendah;
- g. Usaha skala kecil bisa berupa family enterprise, dimana ibu dan anak-anak turut membantu alam usaha tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung;
- h. Tawar-menawar antara penjual dan pembeli merupakan relasi ciri yang khas pada usaha Perwaligangan kaki lima;
- i. Dalam melaksanakan pekerjaannya ada yang secara penuh, sebagian lagi melaksanakan setelah kerja atau pada waktu senggang dan ada pula yang melaksanakan secara musiman;
- j. Barang yang dijual biasanya merupakan convenience goods jarang sekali specialty goods;
- k. seringkali berada dalam suasana psikologis tidak tenang, diliputi perasaan takut kalau tiba-tiba kegiatan mereka dihentikan oleh Tim Penertiban Umum (TEBUM) dan satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah.³⁰

Sehubungan kegiatan usaha yang dijalankan PKL itu memanfaatkan jalan

umum atau fasilitas umum, sehingga menjadi kewenangan pemerintah untuk mengatur

²⁹ Bagong Suyato dan Kanarji. *Kemiskinan dan Kesenjangan Sosial: Ketika Pembangunan Tak Berpihak Pada Rakyat Miskin*. Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hlm. 47-48.

³⁰ Kartono, et.al., *Pedagang Kaki Lima*, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 1980, hlm. 3-7.

dan menatanya serta tidak hanya dilakukan oleh institusi pemerintahan daerah tetapi juga pemerintahan tingkat pusat, sebagaimana tampak dari adanya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan PKL yaitu Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah No. 16 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Penataan Kawasan Pedagang Kaki Lima Melalui Dana Tugas Pembantuan. Selain itu, tentu saja diatur dan ditata melalui Peraturan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya di masing-masing daerah.

C. Tindakan Pemerintah Terhadap Pedagang Kaki Lima

Meskipun dalam pengaturan dan penataan PKL itu ada keterlibatan institusi pemerintahan pusat sebagaimana tampak dari adanya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat tersebut di atas, namun institusi pemerintahan yang terlibat langsung dengan PKL adalah institusi pemerintahan tingkat daerah. Oleh karena itu, tindakan pemerintahan terhadap PKL yang dimaksudkan dalam bagian ini adalah tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Tindakan Pemerintah Daerah dalam konteks ini adalah berupa tindakan hukum, yaitu tindakan-tindakan yang akan menimbulkan akibat-akibat hukum. Tindakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap PKL itu dapat berupa tindakan pengaturan dan penataan, perizinan, atau pun tindakan penegakan hukum dalam bentuk pengawasan dan penerapan sanksi.

Sesuai dengan asas dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintah itu harus berdasarkan asas legalitas, yang menentukan bahwa setiap tindakan pemerintah itu harus berdasarkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar legalitas, tindakan pemerintahan di bidang publik itu akan dikualifikasi sebagai tindakan yang tidak sah. Menurut Indroharto, penerapan asas legalitas itu akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Lebih lanjut disebutkan sebagai berikut:

“Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Sedangkan kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya lalu dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian, warga masyarakat lalu dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.”³¹

Tindakan pengaturan dan penataan, perizinan, atau pun tindakan penegakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah itu didasarkan pada Perda beserta peraturan pelaksanaannya serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait baik peraturan di daerah itu sendiri, peraturan daerah tingkat yang lebih tinggi, maupun peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Salah satu contoh peraturan tingkat pusat adalah Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah No. 16 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Penataan Kawasan PKL Melalui Dana Tugas Pembantuan. Dalam Peraturan Menteri ini ditentukan istilah penataan kawasan PKL yaitu upaya yang

³¹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993, hlm. 83-84.

dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi PKL dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundangundangan, sebagaimana disebutkan pada .Pasal 1 angka 2.

Sesuai dengan keberadaan institusi pemerintahan daerah yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah, tindakan pengaturan Pemerintah Daerah terhadap PKL itu dilakukan dengan membentuk Perda tentang PKL. Tindakan penataan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi PKL dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tindakan perizinan dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan menerbitkan izin bagi PKL yang akan melakukan kegiatan usaha di suatu wilayah yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah. Tindakan penegakan hukum dilakukan melalui pengawasan dan penerapan sanksi.

Tindakan hukum pemerintahan daerah itu secara operasional dilaksanakan oleh perangkat daerah atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang membidangi urusan PKL, yang pada umumnya dilaksanakan juga oleh institusi-institusi lain yang terkait, seperti dalam hal penegakan hukum, yaitu dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP).

D. Perizinan Pedagang Kaki Lima

Kegiatan usaha perdagangan yang dijalankan oleh PKL, sebagaimana telah disebutkan, itu memanfaatkan jalan atau fasilitas umum di suatu daerah tertentu. Oleh karena itu, sebelum PKL itu dijalankan harus mendapatkan izin terlebih dahulu dari Pemerintah Daerah yang secara operasional dilaksanakan oleh perangkat daerah atau instansi yang berwenang.

Secara teoretik, izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan,³² atau perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu; *pertama*, instrumen yuridis; *kedua*, peraturan perundang-undangan; *ketiga*, organ pemerintah; *keempat*, peristiwa konkret; *kelima*, prosedur dan persyaratan.³³

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2012 izin bagi PKL itu dituangkan dalam bentuk Tanda Daftar Usaha (TDU), yang diterbitkan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang membidangi urusan PKL. Berdasarkan Pasal 18 ayat (3) Peraturan Menteri ini disebutkan bahwa pendaftaran PKL itu adalah untuk pengendalian PKL dan menjamin kepastian hukum berusaha. Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan perizinan, yaitu mengarahkan atau mengendalikan aktivitas-

³² N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *loc. cit.*

³³ Ridwan, *Hukum., op. cit.*, hlm. 201.

aktivitas tertentu.³⁴ Berdasarkan Pasal 1 angka 15 14 PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, izin diartikan dengan persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah untuk pelaksanaan kegiatan usaha yang wajib dipenuhi oleh Pelaku Usaha sebelum melaksanakan kegiatan usahanya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah ini izin untuk melakukan kegiatan usaha itu disesuaikan dengan tingkat resiko, yang terbagi dalam tiga kategori; a) kegiatan usaha dengan tingkat risiko rendah; b) kegiatan usaha dengan tingkat risiko menengah; dan c) kegiatan usaha dengan tingkat risiko tinggi. Kegiatan usaha PKL tergolong sebagai kegiatan dengan tingkat resiko rendah, sehingga hanya diberikan Nomor Induk Berusaha (NIB), sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12 ayat (1) PP No. 5 Tahun 2021. Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan bahwa NIB ini berlaku juga sebagai; a) Standar Nasional Indonesia (SNI) sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di bidang standardisasi dan penilaian kesesuaian; dan/atau b. pernyataan jaminan halal sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di bidang jaminan produk halal.³⁵

Berdasarkan Hukum Administrasi, izin bagi PKL yang dituangkan dalam bentuk Tanda Daftar Usaha (TDU) atau NIB itu merupakan suatu keputusan (*beschikking*) yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

³⁴ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, *op. cit.*, hlm. 4.

³⁵ Perizinan Berusaha untuk kegiatan usaha dengan tingkat Risiko menengah rendah dan menengah diberikan NIB dan Sertifikat Standar. Perizinan Berusaha untuk kegiatan usaha dengan tingkat Risiko tinggi wajib NIB Izin, seperti yang ditentukan dalam Pasal 14 dan 15 PP No. 5 Tahun 2021.

yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 3 UU PTUN. Ditinjau dari sifat-sifat suatu keputusan, izin berusaha bagi PKL yaitu TDU atau NIB ini tergolong keputusan yang bersifat menguntungkan, konstitutif, dan ekstern.

Suatu keputusan itu bersifat menguntungkan (*begunstigende beschikking*) dalam arti keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu yang tanpa adanya keputusan itu tidak akan ada atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada, keputusan konstitutif (*rechtscheppend beschikking*) yaitu keputusan itu melahirkan atau menghapuskan suatu hubungan hukum atau keputusan yang menimbulkan suatu hak baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan itu, sedangkan keputusan ekstern (*interne beschikking*) artinya keputusan itu ditujukan kepada pihak di luar institusi pemerintahan atau ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata.³⁶

Tanda Daftar Usaha (TDU) dan NIB yang substansinya merupakan keputusan berisi izin untuk melakukan kegiatan usaha perdagangan bagi seseorang, maka terhadap TDU dan NIB ini berlaku kaidah-kaidah atau norma yang sama dengan keputusan dan perizinan pada umumnya. Salah satu unsur keputusan dan perizinan sebagaimana disebutkan di atas adalah prosedur dan persyaratan.

³⁶ Sifat-sifat keputusan ini dapat dibaca lebih lengkap pada Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, op. cit.*, hlm. 157-161.

Secara teoretik, prosedur dan persyaratan untuk keputusan atau perizinan itu merupakan syarat formal keabsahan keputusan atau izin, yang jika tidak terpenuhi akan mengakibatkan keputusan atau izin itu dianggap cacat prasedural dan dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Pada umumnya, prosedur dan persyaratan itu menyangkut hal-hal teknis dan detail yang memungkinkan adanya perbedaan antara keputusan atau izin yang satu dengan lainnya atau antara instansi pemerintah yang satu dengan dengan lainnya, sehingga untuk mengetahui bagaimana prosedur untuk TDU ayau NIB dan apa saja persyaratannya, tentu harus dilihat pada masing-masing aturan yang dikeluarkan oleh institusi perangkat daerah, yang nanti akan disampaikan pada bab berikutnya.

E. Penegakan Hukum Terhadap Pedagang Kaki Lima

Hukum baik yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan atau yang biasa disebut hukum tertulis atau pun hukum yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat atau hukum tidak tertulis merupakan norma-norma yang mengatur kehidupan bersama dan diarahkan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan, di samping untuk kepastian hukum. Agar tercipta ketertiban, kepastian, dan keadilan, norma-norma hukum itu perlu ditegakkan. Menurut Sjachran Basah, penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktek sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in*

concreto dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.³⁷

Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan suatu entitas yang keberadaannya diatur oleh norma-norma hukum, yaitu norma hukum yang dibuat oleh institusi negara atau daerah dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, yang secara umum dapat disebut sebagai norma Hukum Administrasi. Norma-norma hukum yang dibuat untuk mengatur PKL itu tentunya dimaksudkan untuk ketertiban, kepastian hukum, dan keadilan, di samping untuk memberikan perlindungan bagi PKL. Norma-norma hukum itu dibuat untuk diterapkan dalam kenyataan, sehingga ketertiban, kepastian hukum, dan keadilan itu, terwujud. Implementasi norma-norma hukum dalam kenyataan itu antara lain melalui penegakan hukum.

P. Nicolai, sebagaimana dikutip Ridwan, menyebutkan bahwa sarana penegakan Hukum Administrasi itu berisi (1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.³⁸ Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

Ketertiban, kepastian hukum, dan keadilan yang hendak diwujudkan melalui penegakan hukum itu apakah teralisir atau tidak tentunya tergantung pada berbagai

³⁷ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*. Alumni, Bandung, 1999, hlm. 14.

³⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, *op. cit.*, hlm. 296.

faktor. Menurut Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu:³⁹

- (1) Faktor hukumnya sendiri;
- (2) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
- (3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- (4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- (5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Pengaturan tentang PKL melalui peraturan perundang-undangan, dan sesuai dengan keberadaannya yang umumnya di suatu daerah tertentu, diatur dan ditata oleh Pemerintah Daerah melalui peraturan perundang-undangan tingkat daerah dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan tingkat pusat, penegakan hukumnya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah melalui perangkatnya. Dengan kata lain, pengawasan dan penerapan sanksi terhadap PKL itu dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah yang dilaksanakan oleh perangkatnya.

Berdasarkan Hukum Administrasi, ada beberapa beberapa jenis sanksi yang dapat diterapkan dalam rangka penegakan hukum tersebut, yaitu sebagai berikut:⁴⁰

- a. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*)
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya)
- c. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)
- d. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).

Menurut definisi dari J.J. Oosternbrink, sanksi dalam Hukum Administrasi ini diterapkan ketika warga negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan

³⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Memengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983, hlm. 4-5.

⁴⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, op. cit.*, hlm. 303.

hukum administrasi, maka pihak lawan {yaitu pemerintah} dapat mengenakan sanksi tanpa perantaraan hakim adalah penerapannya tanpa melalui proses peradilan. Perkataan ‘tanpa perantaraan hakim’ tersebut dalam arti bahwa penerapan sanksi administrasi itu *pada dasarnya (in beginsel)* tanpa perantaraan hakim, namun dalam beberapa hal ada pula sanksi administrasi yang harus melalui proses peradilan.⁴¹

Sanksi-sanksi yang dikenal dalam Hukum Administrasi tersebut, dikategorikan dalam pengertian sanksi secara teoretik, artinya bagaimanakah penerapannya terhadap penegakan PKL, kiranya akan diketahui melalui penelitian empiris atau penelitian di lapangan, termasuk apakah dalam kenyataannya diterapkan secara langsung oleh Pemerintah Daerah melalui perangkatnya ataukah melalui proses peradilan.

Perangkat Pemerintah Daerah yang bertugas melaksanakan penegakan hukum itu berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong (Satpol PP). Di dalam Pasal 1 angka 1 PP ini, Satpol PP adalah perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat. Tugas dari Satpol PP disebutkan dalam Pasal 5 yaitu: a) menegakkan Perda dan Perkada; b) menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman; dan c) menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Adapun fungsi Satpol PP secara rinci ditentukan dalam Pasal 6 PP No. 16 Tahun 2018 yaitu sebagai berikut:

- a. Penyusunan program penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;

⁴¹ Dikutip dari Ridwan, *ibid.*, hlm. 299.

- b. Pelaksanaan kebijakan penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
- c. Pelaksanaan koordinasi penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat dengan instansi terkait;
- d. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum atas pelaksanaan Perda dan Perkada; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain berdasarkan tugas yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 7 PP No. 16 Tahun 2018 bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Satpol PP memiliki wewenang yang meliputi:

- a. Melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
- b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada; dan
- d. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.

Dalam pelaksanaannya di masing-masing daerah, fungsi, tugas, dan kewenangan Satpol PP itu kemudian diatur lebih khusus dengan Peraturan Daerah dan lebih terperinci lagi diatur dengan Peraturan Kepala Daerah.

F. Pedagang Kaki Lima dalam Perspektif Islam

Islam yang dibawa nabi Muhammad saw merupakan agama yang diyakini sebagai agama sempurna, lengkap, dan mengatur semua dimensi kehidupan manusia sepanjang zaman, sebagaimana disebutkan dalam al-Quran berikut ini:

الْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ وَأَتَمَمْتُ عَلَيْكُمْ نِعْمَتِي وَرَضِيْتُ لَكُمُ الْإِسْلَامَ دِينًا

Pada hari ini telah Kusempurnakan untuk kamu agamamu, dan telah Ku-cukupkan kepadamu nikmat-Ku, dan telah Ku-ridhai Islam itu jadi agama bagimu QS:5:3.

Walaupun Islam itu merupakan agama yang sempurna dan lengkap, namun bukan berarti Islam mengatur secara rinci dan detail tentang berbagai aspek kehidupan manusia. Pada umumnya, Islam hanya memberikan pedoman umum terutama terhadap hal-hal yang terkait dengan dinamika perkembangan kemasyarakatan. Oleh karena itu, persoalan PKL tentu tidak akan ditemukan ketentuannya dalam al-Quran maupun hadis-hadis nabi, karena ini merupakan hal baru dan hasil dari perkembangan sejarah dalam kehidupan umat manusia.

Substansi dari kegiatan PKL adalah perdagangan untuk mendapatkan penghasilan bagi orang-orang yang menjalankannya. Atas dasar itu, ada beberapa ayat al-Quran dan hadis-hadis nabi yang terkait dengan kegiatan memperoleh penghasilan, yang antara lain melalui kegiatan perdagangan. Berikut ini dikemukakan beberapa ayat al-Quran dan hadis yang terkait dengan kegiatan usaha untuk memperoleh penghasilan.

وَلَقَدْ مَكَّنَّاكُمْ فِي الْأَرْضِ وَجَعَلْنَا لَكُمْ فِيهَا مَعَايِشَ قَلِيلًا مَّا تَشْكُرُونَ

Sesungguhnya Kami telah menempatkan kamu sekalian di muka bumi dan Kami adakan bagimu di muka bumi (sumber) penghidupan. Amat sedikitlah kamu bersyukur (QS:7:10)

وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ

Dan carilah pada apa yang telah dianugerahkan Allah kepadamu (kebahagiaan) negeri akhirat, dan janganlah kamu melupakan bahagianmu dari (kenikmatan) duniawi dan berbuat baiklah (kepada orang lain) sebagaimana Allah telah berbuat baik, kepadamu, dan janganlah kamu berbuat kerusakan di (muka) bumi. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berbuat kerusakan (QS:28:77)

فَإِذَا قُضِيَتِ الصَّلَاةُ فَانْتَشِرُوا فِي الْأَرْضِ وَابْتَغُوا مِنْ فَضْلِ اللَّهِ وَاذْكُرُوا اللَّهَ كَثِيرًا لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ

Apabila telah ditunaikan shalat, maka bertebaranlah kamu di muka bumi; dan carilah karunia Allah dan ingatlah Allah banyak-banyak supaya kamu beruntung (QS:62:10)

ما أكل أحدٌ طعاماً قط خيراً من أن يأكل من عمل يده، وإن نبي الله داود عليه السلام كان يأكل من عمل يده.

Tidaklah ada seorang pun yang makan itu lebih baik daripada ia memakan hasil dari pekerjaan tangannya. Sesungguhnya nabi Daud a.s. makan dari hasil kerja tangannya.

طَلَبُ الْحَلَالِ وَاجِبٌ عَلَى كُلِّ مُسْلِمٍ

Mencari rizki yang halal adalah wajib bagi setiap muslim

طَلَبُ الْحَلَالِ فَرِيضَةٌ بَعْدَ الْفَرِيضَةِ

Mencari rizki yang halal adalah kewajiban setelah kewajiban lainnya.

اعْمَلْ لِدُنْيَاكَ كَأَنَّكَ تَعِيشُ أَبَدًا , وَاعْمَلْ لِآخِرَتِكَ كَأَنَّكَ تَمُوتُ غَدًا

Bekerjalah untuk duniamu seakan-akan engkau akan hidup abadi, dan beramalalah untuk akhiratmu seakan-akan engkau akan mati esok hari.

أَفْضَلُ الْكَسْبِ بَيْعٌ مَبْرُورٌ وَعَمَلٌ الرَّجُلِ بِيَدِهِ

Pekerjaan yang paling utama adalah jual beli yang baik dan pekerjaan seseorang dengan tangannya.

Berdasarkan beberapa ayat al-Quran dan hadis-hadis nabi tersebut tampak bahwa menjalankan kegiatan usaha dalam rangka mendapatkan penghasilan yang halal itu sangat dianjurkan dan sebagai kegiatan terpuji dalam perspektif Islam. Nabi Muhammad sendiri menjalankan kegiatan perdagangan, terutama sebelum diangkat sebagai nabi dan rasul, yaitu membantu usaha pamannya Abu Thalib. Nabi Muhammad dan Abu Thalib sebagai orang Quraisy tampaknya mengikuti kebiasaan orang-orang Quraisy pada umumnya yaitu melakukan perjalanan dagang di musim panas dengan pergi ke wilayah Syam dan pada musim dingin ke wilayah Yaman, sebagaimana diabadikan dalam al-Quran surat Quraisy (QS:106). Usaha perdagangan yang dilakukan Nabi Muhammad dan Abu Thalib tampak seperti PKL yaitu memanfaatkan tempat

umum dan tidak menetap secara permanen, musim panas berdagang di wilayah Syam atau Arabia Utara dan musim dingin di wilayah Yaman atau Arabia selatan.

Kegiatan perdagangan melalui PKL merupakan sarana untuk mendapatkan penghasilan. Sebagai suatu sarana untuk mendapatkan penghasilan, maka model atau bentuk dan bagaimana PKL itu dijalankan, diserahkan pada masing-masing orang untuk mengembangkannya sesuai dengan tempat dan tradisinya masing-masing. Dalam hal ini, ajaran Islam hanya menetapkan kaidah bahwa kegiatan usaha PKL itu dilaksanakan secara benar dalam arti tidak boleh ada riba, menjual barang yang halal, dan transaksi yang didasarkan pada kerelaan masing-masing pihak.

Mohammad Syawaludin menyebutkan bahwa dalam konteks etos Islam dan PKL, kewajiban-kewajiban seorang muslim dalam melakukan pekerjaan adalah sebagai berikut:⁴²

- a. Mengetahui hal-hal yang diperlukan dan dibutuhkan oleh pekerjaan. Menyiapkan segala sesuatu yang diperlukan dalam menjalankan pekerjaan agar dapat dengan maksimal mencari rezeki adalah hal yang dilakukan oleh para pedagang kaki lima. Berusaha semaksimal mungkin merupakan sebuah acuan untuk menjadi lebih baik.
- b. Ikhlas adalah selalu berusaha menghidupkan lentera Ilahi didalam dada dengan niat karena Allah SWT, dan berserah diri kepadaNya serta selalu mensyukuri nikmat yang telah diberikan Allah SWT. Ikhlas dalam suatu menjalankan pekerjaan maksudnya yaitu dengan di tandai semangat juang yang tinggi dan tidak pernah menunggalkan Allah dalam setiap pekerjaannya.
- c. Menunaikan janji di antara hak pekerjaan. Janji merupakan hal yang harus ditunaikan; "*al wa'du dainun*" yang artinya janji adalah hutang dan salah satu hak seorang muslim kepada muslim lainnya adalah menepati janji.
- d. Pekerjaan yang halal, di dalam Islam tidak ada perbedaan dalam pekerjaan yang paling baik atau tidak, dimata Allah SWT. Semua pekerjaan adalah baik sepanjang tidak bertentangan dalam syariat Islam. Pekerjaan yang paling baik adalah pekerjaan yang halal. Selain itu Islam juga tidak pernah memberikan batasan kepada umatnya untuk berusaha dan mendapatkan usaha yang baik dan

⁴² Disarikan dari Mohammad Syawaludin, *op. cit.*, hlm. 93-94.

dikehendaknya. Islam juga memberikan kebebasan yang seluas-luasnya dalam perlombaan mencari usaha yang halal dan direstui Allah SWT.

Islam sebagai agama terakhir itu memiliki sifat universal, dalam arti tidak hanya ditujukan pada umat tertentu dan tidak hanya berlaku untuk waktu tertentu. Oleh karena itu, nilai ajarannya dapat dijadikan pedoman, termasuk dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tentang PKL.



BAB III

ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SLEMAN DALAM PENATAAN DAN PENEGAKAN HUKUM PEDAGANG KAKI LIMA

A. Deskripsi Umum Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman

Deskripsi tentang Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman yang dikemukakan dalam sub bab ini mengacu pada website atau situs resmi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman: www.slemankab.go.id. Berdasarkan situs ini, diketahui bahwa secara geografis Kabupaten Sleman terletak diantara 110° 33' 00" dan 110° 13' 00" Bujur Timur, 7° 34' 51" dan 7° 47' 30" Lintang Selatan. Wilayah Kabupaten Sleman sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, Provinsi Jawa Tengah, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kulon Progo, Provinsi DIY dan Kabupaten Magelang, Provinsi Jawa Tengah dan sebelah selatan berbatasan dengan Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul, Provinsi D.I.Yogyakarta.

Luas Wilayah Kabupaten Sleman adalah 57.482 Ha atau 574,82 Km² atau sekitar 18% dari luas Propinsi Daerah Istimewa Jogjakarta 3.185,80 Km², dengan jarak terjauh Utara – Selatan 32 Km, Timur – Barat 35 Km. Secara administratif terdiri 17 wilayah Kecamatan, 86 Desa, dan 1.212 Dusun.

Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Sleman

No	Kecamatan	Banyaknya		Luas (Ha)	Jml Penduduk (jiwa)	Kepadatan (Km ²)
		Desa	Dusun			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	Moyudan	4	65	2.762	33.595	1,216

2	Godean	7	57	2.684	57.245	2,133
3	Minggir	5	68	2.727	34.562	1,267
4	Gamping	5	59	2.925	65.789	2,249
5	Seyegan	5	67	2.663	42.151	1,583
6	Sleman	5	83	3.132	55.549	1,774
7	Ngaglik	6	87	3.852	65.927	1,712
8	Mlati	5	74	2.852	67.037	2,351
9	Tempel	8	98	3.249	46.386	1,428
10	Turi	4	54	4.309	32.544	0,755
11	Prambanan	6	68	4.135	44.003	1,064
12	Kalasan	4	80	3.584	54.621	1,524
13	Berbah	4	58	2.299	40.226	1,750
14	Ngemplak	5	82	3.571	44.382	1,243
15	Pakem	5	61	4.384	30.713	0,701
16	Depok	3	58	3.555	109.092	3,069
17	Cangkringan	5	73	4.799	26.354	0,549
	Jumlah	86	1.212	57.482	850.176	1,479

Secara institusional, pemerintahan Kabupaten Sleman saat ini berlaku Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman. Berdasarkan Perda No. 1 Tahun 2020 ini, kelembagaan pemerintahan Daerah Kabupaten Sleman adalah sebagai berikut:

1.	Sekretariat Daerah
2.	Sekretariat DPRD
3.	Inspektorat Kabupaten
4.	Dinas Pendidikan
5.	Dinas Kesehatan
6.	Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, Kawasan Permukiman
7.	Dinas Pertanahan dan Tata Ruang (Kundha Niti Mandala Sarta Tata Sasana)
8.	Satuan Polisi Pamong Praja

9.	Dinas Sosial
10.	Dinas Tenaga Kerja
11.	Dinas Pemuda dan Olahraga
12.	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
13.	Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan
14.	Dinas Lingkungan Hidup
15.	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
16.	Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
17.	Dinas Perhubungan
18.	Dinas Komunikasi dan Informatika
19.	Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
20.	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu
21.	Dinas Kebudayaan (Kundha Kabudayan)
22.	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan
23.	Dinas Pariwisata
24.	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
25.	Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan
26.	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
27.	Badan Keuangan dan Aset Daerah
28.	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik
29.	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
30.	Kapanewon Gamping
31.	Kapanewon Godean
32.	Kapanewon Moyudan
33.	Kapanewon Minggir
34.	Kapanewon Seyegan
35.	Kapanewon Mlati
36.	Kapanewon Depok

37.	Kapanewon Berbah
38.	Kapanewon Prambanan
39.	Kapanewon Kalasan
40.	Kapanewon Ngemplak
41.	Kapanewon Ngalik
42.	Kapanewon Sleman
43.	Kapanewon Tempel
44.	Kapanewon Turi
45.	Kapanewon Pakem
46.	Kapanewon Cangkringan

Instansi pemerintah yang diberi kewenangan untuk pengaturan, penataan, pembinaan, dan pengawasan terhadap PKL di Kabupaten Sleman saat ini adalah Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag), sesuai dengan Perda No. 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman, sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Perda No. 11 Tahun 2016.

B. Pengolaan dan Pengaturan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sleman

Pengelolaan dan pengaturan PKL di Kabupaten Sleman sampai saat ini masih mendasarkan pada Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 tentang PKL dan Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL. Kedua peraturan perundang-undangan ini memang belum pernah diubah ataupun diganti, sehingga secara yuridis formal masih berlaku dan memiliki kekuatan mengikat, meskipun tampaknya sudah harus diubah dan disesuaikan dengan perkembangan baik terkait dengan organ pemerintahan maupun perkembangan PKL.

Berdasarkan Pasal 2 Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 ditentukan tentang kebijakan lokasi PKL sebagai berikut:

- a. PKL dapat melakukan kegiatan usahanya pada lokasi tertentu yang ditetapkan oleh Bupati.
- b. Penetapan lokasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempertimbangkan kepentingan umum, sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, ekonomi, keamanan, dan ketertiban.
- c. Bupati dalam menetapkan lokasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat melibatkan paguyuban PKL dan atau masyarakat di sekitar lokasi PKL.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Perbup No. 23 Tahun 2012, penetapan lokasi itu mempertimbangkan hal-hal berikut:

- i. Lokasi tidak mengganggu kepentingan umum;
- ii. Tidak berada di sekitar bangunan kantor pemerintahan, makam pahlawan, monumen, objek wisata, serta tempat peribadatan;
- iii. Jarak dari persimpangan jalan, lingkungan instalasi gardu induk Perusahaan Listrik Negara, stasiun pengisian bahan bakar *bulk Liquid Petroleum Gas*, dan stasiun pengisian bahan bakar umum, paling sedikit 50 m (lima puluh meter).

Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perda No. 11 Tahun 2004 tersebut dan dengan mendasarkan pertimbangan Pasal 2 ayat (2) Perbup No. 23 Tahun 2012, Bupati Sleman menerbitkan Keputusan Bupati No. 261/Kep.KDH//A/2012 tentang Lokasi Pedagang Kaki Lima. Dalam Keputusan Bupati ini lokasi PKL di Kabupaten Sleman itu ditentukan sebagai berikut:

- a) Ruas jalan Mulungan Pangukan, dengan batas bawah jembatan Bangkrung ke timur (Sta. 500 sampai Sta. 600) di rung milik jalan sebelah selatan jalan.

- b) Ruas jalan KRT. Pringgodiningrat, dengan batas jembatan Pangukan sampai tuju simpang tiga Pangukan (Sta. 1.700 sampai Sta. 2.400) di rung milik jalan sebelah selatan jalan.

Setiap warga masyarakat yang akan melakukan kegiatan usaha PKL harus mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin, sesuai dengan lokasi yang telah ditentukan tersebut. Jika kegiatan usaha PKL itu di luar lokasi yang ditetapkan, akan dikenakan tindakan penertiban, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 Perda No. 11 Tahun 2004; “Kegiatan usaha PKL yang dilakukan di luar lokasi yang telah ditetapkan akan dikenakan penertiban oleh Pemerintah Kabupaten”. Selanjutnya, secara operasional disebutkan dalam Pasal 3 Perbup No. 23 Tahun 2012; “Kegiatan PKL yang dilakukan pada lokasi selain yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) dilakukan penertiban oleh Satuan Polisi Pamong Praja bersama instansi terkait”.

Setelah seseorang yang melakukan kegiatan usaha PKL itu memperoleh izin lokasi, selanjutnya di dalam Perda No. 11 Tahun 2004 tersebut disebutkan tentang hak, kewajiban, dan larangannya, yang ditentukan dalam Pasal 9, 10. dan 11 yang berbunyi sebagai berikut:

Setiap PKL berhak:

- a. melakukan kegiatan usaha di lokasi yang telah diizinkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- b. mendapatkan pembinaan, supervisi, dan pendampingan dalam mengembangkan usahanya.

Setiap PKL wajib:

- a. mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. mematuhi jam buka dan jam tutup kegiatan usaha yang ditetapkan oleh Bupati;
- c. mengemas dan memindahkan peralatan dagangannya dan tempat usaha setelah selesai menjalankan usahanya;

- d. menyediakan peralatan penjualan yang mendukung terjaminnya kebersihan, keindahan, dan keamanan lingkungan.

Setiap PKL dilarang:

- a. membuat bangunan tempat usaha yang bersifat permanen;
- b. menggunakan lahan melebihi ketentuan yang diizinkan;
- c. melakukan kegiatan usaha dengan cara merusak dan atau mengubah bentuk trotoar, fasilitas umum, dan atau bangunan sekitarnya;
- d. melakukan kegiatan usaha yang dilarang oleh peraturan-perundangan yang berlaku; dan
- e. menggunakan badan jalan untuk tempat usaha.

Berdasarkan wawancara dengan pejabat Disperindag Kabupaten Sleman, dikemukakan bahwa lokasi PKL di Kabupaten Sleman berada di sekitar pasar yang sudah ditetapkan menurut SK Bupati yaitu di Pangukan, Deggung, Bangkrung. Pada setiap lokasi PKL ada paguyuban yang selalu rutin dilakukan pembinaan dan penataan. Disperindag mengelola PKL yang sudah ada izin, sedangkan Satpol PP menangani PKL yang belum ada izin atau yang melanggar izin. PKL dianggap melanggar peraturan apabila melanggar ketentuan berjualan, tidak aktif, dan menyalahi keluasan/melebihi lapak yang telah ditentukan. Apabila terjadi pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku, maka dilakukan peringatan secara lisan. Jika masih berlanjut atau tidak memerhatikan peringatan, maka mendapat surat peringatan sampai 3 kali dalam jeda satu minggu untuk setiap surat peringatan.⁴³

Lebih lanjut dikemukakan bahwa, sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati, setiap orang yang akan melakukan kegiatan usaha PKL itu harus mendapatkan izin PKL. Dikatakan bahwa seseorang yang akan melakukan usaha PKL harus mengajukan permohonan ke Disperindag dengan menyebutkan antara

⁴³ Wawancara dengan Bapak Raminto S.E., M.Si. dan Mas Aji Sadewo S.Ak. di Disperindag, 25 Agustus 2022.

lain jenis dagangannya apa, untuk kepentingan siapa, dan lain-lain. Pemohon izin itu harus melampirkan fotocopy KTP dan diutamakan warga Sleman. Kepada yang bersangkutan ada ujicoba selama satu bulan untuk menjalankan PKL. Dalam surat izin permohonan PKL tersebut ada tiga lembar, yang berwarna putih untuk dilampirkan, warna biru untuk arsip Disperindag, warna merah untuk UPT.

Menurut Disperindag kewenangan pemerintah daerah dalam menangani PKL di Kab. Sleman sudah sesuai dengan norma hukum yang berlaku, tetapi masih banyak lokasi PKL yang tidak tersentuh oleh Disperindag karena kewenangan terbatas oleh SK. dan lokasi yang tidak tersentuh oleh Disperindag maka menjadi kewenangan Satpol PP. Salah satu contoh lokasi PKL yang telah disediakan ada pada selter foodcourt denggung, yang mana tempat ini disediakan bagi PKL yang dulu berjualan di lapangan Denggung dan membuat kawasan lapangan Denggung menjadi kumuh. Ada sekitar 90-an pedagang masuk selter pada awalnya, saat ini hanya tersisa 68 pedagang. Pada selter ini ada 2 *shift* yang dikarenakan terbatasnya tempat. Shift Pagi pada pukul 04.00 WIB hingga pukul 16.00 WIB, sedangkan *shift* malam pada pukul 16.00 WIB hingga pukul 04.00 WIB.

Berdasarkan uraian tersebut tampak bahwa pengelolaan dan pengaturan PKL di Kabupaten Sleman terkendala antara lain oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dan keputusan. Perda No. 11 Tahun 2004, yang diberlakukan pada tanggal 22 Juni 2004, dan Perbup No. 23 Tahun 2012, yang dikeluarkan pada tanggal 18 juni 2012, serta Keputusan Bupati No. 261/Kep.KDH//A/2012, yang diterbitkan pada tanggal 18 juni 2012, sudah tidak memadai dan tidak sesuai dengan perkembangan PKL di Kabupaten Sleman.

Selain hal tersebut, organ pemerintah daerah yang diberi tugas dan wewenang mengelola, menata, dan melakukan pengawasan terhadap PKL yang disebutkan Peraturan Bupati adalah Dinas Pasar Kabupaten Sleman, sementara saat ini dinas tersebut telah ditiadakan, dan selanjutnya dilaksanakan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Secara normatif, khususnya berdasarkan doktrin Hukum Administrasi, hal ini sesungguhnya dapat menimbulkan permasalahan hukum.

Telah disebutkan bahwa Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 tentang PKL dan Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL secara yuridis formal masih berlaku dan memiliki kekuatan mengikat, dan berdasarkan peraturan ini organ pemerintahan (*bestuursorgaan*) yang diberi kewenangan mengelola dan menata PKL adalah Dinas Pasar Kabupaten Sleman, sementara dalam pelaksanaannya saat ini dilakukan oleh Disperindag. Berdasarkan Perda No. 11 Tahun 2004 dan Perbup No. 23 Tahun 2012 organ pemerintahan yang berwenang mengelola dan menata PKL bukanlah Disperindag, tetapi Dinas Pasar, sehingga izin yang diterbitkan dan pengawasan yang dilakukan oleh Disperindag terhadap PKL sebenarnya dapat dikualifikasi tidak memiliki keabsahan.

Meskipun demikian, sehubungan dengan telah diterbitkannya Perda No. 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman, sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Perda No. 11 Tahun 2016, dimana Dinas Pasar ditiadakan dan diganti dengan Disperindag, sehingga kewenangan mengelola dan menata PKL yang dilaksanakan oleh Disperindag tersebut mengacu pada asas preferensi "*Lex posterior derogat legi priori*" (peraturan yang baru mengesampingkan peraturan lama). Dengan

demikian, berdasarkan asas preferensi ini pengelolaan dan penataan PKL oleh Dispreindag tersebut dapat dikualifikasi memiliki keabsahan (*rechtmatigheid*).

C. Kewenangan Pemerintah Daerah tentang Pedagang Kaki Lima

PKL di Kabupaten Sleman sebagaimana PKL pada umumnya, yaitu dalam melakukan kegiatan usahanya menggunakan fasilitas umum atau jalan umum, sehingga keberadaannya tidak terlepas dengan institusi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman. PKL harus mematuhi kebijakan, pengaturan, penataan, dan penegakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman. Di sisi lain, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam membuat kebijakan dan melakukan pengaturan, penataan, dan penegakan hukum itu harus berdasarkan kewenangan.

Sesuai dengan keberadaan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, sebagai institusi pemerintahan tingkat Kabupaten atau Daerah Tingkat II, kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam membuat kebijakan dan melakukan pengaturan, penataan, dan penegakan hukum itu sumber kewenangan yang paling utama adalah dari Peraturan Daerah Kabupaten, yaitu Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 tentang PKL. Dalam Pasal 4 Perda ini ditentukan; “*Pemerintah Kabupaten dengan mempertimbangkan kemampuan dan dana secara bertahap akan melakukan penataan PKL dalam bentuk pembangunan tempat usaha informal*”. Selanjutnya ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa “*PKL dapat melakukan kegiatan usahanya pada lokasi tertentu yang ditetapkan oleh Bupati*” dan Pasal 6 ayat (1) yang berbunyi, “*Setiap PKL yang melakukan kegiatan usaha wajib memiliki izin lokasi PKL*”. Atas dasar Perda ini Bupati Sleman diberi kewenangan untuk membuat Perbup yaitu

Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL, yang ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004; “*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara memperoleh izin diatur oleh Bupati*”.

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Sleman, Bapak Anton Sujarwa, SH., M.Si, bahwa sampai saat ini peraturan yang diberlakukan terhadap PKL di Kabupaten Sleman masih menggunakan Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 tentang PKL dan Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL. Oleh karena itu, istilah-istilah yang digunakan dalam kaitannya dengan pengaturan, penataan, dan pelaksanaan PKL belum mengacu pada peraturan terbaru sebagaimana yang disebutkan dalam PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, seperti Nomor Induk Berusaha (NIB), Sertifikat Standar, dan NIB Izin.⁴⁴

Meskipun sumber utama kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman itu Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004, namun dalam pembuatan Peraturan Bupati dan pelaksanaannya yang terkait dengan PKL harus pula memerhatikan peraturan perundang-undangan lain. Hal ini karena masalah PKL ini terkait pula dengan bidang-bidang lainnya seperti tata ruang, lingkungan, bidang lalu lintas, tata kota, ketertiban, dan sebagainya.

Berdasarkan teori yang telah dikemukakan dalam BAB II, kewenangan Bupati Sleman untuk membuat kebijakan tentang PKL dan melakukan pengaturan, penataan, dan penegakan hukum terhadap PKL merupakan kewenangan atribusi yaitu

⁴⁴ Wawancara dengan Bapak Anton Sujarwo, SH., M.Si, di Sleman, 4 Agustus 2022.

kewenangan yang diperoleh dari undang-undang, yang dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah disebut Peraturan Daerah.

Berdasarkan beberapa pasal dari Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 di atas, memang tidak disebutkan secara jelas dan tegas tentang pemberian kewenangan kepada Bupati untuk membuat kebijakan tentang PKL dan melakukan pengaturan, penataan, dan penegakan hukum terhadap PKL. Dengan kata lain, dalam Perda tersebut tidak menggunakan redaksi misalnya “Bupati Sleman diberi kewenangan membuat kebijakan tentang PKL”, “Bupati Sleman berwenang melakukan penataan dan pengaturan PKL”, atau “Bupati Sleman berwenang melakukan penegakan hukum terhadap PKL”. Meskipun demikian, beberapa pasal dalam Perda tersebut secara tersirat telah memuat pemberian kewenangan kepada Bupati Sleman atau Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

Redaksi Pasal 4 Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 yang berbunyi, *“Pemerintah Kabupaten dengan mempertimbangkan kemampuan dan dana secara bertahap akan melakukan penataan PKL...”*, menyiratkan adanya kebijakan yang perlu dilakukan terhadap PKL. Redaksi Pasal 2 ayat (1) bahwa *“PKL dapat melakukan kegiatan usahanya pada lokasi tertentu yang ditetapkan oleh Bupati”* dan Pasal 6 ayat (1) yang berbunyi, *“Setiap PKL yang melakukan kegiatan usaha wajib memiliki izin lokasi PKL”*. menyiratkan tentang kewenangan pengaturan, penataan, dan penegakan hukum.

Kegiatan usaha yang dilakukan PKL harus sesuai dengan lokasi yang ditetapkan Bupati. Penetapan lokasi PKL ini menggunakan instrumen hukum keputusan, yaitu Keputusan Bupati Sleman No. 261/Kep.KDH//A/2012 tentang Lokasi

Pedagang Kaki Lima. Keputusan ini diterbitkan atas dasar Pasal 2 Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL, dan Perbup ini diterbitkan atas perintah Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004. Dengan demikian, tampak jelas bahwa dalam hal ini menunjukkan tentang adanya kewenangan Bupati untuk melakukan pengaturan dan penataan dengan menggunakan mekanisme perizinan.

Adapun kewenangan penegakan hukum, yang tidak ditentukan secara tegas dalam Perda, namun sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya bahwa pemberian kewenangan kepada pemerintah untuk membuat dan menetapkan norma hukum pemerintahan, diberikan pula kewenangan penegakannya. Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman membuat Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 bersama-sama dengan DPRD, dan kepada Bupati Sleman diberikan kewenangan untuk membuat Peraturan Bupati dalam rangka melaksanakan Perda ini.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 dan Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 yang di dalamnya memuat ketentuan-ketentuan atau norma-norma hukum itu tentu saja untuk dilaksanakan atau diterapkan terhadap PKL, termasuk penegakannya yaitu pengawasan dan penerapan sanksi.

Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman untuk melaksanakan Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 dan Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 tidak dijalankan langsung oleh Bupati, tetapi oleh perangkatnya yaitu Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman beserta perangkat lain yang terkait. Dalam Pasal 17 Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 ditentukan; (1) Pelaksanaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian kegiatan usaha PKL dilakukan oleh instansi teknis yang ditetapkan oleh Bupati; (2) Pelaksanaan

pembinaan, pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha PKL dilakukan dengan mengikutsertakan instansi teknis terkait. Kemudian dalam Pasal 20 Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 ditentukan; (1) Pembinaan, pengawasan, dan pengendalian kegiatan usaha PKL dilakukan oleh Dinas; (2) Pembinaan, pengawasan, dan pengendalian dilakukan bersama instansi terkait. Dinas dimaksud sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 Perbup adalah Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman.

Sesuai dengan teori yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya bahwa pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh perangkat suatu institusi pemerintahan, dalam hal ini kewenangan Bupati Sleman yang dilaksanakan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman, disebut dengan pelaksanaan mandat. Bupati Sleman berkedudukan selaku pemberi mandat (*mandans*), sedangkan Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman selaku penerima mandat (*mandataris*).

Pelaksanaan mandat oleh Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman tersebut tidak hanya pembinaan, pengawasan, dan pengendalian kegiatan usaha PKL, tetapi juga memberikan izin lokasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 Perbup No. 23 Tahun 2012; “*Izin lokasi PKL diterbitkan oleh Kepala Dinas*” dan juga pengenaan sanksi administratif; “*Sanksi administrasi diberikan oleh Kepala Dinas*” yang ditentukan dalam Pasal 19 ayat (2) Perbup No. 23 Tahun 2012.

Terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 bahwa pembinaan, pengawasan, dan pengendalian dilakukan bersama

instansi terkait, terutama dalam penerapan sanksi yang berupa paksaan pemerintahan, instansi terkait dimaksud adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP).

D. Perizinan Pedagang Kaki Lima Kabupaten Sleman

Disebutkan lagi bahwa PKL itu melakukan kegiatan usahanya dengan menggunakan fasilitas umum atau jalan umum, yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan menatanya. Oleh karena itu, siapapun yang akan melakukan kegiatan usaha PKL harus mendapatkan izin dari pemerintah setempat. Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Perda Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 tentang PKL, setiap PKL yang akan melakukan kegiatan usaha wajib memiliki izin lokasi PKL. Pengertian izin lokasi PKL disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Perda No. 11 Tahun 2004 dan Pasal 1 angka 7 Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL yaitu izin yang wajib dimiliki oleh PKL untuk menjalankan kegiatan usahanya pada jam dan lokasi tertentu.

Telah disebutkan pada bab II bahwa salah satu unsur perizinan itu ialah adanya prosedur dan persyaratan tertentu. Izin PKL di Kabupaten Sleman juga memiliki prosedur dan persyaratan yang diatur dalam Perda No. 11 Tahun 2004 dan diperinci lagi dalam Perbup Sleman No. 23 Tahun 2012.

Prosedur untuk mendapatkan izin bagi PKL di Sleman ditentukan dalam Pasal 7 Perda No. 11 Tahun 2004; "*Permohonan izin lokasi PKL disampaikan secara tertulis kepada Bupati melalui pejabat yang ditunjuk*". Selanjutnya dalam Perbup disebutkan bahwa pejabat yang ditunjuk itu adalah Kepala Dinas Pasar Kabupaten Sleman. Lebih jelas lagi prosedurnya diatur dalam Pasal 17 Perbup, yaitu sebagai berikut:

- (1) Berkas permohonan izin lokasi PKL yang telah lengkap dan benar dilakukan penelitian dan pengkajian oleh Dinas.
- (2) Kepala Dinas berdasarkan hasil penelitian dan pengkajian berkas permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberikan keputusan untuk menerima atau menolak permohonan izin lokasi PKL.
- (3) Keputusan atas permohonan izin lokasi PKL sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan oleh Kepala Dinas paling lama 14 (empat belas) hari sejak berkas permohonan dinyatakan lengkap dan benar.

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 Perbup disebutkan bahwa Izin Lokasi PKL akan diberikan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Kelengkapan dan kebenaran persyaratan administrasi permohonan izin;
- b. Ketersediaan lokasi kegiatan usaha PKL;
- c. Klasifikasi jenis barang dagangan; dan
- d. Kesesuaian dengan rencana tapak lokasi PKL.

Adapun persyaratan untuk mendapatkan izin lokasi PKL itu ditentukan dalam Pasal 8 Perda No. 11 Tahun 2004 yaitu sebagai berikut:

- a. Memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) Kabupaten Sleman atau Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) Kabupaten Sleman;
- b. Membuat surat pernyataan belum memiliki tempat usaha;
- c. Membuat surat pernyataan kesanggupan untuk menjaga keamanan, ketertiban, kebersihan, dan keindahan serta fungsi fasilitas umum;
- d. Membuat surat pernyataan kesanggupan untuk mengembalikan lokasi usaha apabila Pemerintah Daerah akan mempergunakan untuk kepentingan umum yang lebih luas;
- e. Mendapatkan persetujuan dari pemilik atas bangunan yang berbatasan langsung dengan jalan atau fasilitas umum pada lokasi usaha PKL; dan
- f. Mendapatkan persetujuan dari pemilik/pengelola fasilitas umum.

Selanjutnya, persyaratan izin lokasi bagi PKL juga ditentukan dalam Pasal 16 ayat (2) Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 yaitu:

- a. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Kabupaten Sleman atau Surat Keterangan Tinggal Sementara calon PKL yang masih berlaku;
- b. Surat pernyataan belum memiliki tempat usaha bermaterai Rp6000,00 (enam ribu rupiah);
- c. Surat pernyataan kesanggupan untuk menjaga keamanan, ketertiban, kebersihan, dan keindahan serta fungsi fasilitas umum bermaterai Rp6000,00 (enam ribu rupiah);

- d. Surat pernyataan kesanggupan untuk mengembalikan lokasi usaha apabila pemerintah daerah akan mempergunakan untuk kepentingan umum yang lebih luas, tanpa menuntut ganti rugi apapun kepada pemerintah daerah bermaterai Rp6000,00 (enam ribu rupiah); dan
- e. Pas foto terbaru ukuran 4x6 sebanyak 2 (dua) lembar.

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Sleman, Bapak Anton Sujarwa, SH., M.Si, dikatakan bahwa meskipun berdasarkan Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 pejabat yang ditujuk untuk memberikan izin itu adalah Kepala Dinas Pasar Kabupaten Sleman, namun untuk saat ini keberadaan Dinas Pasar Kabupaten Sleman telah ditiadakan dan kemudian diintegrasikan ke dalam Dinas Perindustrian dan Perdagangan, sesuai dengan ketentuan dalam Perda No. 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman, sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Perda No. 11 Tahun 2016.. Oleh karena itu, izin bagi PKL itu sekarang menjadi kewenangan Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kabupaten Sleman.⁴⁵

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bupati Kabupaten Sleman Nomor 55.24 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Disperindag merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan bidang perindustrian dan urusan pemerintahan bidang perdagangan, dan menurut Pasal 4 ayat (1) mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintahan dan tugas pembantuan di bidang perindustrian dan

⁴⁵ Wawancara dengan Bapak Anton Sujarwo, SH., M.Si. di Sleman, 4 Agustus 2022.

bidang perdagangan. Adapun fungsi Disperindag ini ditentukan dalam Pasal 4 ayat (2) sebagai berikut:

- a. Penyusunan rencana kerja Dinas Perindustrian dan Perdagangan;
- b. Perumusan kebijakan teknis urusan pemerintahan bidang perindustrian dan urusan pemerintahan bidang perdagangan;
- c. Pelaksanaan, pelayanan, pembinaan, dan pengendalian urusan pemerintahan bidang perindustrian dan urusan pemerintahan bidang perdagangan;
- d. Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan urusan pemerintahan bidang perindustrian dan urusan pemerintahan bidang perdagangan;
- e. Pelaksanaan kesekretariatan dinas; dan
- f. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai tugas dan fungsinya dan/atau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sehubungan bahwa perizinan PKL itu menjadi kewenangan Disperindag, maka pengawasan terhadap PKL juga menjadi kewenangan Disperindag Kabupaten Sleman, yang serata operasional dilaksanakan oleh Kelompok Substansi Penataan Perdagangan Tradisional. Berdasarkan Pasal 44 huruf e Peraturan Bupati Kabupaten Sleman Nomor 55.24 Tahun 2021 disebutkan bahwa Kelompok Substansi Penataan Perdagangan Tradisional mempunyai fungsi; *“pelayanan dan pengawasan perizinan lokasi pedagang kaki lima”*.

E. Penegakan Hukum terhadap Pedagang Kaki Lima

Keberadaan PKL di Kabupaten Sleman diatur dalam suatu Peraturan Daerah, dan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati. Oleh karena itu, penegakan hukum terhadap PKL ini dilaksanakan oleh perangkat daerah yang dibentuk secara khusus untuk melaksanakan penegakan hukum. Telah disebutkan pada BAB II bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong (Satpol PP) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 40 Tahun 2011 tentang Pedoman

Organisasi dan Tata Kerja Polisi Pamong Praja, perangkat daerah dimaksud adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), yang fungsinya menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.

Tugas, fungsi, dan kewenangan Satpol PP di Kabupaten Sleman didasarkan pada Perda No. 11 Tahun 2004 tentang PKL yang diatur lebih lanjut dengan Perbup No. 67 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Perbup No. 67 Tahun 2016 disebutkan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat. Adapun fungsi Satpol PP Kabupaten Sleman ini ditentukan dalam Pasal 2 ayat (3) sebagai berikut:

- a. Penyusunan rencana kerja Satuan Polisi Pamong Praja;
- b. Perumusan kebijakan teknis urusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum, dan sub urusan kebakaran;
- c. Pelaksanaan, pelayanan, pembinaan, dan pengendalian urusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum, dan sub urusan kebakaran;
- d. Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan urusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum, dan sub urusan kebakaran;
- e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai tugas dan fungsinya dan/atau sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di dalam Perbup No. 67 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja ini Satpol PP dibagi dalam beberapa bidang dan seksi. Di antara bidang dan seksi Satpol PP Kabupaten Sleman ini, yang relevan untuk disebutkan dalam penelitian ini adalah bidang

penegakan peraturan perundang-undangan, seksi pembinaan dan pengawasan, serta seksi penegakan.

Berdasarkan Pasal 18 Perbup No. 67 Tahun 2016 disebutkan bahwa “Bidang Penegakan Peraturan Perundang-undangan melaksanakan tugas membina dan menegakkan peraturan perundang-undangan, pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan pembinaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil.” Adapun fungsi bidang penegakan peraturan perundang-undangan ini ditentukan dalam Pasal 19 yaitu sebagai berikut:

- a. Penyusunan rencana kerja Bidang Penegakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Perumusan kebijakan teknis pelaksanaan dan pembinaan penegakan peraturan perundang-undangan;
- c. Pembinaan dan penegakan pelanggaran peraturan perundang-undangan;
- d. Pengawasan pelanggaran peraturan perundang-undangan;
- e. Pembinaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil; dan
- f. Evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan kerja Bidang Penegakan Peraturan Perundang-undangan.

Seksi Pembinaan dan Pengawasan tugasnya disebutkan dalam Pasal 20 yaitu menyiapkan bahan pembinaan dan pengawasan penegakan peraturan perundang-undangan. Adapun fungsinya disebutkan dalam Pasal 21 yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Penyusunan rencana kerja Seksi Pembinaan dan Pengawasan;
- b. Perumusan kebijakan teknis pembinaan dan pengawasan penegakan peraturan perundang-undangan;
- c. Pembinaan dan pengawasan pelanggar peraturan perundang-undangan;
- d. Pembinaan dan pengembangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil;
- e. Pengoordinasian pengawasan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan organisasi perangkat daerah; dan
- f. Evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan kerja Seksi Pembinaan dan Pengawasan.

Seksi Penegakan tugasnya ditentukan dalam Pasal 22 yaitu menyiapkan bahan pelaksanaan penyelidikan, penyidikan dan penegakan peraturan perundang-undangan.

Adapun fungsinya disebutkan dalam Pasal 23 yaitu sebagai berikut:

- a. Penyusunan rencana kerja Seksi Penegakan;
- b. Perumusan kebijakan teknis penyelidikan, penyidikan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- c. Penyelidikan dugaan pelanggaran peraturan perundang-undangan;
- d. Penyidikan dugaan pelanggaran peraturan perundang-undangan;
- e. Penyusunan berkas perkara pelanggaran peraturan perundang-undangan;
- f. Pengoordinasian pelaksanaan persidangan perkara pelanggaran peraturan perundang-undangan; dan
- g. Evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan kerja Seksi Penegakan.

Dalam wawancara dengan bapak Sudarmanto, S.H., M.I.P., selaku pejabat di Satpol PP Kabupaten Sleman, dikemukakan bahwa Jumlah Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sleman diperkirakan mencapai seribu, tetapi tidak ada data pasti, karena acapkali ada pula PKL yang hanya berjualan pada waktu-waktu tertentu, dalam arti tidak menetap di lokasi yang ditentukan secara permanen. Pedagang Kaki Lima yang sudah memiliki izin baru ada sekitar 100 PKL yang melakukan aktivitas secara permanen.

Lokasi untuk Pedagang Kaki Lima yang sudah ditunjuk oleh Bupati adalah di Deggung, Jembatan Bangkrong, Pangukan. Sedang di Condong Catur di Kelola oleh PT. dan lokasi di Mrican di kelola oleh Bumdes. Pedagang Kaki Lima yang melakukan pelanggaran maka akan di lakukan pendataan, edukasi, dan peringatan oleh Satpol PP. Satpol PP memberi estimasi waktu tiga kali dalam melakukan peringatan. Apabila terjadi pelanggaran maka akan dilakukan pendekatan, memberi edukasi, evakuasi, dan eksekusi untuk jalan terakhir. Satpol PP selalu melakukan koordinasi dengan Dinas

Perindustrian dan Perdagangan, dan Dinas Perhubungan. Sanksi yang sering diterapkan kepada PKL hingga saat ini adalah evakuasi dan peringatan dari Satpol PP.⁴⁶

Berdasarkan keterangan dari pejabat Satpol PP Kabupaten Sleman tersebut tampak bahwa ketentuan dalam Perda dan Perbup yang mengharuskan bagi setiap orang yang akan melakukan kegiatan usaha PKL untuk memiliki izin, belum terlaksana sebagaimana mestinya, bahkan PKL yang tidak memiliki izin jauh lebih banyak. Sementara berdasarkan Pasal 13 Perda No. 11 Tahun 2004 dan Perbup No. 23 Tahun 2012 sanksi administratif yang diterapkan bagi pelanggar peraturan itu ditujukan terhadap PKL yang memiliki izin, yang sanksinya antara lain berupa pembekuan izin lokasi dan pencabutan izin lokasi.

Berdasarkan norma Hukum Administrasi, terhadap PKL yang tidak memiliki izin tersebut dikategorikan sebagai PKL *illegal* yang sanksi hukumnya berupa paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*). Dalam praktiknya, sebagaimana dikemukakan Kepala Satpol PP tersebut, tindakan yang dilakukan adalah berupa pendekatan dan pemberian edukasi. Paksaan pemerintahan yang berupa evakuasi dilakukan sebagai tahap terakhir, tentunya ketika tahap pendekatan dan pemberian edukasi tersebut tidak diperhatikan atau ditindaklanjuti oleh PKL.

Disebutkan juga oleh pejabat Satpol PP Kabupaten Sleman bahwa Satpol PP berkoordinasi dengan Disperindag. Secara normatif, khususnya dari aspek Hukum Administrasi, langkah koordinasi itu merupakan kemestian, karena sebagaimana telah dikemukakan dalam BAB II bahwa penegakan norma hukum pemerintahan itu terdiri

⁴⁶ Wawancara dengan Bapak Sudarmanto, di Kantor Satpol PP Kab. Sleman, 8 Agustus 2022,

atas pengawasan dan penerapan sanksi. Telah disebutkan bahwa kewenangan pengawasan PKL itu ada pada Disperindag, yaitu oleh Kelompok Substansi Penataan Perdagangan Tradisional, dan penerapan sanksi oleh Satpol PP. Sanksi diterapkan sebagai tindak lanjut dari hasil pengawasan.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam mengimplementasikan kewenangan penataan dan penegakan hukum terhadap PKL adalah dengan membentuk Peraturan Daerah bersama-sama dengan DPRD, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 tentang PKL dan membuat Peraturan Bupati, yaitu Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL. Atas dasar Perda dan Perbup ini ditentukan pejabat yang berwenang memberikan izin, menetapkan lokasi PKL, melakukan penataan, pembinaan, dan penegakan hukum bagi PKL. Pejabat Pemerintah Kabupaten Sleman menjalankan tugas dan kewenangan yang terkait dengan PKL berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Kewenangan penataan dan penegakan hukum terhadap PKL yang dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman telah sesuai dengan norma hukum yang berlaku, yaitu didahului dengan pengawasan dan apabila masih ada pelanggaran dilanjutkan dengan penerapan sanksi.

B. Saran-saran

1. Pengaturan tentang PKL perlu pembaharuan peraturan perundang-undangan, karena Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 tentang PKL dan Peraturan Bupati Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL sudah

tidak memadai lagi untuk pengaturan, penataan, dan penegakan terhadap PKL di Kabupaten Sleman.

2. Penegakan hukum terhadap PKL perlu dilakukan secara komprehensif, dalam arti tidak hanya demi ketertiban dan keindahan kota, tetapi perlu pendekatan budaya, kemanusiaan, dan pertimbangan hajat hidup orang banyak. Karena pada umumnya, pelaku PKL adalah orang-orang yang secara ekonomi memiliki banyak kekurangan dan hanya menggantungkan kehidupannya pada usaha PKL.
3. Guna menghindari penyimpangan-penyimpangan atau pelanggaran norma Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati dalam kegiatan PKL, perlu ditingkatkan tindakan pengawasan secara intensif.

الجمهورية الإسلامية اندونيسية

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agus Susilo, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pedagang Kaki Lima Menempati Bahu Jalan di Kota Bogor*, Tesis, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2011.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978.
- Ari Sulistiyo Budi, *Kajian Lokasi Pedagang Kaki Lima Berdasarkan Preferensi PKL serta Persepsi Masyarakat Sekitar di Kota Pematang*, Tesis, Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, 2006.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- _____, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co., Jakarta, 1992.
- _____, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Bagian Penerbitan Unsika, Karawang, 1993.
- _____, *Hubungan Pusat-Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar “Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah”, Jakarta, 20 Juli 1999.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Bagong Suyato dan Kanarji. *Kemiskinan dan Kesenjangan Sosial: Ketika Pembangunan Tak Berpihak Pada Rakyat Miskin*. Airlangga University Press, Surabaya, 2005.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Irawan Soedjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1986.
- Kartono, et.al., *Pedagang Kaki Lima*, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 1980.
- Mohammad Syawaludin, *Islam dan Kesejahteraan Masyarakat: Siasat Usaha Pedagang Kaki Lima (PKL)*, Rafah Press, Palembang, 2017.
- N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993.

- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006.
- Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1999.
- RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979.
- Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- _____, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*. Alumni, Bandung, 1999.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Memengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983.

Peraturan Perundang-undangan:

- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.
- UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan diubah terakhir dengan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN.
- Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong (Satpol PP).
- PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.
- Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.
- Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.
- Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah No. 16 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Penataan Kawasan Pedagang Kaki Lima Melalui Dana Tugas Pembantuan.
- Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sleman No. 11 Tahun 2004 tentang Pedagang Kaki Lima.
- Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman.

Peraturan Bupati Kabupaten Sleman No. 23 Tahun 2012 tentang Perizinan PKL.

Peraturan Bupati Kabupaten Sleman No. 67 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja.

Website:

<http://www.slemankab.go.id/>, 16 Mei 2022, 19.00

<https://peraturan.bpk.go.id/>, 16 Mei 2022, 19.30

<https://peraturan.go.id/>, 16 Mei 2022, 19.45

<https://www.setneg.go.id/>, 20 Mei 2022, 16.00

Wawancara :

Wawancara dengan Bapak Anton Sujarwo, SH., M.Si. di Sleman, 4 Agustus 2022.

Wawancara dengan Bapak Raminta S.E., M.Si. dan Mas Aji Sadewo S.Ak. di Disperindag, 25 Agustus 2022.

Wawancara dengan Bapak Sudarmanto, SH, M.I.P. di kantor Satpol PP Kab. Sleman, 8 Agustus 2022.



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Jl. Kalisurang km 14,5 Yogyakarta 55584
T. (0274) 7070222
E. fh@uii.ac.id
W. law.uii.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 365/Perpus/20/H/XI/2022

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Joko Santosa, A.Md.**
NIK : **961002136**
Jabatan : **Staf Perpustakaan Referensi Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Selma Nabila Azzahra
No Mahasiswa : 18410026
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENATAAN DAN PENEGAKAN HUKUM TERHADAP
PEDAGANG KAKI LIMA DI KABUPATEN SLEMAN

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.0%**

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 28 November 2022 M
04 Jumadil Awwal 1444 H

Perpustakaan Referensi FH UII



Joko Santosa, A.Md.