

**PERAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA DALAM PENEGAKAN  
PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2006 TENTANG PENATAAN  
PEDAGANG KAKI LIMA DI KABUPATEN MAROS**

***ROLES OF PAMONG PRAJA POLICE UNIT IN IMPLEMENTING THE  
DISTRICT LAW NO. 2 YEAR 2006 CONCERNING HAWKERS IN  
MAROS DISTRICT***

**ZULHAM EFENDI IRFAN**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2012**

**PERAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA DALAM PENEGAKAN  
PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2006 TENTANG PENATAAN  
PEDAGANG KAKI LIMA DI KABUPATEN MAROS**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Perencanaan Pengembangan Wilayah

Disusun dan diajukan oleh

**ZULHAM EFENDI IRFAN**

kepada

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2012**

# TESIS

## PERAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA DALAM PENEGAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2006 TENTANG PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KABUPATEN MAROS

Disusun dan diajukan oleh

**ZULHAM EFENDI IRFAN**

**Nomor Pokok P0204210513**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

pada tanggal 26 Januari 2012

dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Komisi Penasihat,

---

**Prof. T. R. Andi Lolo, Ph.D**

Ketua

Ketua Program Studi  
Perencanaan Pengembangan Wilayah

---

**Dr. Ir. Rolland A. Barkey**

---

**Prof. Dr. Muhadar, SH., MS**

Anggota

Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Hasanuddin

---

**Prof. Dr. Ir. Mursalim**

## **PERNYATAAN KEASLIAN TESIS**

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Zulham Efendi Irfan  
Nomor Mahasiswa : P0204210513  
Program Studi : Perencanaan Pengembangan Wilayah  
Konsentrasi Studi Manajemen Perencanaan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 26 Januari 2012

Yang menyatakan,

**ZULHAM EFENDI IRFAN**

## **PRAKATA**

Segala puji bagi Allah SWT dengan selesainya tesis ini. Shalawat beserta salam ke hadirat Rasulullah SAW.

Ide penulisan tesis ini timbul dari hasil pengamatan penulis terhadap penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Penegakan Perda ini dilakukan untuk mendukung kebijakan pemerintah Kabupaten Maros dalam melakukan proses relokasi terhadap pedagang kaki lima yang berada di sekitar Pasar Sentral Maros. Berdasarkan hal tersebut, penulis ingin menyumbangkan beberapa ide untuk menyempurnakan proses penegakan Perda yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros terhadap pedagang kaki lima.

Penulis menyadari bahwa banyak kendala yang dihadapi dan karena bantuan dari berbagai pihak maka penyusunan tesis ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktunya. Penulis menyampaikan terimakasih kepada seluruh dosen PSKMP Universitas Hasanuddin terutama Prof. T. R. Andi Lolo, Ph.D selaku Ketua Komisi Penasihat dan Prof. Dr. Muhadar, SH., MS selaku anggota Komisi Penasihat atas semua bimbingan, arahan, dan motivasi yang diberikan dalam penulisan tesis ini. Terima kasih pula kepada Tim Komisi Penguji Dr. Muhammad Yunus, MA., Dr. Ir. Djunaedi Muhidong, M. Sc., dan Dr. Suryadi Lambali, MA.yang telah memberikan kritik dan saran demi perbaikan tesis ini.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros, Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Maros, Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Maros, para pedagang kaki lima, teman-teman angkatan VIII BAPPENAS PSKMP UNHAS serta semua pihak yang telah banyak membantu penulis dalam memperoleh data guna menyelesaikan tesis ini.

Kepada kedua orang tua yang ananda cintai Ayahanda Irfan Yunus dan Ibunda Aminah serta kepada kedua mertua Ayahanda Ismail Ibrahim dan Ibunda Rosdiana ucapan terima kasih dari ananda atas bimbingan, kasih sayang, tauladan, serta do'a tulusnya yang selalu menyertai setiap langkah ananda.

Terakhir, terima kasih untuk isteri tercinta Risna Elita dan putra tersayang Muhammad Rais Afa Fikry yang selama ini telah memdoakan dan memberi motivasi dalam menyelesaikan tesis ini.

Makassar, 26 Januari 2012

Zulham Efendi Irfan

## ABSTRAK

**ZULHAM EFENDI IRFAN.** Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penegakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Maros (dibimbing oleh **T.R. Andi Lolo** dan **Muhadar**).

Penelitian ini bertujuan menjelaskan (1) Karakteristik pedagang kaki lima di sekitar Pasar Sentral Maros, (2) Penegakan peraturan daerah yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap pedagang kaki lima, (3) Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan peraturan daerah oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros.

Penelitian dilakukan di kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros dan kawasan Pasar Sentral Maros. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan metode analisis deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Karakteristik pedagang kaki lima di Pasar Sentral Maros pada umumnya memiliki profil yang berbeda, memilih lokasi dekat dengan Pasar Induk dan menyesuaikan aktivitasnya dengan lokasi dan aktivitas utama di Pasar Sentral Maros, (2) Penegakan peraturan daerah terhadap pedagang kaki lima di Pasar Sentral Maros belum maksimal (3) Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan Perda adalah sarana prasarana relokasi yang terbatas, tingkat kepatuhan hukum pedagang kaki lima rendah, keterbatasan sumberdaya manusia pada Satuan Polisi Pamong Praja, dan keterbatasan dana.

**Kata Kunci:** Polisi Pamong Praja, Penegakan Perda, Pedagang Kaki Lima.

## ABSTRACT

**ZULHAM EFENDI IRFAN.** *Roles of Pamong Praja Police Unit in Implementing the District Law No. 2 Year 2006 Concerning Hawkers in Maros District* (supervised by **T.R. Andi Lolo** and **Muhadar**).

The research is intended to analyze (1) the Characteristics of the hawkers at the Pasar Sentral Maros, (2) the Implementation of the district law by Pamong Praja Police Unit towards the hawkers, and (3) Factors affecting the implementation of the district law by Pamong Praja Police Unit of Maros District.

The research was conducted at the Pamong Praja Police Unit of Maros district and Pasar Sentral Maros. The approach used in this research is descriptive qualitative method.

The results indicate that (1) the characteristics of the hawkers at the Pasar Sentral Maros are mostly have different profile, operating close to Pasar Induk and adjust their activity with location and main activity at Pasar Sentral Maros (2) the Implementation of the district law towards hawkers is not yet maximal, (3) Factors affecting the implementation of the district law are insufficient equipments and infrastructures, low law-abiding level of hawkers, restrictiveness human resources at Pamong Praja Police Unit, and limited funds.

**Key words:** Pamong Praja Police, Implementation of the District Law, Hawkers.



## DAFTAR ISI

	halaman
<b>PRAKATA .....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>xiv</b>
<b>I. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	6
<b>II. TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>8</b>
A. Penegakan Hukum.....	8
1. Pengertian penegakan hukum .....	8
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum.....	9
B. Peraturan Daerah (Perda).....	19
1. Pengertian peraturan daerah .....	19
2. Kedudukan Perda dalam perundang-undangan .....	20
3. Asas pembentukan dan asas muatan perundang- undangan.....	22
4. Substansi Perda.....	26
C. Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.....	27

D. Satuan Polisi Pamong Praja.....	32
E. Pedagang Kaki Lima .....	35
1. Pengertian pedagang kaki lima.....	35
2. Karakteristik pedagang kaki lima (PKL) .....	36
3. Karakteristik lokasi aktivitas pedagang kaki lima .....	44
4. Pola pengelolaan aktivitas pedagang kaki lima .....	47
F. Penelitian Terdahulu .....	50
G. Kerangka Konseptual .....	53
H. Defenisi Operasional .....	56
<b>III. METODE PENELITIAN .....</b>	<b>58</b>
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	58
B. Waktu dan Lokasi Penelitian .....	58
C. Jenis dan Sumber Data .....	58
D. Teknik Pengumpulan Data .....	61
E. Teknik Analisis Data.....	63
<b>IV. HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>66</b>
A. Karakteristik Pedagang Kaki Lima (PKL) di Pasar Sentral Maros .....	66
1. Karakteristik profil pedagang kaki lima di Pasar Sentral Maros.....	66
2. Karakteristik lokasi pedagang kaki lima di Pasar Sentral Maros.....	73
3. Karakteristik aktivitas pedagang kaki lima di Pasar Sentral Maros.....	78
B. Gambaran Umum Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros .....	85
C. Penegakan Perda Terhadap Pedagang Kaki Lima Oleh Satuan Polisi Pamong Praja.....	96

D. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Perda Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima.....	125
<b>V. KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>143</b>
A. Kesimpulan .....	143
B. Saran.....	144
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>146</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>149</b>

## DAFTAR TABEL

<b>Nomor</b>		<b>halaman</b>
1.	Asal pedagang kaki lima di Pasar Sentral Maros Tahun 2011	67
2.	Tingkat pendidikan pedagang kaki lima berdasarkan hasil registrasi Tahun 2011	69
3.	Jenis barang dagangan pedagang kaki lima di Pasar Sentral Maros berdasarkan hasil registrasi Tahun 2011	79
4.	Jumlah petugas/pegawai Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros berdasarkan status pegawai dan jenis kelamin Tahun 2011	93
5.	Jumlah petugas/pegawai Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros berdasarkan jenjang pendidikan Tahun 2011	94
6.	Jumlah pegawai negeri sipil Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros berdasarkan tingkat kepangkatan atau golongan Tahun 2011	95
7.	Bentuk pelanggaran dan jenis hukuman pada Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima	116
8.	Jumlah kasus pelanggaran Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima pada Tahun 2011	123
9.	Pendapatan rata-rata per hari pedagang kaki lima sebelum relokasi	131
10.	Pendapatan rata-rata per hari pedagang kaki lima sesudah relokasi	132

## DAFTAR GAMBAR

<b>Nomor</b>		<b>halaman</b>
1.	Pola penyebaran memanjang ( <i>linier</i> )	40
2.	Pola penyebaran mengelompok ( <i>focus agglomeration</i> )	40
3.	Bagan kerangka konseptual penelitian	56
4.	Lokasi relokasi pedagang kaki lima Pasar Sentral Maros	74
5.	Lokasi pedagang kaki lima di Pasar Sentral Maros	76
6.	Struktur organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros	86
7.	Titik lokasi pengawasan	112

## DAFTAR LAMPIRAN

<b>Nomor</b>		<b>halaman</b>
1.	Jenis dan sumber data	149
2.	Dokumentasi penelitian lapangan	155
3.	Daftar informan	158
4.	Daftar pertanyaan	160
5.	Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima	164

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Era otonomi daerah di Indonesia telah dimulai sejak Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah ditetapkan sebagai payung hukum untuk pelaksanaan otonomi daerah bagi daerah otonom yang berada di bawah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penerapan otonomi daerah di Indonesia salah satunya dilatarbelakangi oleh ketidakmampuan pemerintah pusat dalam melakukan pemerataan pembangunan di daerah. Idealnya dengan adanya otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah mampu melaksanakan pembangunan sesuai dengan aspirasi dan kemampuan masing-masing daerah.

Pembangunan merupakan sebuah proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu masyarakat secara keseluruhan menuju kehidupan yang lebih baik. Pembangunan juga dapat diartikan sebagai sebuah proses mengadakan, membuat atau mengatur sesuatu yang belum ada (Rustiadi dkk, 2009: 119).

Untuk mengukur keberhasilan suatu pembangunan maka diperlukan suatu ukuran kualitatif atau kuantitatif yang dapat menggambarkan tingkat pencapaian dari suatu sasaran atau tujuan

pembangunan yang telah ditetapkan. Berdasarkan kapasitas sumberdaya pembangunan, sumberdaya sosial merupakan salah satu indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu pembangunan. Menurut indikator sumberdaya sosial, pembangunan dikatakan berhasil bila fungsi dan peranan kelembagaan di suatu daerah berkembang. Perkembangan kelembagaan ini dapat dilihat dari perkembangan peraturan, perundang-undangan, kebijakan-kebijakan serta ada tidaknya perkembangan organisasi masyarakat ataupun pemerintah.

Selain perkembangan kelembagaan, meningkatnya partisipasi masyarakat dalam menunjang upaya pembangunan dari pemerintah juga termasuk indikator sumberdaya sosial. Menurut United Nation Development Programme (UNDP), partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan baik ekonomi, sosial dan budaya (UNDP, 2006: 2). Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan dapat diartikan bagaimana masyarakat memanfaatkan atau mematuhi program pembangunan yang telah diprogramkan oleh pemerintah ataupun berupa prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan.

Saat ini perkembangan kelembagaan dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan masih dirasakan kurang. Terutama menyangkut masalah kepatuhan terhadap pengaturan tata ruang dan pemeliharaan keindahan suatu kawasan. Hal ini dapat dilihat dengan masih banyaknya permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam mengatasi



ketidakteraturan pedagang kaki lima yang terus berkembang dan tidak terkendali. Terutama pedagang kaki lima yang menempati kawasan-kawasan fungsional perkotaan yang dianggap strategis, seperti kawasan perdagangan, perkantoran, wisata, permukiman atau fasilitas-fasilitas umum.

Ketidakteraturan lokasi pedagang kaki lima ini menjadikan visual suatu kawasan yang telah direncanakan dan dibangun dengan baik, menjadi terkesan kumuh dan tidak teratur sehingga menurunkan citra dan kualitas lingkungan suatu kawasan. Hal ini disebabkan oleh bentuk fisik tempat berdagang yang beragam dan sering terkesan asal-asalan serta kumuh, yang berupa kios-kios kecil dan gelaran dengan alas seadanya.

Terkait permasalahan tersebut, pemerintah daerah telah membuat kebijakan atau peraturan daerah yang berkaitan dengan penertiban atau penataan aktivitas pedagang kaki lima. Agar kebijakan atau peraturan daerah yang telah dibuat dapat dijalankan dan diawasi pelaksanaannya maka dibentuklah Satuan Polisi Pamong Praja yang menjadi salah satu unit kerja pemerintah daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja disebut sebagai perangkat organisasi pemerintah daerah yang membantu kepala daerah dalam penegakan peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja disebutkan bahwa

salah satu dari wewenang Satuan Polisi Pamong Praja adalah melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan peraturan kepala daerah.

Dengan kewenangan yang telah diberikan oleh perundang-undangan di atas, Satuan Polisi Pamong Praja diharapkan mampu melakukan penertiban atau penataan aktivitas pedagang kaki lima secara maksimal sebagai wujud dari penegakan Perda . Usaha yang dilakukan dapat berupa menggusur atau merelokasi pedagang kaki lima ke lokasi baru agar kawasan yang ditempati dulu dapat dikembalikan kepada fungsi awalnya.

Namun pada kenyataannya, Satuan Polisi Pamong Praja belum bisa melakukan penertiban dan penataan pedagang kaki lima secara maksimal dengan adanya berbagai kendala yang dihadapi. Salah satunya adalah tingkat kepatuhan pedagang kaki lima yang masih kurang. Hal ini dapat dilihat dengan adanya bentuk resistensi dan upaya menyalahi keadaan oleh pedagang kaki lima ketika penertiban dilakukan, serta beraktivitas kembali pedagang kaki lima ke tempat semula setelah pelaksanaan relokasi.

Permasalahan ketidakteraturan aktivitas pedagang kaki lima sebagaimana dijelaskan di atas juga terjadi di Kabupaten Maros. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Satuan Polisi Pamong Praja yang telah dibentuk dengan ketetapan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2008

tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Maros telah melakukan penertiban terhadap pedagang kaki lima yang berlokasi di Pasar Sentral Maros dan sekitarnya. Selain menertibkan, sebagian dari pedagang kaki lima tersebut juga ada yang direlokasi pada tempat yang ditunjuk oleh pemerintah Kabupaten Maros.

Penertiban dan relokasi pedagang kaki lima yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros merupakan bagian dari wujud penegakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Selain amanat Perda, penertiban pedagang kaki lima oleh Satuan Polisi Pamong Praja Maros juga sebagai bentuk tindak lanjut dari kebijakan Bupati Maros yang berusaha menjadikan Kabupaten Maros sebagai kabupaten yang bersih dan tertata rapi.

Semenjak ditetapkan pelaksanaannya pada tahun 2011, penegakan Perda tentang penataan pedagang kaki lima belum memberikan hasil yang memuaskan. Hal ini ditandai dengan adanya pelanggaran Perda yang dilakukan oleh pedagang kaki lima. Jumlah pelanggaran Perda yang terjadi di dalam rentang waktu Maret 2011 sampai dengan September 2011 sebanyak 237 kasus pelanggaran yang dilakukan oleh pedagang kaki lima dalam bentuk berjualan pada tempat yang telah dilarang oleh pemerintah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah karakteristik pedagang kaki lima di sekitar Pasar Sentral Maros?
2. Bagaimanakah penegakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Maros?
3. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi penegakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Maros?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan karakteristik pedagang kaki lima yang melakukan aktivitas di sekitar Pasar Sentral Maros.
2. Menjelaskan penegakan peraturan daerah yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap pedagang kaki lima (PKL) di Kabupaten Maros.

3. Menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan peraturan daerah yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap pedagang kaki lima (PKL) di Kabupaten Maros.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Memberikan kontribusi bagi kerangka pikir serta model pengembangannya untuk berbagai kajian yang berkaitan dengan peran Satuan Polisi Pamong Praja dalam upaya penertiban pedagang kaki lima.
2. Sebagai bahan informasi untuk dipertimbangkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Maros dalam menyusun strategi atau kebijakan yang berhubungan dengan penertiban pedagang kaki lima.
3. Sebagai salah satu masukan kepada Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros dalam upaya meningkatkan peran Satuan Polisi Pamong Praja dalam penegakan Perda khususnya Perda yang berkaitan dengan pedagang kaki lima.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Penegakan Hukum**

##### **1. Pengertian penegakan hukum**

Secara konseptual, penegakan hukum terletak pada usaha menyesuaikan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang diakui, norma atau perundang-undangan dengan cara mengimplementasikannya kedalam sikap atau tingkah laku. Tujuannya adalah untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup (Soekantoe, 2010: 5).

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Asshiddiqie, 2009: 1-3).

Lebih lanjut Asshiddiqie menyebutkan bahwa pengertian penegakan hukum dapat ditinjau dari segi subyek dan obyeknya. Ditinjau dari sudut subyeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas atau dapat diartikan sebagai upaya penegakan hukum yang melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum

yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, penegakan hukum dari segi subyeknya hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

Adapun pengertian penegakan hukum ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya juga dapat diartikan dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pada nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya, bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Sedangkan dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.

## **2. Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum**

Pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Menurut Seidman (1972: 311-342), ada tiga faktor yang mempengaruhi berlakunya hukum yaitu peraturan perundang-undangan, aparat pelaksana (penegak hukum) dan masyarakat (kesadaran dan kepatuhan hukum). Soekantoe (2010: 8) menambahkan bahwa sarana prasarana dan dana juga dapat mempengaruhi dalam penegakan hukum.

Berikut akan diuraikan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:

1. Keadaan peraturan perundang-undangan

Von Savigny (Mustafa 2003: 26) menyatakan bahwa hukum itu sebagai sesuatu yang tumbuh atau didapatkan dalam pergaulan masyarakat, sedangkan Bentham (1979: 13) menyatakan bahwa hukum itu dapat lahir dari perbuatan penguasa. Saat ini, perundang-undangan yang menjadi produk penting pemegang kekuasaan dibentuk atas dasar dorongan penguasa untuk mengatur. Selain itu juga disebabkan oleh dorongan masyarakat sendiri yang menghendaki agar penguasa bersama lembaga legislatif yang menjadi lembaga representatif masyarakat membentuk hukum/peraturan perundang-undangan.

Substansi perundang-undangan yang dibuat sangat berpengaruh terhadap penegakan hukum, oleh karena itu sejak dibuat oleh pembentuknya perundang-undangan harus menyerap nilai dan aspirasi yang ada di masyarakat. Selama ini pembuat peraturan perundang-undangan tidak memberi perhatian yang cukup apakah aturan yang nantinya dibuat bisa dijalankan atau tidak. Pembuat peraturan perundang-undangan sadar ataupun tidak telah mengambil asumsi kalau aturan yang dibuat akan berjalan dengan sendirinya.

Untuk kasus tertentu seperti pembuatan undang-undang, sering sekali dibuat tanpa memperhatikan adanya kemampuan untuk melaksanakan undang-undang antara satu daerah dengan daerah yang



lain. Undang-undang yang dibuat hanya mengambil sampel di daerah Jakarta saja, tidak melihat di daerah lain. Konsekuensinya adalah undang-undang tersebut pada daerah-daerah tertentu sangat sulit dilaksanakan.

Selain itu pembuat undang-undang tidak melihat infrastruktur hukum yang berbeda di berbagai wilayah di Indonesia. Padahal infrastruktur hukum sangat penting dalam rangka penegakan hukum, tanpa infrastruktur yang memadai tidak mungkin peraturan perundang-undangan dapat ditegakkan seperti yang diharapkan oleh pembuat undang-undang.

Menurut Muchsin (2005: 37), peraturan hukum seyogyanya juga dapat menjangkau masa depan yang jauh, agar peraturan-peraturan hukum tersebut dapat berlaku lama, dan dengan demikian akan didapat suatu kekekalan hukum. Peraturan hukum diciptakan dan dituangkan dalam bentuk perundang-undangan, bukan untuk mengatur yang statis atau tidak berubah-ubah, tetapi justru mengatur kehidupan yang dinamis. Materi yang diatur dalam perundang-undangan haruslah lengkap serta dirumuskan dengan teliti dan cermat tanpa menghilangkan sifatnya yang harus dapat mengikuti perkembangan zaman. Bahasa yang digunakan di dalam perundang-undangan juga harus jelas agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda ketika diimplementasikan.

Menurut Manan (2005: 5), peraturan yang baik itu akan memuat kriteria-kriteria sebagai berikut :

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan, setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang, kalau tidak peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum;
- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi atau yang sederajat;
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum yang mengikat;
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya;

Oleh karena itu semakin baik suatu peraturan hukum yang dibuat maka akan semakin memudahkan penegakannya, sebaliknya, semakin tidak baik suatu peraturan hukum maka akan semakin sukar menegakkannya.

## 2. Pelaku Penegak Hukum

Penegak hukum merupakan golongan panutan di dalam masyarakat, dituntut untuk memiliki kemampuan-kemampuan tertentu sesuai dengan aspirasi masyarakat. Penegak hukum juga dituntut untuk dapat berkomunikasi dan memahami golongan sasaran dengan baik,

disamping harus menjalankan peranannya sebagai penegak hukum yang dapat diterima oleh masyarakat secara luas.

Menurut Soekantoe (2010: 34), ada beberapa halangan atau kendala yang mungkin dijumpai pada penegak hukum dalam mewujudkan peranan yang seharusnya dilakukan oleh penegak hukum, yaitu:

- a. Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.
- b. Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi.
- c. Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat proyeksi.
- d. Belum ada kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan material.
- e. Kurangnya daya inovatif.

Juwana (2006: 12) merumuskan tiga faktor yang dapat menjadi penentu tegaknya hukum, yaitu :

- a. Integritas secara keseluruhan sebagai aparat;
- b. Integritas profesional;
- c. Keberanian moral untuk mengambil keputusan.

Upaya untuk mewujudkan aparat penegak hukum yang profesional dan berintegritas moral yang lebih baik dipengaruhi oleh :

- a. Sistem perekrutan;
- b. Promosi jabatan;
- c. Pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi;

- d. Pelatihan;
- e. Mekanisme pengawasan yang efektif dari masyarakat;
- f. Kesejahteraan;
- g. Dukungan sarana prasarana.

Selain profesionalisme, aparat penegak hukum juga harus mempunyai integritas moral yang tinggi sehingga dapat menahan diri dari pengaruh-pengaruh materi.

### 3. Budaya, kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat.

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku. Nilai-nilai merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik dan seharusnya dituruti serta mengenai apa yang dianggap buruk sehingga harus dihindari.

Kebudayaan Indonesia merupakan dasar dari hukum adat yang berlaku. Hukum adat tersebut merupakan kebiasaan yang berlaku di kalangan rakyat banyak. Selain itu juga berlaku hukum tertulis (perundang-undangan) yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundang-undangan yang telah ditetapkan dapat berlaku secara efektif. Semakin banyak persesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan kebudayaan masyarakat, maka akan semakin mudahnya menegakkannya. Sebaliknya, apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak sesuai atau

bertentangan dengan kebudayaan masyarakat, maka akan semakin sukar untuk melaksanakan atau menegakkan peraturan hukum dimaksud.

Selain faktor budaya, faktor kesadaran hukum masyarakat juga mempengaruhi penegakan hukum. Menurut Krabbe (Ali, 1998: 192) kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Paul Scholten (Soekantoe, 1982: 158) menyebutkan bahwa kesadaran hukum bukanlah suatu penilaian hukum terhadap kejadian nyata yang ada dalam masyarakat, tetapi berkisar pada nilai-nilai tentang fungsi hukum yang hendak dijalankan oleh hukum dalam masyarakat.

Menurut pengertian di atas dapat diartikan bahwa kesadaran hukum sebagai bentuk penyerasian nilai-nilai yang terdapat dalam diri masyarakat dengan norma-norma hukum sebagai pedoman dalam bertingkah laku.

Kutschinki (Soekantoe, 1982: 159) menyebutkan bahwa kesadaran hukum masyarakat dapat dinilai dengan menggunakan indikator tingkat kesadaran hukum masyarakat sebagaimana berikut ini:

1. Tingkat pengetahuan masyarakat terhadap peraturan-peraturan hukum (*law awareness*). Menurut tingkat ini, masyarakat dikatakan telah sadar hukum bila masyarakat telah mengetahui perilaku-perilaku tertentu yang telah diatur dan tidak diatur oleh hukum.

2. Tingkat pengetahuan terhadap isi peraturan-peraturan hukum (*law acquitances*). Kesadaran hukum pada tingkat ini dikatakan ada apabila masyarakat telah mempunyai pengetahuan dan pemahaman terhadap aturan-aturan dari segi isinya.
3. Tingkat berkenaan adanya sikap dalam memberi penilaian terhadap peraturan hukum (*legal attitude*). Dalam tingkat ini, kesadaran hukum masyarakat ditandai dengan kecenderungan masyarakat untuk mengadakan penilaian tertentu terhadap peraturan hukum.
4. Tingkat yang berkenaan dengan perilaku yang sesuai dengan hukum (*legal behaviour*). Tingkatan ini merupakan tingkat kesadaran hukum tertinggi yang ditandai dengan kesesuaian perilaku masyarakat dengan hukum yang berlaku.

Soekantoe (2010: 45-58) menyatakan bahwa penegakan hukum juga sangat dipengaruhi oleh faktor kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan. Semakin tingginya derajat kepatuhan terhadap suatu peraturan perundang-undangan maka semakin besar kemungkinan bahwa perundang-undangan tersebut berfungsi. Menurut H.C. Kelman (Ali, 2008: 193), ada tiga macam tingkat kepatuhan hukum yaitu :

1. *Compliance*, kepatuhan masyarakat yang didasarkan pada harapan untuk menerima imbalan atau sebagai bentuk usaha

untuk menghindarkan diri dari penjatuhan hukuman. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan kepada keyakinan terhadap norma hukum yang berlaku melainkan lebih berdasarkan pengendalian dari pihak pemegang kekuasaan. Konsekuensi dari derajat kepatuhan semacam ini adalah harus selalu diadakan pengawasan terhadap pelaksanaan kaidah-kaidah hukum tersebut.

2. *Identification*, yaitu kepatuhan hukum yang terjadi bukan disebabkan oleh nilai intrinsiknya, melainkan lebih disebabkan oleh keinginan untuk tetap menjaga hubungan baik dengan pihak-pihak tertentu.
3. *Internalization*, suatu derajat kepatuhan yang lahir benar-benar berasal dari nilai intrinsik seseorang. Hal ini terjadi karena ia merasa bahwa aturan yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai yang diyakini. Tingkat kepatuhan ini merupakan tingkat kepatuhan yang paling tinggi dari tingkat kepatuhan yang lain.

Dalam usaha meningkatkan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum maka dapat ditempuh upaya-upaya penyuluhan hukum secara teratur, pemberian teladan yang baik dari petugas didalam hal kepatuhan dan respek terhadap hukum, dan pelebagaan yang terencana.

#### 4. Fasilitas dan Sarana Prasarana

Sering terjadi ketika suatu peraturan perundang-undangan sudah diberlakukan namun fasilitas dan sarana prasarananya belum tersedia dengan lengkap. Sehingga peraturan yang semula bertujuan untuk memperlancar suatu proses, malah mengakibatkan terhentinya proses tersebut. Oleh karena itu pertimbangan kelengkapan sarana prasarana dan fasilitas penegakan hukum perlu dipikirkan terlebih dahulu sebelum peraturan perundang-undangan diberlakukan atau pemberian tugas penegakan hukum kepada aparat penegak hukum.

#### 5. Keterbatasan Dana

Faktor lain penyebab lemahnya penegakan hukum adalah keterbatasan dana. Bagi penegak hukum ketersediaan dana sangatlah penting dalam penegakan hukum yang dilakukan. Dengan dana yang cukup maka berbagai kegiatan dan kebutuhan penegakan hukum dapat dipenuhi, seperti pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi petugas lapangan, penyediaan sarana dan prasarana penegakan hukum, pembinaan dan pengawasan terhadap masyarakat, serta biaya operasional untuk penindakan bagi pelanggar hukum. Sehingga apabila dana yang disediakan dalam penegakan hukum tidak memadai maka akan berimplikasi pada efektivitas penegakan hukum. Hal ini disebabkan oleh adanya bagian-bagian yang menjadi faktor-faktor pendukung penegakan hukum tidak dapat disediakan atau dilaksanakan dengan baik karena keterbatasan dana.



## **B. Peraturan Daerah (Perda)**

### **1. Pengertian peraturan daerah**

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan undang-undang tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan kepala daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota.

Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), gubernur atau bupati/walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang gubernur atau bupati/walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh gubernur atau bupati/walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda. Ada berbagai jenis Perda yang ditetapkan oleh pemerintah daerah kabupaten/ kota dan propinsi antara lain:

1. Pajak Daerah;
2. Retribusi Daerah;
3. Tata Ruang Wilayah Daerah;
4. APBD;
5. Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
6. Perangkat Daerah;
7. Pemerintahan Desa;
8. Pengaturan Umum Lainnya.

## **2. Kedudukan Perda dalam perundang-undangan**

Hans Kelsen (Hamidi, 2011: 71-72) dalam teorinya *Stufentheorie* menyebutkan, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis

dalam suatu hierarki tata susunan. Dalam susunan tersebut suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi hingga sampai pada norma dasar yang bersifat hipotesis dan fiktif.

Hierarki perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah undang-undang. Secara lengkap jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dilihat sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Dalam kedudukannya sebagai perundang-undangan, peraturan daerah (Perda) disebut juga dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat lokal (*locale statute*). Oleh karena itu semua ketentuan yang termuat di dalam Perda hanya berlaku di dalam wilayah lokal tertentu. Namun dari segi isi maupun mekanisme pembentukannya, Perda mirip

dengan undang-undang sebagaimana disebutkan oleh Asshiddiqie (2010: 63-66).

Sesuai dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, peraturan daerah sebagaimana dimaksud di atas meliputi:

1. Peraturan daerah propinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama gubernur;
2. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
3. Peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

### **3. Asas pembentukan dan asas muatan perundang-undangan**

Dalam Bab II tentang asas peraturan perundang-undangan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, ditentukan bahwa pembentukan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana berikut:

1. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus jelas tujuan yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Disamping itu dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 juga menentukan bahwa materi muatan perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

1. Asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. Asas Bhineka Tunggal Ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan

golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7. Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif seperti agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
11. Asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan pemerintah daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal/daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

#### **4. Substansi Perda**

Materi muatan peraturan daerah sebagaimana diatur di dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lebih lanjut pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur bahwa materi muatan peraturan desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa/yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengaturan mengenai ketentuan sanksi pidana menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 hanya dapat dimuat di dalam undang-undang dan peraturan daerah, sedangkan peraturan perundang-undangan bentuk lain tidak boleh berisi norma yang menentukan sanksi pidana. Dalam peraturan daerah, sanksi pidana yang dimuat masih bersifat ringan dan berkaitan dengan tindak pidana yang juga ringan.

Seperti halnya dengan ketentuan sanksi pidana, ketentuan mengenai penyidikan juga hanya dapat dimuat di dalam undang-undang dan Perda . Ketentuan mengenai penyidikan itu memuat pemberian kewenangan kepada penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) instansi tertentu untuk dapat melakukan penyidikan atas pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang atau Perda.



### **C. Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima**

Hukum tidak hanya dipandang sebagai alat pengontrol masyarakat namun juga dapat dijadikan sebagai sarana untuk merubah perilaku masyarakat, dengan sifat hukum yang bersifat memaksa maka hukum dapat dijadikan sebagai alat untuk mengarahkan perilaku masyarakat ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan (Kusumaatmadja, 2000: 23).

Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima juga dibuat dengan tujuan untuk mengarahkan perilaku pedagang kaki lima (PKL) agar lebih teratur dan tertib dalam melakukan aktivitas perdagangannya. Perda tentang penataan pedagang kaki lima di dalamnya mengatur tentang lokasi pedagang kaki lima, perizinan pedagang kaki lima, syarat-syarat dan tata cara pengajuan izin, kewajiban, hak, dan larangan bagi pedagang kaki lima, fasilitas/pembinaan bagi pedagang kaki lima, pengawasan Perda, ketentuan pidana dan penyidikan, dan sanksi administratif.

Berdasarkan Pasal 2 Perda Nomor 2 Tahun 2006 menyebutkan bahwa kegiatan usaha pedagang kaki lima dapat dilakukan di daerah Kabupaten Maros. Penetapan lokasi bagi pedagang kaki lima ditentukan oleh Bupati Maros atau pejabat yang ditunjuk. Dalam menentukan lokasi, Bupati Maros atau pejabat yang ditunjuk harus mempertimbangkan

kepentingan umum, sosial, budaya, pendidikan, ekonomi, keamanan dan kenyamanan.

Setiap pedagang kaki lima yang melakukan usaha dan menggunakan lokasi usaha yang telah ditetapkan oleh Bupati Maros atau pejabat yang ditunjuk, wajib memiliki izin penggunaan lokasi dan kartu identitas yang dikeluarkan oleh Bupati Maros atau pejabat yang ditunjuk. Pemerintah dapat melibatkan organisasi-organisasi pedagang kaki lima dalam pemberian izin kepada pedagang kaki lima. Izin yang diberikan memiliki masa berlaku selama satu tahun dan setiap pedagang kaki lima hanya boleh memiliki satu izin saja. Pengaturan tentang perizinan ini diatur di dalam Pasal 3 Perda Nomor 2 Tahun 2006.

Mengenai syarat-syarat pengajuan izin usaha oleh pedagang kaki lima diatur di dalam Pasal 4 Perda Nomor 2 Tahun 2006, sedangkan mengenai tata cara untuk memperoleh izin oleh pedagang kaki lima akan ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Untuk memperoleh izin sebagaimana maksud Pasal 4, pedagang kaki lima harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) kota/kabupaten di Propinsi Daerah Sulawesi Selatan atau Kartu Tanda Penduduk Musiman (KIPEM) Kabupaten Maros.
- b. Membuat surat pernyataan belum memiliki tempat usaha

- c. Membuat surat pernyataan kesanggupan untuk menjaga ketertiban, keamanan, kesehatan, 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 tanpa syarat apapun.
- e. Mendapatkan persetujuan dari pemilik/kuasa hak atas bangunan/tanah yang berbatasan langsung dengan jalan, apabila berusaha di daerah milik jalan dan atau persil
- f. Mendapatkan persetujuan dari pemilik/pengelola fasilitas umum, apabila menggunakan fasilitas umum

Kewajiban, hak dan larangan bagi pedagang kaki lima masing-masing diatur di dalam Pasal 6, 7 dan 8 Perda Nomor 2 tahun 2006. Berdasarkan Pasal 6, setiap pedagang kaki lima wajib: (a) memiliki izin penggunaan lokasi dan kartu identitas; (b) mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang ketertiban, keamanan, kesehatan, kebersihan, dan keindahan serta fungsi fasilitas umum; (c) mengemas dan memindahkan peralatan beserta dagangannya dari lokasi tempat usahanya setelah selesai menjalankan usahanya; (d) memberikan akses jalan ke bangunan/tanah yang berbatasan langsung dengan jalan, apabila berusaha di daerah milik jalan dan atau persil sesuai kebutuhan.

Mengenai hak bagi setiap pedagang kaki lima diatur di dalam Pasal 7. Berdasarkan pasal tersebut. pedagang kaki lima berhak menempati dan

melakukan kegiatan pada lokasi yang telah diizinkan serta berhak mendapatkan perlindungan hukum terhadap penggunaan lokasi yang telah diizinkan.

Selain kewajiban dan hak yang telah diberikan, pedagang kaki lima juga dilarang untuk melakukan kegiatan-kegiatan sebagaimana diatur di dalam Pasal 8, yaitu: (a) pedagang kaki lima dilarang memperjualbelikan dan atau memindahtangankan lokasi kepada pihak manapun; (b) melakukan kegiatan usaha dengan tempat usaha yang bersifat menetap; (c) melakukan kegiatan usaha yang menimbulkan permasalahan kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan dan kenyamanan serta pencemaran lingkungan; (d) menggunakan lahan melebihi ketentuan yang diizinkan; (e) melakukan kegiatan usaha dengan cara merusak dan atau merubah bentuk trotoar, fasilitas umum dan atau bangunan sekitarnya; (f) melakukan kegiatan usaha yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku; (g) pedagang kaki lima yang melakukan kegiatan usaha dengan menggunakan kendaraan dilarang berdagang pada tempat-tempat yang dilarang parkir, berdagang di trotoar meskipun berhenti sementara.

Pembinaan dan pengembangan usaha pedagang kaki lima dapat dilakukan oleh bupati atau pejabat yang ditunjuk sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 10. Lebih lanjut pasal tersebut mengatur bahwa bupati atau pejabat yang ditunjuk dapat melibatkan organisasi-organisasi pedagang kaki lima dalam pelaksanaan kegiatan pembinaan dan

pengembangan usaha pedagang kaki lima. Pembinaan dan pengembangan usaha pedagang kaki lima sedapat mungkin ditempatkan pada lokasi-lokasi yang mampu menjadi daya tarik pariwisata Daerah Maros. Mengenai lokasi-lokasi yang akan ditetapkan sebagai lokasi usaha pedagang kaki lima yang memungkinkan dijadikan sebagai daya tarik pariwisata daerah lebih lanjut diatur di dalam Keputusan Bupati.

Wewenang untuk mengawasi pelaksanaan dari seluruh ketentuan Perda di atas berada pada bupati atau pejabat yang ditunjuk sebagaimana diatur di dalam Pasal 11 Perda Nomor 2 Tahun 2006. Berdasarkan pasal ini Bupati Maros telah menunjuk Satuan Polisi Pamong Praja sebagai pejabat yang berwenang untuk mengawasi Perda. Wewenang Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros sebagai pengawas Perda telah ditetapkan di dalam Peraturan Bupati Maros Nomor 80/XII/2008 Tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Maros.

Pasal 12 Perda Nomor 2 Tahun 2006 mengatur tentang ketentuan pidana terhadap pelanggaran ketentuan yang diatur di dalam Pasal 3, Pasal 6 dan Pasal 8 sebagaimana telah dijelaskan di atas. Adapun jenis pidana yang diatur di dalam Pasal 12 adalah pidana kurungan paling lama tiga bulan atau dengan denda maksimal sejumlah Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah). Selain hukuman pidana, pelanggaran terhadap pasal-pasal yang telah disebutkan juga dapat dikenakan sanksi administratif sebagaimana diatur di dalam Pasal 15, yaitu pencabutan izin usaha atau

menutup usaha pedagang kaki lima yang tidak mempunyai izin atau menempati lokasi selain lokasi yang telah diizinkan untuk usaha pedagang kaki lima. Ketentuan sanksi administratif ini adalah merupakan jenis sanksi atau hukuman yang tidak memerlukan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 16. Jenis sanksi atau hukuman seperti ini sering disebut sebagai upaya tindakan hukum nonyustisial, sedangkan bentuk hukuman sebagaimana diatur di dalam Pasal 12 sering disebut sebagai tindakan hukum yustisial sebab membutuhkan keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Wewenang penyidikan terhadap tindak pidana sebagaimana dimaksud Pasal 12 di atas dapat dilakukan oleh penyidik umum POLRI atau penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) yang berada di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini diatur di dalam Pasal 13 dan 14 Perda Nomor 2 Tahun 2006 dengan tujuan bila ada pelanggaran yang terjadi hendak ditindak secara yustisial.

#### **D. Satuan Polisi Pamong Praja**

Keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dapat dikatakan tetap atau selalu eksis tidak berubah. Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, kemudian Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juga tentang Pemerintahan Daerah, selalu ada pasal tertentu yang menyatakan keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja.

Ini berarti ketika zaman terus berubah, keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja tidak berubah. Selalu dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini mengingat peran strategis Satuan Polisi Pamong Praja dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, yaitu sebagaimana tercantum dalam pasal 148 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah disebutkan bahwa untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat maka dapat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.

Dengan demikian Satuan Polisi Pamong Praja memiliki dua peran yaitu:

1. Menegakkan peraturan daerah;
2. Menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Peran pertama berkaitan erat dengan eksistensi pemerintah daerah, karena keberadaannya didukung dengan berbagai peraturan daerah yang ada. Misalnya peraturan daerah yang mengatur tentang struktur organisasi dan tata kerja perangkat daerah. Disamping itu kemampuan daerah juga ditentukan oleh berbagai peraturan daerah, seperti peraturan yang mengatur APBD, peraturan daerah yang mengatur

pajak dan retribusi, peraturan daerah tersebut jelas mempengaruhi kapasitas daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Peran kedua berkaitan dengan salah satu tugas pokok pemerintah daerah, yaitu menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Tanpa dikondisikan dengan baik, ketertiban umum dan ketentraman masyarakat akan mengganggu jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tentu tugas ini harus ada kerjasama dan koordinasi yang baik dengan pihak kepolisian setempat secara berjenjang.

Di dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja menyebutkan bahwa Polisi Pamong Praja memiliki wewenang sebagai berikut:

- a. Melakukan tindakan penertiban nonyustisial, yaitu tindakan penertiban terhadap masyarakat, aparatur atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda atau peraturan kepala daerah yang tindakan tersebut tidak sampai pada proses peradilan.
- b. Melakukan tindakan administratif, penyelidikan, serta tindakan hukum terhadap pelanggar Perda untuk diproses melalui peradilan.
- c. Melakukan fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, menurut Pasal 8 Peraturan Pemerintah di atas, Polisi Pamong Praja wajib menjunjung



tinggi norma-norma yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat, mentaati disiplin pegawai negeri sipil dan kode etik Polisi Pamong Praja, membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, melaporkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia bila menemukan tindak pidana, dan menyerahkan kepada penyidik pegawai negeri sipil daerah atas ditemukannya pelanggaran terhadap Perda dan peraturan kepala daerah.

Selain wewenang dan kewajiban yang telah diatur dalam peundang-undangan, Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugasnya harus berpedoman pada ketentuan prosedur operasional yang telah ditetapkan di dalam Permendagri Nomor 26 Tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja, agar tugas yang dilakukan dapat berdayaguna dan berhasilguna.

## **E. Pedagang Kaki Lima**

### **1. Pengertian pedagang kaki lima**

Istilah pedagang kaki lima sebenarnya telah ada pada zaman Hindia Belanda, tepatnya pada saat Gubernur Jenderal Stanford Raffles berkuasa, yaitu berasal dari istilah *5 feet* yang berarti jalur di pinggir jalan selebar lima kaki. Di Amerika, pedagang semacam ini disebut dengan *hawkers* yang memiliki pengertian orang-orang yang menawarkan barang

dan jasa untuk dijual di tempat umum, terutama di pinggir jalan dan trotoar (McGee, 1997: 25)

Di dalam penelitian ini, peneliti menerjemahkan pedagang kaki lima sebagai pedagang yang didalam usahanya mempergunakan bagian jalan/trotoar, dan tempat-tempat untuk kepentingan umum yang bukan diperuntukkan tempat usaha atau tempat lain yang bukan miliknya.

## **2. Karakteristik pedagang kaki lima (PKL)**

Menurut Herlianto (1986:133), salah satu karakteristik dari pedagang kaki lima adalah cenderung menggunakan sumber daya lokal dan usahanya tidak memiliki izin resmi. Adapun menurut Simanjuntak (1989: 44), karakteristik utama dari pedagang kaki lima adalah memiliki aktivitas usaha yang relatif sederhana, tidak memiliki sistem kerjasama yang rumit, pembagian kerja yang fleksibel, dan dengan modal usaha yang relatif kecil.

Namun secara umum menurut McGee dan Yeung (1997: 82-83), karakteristik aktivitas pedagang kaki lima dapat dilihat dari tiga segi yaitu segi sarana fisik, pola penyebaran dan pola pelayanan. Dari segi sarana fisik, pedagang kaki lima mempunyai bentuk dan sarana fisik dagangan yang umumnya sangat sederhana dan biasanya mudah untuk dipindah-pindah atau mudah dibawa dari satu tempat ke tempat lainnya. Jenis sarana dagangan yang digunakan pedagang kaki lima sesuai dengan jenis dagangan yang dijual. Sementara jenis dagangan yang dijual pedagang kaki lima sangat dipengaruhi oleh aktivitas yang ada di sekitar

kawasan di mana pedagang kaki lima tersebut beraktivitas. Dalam hal jenis dagangan yang dijual oleh pedagang kaki lima, McGee dan Yeung (1997: 81-82) membaginya kedalam tiga kelompok jenis dagangan, yaitu:

1. Bahan mentah makanan dan makanan setengah jadi (*unprocessed and semiprocessed foods*). Termasuk pada jenis dagangan ini adalah bahan mentah makanan seperti daging, buah dan sayuran. Selain itu juga dapat berupa barang-barang setengah jadi seperti beras.
2. Makanan siap saji (*fast food*). Termasuk dalam jenis dagangan ini berupa makanan atau minuman yang telah dimasak dan langsung disajikan di tempat maupun dibawa pulang. Penyebaran fisik pedagang kaki lima ini biasanya cenderung mengelompok dan homogen dengan kelompok mereka.
3. Non makanan (*non foods*). Termasuk jenis barang dagangan yang tidak berupa makanan contohnya adalah mulai dari tekstil sampai dengan obat-obatan.
4. Jasa pelayanan (*services*), jasa pelayanan yang diperdagangkan adalah jasa perorangan, seperti tukang membuat kunci, tukang membuat pigura, reparasi jam dan lain-lain. Pola penyebarannya pada lokasi pusat pertokoan dan pola pengelompokannya membaaur dengan jenis lainnya.

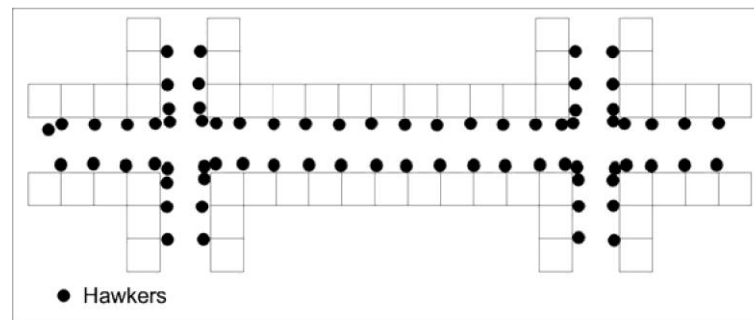
Waworoentoe (Widjajanti, 2000: 39-40), menambahkan bahwa karakteristik sarana fisik pedagang kaki lima dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Kios, pedagang yang menggunakan bentuk sarana ini dikategorikan pedagang yang menetap, karena secara fisik jenis ini tidak dapat dipindahkan. Biasanya merupakan bangunan semi permanen yang dibuat dari papan.
2. Warung semi permanen, terdiri dari beberapa gerobak yang diatur berderet yang dilengkapi dengan meja dan bangku-bangku panjang. Bentuk sarana ini beratap dari bahan terpal atau plastik yang tidak tembus air. pedagang kaki lima dengan bentuk sarana ini dikategorikan pedagang kaki lima menetap dan biasanya berjualan makanan dan minuman.
3. Gerobak/kereta dorong, bentuk sarana berdagang ini ada 2 jenis, yaitu gerobak/kereta dorong yang beratap sebagai perlindungan untuk barang dagangan dari pengaruh panas, debu, hujan dan sebagainya serta gerobak/kereta dorong yang tidak beratap. Sarana ini dikategorikan jenis pedagang kaki lima yang menetap dan tidak menetap. Biasanya untuk menjajakan makanan, minuman serta rokok.
4. Jongkok/meja, bentuk sarana berdagang seperti ini dapat beratap atau tidak beratap. Sarana seperti ini dikategorikan jenis pedagang kaki lima yang menetap.

5. Gelaran/alas, pedagang menjajakan barang dagangannya di atas kain, tikar dan lainnya untuk menjajakan barang dagangannya. Bentuk sarana ini dikategorikan pedagang kaki lima yang semi menetap dan umumnya sering dijumpai pada jenis barang kelontong.
6. Pikulan/keranjang, sarana ini digunakan oleh para pedagang yang keliling (*mobile hawkers*) atau semi menetap dengan menggunakan satu atau dua buah keranjang dengan cara dipikul. Bentuk ini dimaksudkan agar barang dagangan mudah untuk dibawa berpindah-pindah tempat.

Adapun berdasarkan pola penyebaran kegiatan, karakteristik pedagang kaki lima menurut McGee dan Yeung (1997: 36) dapat dikelompokkan kedalam pola penyebaran memanjang dan pola penyebaran berkelompok.

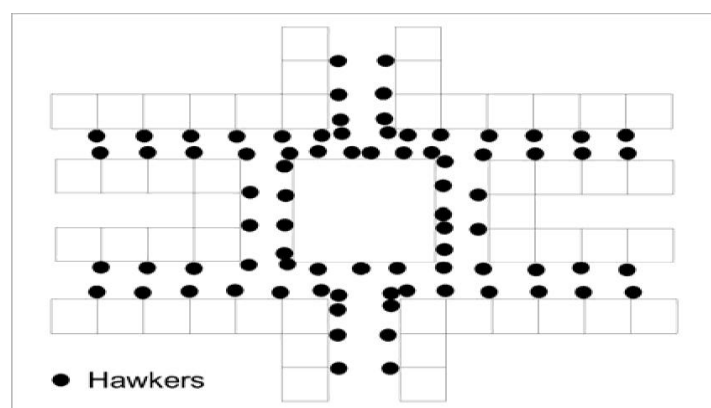
Pola penyebaran memanjang (*linier concentration*) dipengaruhi oleh pola jaringan jalan. Aktivitas pedagang kaki lima dengan pola ini dapat dilihat dengan penyebaran memanjang yang terjadi di sepanjang atau pinggir jalan utama atau pada jalan-jalan penghubungnya. Alasan para pedagang kaki lima memilih lokasi tersebut adalah karena aksesibilitas yang tinggi sehingga berpotensi besar untuk mendatangkan konsumen. Sketsa pola penyebaran tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Sumber: McGee dan Yeung, 1997: 37

Gambar 1. Pola penyebaran memanjang (*linier*)

Sementara itu pola penyebaran mengelompok (*focus agglomeration*), dapat dijumpai pada ruang-ruang terbuka, taman, lapangan dan sebagainya. Pola ini dipengaruhi oleh pertimbangan faktor aglomerasi yaitu keinginan pedagang kaki lima untuk melakukan pemusatan atau pengelompokkan pedagang kaki lima sejenis dengan sifat dan komoditas sama untuk lebih menarik minat konsumen. Sketsa pola penyebaran mengelompok dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Sumber : McGee dan Yeung, 1997: 37

Gambar 2. Pola penyebaran mengelompok (*focus agglomeration*)

Sedangkan menurut pola pelayanan kegiatan, karakteristik aktivitas pedagang kaki lima dapat dikategorikan menurut fungsi pelayanan, golongan pengguna jasa, waktu pelayanan dan sifat layanan (Hanarti,1999: 31). Penentuan jenis fungsi pelayanan dari pedagang kaki lima dapat ditentukan dari dominasi kuantitatif jenis barang dan jasa yang diperdagangkannya. Suatu lokasi aktivitas pedagang kaki lima dapat memiliki lebih dari satu fungsi secara sekaligus. Peran dan fungsi yang dimiliki oleh aktivitas pedagang kaki lima dalam kehidupan perkotaan secara umum dibagi menjadi tiga fungsi yaitu:

1. Fungsi pelayanan perdagangan dan jasa, aktivitas pedagang kaki lima merupakan bagian dari sistem perdagangan daerah khususnya dalam bidang pedagang eceran. pedagang kaki lima dalam hal ini berfungsi memasarkan hasil produksi suatu barang dan jasa dari produsen sampai ke konsumen akhir.
2. Fungsi pelayanan rekreasi, aktivitas pedagang kaki lima memiliki fungsi sebagai hiburan yang bersifat rekreatif yaitu hiburan sebagai selingan dari kesibukan dan rutinitas kegiatan perkotaan. Fungsi rekreatif ini didapatkan dari suasana pelayanan yang diberikan misalnya lokasi di alam terbuka dapat dipakai sebagai tempat santai, jalan-jalan, cuci mata, dan sebagainya.
3. Fungsi pelayanan sosial ekonomi, aktivitas pedagang kaki lima secara umum telah dikemukakan memiliki fungsi sosial ekonomi

yang sangat luas bila dikelola dengan baik. Aktivitas pedagang kaki lima memiliki fungsi sosial ekonomi yang dilihat berdasarkan pandangan masing-masing pelaku yang terlibat didalamnya. Berdasarkan pandangan pedagang maka aktivitasnya merupakan sumber pendapatan bagi peningkatan kesejahteraan hidupnya. Bagi para pengguna maka aktivitas pedagang kaki lima sangat membantu dalam penyediaan barang dan jasa yang harganya relatif lebih murah daripada di toko atau supermaret. Sedangkan bagi pemerintah maka aktivitas jasa sektor informal ini sedikit banyak dapat membantu pemecahan masalah penyerapan tenaga kerja dan pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan golongan pengguna jasa, pada umumnya golongan yang dilayani oleh aktivitas pedagang kaki lima adalah golongan pendapatan menengah ke bawah. Hal ini dapat dilihat dari tarif harga aktivitas perdagangan tersebut yang relatif rendah sehingga terjangkau bagi golongan pendapatan rendah sekalipun. Sedangkan bagi golongan penduduk berpendapatan tinggi cenderung tidak pergi ke aktivitas perdagangan tersebut.

Dari segi waktu pelayanan, pola aktivitas pedagang kaki lima menyesuaikan terhadap irama dari ciri kehidupan masyarakat sehari-hari. Penentuan periode waktu kegiatan pedagang kaki lima didasarkan pula atau sesuai dengan perilaku kegiatan formal atau kondisi yang ada.



Terdapat juga perbedaan pada setiap periode waktu pelayanan, baik dari segi jumlah pedagang kaki lima maupun jumlah pengguna jasanya (McGee dan Yeung, 1997: 76,89).

Saat-saat teramai pada suatu waktu pelayanan dipengaruhi oleh orientasi aktivitas jasa tersebut terhadap pusat-pusat kegiatan di sekitarnya. Saat-saat teramai tersebut bagi aktivitas pedagang sektor informal di dekat pusat-pusat perbelanjaan akan berbeda dengan saat-saat teramai di dekat kawasan rekreasi, kawasan permukiman, kawasan perkantoran, dan sebagainya. Bagi aktivitas pedagang sektor informal di dekat suatu kawasan perbelanjaan seperti pasar, maka saat-saat teramai adalah pada waktu pagi hari sampai siang hari mengingat kegiatan masyarakat pergi ke pasar cenderung dilakukan pada pagi sampai siang hari. Demikian pula bagi aktivitas pedagang sektor informal di suatu kawasan pusat kota maka saat-saat teramai adalah pada jam istirahat kantor dan sebagainya. (Bromley dalam Manning dan Noer Effendi, 1996: 228-233).

Menurut McGee dan Yeung (1997:82-83), berdasarkan sifat pelayanannya pedagang kaki lima dibedakan atas pedagang menetap (*static*), pedagang semi menetap (*semi static*), dan pedagang keliling (*mobile*). Pedagang menetap adalah suatu bentuk layanan yang mempunyai cara atau sifat menetap pada suatu lokasi tertentu. Dalam hal ini setiap konsumen atau pelanggan harus datang sendiri ke tempat pedagang itu berada.

Pedagang semi menetap merupakan suatu bentuk layanan pedagang yang mempunyai sifat menetap yang sementara, yaitu hanya pada saat-saat tertentu saja dengan jangka waktu lama (ada batas waktu tertentu). Dalam hal ini dia akan menetap bila ada kemungkinan datangnya konsumen yang cukup besar. Biasanya pada saat penonton keluar dari bioskop, pada saat para pegawai hendak masuk atau pulang kantor, atau pada saat-saat ramainya pengunjung ke pusat kota. Apabila kemungkinan konsumen yang cukup besar tersebut tidak dijumpai, maka pedagang tersebut akan berkeliling, demikian seterusnya .

### **3. Karakteristik lokasi aktivitas pedagang kaki lima**

Karakteristik lokasi tidak saja ditentukan oleh jenis lahan dan terkait dengan relatifitas posisi lahan dalam ruang kota serta struktur pembangunan manusia. Namun perubahan karakteristik lokasi sangat tergantung pada perubahan yang terjadi pada pusat-pusat aktivitas dan nilai kemasyarakatan (Chapin, 1979: 522-523).

Aspek lokasi merupakan aspek yang paling penting dalam aktivitas pedagang kaki lima. Sebagian besar pedagang kaki lima melakukan aglomerasi di simpul-simpul pada jalur pejalan kaki yang lebar dan tempat-tempat yang sering dikunjungi orang dalam jumlah besar yang dekat dengan pasar publik, terminal, daerah komersial untuk alasan ekonomi (McGee dan Yeung, 1997:108).

Dalam berlokasi, pedagang kaki lima pada umumnya berada di daerah-daerah yang paling menguntungkan di wilayah pusat kota yang

penuh sesak (Bromley dalam Manning, 1996: 232- 238). Selain di daerah-daerah yang paling menguntungkan di pusat kota, dalam berdagang, pedagang kaki lima akan memilih tempat-tempat yang mudah dijangkau dan terlihat oleh konsumen. Shirvani (1985: 37) menyebutkan bahwa dalam merancang suatu jalur pejalan kaki (*pedestrian*) diperlukan aktivitas atau kegiatan seperti pedagang eceran (pedagang kaki lima) yang dapat menghidupkan *pedestrian* tersebut. Hal itu dimaksudkan bahwa penempatan pedagang kaki lima di *pedestrian* atau trotoar akan menghidupkan suasana yang berarti pula lokasi yang dianggap menguntungkan bagi pedagang kaki lima ada pada tempat yang mudah dilihat dan dijangkau konsumen.

Simmons dan Jones (1990: 8), menjabarkan bahwa pedagang kaki lima akan berlokasi di depan pertokoan terutama yang memiliki tingkat aksesibilitas tinggi. Pemilihan lokasi ini disebabkan oleh keberadaan pertokoan yang dapat menarik konsumen, memberikan aksesibilitas tinggi melalui penciptaan *channel travel patterns*, serta akan menarik pertokoan lain untuk berlokasi. Pernyataan ini juga diperkuat oleh observasi di Jakarta dan Surabaya yang dilakukan oleh Rachbini dan Hamid (1994: 90) dimana berdasarkan hasil pengamatan terdapat kecenderungan setiap berdirinya gedung baru selalu diikuti munculnya pedagang kaki lima berderet di sepanjang jalan.

Dilihat dari faktor aksesibilitas, secara fisik keberadaan ruang kota sangat dipengaruhi oleh jarak dan kemudahan pencapaian terhadap jenis

dan kesempatan seseorang terhadap ruang tujuan, sehingga kemudahan pencapaian dan kelengkapan sarana dan prasarana transportasi sangat dibutuhkan dan berpengaruh terhadap pemanfaatan ruang kota. Dalam lingkup pusat kota hal tersebut sangat jelas melandasi alasan pengunjung untuk mengkonsumsi jasa sektor informal (Catanese, 1997: 371).

Sebagian besar pedagang kaki lima jika dilihat pada kenyataan umumnya adalah kaum migran, berpendidikan rendah, dan kurang memiliki ketrampilan namun mereka berkeinginan serta dituntut memperoleh pekerjaan untuk memenuhi nafkah. Dengan keterbatasan yang dimilikinya, kesempatan kerja banyak terbuka pada bidang informal sehingga mereka yang terjun dalam bisnis informal jarang yang berorientasi pada keuntungan yang besar. Ini didukung oleh pernyataan Sethuraman (Manning, 1996: 105) yang melakukan studi sektor informal di dunia ketiga. Sethuraman menyebutkan bahwa pedagang sektor informal (pedagang kaki lima) terutama berorientasi pada kesempatan kerja daripada keuntungan. Melihat kenyataan bahwa dunia usaha semakin sempit dan kebutuhan akan lapangan pekerjaan yang besar, maka banyak kaum migran tersebut yang memperoleh pekerjaan dalam bidang informal dengan memanfaatkan lokasi-lokasi yang kosong meskipun lokasi tersebut tidak diperuntukkan bagi pedagang informal. Faktor telah habisnya lokasi yang diizinkan, dapat menyebabkan pedagang kaki lima berlokasi di tempat yang tidak diizinkan atau berlokasi di suatu tempat. Selain faktor ketidakterediaan lokasi, pedagang kaki

lima berlokasi di tempat yang tidak diizinkan dikarenakan luas lokasi yang disediakan oleh pemerintah tidak sesuai.

Dalam berdagang, pedagang kaki lima akan cenderung mengikuti kegiatan utamanya, sehingga faktor jenis barang yang diperdagangkan akan menjadi salah satu penyebab pemilihan lokasi kegiatan bagi pedagang kaki lima. Seperti sektor formal perkantoran, pedagang kaki lima yang menjual jenis dagangan seperti alat tulis kantor, jasa fotocopy ataupun makanan siap saji akan memilih lokasi di sekitarnya.

Kurangnya pengawasan secara langsung oleh instansi atau dinas yang bersangkutan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan dan rencana kota yang telah dibuat atau kurang sigapnya mereka dalam mengantisipasi peningkatan jumlah pedagang kaki lima juga menjadi penyebab pedagang kaki lima berlokasi pada tempat-tempat yang bukan diperuntukkan untuk berdagang. Hal ini sesuai dengan salah satu ciri pedagang kaki lima yang merupakan sebuah sektor usaha yang persyaratan kerjanya jarang dijangkau oleh aturan-aturan dan hukum (Breman dalam Manning, 1996: 139).

#### **4. Pola pengelolaan aktivitas pedagang kaki lima**

Pengelolaan dan pembinaan aktivitas pedagang kaki lima telah diimplementasikan dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan yang disesuaikan dengan kondisi yang telah ada dan karakteristik masing-masing kota. Adapun pengelolaan dan pembinaan aktivitas ini meliputi pengelolaan lokasional dan pengelolaan struktural.

Pengelolaan lokasional, menurut McGee dan Yeung (1997: 42-52), sektor informal seperti pedagang kaki lima diharapkan menempati lokasi yang sesuai dengan rencana penataan dari masing-masing kota. Kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Pemugaran atau relokasi, tindakan dengan pemugaran suatu lokasi baik berupa pembangunan baru dengan fungsi yang berbeda dari semula maupun berupa perbaikan dari kondisi yang telah ada. Tindakan ini sebaiknya juga memperhatikan kepentingan dari pihak pedagang kaki lima sendiri dengan tidak mengganggu perolehan atau hubungannya dengan konsumen maka tindakan tersebut dapat diterima.
2. Stabilisasi atau pengaturan, berupa penataan fisik atau penempatan lokasi pedagang kaki lima pada suatu lokasi. Adapun beberapa alternatif tindakan yang dilakukan antara lain berupa:
  - a. Peruntukan dalam ruang terbuka (*open market*), dimaksudkan untuk memudahkan pergerakan konsumen dalam menggunakan jasa pelayanan pedagang kaki lima ini dan diharapkan tidak mengganggu fungsi kota di lingkungan lokasi pedagang kaki lima.
  - b. Pembebasan atau penutupan jalan-jalan tertentu, menutup jalan-jalan tertentu dan menutup sirkulasi lalu lintas bagi

pengguna kendaraan bermotor yang hanya diperuntukkan bagi pergerakan pejalan kaki. Tindakan ini biasanya bersifat temporer yaitu dilakukan dalam waktu-waktu tertentu saja.

- c. Pemanfaatan bagian tertentu dari jalan atau trotoar , menempatkan pedagang kaki lima pada jalan-jalan atau sebagian trotoar tertentu pada waktu tertentu yang sekiranya tidak mengganggu aktivitas di sekitarnya. Setelah itu, pedagang kaki lima tersebut wajib membersihkan ruang usahanya agar tidak mengganggu fungsi kota lainnya.
- d. Multifungsi ruang terbuka (taman, lapangan, ruang parkir, dan lain-lain), pemanfaatan ruang terbuka di sekitar kawasan perbelanjaan atau pusat keramaian pada waktu-waktu tertentu pada saat ruang tersebut kurang dimanfaatkan.

3. Pemindahan atau removal, dengan cara memindahkan sektor informal ke satu lokasi yang ditentukan.

Adapun yang termasuk dalam pengelolaan struktural adalah sebagai berikut:

1. Perizinan, perizinan usaha kepada kelompok pedagang kaki lima didasari menurut jenis barang atau jasa yang ditawarkan, waktu usaha dan lokasi tertentu. Perizinan bagi aktivitas pedagang kaki lima dalam melakukan usahanya didasari atas pertimbangan memudahkan dalam pengaturan, pengawasan dan pembatasan jumlah serta membantu dalam penarikan

retribusi. Pemberian surat izin lokasi ini sudah diterapkan di Malaysia, Singapura, Philipina dan Indonesia (McGee dan Yeung, 1997: 56-57).

2. Pembinaan, tindakan pengendalian dengan pembinaan terhadap kualitas pola pikir para pedagang dan pelaksanaan aktivitas pedagang kaki lima secara keseluruhan karena diketahui pola pikir pedagang kaki lima sebagian besar masih memiliki tingkat pendidikan relatif rendah dan sederhana untuk menelaah peraturan yang ada sehingga dapat menimbulkan interpretasi yang salah dan kurangnya perhatian mengenai visualisasi aktivitas secara keseluruhan.
3. Bantuan atau pinjaman, pemberian bantuan dan pinjaman seperti yang di Malaysia, dilakukan untuk memberikan kesempatan pada pedagang kaki lima untuk berkembang dan meningkatkan efisiensi bagi pedagang kaki lima yang telah ada. Pola ini berhubungan erat dengan pihak lain seperti swasta, LSM dan lainnya. (McGee dan Yeung, 1997: 59-60).

## **F. Penelitian Terdahulu**

Untuk mendukung penelitian yang akan dilakukan, maka ada beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini. Penelitian dahulu bertujuan untuk membandingkan dan memperkuat atas hasil analisis yang dilakukan yang merujuk dari beberapa studi, baik yang



berkaitan langsung maupun tidak langsung. Dalam penelitian ini terdapat beberapa perbedaan dari penelitian terdahulu yang diambil oleh peneliti, diantaranya lokasi dan perbedaan faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Ringkasan dari penelitian terdahulu dapat diuraikan sebagaimana berikut.

Adanya intervensi untuk melemahkan penegakan Perda selaku produk hukum juga menjadi salah satu faktor penghambat. Sebagaimana hasil penelitian Indosman (2008) terhadap eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bengkulu dalam penegakan peraturan daerah, yang menyimpulkan bahwa eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bengkulu belum optimal seperti apa yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja, hal ini dapat dilihat masih banyaknya pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan daerah dan faktor-faktor penghambat dalam penegakan peraturan daerah oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bengkulu diantaranya adalah masih ada campur tangan atau tekanan-tekanan dari pihak pemerintah/penguasa dan kelompok-kelompok kepentingan yang lain didalam usaha penegakan peraturan daerah.

Aminah (2002) dalam penelitiannya tentang mekanisme penegakan hukum dan kesadaran hukum pengusaha terhadap pengusaha industri kecil batik di Pekalongan menyimpulkan bahwa penegakan hukum terhadap Perda Nomor 8 tahun 1991 belum berhasil. Hal ini disebabkan

oleh tingkat kesadaran hukum pengusaha yang rendah. Hal ini terlihat dari indikator kesadaran hukum yang rendah yaitu: pengetahuan terhadap perilaku yang diatur oleh hukum rendah, pemahaman terhadap isi peraturan hukum yang rendah, sikap terhadap hukum yang kurang favorabel dan perilaku yang kurang sesuai dengan hukum. Selain itu faktor informasi juga berpengaruh terhadap kesadaran hukum pengusaha. Pada kenyataannya tingkat informasi yang diperoleh pengusaha masih rendah, sehingga tingkat kesadaran hukum pengusaha juga rendah, dan sebaliknya tingkat informasi yang tinggi diperoleh sebagian kecil pengusaha menyebabkan kesadaran hukum yang tinggi.

Keberadaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) juga sangat menentukan dalam penegakan Perda, sebagaimana penelitian yang telah dilakukan oleh Rosidah (2006) di Lampung, Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Rosidah di dalam hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa:

1. Keberadaan PPNS sangat diperlukan dalam penegakan hukum pidana, khususnya dalam lingkup bidang tugasnya yang bersifat spesifik dan teknis.
2. Manfaat PPNS dalam penegakan Perda terlihat dari adanya peningkatan kepatuhan masyarakat terhadap Perda serta efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan peradilan pidana.
3. Untuk mencapai manfaat yang optimal dari PPNS, diperlukan adanya dua macam pola pelaksanaan kegiatan PPNS yang

meliputi pola pelaksanaan pembinaan dan operasi penegakan Perda oleh PPNS di lingkungan pemerintah daerah. Pada Pemerintah Lampung dan Pemerintah Jawa Tengah pola pelaksanaan pembinaan dan operasi tersebut kurang diatur sehingga manfaat PPNS kurang berjalan sebagaimana mestinya. Adapun pada Pemerintah DI Yogyakarta diatur kedua pola tersebut, sehingga menghasilkan penegakan Perda yang efektif dan efisien.

4. Faktor penghambat penegakan Perda oleh PPNS adalah: Adanya keterbatasan wewenang PPNS, kurangnya dukungan atasan terhadap PPNS, kurangnya perencanaan, koordinasi dan petunjuk-petunjuk teknis operasional, kurangnya penguasaan mengenai penyidikan, kurangnya sarana dan prasarana yang menunjang operasional PPNS, terbatasnya jumlah PPNS, dan PPNS tidak/belum mendapat tunjangan khusus.

### **G. Kerangka Konseptual**

Otonomi daerah tidak hanya ditandai dengan adanya perubahan struktur pemerintahan daerah. Namun juga ditandai dengan adanya pergeseran unit manajemen pembangunan ke tingkat yang lebih lokal. Salah satu implikasi dari pergeseran unit manajemen pembangunan ini adalah pemerintah daerah bersama dewan perwakilan daerah dituntut

untuk membuat peraturan daerah yang mendukung dan menjamin pelaksanaan pembangunan di daerah.

Salah satu Perda yang sudah ditetapkan di Kabupaten Maros adalah Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Perda ini lahir dilatarbelakangi oleh keberadaan pedagang kaki lima (PKL) di tempat-tempat strategis kota. Keberadaan pedagang kaki lima sering membuat lingkungan terlihat kumuh dan mengganggu ketertiban lalu lintas. Untuk menertibkan aktivitas pedagang kaki lima ini maka diperlukanlah peraturan daerah sebagai payung hukum guna melegitimasi tindakan aparat penegak Perda dalam melakukan penegakan hukum.

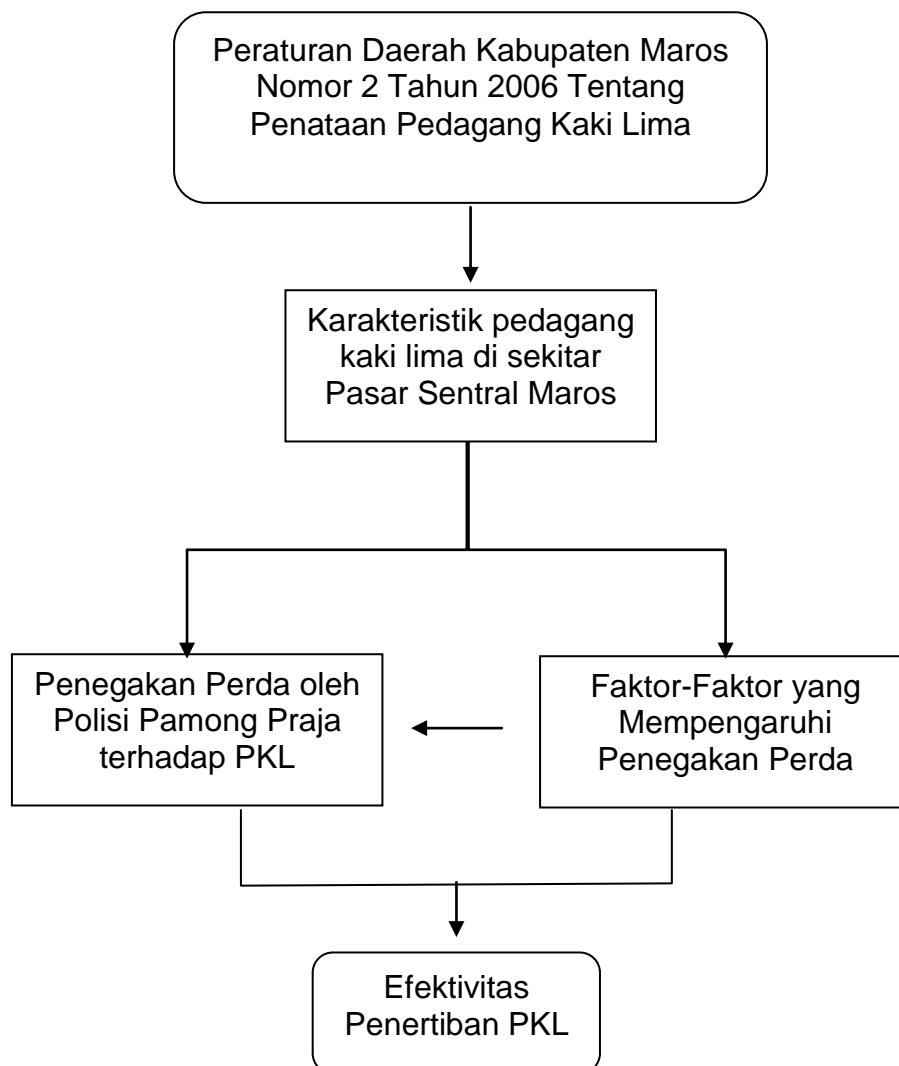
Pasar Sentral Maros merupakan salah satu pasar tradisional yang terbesar di Kabupaten Maros sehingga menarik pedagang kaki lima untuk melakukan aktivitas di tempat tersebut. Untuk menerapkan peraturan daerah sebagaimana disebutkan di atas maka sangat perlu mengetahui bagaimana karakteristik pedagang kaki lima di sekitar Pasar Sentral Maros agar kebijakan yang ditetapkan dalam penegakan Perda dapat berjalan dengan baik.

Dengan karakteristik pedagang kaki lima yang ada disekitar Pasar Sentral Maros maka dibutuhkan adanya peran Satuan Polisi Pamong Praja. Satuan Polisi Pamong Praja merupakan salah satu unit kerja pemerintah Kabupaten Maros yang bertugas melakukan penegakan Perda. Dalam penelitian ini digambarkan bahwa Perda Nomor 2 Tahun

2006 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima dapat berjalan bila ada penegakan Perda oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Adapun penegakan Perda yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja sangat ditentukan oleh faktor-faktor yang mempengaruhinya seperti faktor perundang-undangan, faktor ketersediaan infrastruktur, faktor kapasitas petugas Satuan Polisi Pamong Praja, faktor dana dan faktor kepatuhan masyarakat terhadap hukum.

Penegakan Perda sebagaimana dimaksud dalam penelitian ini akan terlaksana dengan baik bila faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan Perda di atas secara menyeluruh mendukung penegakan Perda yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Adapun tujuan akhir yang hendak diwujudkan dengan adanya penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 2 Tahun 2006 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima adalah tercapainya efektivitas penertiban pedagang kaki lima.

Untuk gambaran kerangka konseptual dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 3. Bagan kerangka konseptual penelitian

## H. Defenisi Operasional

1. Peraturan daerah (Perda ) adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota).

2. Penegakan Perda adalah kondisi yang diciptakan agar masyarakat atau badan hukum patuh terhadap peraturan daerah. Kegiatannya dapat berupa menertibkan, menindak, melakukan pemeriksaan dan melakukan tindakan represif nonyustisial.
3. Polisi Pamong Praja adalah aparaturnya Pemerintah Daerah yang melaksanakan tugas kepala daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.
4. Pedagang kaki lima adalah pedagang yang di dalam usahanya mempergunakan tempat-tempat untuk kepentingan umum yang bukan diperuntukkan sebagai tempat usaha atau tempat lain yang bukan miliknya.
5. Kesadaran hukum adalah penyesuaian nilai-nilai yang terdapat dalam diri masyarakat dengan norma-norma hukum yang telah berlaku.
6. Kepatuhan hukum adalah wujud nyata dari perilaku atau tindakan seseorang yang telah sesuai dengan hukum.