



SKRIPSI

**Penerapan Sanksi Hukum Administrasi
Terhadap Penyelenggaraan Pasar
Tradisional Tanpa Lahan Parkir
Di Kota Makassar**

OLEH

KARUNIA MEILIANA MASSELENG

B11116560

**PEMINATAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**Penerapan Sanksi Hukum Administrasi
Terhadap Penyelenggaraan Pasar
Tradisional Tanpa Lahan Parkir
Di Kota Makassar**

OLEH

KARUNIA MEILIANA MASSELENG

B11116560

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Administrasi Negara Program Studi Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

PENGESAHAN SKRIPSI

PENERAPAN SANKSI HUKUM ADMINISTRASI TERHADAP PENYELENGGARAAN PASAR TRADISIONAL TANPA LAHAN PARKIR DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

KARUNIA MEILIANA MASSELENG
B111 16 560

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Administrasi Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada hari Kamis, 11 Februari 2021 Dan Dinyatakan Diterima

UNIVERSITAS HASANUDDIN

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
NIP. 19570430 198503 1 004

Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.
NIP. 19631028 199002 1 001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskun, S.H., LL.M.
NIP. 19761129 1999031 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

Nama : KARUNIA MEILIANA MASSELENG
Nomor Induk Mahasiswa : B11116560
Peminatan : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Departemen : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul : PENERAPAN SANKSI HUKUM
ADMINISTRASI TERHADAP PENYELENG-
GARAAN PASAR TRADISONAL TANPA
LAHAN PARKIR DI KOTA MAKASSAR

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Makassar, Februari 2021

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
NIP. 19570430 198503 1 004

Pembimbing Pendamping



Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.
NIP. 19820513 200912 2 001



PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: KARUNIA MEILIANA MASSELENG
N I M	: B11116560
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: Penerapan Sanksi Hukum Administrasi Terhadap Penyelenggaraan Pasar Tradisional Tanpa Lahan Parkir Di Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Februari 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP. 19731231 199903 1 003

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Karunia Meiliana Masseleng
Nomor Induk Mahasiswa : B111 16 560
Jenjang Pendidikan : S1
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "**Penerapan Sanksi Hukum Administrasi Terhadap Penyelenggaraan Pasar Tradisional Tanpa Lahan Parkir Di Kota Makassar**" adalah BENAR merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Februari 2021

Yang Membuat Pernyataan



Karunia Meiliana Masseleng

ABSTRAK

KARUNIA MEILIANA MASSELENG (B11116560) dengan Judul ***Penerapan Sanksi Hukum Administrasi Terhadap Penyelenggaraan Pasar Tradisional Tanpa Lahan Parkir Di Kota Makassar.*** Di bawah bimbingan (Marthen Arie) sebagai Pembimbing I dan (Eka Merdekawati Djafar) sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk-bentuk sanksi administrasi yang diterapkan Pemerintah Kota Makassar terhadap penyelenggaraan pasar tradisional tanpa lahan parkir serta untuk mengetahui penegakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar terhadap penyelenggaraan pasar tradisional tanpa lahan parkir.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif empiris. Adapun data diperoleh melalui penelitian yang dilakukan di PD Pasar Makassar Raya dengan sumber data berupa data primer dan data sekunder yang dikumpulkan melalui pengamatan langsung, wawancara dan dokumentasi dan kemudian di analisis secara kualitatif.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu: 1. Bentuk-bentuk sanksi administrasi yang diterapkan Pemerintah Kota Makassar terhadap penyelenggaraan pasar tradisional tanpa lahan parkir tidak tertera secara tertulis pada peraturan-peraturan daerah yang berlaku di Kota Makassar mengenai pengelolaan pasar tradisional. Namun Pihak PD. Pasar Makassar Raya sebagai badan pengelola pasar tradisional yang ada di Kota Makassar tetap menindaklanjuti bagi pasar yang menyalahi aturan dengan memberikan sebuah sanksi administrasi berupa teguran, dan 2. Penegakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar terhadap penyelenggaraan pasar tradisional tanpa lahan parkir yaitu menerapkan sanksi administrasi ringan berupa teguran lisan dan teguran tulisan. Dalam pelaksanaannya Pemerintah Kota Makassar sebagai pemegang wewenang dalam pemberian sanksi memberikan sanksi administrasi berupa teguran langsung kepada PD. Pasar Makassar Raya sebagai penanggung jawab atas pengelolaan pasar tradisional di Makassar dan PD. Pasar langsung berkoordinasi dengan kepala unit pasar terkait.

Kata kunci : pasar tradisional, lahan parkir

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur, hormat dan kemuliaan, penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yesus Kristus atas berkat, kasih, penyertaan dan pertolongan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul “Penerapan Sanksi Hukum Administrasi Terhadap Penyelenggaraan Pasar Tradisional Tanpa Lahan Parkir Di Kota Makassar” tepat pada waktu-Nya. Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dalam penyusunan skripsi ini mulai dari awal hingga akhir tentu bukanlah suatu hal yang mudah, melainkan membutuhkan doa, usaha, kesabaran, kekuatan dan mengucap syukur dalam setiap prosesnya. Penulis percaya bahwa segala sesuatu yang terjadi selama proses penyelesaian skripsi ini adalah rencana Tuhan dan indah pada waktu-Nya.

Pada kesempatan ini dengan penuh rasa hormat, ketulusan dan kerendahan hati, penulis mengucapkan terima kasih kepada kedua orang tua penulis yang tercinta, Bapak Simon Masseleng, S.E., dan Mama Lembong Mendila, A.Md.Keu., atas doa, kasih sayang, dukungan moril dan materil yang selalu diberikan kepada penulis. Penulis sangat mengucap syukur kepada Tuhan Yesus Kristus karena Bapak dan Mama boleh menjadi orang tua dari penulis. Kiranya Tuhan Yesus Kristus senantiasa memberikan Bapak dan Mama kesehatan yang baik, berkat yang berkecukupan, damai sejahtera dan umur panjang. Penulis juga

mengucapkan terima kasih kepada abang tercinta Lexsi Yosua Masseleng, S.T., M.Ars., kakak tercinta Lusmita Pingky Yohanis, S.KM., keponakan tercinta Gamaliel Eleazar Masseleng, serta seluruh keluarga besar penulis yang terkasih atas segala bentuk dukungannya dalam berbagai hal, kiranya Tuhan Yesus Kristus memberkati kita semua.

Penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan tidak lepas dari keterlibatan berbagai pihak. Oleh karena itu dengan segala rasa hormat dan kerendahan hati, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tulus kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan I Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan II Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Muh. Hasrul., S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Dr. Maskun, S.H., LL.M., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum, Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H., selaku Ketua

Departemen Hukum Administrasi Negara dan Ibu Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H., selaku sekretaris Departemen Hukum Administrasi Negara yang telah memberikan saran untuk menjadikan skripsi ini lebih baik.

5. Bapak Ruslan Hambali, S.H., M.H., selaku Penasihat Akademik penulis.
6. Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H., selaku Pembimbing I dan Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H., selaku Pembimbing II yang telah meluangkan waktu dan dengan sabar membimbing penulis baik melalui tatap muka secara langsung maupun secara *online* dari awal hingga akhir penyusunan skripsi ini. Kiranya Bapak dan Ibu senantiasa diberikan kesehatan yang baik, kebahagiaan dan umur panjang.
7. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H., selaku Penguji I dan Ibu Ariani Arifin, S.H., M.H., selaku Penguji II yang telah meluangkan waktu memberikan kritik dan saran untuk menjadikan skripsi ini lebih baik. Kiranya Bapak dan Ibu senantiasa diberikan kesehatan yang baik, kebahagiaan dan umur panjang.
8. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah mendidik, memberikan ilmu dan pengetahuan kepada penulis selama menempuh pendidikan.
9. Seluruh staf akademik dan pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu penulis memenuhi segala

keperluan administrasi selama berada di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

10. Seluruh staf Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin.
11. Bapak Syamsul Bahri, S.E., selaku Kepala Bagian Umum di PD. Pasar Makassar Raya, Bapak Wahyudi Falarungi, S.H., M.H., selaku Kepala Sub Bagian Kepegawaian di PD. Pasar Makassar Raya dan Ibu Yenni Juniyar, S.E., selaku staf Hubungan Masyarakat di PD. Pasar Makassar Raya atas bantuannya selama penulis melakukan penelitian.
12. Saudara Dedy Setiawan, Rudolf R. O. F. Susanto, Muh. Afif Muhaimin atas segala bantuan dan dukungannya kepada penulis sehingga Puji Tuhan skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik. Penulis hanya bisa berdoa kiranya saudara-saudara diberikan kesehatan yang baik, umur panjang, kesuksesan dalam berbagai hal dan tetap menjadi orang yang baik terutama kepada sesama manusia.
13. Adik terkasih Aldo Bara, Cryestin Mendila, Jingga Tombang dan kakak Brams Mendila.
14. Saudari Putri Sakiah Khaerunnisa Nisa, Firdha Fadliah Hasbi, Andi Hardiyanti Sakti dan A. Nur Indah Amaliah Camubar atas segala kebaikan, bantuan, dukungan yang diberikan kepada penulis selama proses perkuliahan hingga terselesaikannya skripsi ini.

15. Untuk teman-teman seperjuangan angkatan “DIKTUM 2016”, terkhusus Galuh, Novi, Kia, Zahra, Ulfa, Ath, Karina, Wawan, Arfan, Ogi, Kaks Arif, Tirta, Aza, Hukama, Ninis, Eti, Laras, Mey, Rara, Cindy, Melinda, Nanda, Noer, Yogie, Rizkian, Adit, Khrisno, Sarah, Nabila, Melsyana, Indri, Wildan, Eka, Sandy, Ica, Sandra, Ivana, Abel, Uja, Arung, Ibe, Adhim, Amri, Syaiful.

16. Segenap keluarga besar KKN Reguler Gelombang 102 tahun 2019 Kec. Barebbo Kab. Bone terkhusus Posko Desa Parippung, PMK FHUH, Angkatan XXI SMA Kristen Barana’ dan IKASKIBAR Makassar.

17. Kepada seluruh pihak yang merasa telah mendoakan, menyemangati, membantu, serta berusaha untuk selalu ada dalam suka maupun duka penulis namun tidak disebut dalam skripsi ini.

Sebagai manusia biasa penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, namun penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat kedepannya baik untuk penulis sendiri maupun bagi setiap orang yang membacanya.

Sekian dan terima kasih. *God Bless.*

Makassar, Februari 2021

Penulis

Karunia Meiliana Masseleng

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG MASALAH.....	1
B. RUMUSAN MASALAH	5
C. TUJUAN PENELITIAN.....	5
D. KEGUNAAN PENELITIAN.....	5
E. KEASLIAN PENELITIAN	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
A. HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.....	9
1. Administrasi Negara	9
2. Hukum Administrasi Negara.....	12
B. KONSEP PASAR.....	26
1. Pengertian Pasar.....	26

2. Pengertian Pasar Tradisional	27
3. Pengertian Pasar Modern.....	32
4. Dasar Hukum Penyelenggaraan Pasar	33
5. Ciri Pembeda Pasar Tradisional dan Pasar Modern	34
C. PARKIR	39
1. Pengertian Parkir.....	39
2. Pengelolaan Parkir	40
3. Fasilitas Parkir	43
4. Dasar Hukum Penyelenggaraan Perparkiran.....	44
5. Jenis Tempat/Titik Parkir	46
D. SANKSI HUKUM ADMINISTRASI.....	47
1. Pengertian Sanksi	47
2. Pengertian Sanksi Administrasi.....	49
3. Penegakan Hukum Administrasi Negara.....	50
4. Jenis-jenis Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara	56
BAB III METODE PENELITIAN	60
A. LOKASI PENELITIAN	61
B. POPULASI DAN SAMPEL.....	61
C. JENIS DAN SUMBER DATA	61
D. TEKNIK PENGUMPULAN DATA	62
E. ANALISIS DATA.....	62
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	63

A. BENTUK-BENTUK SANKSI ADMINISTRASI YANG DITERAPKAN PEMERINTAH KOTA MAKASSAR TERHADAP PENYELENGGARAAN PASAR TRADISIONAL TANPA LAHAN PARKIR	63
B. PENEGAKAN HUKUM YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH KOTA MAKASSAR TERHADAP PENYELENGGARAAN PASAR TRADISIONAL TANPA LAHAN PARKIR	71
BAB V PENUTUP.....	79
A. KESIMPULAN.....	79
B. SARAN	80
DAFTAR PUSTAKA.....	81
Lampiran	

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Pasar Tradisional (Resmi) di Kota Makassar	63
Tabel 2. Pasar Tradisional (Darurat) di Kota Makassar	64

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peningkatan permintaan ruang lahan untuk pembangunan pusat-pusat kegiatan bisnis, industri, perumahan, perdagangan dan lain-lain merupakan dampak yang nyata bagi perkembangan suatu kota. Imbas dari perkembangan pusat kegiatan seperti pertokoan, supermarket, pasar tradisional dan lain-lain memunculkan kebutuhan terhadap sarana ruang parkir yang memadai agar terhindar dari kemacetan lalu lintas yang mungkin bisa terjadi pada ruas jalan di sekitar area tersebut. Dalam hal meningkatnya fasilitas-fasilitas ini di mana pemerintah tidak mengeluarkan kebijakan dalam manajemen lalu lintas dalam hal ini pengguna kendaraan pribadi maka akan menimbulkan peningkatan penggunaan kendaraan pribadi. Penggunaan kendaraan pribadi akan cenderung meningkatkan kebutuhan akan fasilitas parkir. Kebutuhan parkir yang tidak terpenuhi inilah yang dapat menimbulkan masalah lalu lintas karena penggunaan badan jalan untuk kebutuhan parkir (*on street parking*) dengan kata lain dapat menyebabkan kemacetan karena pengurangan kapasitas jalan dan terganggunya fungsi jalan. Diharapkan pusat-pusat bisnis, perkantoran, pendidikan maupun perdagangan mampu menyediakan tempat parkir kendaraan tersendiri selain penggunaan badan jalan (*on street parking*) demi menghindari terjadinya kemacetan.

Seiring terus bertambahnya tingkat kepemilikan kendaraan, masalah kebutuhan fasilitas parkir ialah hal yang biasa terjadi. Kebutuhan akan fasilitas parkir menjadi amat penting bila dikaitkan bahwa parkir merupakan komponen yang tak dapat dipisahkan dari sistem transportasi. Penurunan aksesibilitas suatu kawasan, kemacetan dan lain-lain menjadi masalah yang akan timbul apabila sistem perparkiran tidak diperhatikan.

Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan pengelola dan pendiri pasar tradisional.¹ Salah satu tempat bertemunya antara penjual dan pembeli ialah pasar tradisional. Orang yang melakukan perdagangan, memperjualbelikan barang yang tidak diproduksi sendiri, untuk memperoleh keuntungan disebut sebagai penjual atau lebih dikenal sebagai pedagang.²

Bagi konsumen kelas menengah ke bawah, keberadaan pasar tradisional sendiri sampai saat ini masih amat dibutuhkan. Pada proses jual beli di pasar tradisional, pembeli akan bertemu dengan penjual untuk melakukan negosiasi. Sebagai representasi dari ekonomi rakyat, ekonomi kelas bawah dan tempat bergantung para pedagang skala kecil-menengah, pasar tradisional harus tetap dijaga keberadaannya sebab menjadi tumpuan bagi para peternak, petani, atau produsen lainnya selaku pemasok.³ Pembeli yang pergi ke pasar tentunya ada yang menggunakan kendaraan

¹ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Pasal 1 ayat (2).

² Eko Sujatmiko, 2014, *Kamus IPS*, Aksara Sinergi Media, Cetakan pertama, Surakarta, hlm.231.

³ Herman Malano, 2011, *Selamatkan Pasar Tradisional : Potret Ekonomi Rakyat Kecil*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.159.

pribadi, transportasi umum maupun jalan kaki. Maka dari itu, lahan parkir menjadi sarana pendukung dan merupakan salah satu hal penting yang wajib ada dalam penyelenggaraan sebuah pasar. Menyangkut lahan parkir bagi pasar tradisional juga telah diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 pada Pasal 2 ayat (2) huruf b Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menentukan bahwa “menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) buah kendaraan roda empat untuk setiap 100 m² (seratus meter per segi) luas lantai penjualan Pasar Tradisional”. Kemudian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2012 pada Pasal 9 huruf b tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern juga menyebutkan mengenai “areal parkir”. Selain itu juga dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 pada Pasal 21 ayat (2) huruf c Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern di Kota Makassar menyebutkan, “menyediakan fasilitas parkir kendaraan bermotor dan tidak bermotor yang memadai di dalam area bangunan”. Ketentuan tersebut menjadi sesuatu yang wajib dalam penyelenggaraan pasar tradisional, akan tetapi pada kenyataannya masih banyak pasar tradisional di Kota Makassar yang justru tidak mempunyai lahan parkir yang memadai sehingga menyebabkan terganggunya pengguna jalan raya akibat kemacetan yang ditimbulkan.

Dari sebagian pasar tradisional yang tersebar di kota Makassar, memiliki permasalahan yang sama yaitu masalah lahan parkir. Banyaknya aktivitas pengunjung di pasar-pasar tradisional di Makassar tersebut membuat meningkatnya jumlah permintaan akan area parkir, tetapi karena terbatasnya lahan saat ini sangat sulit sekali untuk mencari tempat parkir yang dekat dengan pasar dan tempatnya lebih aman. Pada beberapa unit pasar tradisional di kota Makassar yakni, pasar mandai dan pasar terong sering ditemukan kendaraan para pengunjung pasar terparkir di badan jalan, adapula yang diletakkan di trotoar atau area pejalan kaki, hal ini dikarenakan pengelola pasar belum menyediakan lahan parkir yang memadai untuk menampung seluruh kendaraan pengunjung yang datang ke pasar tradisional, akibatnya masih ditemukan beberapa pengunjung yang parkir jauh dari pasar, tetapi ada pula yang nekat parkir di dekat pasar walaupun sudah jelas terdapat rambu dilarang parkir tanpa memikirkan akibat yang akan ditimbulkan yaitu kemacetan yang sangat mengganggu aktivitas lalu lintas di sekitar pasar. Meskipun sudah jelas akibat yang ditimbulkan dari penyelenggaraan pasar tanpa lahan parkir yang memadai namun seakan tidak ada tindakan tegas dari pengelola pasar untuk menanggulangi hal tersebut. Oleh sebab itu, penulis tertarik membuat skripsi dengan judul “Penerapan Sanksi Hukum Administrasi Terhadap Penyelenggaraan Pasar Tradisional Tanpa Lahan Parkir Di Kota Makassar”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan pada latar belakang dan untuk memberikan batasan dalam penelitian ini, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahannya yakni sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk-bentuk sanksi administrasi yang diterapkan Pemerintah Kota Makassar terhadap penyelenggaraan pasar tradisional tanpa lahan parkir?
2. Bagaimana penegakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar terhadap penyelenggaraan pasar tradisional tanpa lahan parkir?

C. Tujuan Penelitian

Berlandaskan pokok permasalahannya yang ada, maka penulis merumuskan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk sanksi administrasi yang diterapkan Pemerintah Kota Makassar terhadap penyelenggaraan pasar tradisional tanpa lahan parkir.
2. Untuk mengetahui penegakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar terhadap penyelenggaraan pasar tradisional tanpa lahan parkir.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan diperoleh dari penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dedikasi yang berarti bagi peningkatan dan pengembangan ilmu hokum pada umumnya dan Hukum Administrasi Negara pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

1. Untuk mengetahui kemampuan penulis dalam mengimplementasikan ilmu yang diperoleh serta mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir yang dinamis sekaligus.
2. Guna menjadi bahan masukan dan gagasan pemikiran kepada badan pemerintahan daerah yang terkait, dalam hal ini PD. Pasar Makassar Raya mengenai Penerapan Sanksi Hukum Administrasi Terhadap Penyelenggaraan Pasar Tradisional Tanpa Lahan Parkir di Kota Makassar.
3. Untuk memenuhi salah satu ketentuan pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yaitu memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu Ilmu Hukum.

E. Keaslian Penelitian

Dalam penulisan skripsi, keaslian penelitian merupakan salah satu bagian yang perlu dilampirkan sebagai bukti demi mencegah perbuatan menjiplak ide, gagasan maupun karya orang lain. Sebagai perbandingan kemiripan penelitian penulis dengan peneliti terdahulu, dapat dikemukakan sebagai berikut. Penelitian yang dilakukan oleh Suluh Kartika Minarti dari Fakultas Teknik jurusan Arsitektur, program studi Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Sebelas Maret pada tahun 2013 yaitu skripsi dengan

judul Efektivitas Parkir Pasar Tradisional Utama Di Kota Surakarta. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Keefektifan aktivitas perpajakan di pasar tradisional utama Kota Surakarta saat ini di lihat dari penyediaan fasilitas dan pelayanan parkir yang diberikan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode survey, dimana peneliti mengambil sampel dari salah satu populasi dan menggunakan kuisioner sebagai salah satu alat pengumpulan data yang utama atau pokok. Adapun penelitian lainnya yaitu yang dilakukan oleh Paradiba Karaeng Keâ'nang dari Fakultas Hukum, program studi Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin pada tahun 2014 yakni skripsi dengan judul Pengaturan dan Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Kota Makassar dalam melakukan Penataan dan Pembinaan Pasar Modern dan Pasar Tradisional berdasarkan Perda Nomor 15 Tahun 2009. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah Kota Makassar dalam melakukan Penataan dan Pembinaan Pasar modern dan Pasar Tradisional berdasarkan Perda Nomor 15 Tahun 2009 dan mengetahui kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah kota Makassar dalam melakukan Penataan dan Pembinaan Pasar Modern dan Pasar Tradisional. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah empiris, dimana peneliti melakukan wawancara yang melibatkan pemilik warung-warung kecil dan pemilik minimarket serta pejabat Kantor Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Makassar sebagai responden guna mengumpulkan data yang diperlukan.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis (Karunia Meiliana Masseleng) yaitu skripsi dengan judul Penerapan Sanksi Hukum Administrasi Terhadap Penyelenggaraan Pasar Tradisional Tanpa Lahan Parkir Di Kota Makassar. Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui bentuk-bentuk sanksi administrasi yang diterapkan Pemerintah Kota Makassar terhadap penyelenggaraan pasar tradisional tanpa lahan parkir.
2. Mengetahui penegakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar terhadap penyelenggaraan pasar tradisional tanpa lahan parkir.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah normatif empiris, dalam hal ini menggabungkan unsur hukum normatif yang kemudian didukung dengan penambahan data atau unsur empiris. Maka dari kedua penelitian yang telah dikemukakan sebelumnya (Suluh Kartika Minarti dan Paradiba Karaeng Keâ'nang), penulis dapat menyimpulkan bahwa jika dilihat dari tujuan penelitiannya, pada dasarnya hasil penelitian penulis berbeda dengan peneliti terdahulu dan hasil penelitian ini asli dibuat oleh penulis.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hukum Administrasi Negara

1. Administrasi Negara

a. Pengertian Administrasi

Kata administrasi bersumber dari bahasa Latin “*administrare*” yang berarti *to manage*. Derivasinya antara lain menjadi “*administration*” yang berarti *besturing* atau pemerintahan.⁴ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi diartikan sebagai berikut; pertama, usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi; kedua, usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan demi mencapai tujuan; ketiga, kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan; keempat, kegiatan kantor dan tata usaha.⁵

Suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu merupakan administrasi menurut Liang Gie. Tiga unsur administrasi dari definisi administrasi menurut Liang Gie, yang terdiri dari:⁶

⁴ Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.28.

⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), 1994, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, hlm.8.

⁶ Website : <https://books.google.co.id/books?id=46esDwAAQBAJ&lpg=PP1&hl=id&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>, diakses pada tanggal 12 Desember 2019 pukul 22.11 WITA.

- 1) Kegiatan melibatkan dua orang atau lebih;
- 2) Kegiatan dilakukan secara bersama-sama, dan
- 3) Ada tujuan tertentu yang hendak dicapai.

Suatu proses yang umum ada pada usaha kelompok-kelompok, baik sipil maupun militer, baik pemerintah maupun swasta, baik dalam ukuran besar maupun kecil mendeskripsikan administrasi menurut White dalam Syafi'i dkk.⁷ Administrasi dijelaskan sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan rasionalitas tertentu untuk memperoleh tujuan yang telah ditentukan sebelumnya menurut Siagian.⁸ Rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu disebut administrasi menurut Gie yang dikutip Pasolong.⁹

b. Pengertian Administrasi Negara

Terjemahan dari *public administration* ialah ilmu administrasi Negara. Secara etimologis, maka "*public*" berasal dari bahasa latin "*poplicus*" atau "*people*" dalam bahasa inggris yang berarti rakyat. Administration, juga berasal dari bahasan latin terdiri dari kata "ad" yang berarti intensif, dan "*ministrare*" yang berarti melayani. Jadi, pelayanan secara intensif terhadap rakyat dapat dikatakan *public administration*. "Administrasi Negara berkenaan dengan kegiatan yang bersifat

⁷ Syafi'i dan Inu Kencana, 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta, hlm.73.

⁸ Sondang P.Siagian, 2004, *Filsafat Administrasi (Edisi Revisi)*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm.2.

⁹ Harbani Pasolong, 2007, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, hlm.3.

kenegaraan, yang tujuan utamanya untuk memberikan pelayanan, meningkatkan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat” adalah penjelasan tentang administrasi Negara menurut Sugiyono.¹⁰

Administrasi Negara mempunyai tiga arti, yaitu; “pertama, sebagai salah satu fungsi pemerintah; kedua, sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) daripada pemerintah; ketiga, sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu menurut Prajudi Atmosudirdjo.”¹¹ Pengertian administrasi Negara yang dikemukakan Ridwan HR menurut beberapa pakar, yakni sebagai berikut :¹²

1. Administrasi Negara adalah “gabungan jabatan-jabatan, aparat (alat) administrasi yang di bawah pimpinan pemerintah melaksanakan sebagian dari pekerjaan pemerintah” (E.Utrecht).
2. Administrasi Negara adalah “aktivitas-aktivitas Negara dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaan politiknya; dalam arti sempit, aktivitas-aktivitas badan eksekutif dan kehakiman atau khususnya aktivitas-aktivitas badan eksekutif saja dalam melaksanakan pemerintahan” (Dimock dan Dimock).
3. Administrasi Negara diartikan sebagai, “gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat yang disertai tugas melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah dalam arti luas,

¹⁰ Sugiyono, 2006, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, hlm.25.

¹¹ Prajudi Atmosudirdjo, 1983, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.11.

¹² Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.29.

yang tidak diserahkan kepada badan-badan pembentuk undang-undang dari badan-badan kehakiman.”

2. Hukum Administrasi Negara

a. Pengertian Hukum Administrasi Negara

Pengertian Hukum Administrasi Negara yang dikemukakan oleh Ridwan HR menurut pendapat beberapa sarjana mengenai, yaitu :¹³

1. Untuk menemukan definisi yang baik mengenai istilah ‘Hukum Administrasi Negara’, pertama-tam harus ditetapkan bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari hukum publik, yakni hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga Negara atau hubungan antar organ pemerintahan. Hukum Administrasi Negara memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara bagaimana organ pemerintahan melaksanakan tugasnya. Jadi Hukum Administrasi Negara berisi aturan main yang berkenaan dengan fungsi organ-organ pemerintahan (R.J.H.M. Huisman).
2. Hukum Administrasi Negara adalah hukum memuat peraturan hukum yang menentukan kepada organ-organ pemerintahan itu, menentukan tempatnya dalam negara, menentukan kedudukan terhadap warga Negara, dan peraturan-peraturan hukum yang mengatur tindakan-tindakan organ pemerintahan itu (Van Poelje).

¹³ Ibid, hlm.32

3. Hukum Administrasi Negara berkenaan dengan organisasi dan fungsionalisasi pemerintahan umum dalam hubungannya dengan masyarakat (P. De Haan).
4. Hukum Administrasi Negara meliputi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Oleh karena itu, HAN disebut juga hukum tata pemerintahan. Perkataan pemerintahan dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif, artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, yang bukan organ dan fungsi pembuat undang-undang dan peradilan (Menurut A.D. Belinfante).
5. Hukum Administrasi Negara atau hukum tata pemerintahan berisi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum. Tetapi tidak semua peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum termasuk dalam cakupan HAN. Sebab ada peraturan-peraturan yang menyangkut pemerintahan umum, tetapi tidak termasuk dalam HAN, melainkan masuk pada lingkup HTN (Alegmene Bepalingen).
6. HAN sebagai menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat (*ambtsdrager*) administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus. Lebih lanjut Utrecht menyebutkan bahwa HAN adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara (Utrecht). Berdasarkan beberapa definisi tersebut di atas, tampak bahwa Hukum

Administrasi Negara mengandung dua aspek yakni; pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan itu melakukan tugasnya; kedua, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara alat perlengkapan administrasi negara dengan para warga negaranya.¹⁴

b. Kedudukan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara dalam studi Ilmu Administrasi, merupakan mata kuliah bahasan khusus tentang salah satu aspek dari administrasi, yakni bahasan mengenai aspek hukum dari administrasi negara. Hukum administrasi dapat dikatakan sebagai “hukum antara”, sebagai contohnya yaitu dalam perihal perizinan. Hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri *in cauda venenum* dengan sejumlah ketentuan pidana (*in cauda venenum* secara harfiah berarti ada racun di ekor) menurut W.F. Prins. Hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapan, atau hubungan antara negara dengan perseorangan (warga negara) adalah Hukum Publik (Hukum Negara), salah satu yang termasuk dalam hukum publik ini ialah Hukum Administrasi Negara.¹⁵

¹⁴ Soehino, 1984, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, hlm.2.

¹⁵ Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.62.

Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum itu termuat aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam hukum tata negara. Hukum tata negara ini tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan efektif untuk menyelenggarakan persoalan-persoalan yang bersifat teknis. Dengan kata lain, hukum tata negara memerlukan hukum lain yang bersifat lebih teknis. Hukum tersebut adalah Hukum Administrasi Negara.¹⁶

Hukum Administrasi Negara adalah sebagai perpanjangan dari hukum tata negara atau sebagai hukum sekunder yang berkenaan dengan keanekaragaman lebih mendalam dari tatanan hukum public sebagai akibat pelaksanaan tugas oleh penguasa menurut J.B.J.M. ten Berge seperti yang dikutip Ridwan HR. Oleh sebab itu, menganggap Hukum Administrasi Negara sebagai fenomena yang relatif baru adalah salah paham. Lebih lanjut J.B.J.M. ten Berge menyebutkan bahwa "Hukum Administrasi Negara berkaitan erat dengan kekuasaan dan kegiatan penguasa. Hukum Administrasi Negara lahir oleh karena kekuasaan dan kegiatan penguasa itu dilaksanakan. Dengan kata lain, persoalan kekuasaan berkaitan erat dengan Hukum Administrasi Negara."¹⁷

¹⁶ Ridwan HR, op. cit, hlm.23.

¹⁷ Ibid.

Hukum Administrasi Negara akan muncul sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan karena mengingat negara itu merupakan organisasi kekuasaan. Dengan begitu, karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang berdasarkan atas hukum maka keberadaan HAN itu muncul. Berfungsinya Hukum Administrasi merupakan ukuran atau indikasi negara hukum, sebaliknya apabila Hukum Administrasi tidak berfungsi maka suatu negara bukanlah negara hukum menurut Philipus M. Hadjon. Berdasarkan hal tersebut, hukum mengenai Pemerintah beserta aparaturnya adalah Hukum Administrasi Negara. Pemerintah beserta aparaturnya menjalankan tugas-tugas Pemerintah dalam fungsi-fungsi kerja yang telah diatur.¹⁸

c. Fungsi Hukum Administrasi Negara

Menurut P De Hans, hukum administrasi negara mempunyai tiga fungsi utama dari segenap substansi yang berada dalam cakupan ilmu hukum administrasi negara yaitu seperti berikut.

1. *Normative functie* atau fungsi normatif yang meliputi fungsi organisasi (pemerintah) dan instrumen pemerintahan.

¹⁸ Yuli Hardianti, 2016, "Penerapan Sanksi Hukum Administrasi Terhadap Penyelenggaraan Reklame di Kota Makassar", Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.15.

2. *Instrumentele functie* atau fungsi instrumental yang meliputi fungsi instrumental pasif dan fungsi instrumental aktif. Fungsi instrumental pasif dalam bentuk kebijaksanaan (*beleid*), sedangkan fungsi instrumental aktif dalam bentuk kewenangan. Fungsi instrumental ini diarahkan pada pencapaian tujuan pemerintah sehingga mengandung asas efisiensi (daya guna) dan asas efektivitas (hasil guna).
3. *Waarborgfunctie* atau fungsi jaminan yang meliputi tiga jenis jaminan :
 - a. *Bestuurlijk waarbogen* atau jaminan pemerintahan yang menyangkut aspek *doelmatige* dan *democratie*, antara lain keterbukaan (*openbaarheid*), inspraak, dan berbagai mekanisme pengawasan (*control*);
 - b. *Rechtsbescherming* atau perlindungan hukum; dan
 - c. *De schadevergoeding* atau ganti rugi.¹⁹

Fungsi normatif lebih menunjukkan bahwa hukum administrasi negara berusaha mengatur nilai-nilai dasar tentang kelembagaan pemerintahan ataupun instrumen hukum yang digunakan oleh lembaga pemerintah dalam menjalankan fungsinya di roda pemerintahan. Sementara itu, hukum administrasi negara juga memiliki fungsi instrumental. Hal ini lebih menitikberatkan pada fungsi yang mengatur

¹⁹ Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Laksbang, Yogyakarta, hlm.26-27.

kewenangan dari lembaga pemerintah, baik yang bersifat instrumental pasif maupun yang bersifat instrumental aktif. Instrumental pasif mengatur sisi pemberian kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan instrumental aktif itu mengenai kewenangan yang dimiliki lembaga tersebut.

Hukum administrasi negara berusaha menjalankan fungsi untuk menjamin terselenggaranya pemerintah berdasarkan demokrasi dalam hal fungsi penjaminan yang diemban oleh hukum administrasi negara. Untuk itu, dilakukan penjaminan melalui segenap tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan pengawasan. Hal ini dilakukan agar fungsi pemerintahan benar-benar dilakukan secara bertanggung jawab. Penjaminan yang dilakukan oleh fungsi hukum administrasi negara juga menyangkut segenap penjaminan yang diberikan kepada masyarakat mengenai segala bentuk perlindungan hukum ataupun ganti rugi atas segenap tindakan pemerintah yang dirasakan merugikan masyarakat. Maka dari itu, ciri dan fungsi utama hukum administrasi negara dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Merupakan hukum yang memberikan pembatasan kepada kebebasan pemerintah,
2. Memberikan jaminan terhadap warga negara atau masyarakat yang taat kepada pemerintah,
3. Membebani kewajiban pada warga negara atau masyarakat yang taat kepada pemerintah,

4. Memperluas serta mempertegas batas wewenang pemerintah.²⁰

d. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara

Istilah Hukum Administrasi Negara dalam kepustakaan Belanda disebut pula dengan istilah *bestuursrecht*, dengan unsur utama “*bestuur*”. Menurut Philipus M. Hadjon, istilah *bestuur* berkenaan dengan “*sturen*” dan “*sturing*”. *Bestuur* dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Dengan rumus itu, kekuasaan pemerintahan tidaklah sekadar melaksanakan undang-undang. Kekuasaan pemerintahan merupakan kekuasaan yang aktif. Sifat aktif tersebut dalam konsep Hukum Administrasi secara intrinsik merupakan unsur utama dari “*sturen*” (*besturen*). Unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut :

“*Sturen* merupakan suatu kegiatan yang kontinu. Kekuasaan pemerintah dalam hal izin mendirikan bangunan misalnya, tidaklah berhenti dengan diterbitkannya izin mendirikan bangunan. Kekuasaan pemerintah senantiasa mengawasi agar izin tersebut digunakan dan ditaati. Dalam hal pelaksanaan pendirian bangunan tidak sesuai dengan izin yang diterbitkan, pemerintah akan menggunakan kekuasaan penegakan hukum berupa penertiban”. “*Sturen* menunjukkan lapangan diluar legislatif dan yudisial. Lapangan ini lebih

²⁰ *Ibid*, Hal 20-23

luas dari sekedar lapangan eksekutif semata. Disamping itu, sturen senantiasa diarahkan kepada suatu tujuan".²¹

Meskipun secara umum dianut definisi negative tentang pemerintahan, yaitu sebagai suatu aktivitas diluar perundangan dan peradilan, namun pada kenyataannya pemerintah juga melakukan tindakan hukum dalam bidang legislasi. Seperti dalam penyelesaian perselisihan, penyelesaian hukum melalui upaya administrasi dan pada penerapan sanksi-sanksi administrasi, yang menjadi objek kajian Hukum Administrasi Negara.²²

Beberapa membagi bidang HAN menjadi HAN umum dan HAN khusus. HAN umum berkenaan dengan peraturan-peraturan umum mengenai tindakan hukum dan hubungan Hukum Administrasi Negara atau peraturan-peraturan dan prinsip-prinsip yang berlaku untuk semua bidang Hukum Administrasi Negara, dalam arti tidak terikat pada bidang tertentu. HAN khusus adalah peraturan-peraturan yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu seperti peraturan tentang tata ruang, peraturan tentang kepegawaian, peraturan tentang pertanahan, peraturan tentang kesehatan, peraturan perpajakan, peraturan bidang pendidikan, peraturan pertambangan dan sebagainya.

Munculnya hukum administrasi khusus semakin penting artinya, seiring dengan lahirnya berbagai bidang tugas-tugas pemerintahan yang

²¹ Ridwan HR, op. cit, hlm.39.

²² Ibid, hlm.40

baru dan sejalan dengan perkembangan dan penemuan-penemuan baru berbagai bidang kehidupan di tengah masyarakat, yang harus diatur melalui Hukum Administrasi Negara.²³ Ruang lingkup hukum administrasi negara sesungguhnya sangat luas cakupannya. Hal itu sebagaimana diungkap oleh Prajudi Atmosudirdjo yang mengatakan bahwa ruang lingkup hukum administrasi negara meliputi :

1. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum administrasi negara;
2. Hukum tentang organisasi administrasi negara;
3. Hukum tentang aktivitas-aktivitas administrasi negara yang bersifat yuridis;
4. Hukum tentang sarana-sarana administrasi negara, terutama kepegawaian negara dan keuangan negara;
5. Hukum administrasi pemerintahan daerah dan wilayah yang dibagi menjadi :
 - a. Hukum administrasi kepegawaian,
 - b. Hukum administrasi keuangan,
 - c. Hukum administrasi materil,
 - d. Hukum administrasi perusahaan negara,
 - e. Hukum tentang peradilan administrasi negara.²⁴

²³ Philipus M.Hadjon, dkk, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada Press University, Yogyakarta, hlm. 35-38.

²⁴ Bewa Ragawino, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, FISIP Universitas Padjajaran, Bandung, hlm.14.

Dalam hukum administrasi negara, substansi yang menjadi bahasan utamanya sebagai ilmu pengetahuan, menurut C.J.N. Verstedden, ruang lingkup hukum administrasi negara sebagai berikut.

1. Peraturan mengenai penegakan ketertiban dan keamanan, kesehatan, serta kesopanan dengan menggunakan aturan tingkah laku bagi warga negara yang ditegakkan dan ditentukan lebih lanjut oleh pemerintah.
2. Peraturan yang ditujukan untuk memberikan jaminan sosial bagi rakyat.
3. Peraturan-peraturan mengenai tata ruang yang ditetapkan pemerintah.
4. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan tugas-tugas pemeliharaan dari pemerintah, termasuk bantuan swasta dalam rangka pelayanan umum.
5. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemungutan pajak.
6. Peraturan-peraturan berkaitan dengan perlindungan hak dan kepentingan warga negara terhadap pemerintah.
7. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penegakan hukum administrasi.
8. Peraturan-peraturan mengenai pengawasan organ pemerintah yang lebih tinggi terhadap organ yang lebih rendah.

9. Peraturan-peraturan mengenai kedudukan hukum pegawai pemerintahan.²⁵

e. Sumber-sumber Hukum Administrasi Negara

Secara sederhana, sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat menimbulkan aturan hukum serta tempat ditemukannya aturan-aturan hukum.²⁶ Kata sumber hukum sering digunakan dalam beberapa arti, yaitu sebagai berikut :

1. Sebagai asas hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak tuhan, akal manusia, jiwa bangsa, dan sebagainya.
2. Menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku, seperti hukum Prancis, hukum Romawi, dan lain-lain.
3. Sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa, masyarakat).
4. Sebagai sumber dari mana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, lontar, batu tertulis, dan sebagainya.
5. Sebagai sumber terjadinya hukum, sumber yang menimbulkan hukum.²⁷

²⁵ Sadjijono, *Op.cit*, Hal.27

²⁶ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidarta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hlm.54

²⁷ Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm.69

Adapun sumber hukum administrasi negara yakni sumber hukum materiil dan sumber hukum formal.

1. Sumber Hukum Materiil

Sumber hukum materiil ialah faktor-faktor yang membantu isi dari hukum itu, hal tersebut dapat dikaji dari segi sosiologi, sejarah, filsafat, agama, dan lain-lain. Sumber hukum materiil ini terdiri dari tiga jenis dalam berbagai kepustakaan hukum, yaitu sumber hukum historis, sumber hukum sosiologis, dan sumber hukum filosofis.

Dalam pengertian historis, pengertian sumber hukum juga memiliki dua arti, yaitu pertama sebagai sumber pengenalan tempat menemukan hukum pada saat tertentu. Kedua, sebagai sumber di mana pembuat undang-undang mengambil bahan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam arti yang pertama, sumber hukum historis meliputi Undang-undang, putusan-putusan hakim, tulisan-tulisan ahli hukum, juga tulisan-tulisan yang bersifat yuridis sepanjang memuat pemberitahuan mengenai lembaga-lembaga hukum. Dalam arti kedua, sumber hukum historis meliputi sistem-sistem hukum masa lalu yang pernah berlaku pada tempat tertentu. Artinya dengan memahami sejarah hukum tertentu, pemahaman kita terhadap hukum tertentu akan lebih baik, setidaknya-tidaknya dapat memahami konteks berlakunya hukum tertentu.²⁸

²⁸ Ridwan HR, op.cit, hlm.56-57

Dalam pengertian sumber hukum administrasi negara, pembuatan peraturan-peraturan perundang-undangan harus pula memerhatikan situasi sosial ekonomi, hubungan sosial, situasi, dan perkembangan politik itu, serta perkembangan internasional. Karena faktor-faktor yang memengaruhi isi peraturan itu begitu kompleks maka dalam pembuatan peraturan diperlukan masukan dari berbagai disiplin keilmuan, yaitu dengan melibatkan ahli ekonomi, sejarawan, ahli politik, psikolog dan sebagainya, di samping ahli hukum sendiri.²⁹

2. Sumber Hukum Formal

Sumber hukum formal, yaitu berbagai bentuk aturan hukum yang ada. Fakta ini kita namakan sumber hukum dalam arti formal, karena kita hanya memandang mengenai cara dan bentuk yang melahirkan hukum positif, tanpa mempersoalkan dari mana isi peraturan hukum itu. Sumber hukum formal dalam sumber hukum administrasi negara diartikan juga sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Sumber hukum administrasi negara dalam pengertian formal ini terdiri dari peraturan-peraturan perundang-undangan, praktik administrasi negara atau hukum tidak tertulis, yurisprudensi dan doktrin.

Meskipun undang-undang dianggap sebagai sumber hukum administrasi negara yang paling penting, undang-undang sebagai peraturan tertulis memiliki kelemahan. Sebagai ketentuan tertulis

²⁹ Ibid, hlm.58

(*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*), peraturan perundang-undangan yang mempunyai jangkauan terbatas, sekedar "*moment opname*" dan unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan dan keamanan yang paling berpengaruh pada saat pembentukan karena itu mudah sekali aus (*out of date*) bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin menyempit atau dipercepat. Disamping itu undang-undang tidak akan mampu dan tidak mungkin mencakup semua persoalan yang dihadapi oleh administrasi negara. Oleh karena itu, Administrasi Negara dapat mengambil tindakan-tindakan yang dianggap penting dalam rangka pelayanan kepada masyarakat, meskipun belum termuat di dalam Undang-undang (hukum tertulis).³⁰

B. Konsep Pasar

1. Pengertian Pasar

Pasar adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plasa, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya.³¹ Pasar adalah area tempat jual beli barang dan atau tempat bertemunya penjual dan pembeli dengan jumlah penjual lebih dari satu, baik yang disebut sebagai pasar tradisional maupun pasar modern

³⁰ Ibid, hlm.60-64

³¹ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Pasal 1 ayat (1).

dan/atau pusat perbelanjaan, pertokoan, perdagangan maupun sebutan lainnya.³²

Pasar merupakan sistem, institusi, prosedur, hubungan sosial dan infrastruktur dimana usaha menjual barang, jasa dan tenaga kerja untuk orang-orang dengan imbalan uang. Barang dan jasa yang dijual menggunakan alat pembayaran yang sah seperti uang fiat. Kegiatan ini merupakan bagian dari perekonomian. Ini adalah pengaturan yang memungkinkan pembeli dan penjual untuk item pertukaran.³³

Persaingan sangat penting dalam pasar, dan memisahkan pasar dari perdagangan. Dua orang mungkin melakukan perdagangan, tetapi dibutuhkan setidaknya tiga orang untuk memiliki pasar, sehingga ada persaingan pada setidaknya satu dari dua belah pihak. Pasar bervariasi dalam ukuran, jangkauan, skala geografis, lokasi jenis dan berbagai komunitas manusia, serta jenis barang dan jasa yang diperdagangkan. Beberapa contoh termasuk pasar petani lokal yang diadakan di alun-alun kota atau tempat parkir, pusat perbelanjaan dan pusat perbelanjaan.

2. Pengertian Pasar Tradisional

Pasar tradisional merupakan salah satu sektor penting yang mendukung perekonomian rakyat. Di dalamnya, kepentingan rakyat kecil hingga kalangan menengah ke atas di wadahi. Pasar tradisional

³² Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern di Kota Makassar, Pasal 1 ayat (7).

³³ Listiani, 2009, *Fleksibilitas Pasar Tradisional*, Pikiran Rakyat, Bandung, hlm. 2.

merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi penjual dan pembeli secara langsung.³⁴

Pasar tradisional adalah tempat berjualan yang tradisional (turun temurun), tempat bertemunya penjual dan pembeli di mana barang-barang yang diperjual belikan tergantung kepada permintaan pembeli (konsumen), harga yang ditetapkan merupakan harga yang disepakati melalui suatu proses tawar menawar, pedagang selaku produsen menawarkan harga sedikit diatas harga standar. Pada umumnya pasar tradisional merupakan tempat penjualan bahan-bahan kebutuhan pokok (sembako). Biasanya pasar tradisional beraktivitas dalam batas-batas waktu tertentu, seperti pasar pagi, pasar sore, pasar pekan dan lain sebagainya. Pasar tradisional biasanya dikelola oleh pemerintah maupun swasta, fasilitas yang tersedia biasanya merupakan bangsal-bangsal, loods-loods, gudang, toko-toko, stand-stand/kios-kios, toilet umum pada sekitar pasar tradisional. Pada pasar tradisional proses jual beli terjadi secara manusiawi dan komunikasi dengan nilai-nilai kekeluargaan yang tinggi.³⁵

Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Pembangunan, Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Pasal 1 ayat (2) menjelaskan bahwa : Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan

³⁴ *Ibid*, Hal 6

³⁵ *Loc.cit*

dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, kios dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar-menawar.³⁶

Adapun salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk membentuk sebuah pasar tradisional yakni dengan dibuatnya pedoman penyelenggaraan pasar tradisional untuk mengantisipasi terjadinya penyebaran dan penularan penyakit berpotensi wabah diantaranya termasuk *Avian Influenza*, perlu dikembangkan program pasar tradisional yang sehat guna mewujudkan pasar yang bersih, aman, dan nyaman. Pada umumnya kondisi pasar yang ada di Kota Makassar sering dijumpai dari lokasi tersebut tidak mendukung, pengelolaan pasar yang belum baik, hal ini terutama dilihat dari segi kebersihan banyak sampah-sampah berserakan, lapak-lapak pedagang yang tidak beraturan serta lahan parkir yang sangat kecil dan tidak sebanding dengan kendaraan para pengunjung yang datang.

Dengan adanya kebijakan-kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah dalam mengatur pengelolaan agar terwujudnya pasar bersih, aman, nyaman, dan sehat melalui kemandirian pasar. Khususnya tersedianya pasar dengan infrastruktur yang memenuhi persyaratan dan

³⁶ *Ibid*, Hal 7

berkesinambungan, terwujudnya perilaku pedagang, pengelola dan pengunjung untuk hidup bersih, sehat dan higienis. Ada beberapa kebijakan yang telah dibuat mengenai tata cara pengelolaan pasar tradisional ialah sebagai berikut :

a. Peraturan Presiden

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 pada Pasal 2 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menentukan bahwa

- 1) Lokasi pendirian Pasar Tradisional wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasinya.
- 2) Pendirian Pasar Tradisional wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut :
 - a. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta Usaha Kecil, termasuk koperasi, yang ada di wilayah yang bersangkutan;
 - b. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) buah kendaraan roda empat untuk setiap 100 m² (seratus meter per segi) luas lantai penjualan Pasar Tradisional; dan
 - c. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pasar Tradisional yang bersih, sehat (hygienis), aman, tertib dan ruang public yang nyaman.
- 3) Penyediaan areal parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dapat dilakukan berdasarkan kerjasama antara pengelola Pasar Tradisional dengan pihak lain.

b. Peraturan Menteri Dalam Negeri

³⁷ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Pasal 2.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2012 pada Pasal 9 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menentukan bahwa :

“Sarana pendukung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf c, antara lain:

- a. kantor pengelola;
- b. areal parkir;
- c. tempat pembuangan sampah sementara/sarana pengelolaan sampah;
- d. air bersih;
- e. sanitasi/drainase;
- f. tempat ibadah;
- g. toilet umum;
- h. pos keamanan;
- i. tempat pengelolaam limbah/instalasi pengelolaan air limba;
- j. hidran dan fasilitas pemadam kebakaran;
- k. penteraan;
- l. sarana komunikasi; dan
- m. area bongkar muat dagangan.”³⁸

c. Peraturan Daerah

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 pada Pasal 21 ayat (2) tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menentukan bahwa
.³⁹

“Penyelenggaraan pasar tradisional wajib memenuhi ketentuan, sebagai berikut:

³⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Pasal 6 ayat (1) huruf c.

³⁹ Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Pasal 21 ayat (2).

- a. memperhitungkan kondisi sosil ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar tradisional, usaha mikro, kecil, dan menengah, pasar modern, dan toko modern;
- b. menyediakan fasilitas yang menjamin pasar tradisional yang bersih, sehat, higienis, aman, tertib dan ruang publik yang nyaman;
- c. menyediakan fasilitas parkir kendaraan bermotor dan tidak bermotor yang memadai di dalam area bangunan;
- d. menyediakan fasilitas halte atau pemberhentian sementara kendaraan angkutan umum bagi kepentingan menaik-turunkan penumpang yang menuju dan pergi ke pasar;
- e. kejelasan pembagian blok tempat usaha sesuai penggolongan jenis barang dagangan, dengan kelengkapan dan kecukupan sistem pendanaan, penerangan dan sirkulasi udara baik buatan maupun alami;
- f. kecukupan kuantitas dan kualitas fasilitas umum, meliputi fasilitas kamar mandi dan toilet umum, tempat sampah, musholla dan fasilitas lainnya;
- g. ketersediaan sarana pemadam kebakaran dan jalur keselamatan bagi petugas maupun pengguna pasar;
- h. perbaikan sistem persampahan dan drainase guna meningkatkan kualitas kebersihan di dalam pasar.”

3. Pengertian Pasar Modern

Pasar modern tidak banyak berbeda dengan pasar tradisional, namun dalam pasar modern antara penjual dan pembeli tidak bertransaksi secara langsung melainkan pembeli melihat label hargayang tercantum dalam barang (*barcode*), akses lebih kecil, berada dalam bangunan dan pelayanannya dilakukan secara mandiri atau dilayani oleh pramuniaga.⁴⁰ Menurut Sinaga, pasar modern adalah pasar yang dikelola dengan manajemen modern, umumnya terdapat dikawasan perkotaan, sebagai

⁴⁰ Basu Swastha dan Irawan, 2002, *Managemen Pemasaran Modern*, Delta Khairunnisa, Yogyakarta

penyedia barang dan jasa dengan mutu dan pelayanan yang baik kepada konsumen (umumnya anggota masyarakat kelas menengah ke atas).⁴¹

Menurut Peraturan Daerah Kota Makassar nomor 15 tahun 2009 tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern di Kota Makassar menjelaskan bahwa: Pasar Modern adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Swasta, atau Koperasi yang dalam bentuknya berupa Pusat Perbelanjaan, seperti *Mall*, *Plaza*, dan *Shopping Centre* serta sejenisnya dimana pengelolaannya dilaksanakan secara modern, dan mengutamakan pelayanan kenyamanan berbelanja dengan manajemen berada di satu tangan, bermodal relatif kuat, dan dilengkapi label harga yang pasti.

4. Dasar Hukum Penyelenggaraan Pasar

Penyelenggaraan pasar didasarkan pada :

- a. Pasal 5 ayat (1), Pasal 11, Pasal 20, dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi.
- c. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan.

⁴¹ Sinaga Pariaman, Makalah: "Pasar Modern vs Pasar Tradisional", Kementerian Koperasi dan UKM, Jakarta, 2004.

- d. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2012 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- f. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 12 Tahun 2004 Tentang Pengurus Pasar Dalam Daerah Kota Makassar.
- g. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern di Kota Makassar.

5. Ciri Pembeda Pasar Tradisional dan Pasar Modern

Terdapat tujuh ciri pembeda antara pasar tradisional dan pasar modern, diantaranya yaitu:⁴²

1. Perbedaan Jenis Barang yang di Jual

Pasar tradisional umumnya menjual bahan makanan segar, namun beberapa pasar juga menjual kebutuhan sandang (pakaian). Intinya adalah pasar tradisional selalu menjual bahan kebutuhan sehari-hari. Hal ini dilakukan karena keluar masuk barang lebih cepat dan selalu dibutuhkan masyarakat sehingga kelangsungan proses jual beli tetap terjaga.

⁴² Website : <https://materiips.com/perbedaan-pasar-modern-dan-pasar-tradisional>, diakses pada tanggal 8 Maret 2020, pukul 00.28 WITA.

Pasar modern juga menjual barang kebutuhan sehari-hari, namun banyak juga yang menjual kebutuhan sekunder dan kebutuhan tersier. Jika ke hypermarket, dapat dilihat bahwa barang yang dijual bukan hanya makanan atau pakaian melainkan juga elektronik, gadget, hingga furniture. Berbagai jenis barang tersedia di pasar modern. Hal ini merupakan salah satu yang membedakan keduanya.

2. Proses Pembentukan Harga

Pada pasar tradisional, harga terbentuk melalui kesepakatan bersama antara penjual dan pembeli. Penjual bias memasang harga sesuai yang diinginkan berdasarkan keuntungan yang ingin diterimanya dan pembeli boleh mengajukan keberatan akan harga yang diajukan penjual. Namun dalam beberapa proses tawar menawar, kesepakatan mungkin tidak terjadi sehingga harga tidak terbentuk. Meskipun begitu, umumnya harga yang ditetapkan penjual pasar tradisional lebih murah dibandingkan pasar modern.

Berbeda dengan pasar tradisional, di pasar modern pembeli sudah menyetujui harga yang ditetapkan penjual. Harga sudah tercetak di *tag* dan pembeli langsung membayar sesuai harga yang tertera. Harga barang di pasar modern terbentuk hanya dari perhitungan pemilik pasar. Harga di dasarkan dari perhitungan penjual akan modal, komisi, dan biaya lain-lain. Hal ini yang menyebabkan beberapa barang di pasar modern lebih mahal dibandingkan pasar tradisional.

3. Subjek yang Melakukan Proses Jual Beli

Pada perbedaan pasar modern dan pasar tradisional, penjual langsung menjajakan barang dagangannya kepada pembeli. Namun, ada banyak penjual yang menjual barang sejenis pada satu pasar. Sedangkan di pasar modern, yang menjual barang adalah satu pemilik pasar atau penjual. Pemilik pasar menjual beberapa merek dagang kepada pembeli. Biasanya pada pasar modern, pembeli memilih merek dagang yang disediakan penjual (pemilik pasar) bukan memilih barang sejenis yang dijual oleh penjual berbeda. Pembeli juga tidak melakukan proses tatap muka langsung dengan penjual (pemilik pasar).

4. Modal dan Pengalaman Penjual

Pada pasar tradisional, penjual umumnya memiliki modal yang terbatas atau modalnya tidak terlalu banyak. Oleh karena itu, barang yang dijual biasanya adalah barang kebutuhan sehari-hari yang cepat laku dan banyak dicari sehingga perputaran modal berjalan lancar. Selain itu, penjual pada pasar tradisional juga hanya memperhitungkan keuntungan dalam jangka waktu pendek.

Berbeda dengan pasar tradisional, pada pasar modern penjual umumnya sudah lebih berpengalaman dalam berbisnis. Modal yang digunakan jauh lebih besar dibandingkan dengan modal penjual di pasar tradisional. Perhitungan penjual di pasar modern lebih

berorientasi pada keuntungan jangka panjang biasanya perhitungan bersifat kuartal tahu atau per semester.

5. Harga, Diskon, dan Promo

Pasar tradisional umumnya menawarkan harga yang lebih murah dibandingkan pasar modern. Namun, tidak ada potongan harga lainnya saat harga sudah terbentuk. Harga hanya ditentukan dari proses tawar menawar antara penjual dan pembeli. Tidak ada potongan harga dan promo yang ditawarkan penjual. Harga yang ditawarkan dari hari ke hari bisa berbeda-beda tergantung modal yang dikeluarkan penjual setiap hari.

Pasar modern memang pada umumnya memberikan harga yang lebih mahal dibandingkan pasar tradisional. Namun, untuk menarik pembeli mereka memberikan potongan harga ke beberapa barang tertentu atau memberikan hadiah kepada pembeli. Harga yang ditawarkan oleh penjual di pasar modern juga cenderung tetap karena harga sudah dibentuk per periode waktu tertentu dan ditetapkan sebelum barang diberikan *price tag*.

6. Keragaman Pembeli

Pembeli yang melakukan proses jual beli di pasar tradisional adalah pembeli yang berlokasi disekitar pasar. Hal ini disebabkan pasar tradisional hanya buka dalam waktu yang singkat dalam sehari (misalnya pasar pagi atau pasar malam) dan tidak buka sepanjang

hari. Selain itu, pasar tradisional juga dimiliki oleh setiap kecamatan jadi mudah dijangkau oleh pembeli setempat.

Pembeli pada pasar modern umumnya adalah warga setempat dan warga lainnya yang mungkin tidak berasal di daerah tersebut. Hal ini dikarenakan pasar modern terkadang hanya tersedia di beberapa tempat tertentu, tidak seperti pasar tradisional yang tersedia di setiap kecamatan. Meskipun saat ini banyak minimarket yang tersebar di setiap kelurahan atau bahkan lebih namun pembeli yang berbelanja bisa dari tempat lain karena pasar modern memiliki jam operasional yang lebih panjang.

7. Kenyamanan dan Pelayanan

Perbedaan pasar modern dan pasar tradisional memiliki sistem penjual melayani pembeli sepenuhnya mulai dari ambil barang, timbang (untuk produk tertentu), hingga proses pembayaran. Keuntungannya adalah interaksi dan komunikasi yang sangat baik yang bisa dilakukan sehari-hari. Namun, kondisi di pasar tradisional umumnya terletak di ruangan semi terbuka dan pengelolaan limbah belum terlalu berjalan dengan baik. Hal ini mengakibatkan pasar tradisional terlihat agak lembab dan agak kotor.

Pasar modern memiliki sistem *self service* dimana pembeli mengambil sendiri barang yang dibutuhkan. Pembayaran akan dibantu oleh petugas yang dipekerjakan oleh pemilik pasar (penjual). Untuk masalah kenyamanan, pasar modern sudah berdiri di atas

bangunan tetap dan dilengkapi pendingin udara sehingga lebih nyaman. Keuntungan lainnya adalah pasar modern sudah memiliki sistem pengelolaan limbah terpadu sehingga meminimalkan tampilan yang terkesan kotor dan kumuh.

C. Parkir

1. Pengertian Parkir

Parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang bersifat sementara karena ditinggalkan oleh pengemudinya. Secara hukum dilarang untuk parkir. Setiap pengendara kendaraan bermotor memiliki kecenderungan untuk mencari tempat untuk memarkir kendaraannya sedekat mungkin dengan tempat kegiatan atau aktifitasnya. Sehingga tempat-tempat terjadinya suatu kegiatan misalnya seperti tempat kawasan pariwisata diperlukan areal parkir. Pembangunan sejumlah gedung atau tempat-tempat kegiatan umum sering kali tidak menyediakan areal parkir yang cukup sehingga berakibat penggunaan sebagian lebar badan jalan untuk parkir kendaraan.⁴³

Pengertian parkir adalah memberhentikan dan menyimpan kendaraan untuk sementara waktu pada suatu ruang tertentu. Di dalam pasar perlu adanya area parkir agar pengunjung yang membawa kendaraan dapat menitipkan kendaraannya untuk menghindari kejadian yang dapat merugikan. Jika pasar menyediakan tempat area parkir makan

⁴³ Warpani, 1990, *Merencanakan Sistem Pengangkutan*, Institut Teknologi Bandung, Bandung, hlm.27.

dapat menghindari terjadinya macet dan saling menguntungkan antara pihak pasar, pedagang dan petugas parkir. Adapun tujuan parkir yaitu, bahwa dengan adanya fasilitas tersebut untuk mengatur lalu lintas jalan dan kenyamanan pengguna atau pengunjung pada suatu tempat. Dalam pedoman teknis parkir pun disebutkan bahwa fasilitas parkir diadakan dengan tujuan memberikan tempat istirahat kendaraan dan menunjang kelancaran arus lalu lintas.⁴⁴

Adapun tujuan parkir yaitu, bahwa dengan adanya fasilitas tersebut untuk mengatur lalu lintas jalan dan kenyamanan pengguna atau pengunjung pada suatu tempat. Dalam pedoman teknis parkir pun disebutkan bahwa fasilitas parkir diadakan dengan tujuan memberikan tempat istirahat kendaraan dan menunjang kelancaran arus lalu lintas.⁴⁵

2. Pengelolaan Parkir

Fasilitas parkir untuk umum di luar badan jalan dapat berupa taman parkir dan/atau gedung parkir. Penetapan lokasi dan pembangunan fasilitas parkir untuk umum, dilakukan dengan memperhatikan rencana umum tata ruang daerah, keselamatan dan kelancaran lalu lintas, kelestarian lingkungan, dan kemudahan bagi pengguna jasa. Penyelenggaraan fasilitas parkir untuk umum dilakukan oleh pemerintah, badan hukum negara atau warga negara. Penyelenggara fasilitas parkir

⁴⁴ Louis J. Pignataro, 1973, *Traffic engineering, Theory and practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, hlm. 260.

⁴⁵ Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Darat Nomor : 272/HK.105/DRJD/96, bab I, h.1.

untuk umum dapat memungut biaya terhadap penggunaan fasilitas yang diusahakan.⁴⁶

Parkir di pinggir jalan merupakan kegiatan parkir yang dilakukan di tepi jalan yang tidak melarang kendaraan untuk berhenti. Parkir biasanya dilakukan secara parkir paralel atau parkir serong, bila dinyatakan demikian dengan rambu dan marka. Parkir di pinggir jalan biasanya penting untuk kegiatan bisnis yang ada di pinggir jalan seperti apotek, toko 24 jam, kantor kecil, atau kegiatan lainnya yang ada di pusat kota.⁴⁷

Selanjutnya dalam pengelolaan perparkiran terdapat tiga cara parkir, berdasarkan susunan kendaraan yaitu parkir paralel, parkir tegak lurus, dan parkir serong. Ini adalah konfigurasi dimana pengemudi kendaraan dapat mengakses parkir secara mandiri. Adapun mengenai ketiga cara parkir tersebut adalah sebagai berikut:⁴⁸

- a. Parkir paralel, parkir sejajar dimana parkir diatur dalam sebuah baris, dengan bumper depan mobil menghadap salah satu bumper belakang yang berdekatan. Parkir dilakukan sejajar dengan tepi jalan, baik di sisi kiri jalan atau sisi kanan atau kedua sisi bila hal itu memungkinkan.
- b. Parkir tegak lurus, dengan cara ini mobil diparkir tegak lurus, berdampingan, menghadap tegak lurus ke lorong/gang, trotoar, atau

⁴⁶ Website : <http://id.wikipedia.org/wiki/parkir> diakses pada tanggal 10 februari 2020, pukul 09.37 WITA.

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ Dian Eko Prakoso, 2013, Efektivitas peraturan daerah nomor 17 tahun 2006 tentang pengelolaan parkir tepi jalan umum dalam daerah kota Makassar (suatu tinjauan sosiologi hukum), hlm.38.

dinding. Jenis mobil ini parkir lebih terukur daripada parkir paralel dan arena itu biasanya digunakan di tempat di pelataran parkir atau gedung parkir. Sering kali, di tempat parkir mobil menggunakan parkir tegak lurus, dua baris tempat parkir dapat diatur berhadapan depan dengan depan, dengan atau tanpa gang di antara keduanya. Bisa juga parkir tegak lurus dilakukan di pinggir jalan sepanjang jalan di mana parkir ditempatkan cukup lebar untuk kendaraan keluar atau masuk ke ruang parkir.

- c. Parkir serong, salah satu cara parkir yang banyak digunakan di pinggir jalan ataupun di pelataran maupun gedung parkir adalah parkir serong yang memudahkan masuk ataupun keluar dari ruang parkir. Pada pelataran ataupun gedung parkir yang luas, diperlukan gang yang lebih sempit bila dibandingkan dengan parkir tegak lurus.

Pengendalian parkir dilakukan untuk mendorong penggunaan sumber daya parkir secara lebih efisien serta digunakan juga sebagai alat untuk membatasi arus kendaraan ke suatu kawasan yang perlu dibatasi lalu lintasnya. Pengendalian parkir harus diatur dalam Peraturan Daerah Tentang Parkir agar mempunyai kekuatan hukum dan diwujudkan rambu larangan, rambu petunjuk dan informasi. Untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan yang diterapkan dalam pengendalian parkir perlu diambil langkah yang tegas dalam menindak para pelanggar kebijakan parkir.

Dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 17 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum Dalam Daerah Kota Makassar telah diatur mengenai klasifikasi, pemakaian tempat parkir, serta larangan dan kewajibannya yaitu :⁴⁹

- i. Pasal 6 mengenai klasifikasi tempat parkir ditetapkan oleh Direksi berdasarkan kegiatan dan atau kepadatan lalu lintas kendaraan.
- ii. Pasal 9 mengenai ;
 - 1) Dilarang menempatkan kendaraan bermotor dan atau alat angkut lainnya diluar tempat parkir yang ditetapkan;
 - 2) Dilarang mengotori/merusak tempat parkir;
 - 3) Dilarang melakukan kegiatan lain selain kegiatan perparkiran pada tempat parkir kecuali mendapat izin Direksi.

3. Fasilitas Parkir

Demi menunjang keselamatan, keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan, maka dapat diadakan fasilitas parkir untuk umum. Penyediaan tempat-tempat parkir di pinggir jalan maupun dengan menggunakan sebagian dari perkerasan jalan, mengakibatkan terhambatnya arus lalu lintas dan penggunaan jalan menjadi tidak efektif. ⁵⁰

⁴⁹ Perda Kota Makassar Nomor 17 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum Dalam Daerah Kota Makassar, hlm. 6.

⁵⁰ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 1995, Disiplin Berlalu Lintas, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 24-25

Bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kepemilikan kendaraan menambah permintaan akan ruang jalan untuk kegiatan lalu lintas. Fasilitas parkir untuk umum juga dapat berfungsi sebagai salah satu pengendali lalu lintas. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka pada kawasan-kawasan tertentu dapat disediakan fasilitas parkir untuk umum yang diusahakan sebagai suatu kegiatan usaha yang berdiri sendiri dengan memungut bayaran. Fasilitas parkir untuk umum seperti ini antara lain dapat berupa gedung parkir dan taman parkir. Tidak termasuk dalam pengertian ini adalah parkir yang merupakan penunjang dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan pokok dari gedung perkantoran, pertokoan dan lain sebagainya.⁵¹

Fasilitas parkir untuk umum dapat diselenggarakan oleh pemerintah, badan hukum Indonesia, atau warga Negara Indonesia. Mengingat keterbatasannya biaya pembangunan dan untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyediaan fasilitas parkir untuk umum maka usaha ini terbuka bagi warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia.⁵²

4. Dasar Hukum Penyelenggaraan Perparkiran

Penyelenggaraan jasa parkir didasarkan pada :⁵³

⁵¹ *Loc.cit*

⁵² *Loc.cit*

⁵³ Mohamad Ali Khan, 2013, "*Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Perparkiran Di Kota Makassar*", Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.11.

- a. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi. Peraturan Daerah Makassar Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pendirian.
- c. Perusahaan Daerah Parkir Makassar Raya Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang.
- d. Peraturan Daerah Makassar Nomor 17 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum Dalam Daerah Kota Makassar.
- e. Surat keputusan walikota Makassar Nomor 7040 Tahun 1999 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Parkir Makassar Raya Kota Makassar.
- f. Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor 736 Tahun 2000 Tentang Penugasan Pengelolaan Perparkiran dan Pemungutan Retribusi Parkir Dalam Wilayah Kota Makassar Kepada Perusahaan Daerah Parkir Makassar Raya.
- g. Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor 64 Tahun 2001 Tentang Penetapan Tempat Parkir di Tepi Jalan Umum, Tempat Parkir Khusus dan Tempat Parkir Langganan Bulanan dan Tata Cara Penagihan Retribusi Parkir.
- h. Surat Keputusan Walikota Nomor 935/Kep/188.342/2006 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Makassar

Nomor 17 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum Dalam Daerah Kota Makassar.

- i. Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor 10/Kep/910/2007 Tentang Pengesahan Keputusan Direksi Perusahaan Daerah 13 Parkir Makassar Raya Kota Makassar Nomor 002/020/S.Kep.Dir/1/2007 Tanggal 3 Januari 2007 Tentang Jenis Pungutan dan Tarif Jasa Parkir Tepi Jalan Umum Dalam Daerah Kota Makassar.

5. Jenis Tempat/Titik Parkir

Berdasarkan Keputusan Walikota Makassar Nomor 64 Tahun 2001 tentang Penetapan Tempat Parkir di Tepi Jalan Umum, Tempat Parkir Khusus, dan Tempat Parkir Langganan Bulanan dan Tata Cara Penagihan Retribusi Parkir, ada 3 (tiga) jenis titik parkir yaitu sebagai berikut .⁵⁴

- 1) Titik Parkir tepi jalan umum murni, yaitu semua titik parkir yang terdapat di setiap tepi jalan umum yang telah ditentukan berdasarkan Surat Keputusan Walikota.
- 2) Titik parkir Insidentil/pelataran khusus, terbagi menjadi 2 (dua) yaitu :
 - a) Insidentil rutin, merupakan titik parkir yang terletak pada suatu Badan Usaha. Misalnya Hotel, Pelabuhan, Rumah Makan, Rumah Toko, Asindo (Panakkukang), Alaska, dan Parkir Langganan Bulanan (PLB);
 - b) Insidentil dadakan, yaitu titik parkir yang letaknya

⁵⁴ *Ibid*, hlm.13

tidak tetap, bersifat sementara, dilaksanakan pada waktu tertentu yang dapat disebabkan karena adanya pelaksanaan suatu kegiatan sehingga kepadatan kendaraan yang parkir pada tepi jalan meningkat. Misalnya Kegiatan Festival Musik, dan sejenisnya.

- 3) Titik Parkir Komersial, yaitu titik parkir yang terdapat pada perbatasan wilayah Kota Makassar.

D. Sanksi Hukum Administrasi

1. Pengertian Sanksi

Pada dasarnya hukum itu memiliki sifat mengatur dan memaksa. Didalam sifat hukum yang mengatur, terdapat larangan-larangan. Apabila suatu larangan tersebut dilanggar, maka dapat menimbulkan sanksi. Sanksi hukum ini bersifat memaksa, hal ini berarti bahwa tertib itu akan bereaksi terhadap peristiwa-peristiwa tertentu karena dianggap merugikan masyarakat sebagai akibat dari adanya pelanggaran tersebut. Dengan cara memaksa, maka suatu penderitaan dikenakan terhadap seseorang dengan paksa walaupun yang bersangkutan tidak menghendakinya.

Menurut *Black's Law Dictionary*, *sanction* (sanksi) adalah “*a penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse)*” atau sebuah hukuman atau tindakan memaksa yang dihasilkan dari kegagalan untuk mematuhi

undang-undang.⁵⁵ Sedangkan pengertian sanksi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan tanggungan (tindakan atau hukuman) untuk memaksa orang menepati perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang (anggaran dasar, perkumpulan, dan sebagainya); tindakan (mengenai perekonomian) sebagai hukuman kepada suatu negara; Hukum, a imbalan negatif, berupa pembebanan atau penderitaan yang ditentukan dalam hukum; b imbalan positif, yg berupa hadiah atau anugerah yang ditentukan dalam hukum.⁵⁶

Menurut Hans Kelsen, sanksi didefinisikan sebagai reaksi koersif masyarakat atas tingkah laku manusia (fakta sosial) yang mengganggu masyarakat. Setiap sistem norma dalam pandangan Hans Kelsen selalu bersandar pada sanksi. Esensi dari hukum adalah organisasi dari kekuatan, dan hukum bersandar pada sistem paksaan yang dirancang untuk menjaga tingkah laku sosial tertentu. Dalam kondisi-kondisi tertentu digunakan kekuatan untuk menjaga hukum dan ada sebuah organ dari komunitas yang melaksanakan hal tersebut. Setiap norma dapat dikatakan “legal” apabila dilekati sanksi, walaupun norma itu harus dilihat berhubungan dengan norma yang lainnya.⁵⁷

⁵⁵ Samsul Ramli dan Fahrurrazi, 2014, *Bacaan Wajib Swakelola Pengadaan Barang/Jasa*, Visimedia Pustaka, Jakarta, hal.191.

⁵⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), 1995, Balai Pustaka, Jakarta, hal.1265.

⁵⁷ Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang, 2007, *Pengantar Ke Filsafat Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm.84.

2. Pengertian Sanksi Administrasi

Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma Hukum Administrasi Negara tersebut. Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara yaitu alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara.⁵⁸

Hukum administrasi dikatakan sangat luas karena hukum administrasi menurut *Black Law Dictionary* sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief dalam bukunya *Kapita Selekta Hukum Pidana* mengemukakan bahwa hukum administrasi merupakan seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administrasi dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan, perintah, dan keputusan-keputusan untuk

⁵⁸ Dien Fitri Awalia Rahman, 2018, "*Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelaksanaan Perkawinan di Bawah Umur di Kota Makassar*", Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.26-27.

melaksanakan kekuasaan dan tugas-tugas pengaturan/mengatur dari lembaga yang bersangkutan.⁵⁹

Hukum administrasi pada dasarnya merupakan hukum yang mengatur atau hukum pengaturan (*regulatory rules*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur/pengaturan (*regulatory powers*), maka hukum pidana administrasi sering disebut pula hukum pidana (mengenai) pengaturan atau hukum pidana dari aturan-aturan (*Ordnungstrafrecht* atau *Orderingstrafrecht*). Selain itu, karena istilah hukum administrasi juga ada yang menyebutnya sebagai hukum pidana pemerintahan, sehingga dikenal pula istilah *Verwaltungsstrafrecht* (*verwaltung* berarti administrasi atau pemerintahan) dan *Bestuursstrafrecht* (*bestuur* berarti pemerintahan).⁶⁰

3. Penegakan Hukum Administrasi Negara

Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.⁶¹ Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pendangan-pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah serta sikap tindak sebagai rangkaian

⁵⁹ Barda Nawawi Arief, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.13.

⁶⁰ *Loc.cit*

⁶¹ *Op.cit*, hlm.58

penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.⁶²

Dalam suatu penegakan hukum tentu terdapat pula faktor-faktor yang mempengaruhinya. Menurut Soerjono Soekanto faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yakni sebagai berikut :⁶³

1. Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Justru itu, suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup law

⁶² Soerjono Soekanto, 1983, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Jakarta, hlm.13.

⁶³ Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Cetakan Kelima)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 42.

enforcement, namun juga peace maintenance, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyerasaan antara nilai kaidah dan pola perilaku nyata yang bertujuan mencapai kedamaian.

2. Faktor Penegakan Hukum

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah Pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan komputer, dalam tindak pidana khusus secara teknis yuridis polisi dianggap belum mampu dan belum siap. Walaupun disadari pula bahwa tugas yang harus diemban oleh polisi begitu luas dan banyak.

4. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5. Faktor Kebudayaan

Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan seperti yang dikutip oleh Ridwan HR, sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi “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 penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.⁶⁴

Sarana penegakan hukum itu disamping pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, bahkan J.B.J.M ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan Hukum Administrasi Negara. Menurut Philipus M. Hadjon, pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat diusahakan oleh tata usaha negara.⁶⁵ Dalam Hukum Administrasi negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis.

Sanksi (sanction, Latin, sanctie, Belanda) adalah ancaman hukuman, merupakan satu alat pemaksa guna ditaatinya suatu kaidah, Undang-undang, norma-norma hukum. Penegakan hukum pidana menghendaki sanksi hukum, yaitu sanksi yang terdiri atas derita khusus yang dipaksakan kepada si bersalah, derita kehilangan nyawa (hukuman mati), derita kehilangan kebebasan (hukuman penjara dan kurungan), derita kehilangan sebagian kekayaan (hukuman denda dan perampasan)

⁶⁴ P.Nicolai, et.al., Bestuursrecht, dalam Ridwan HR, op.cit, hlm.296.

⁶⁵ Philipus M.Hadjon, dkk, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Universitas Gadjah Mada Press, Yogyakarta, hlm.245.

dan derita kehilangan kehormatan (pengumuman keputusan hakim). Penegakan hukum perdata menghendaki sanksi juga yang terdiri atas derita dihadapkan di muka pengadilan dan derita kehilangan sebagian kekayaannya guna memulihkan atau mengganti kerugian akibat pelanggaran yang dilakukannya. Sanksi sebagai alat penegak hukum bisa juga terdiri atas kebatalan perbuatan yang merupakan pelanggaran hukum. Baik batal demi hukum (*van rechtwege*) maupun batal setelah ini dinyatakan oleh hakim.

Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma Hukum Administrasi Negara tersebut. Ketika warga negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, maka pihak lawan (yaitu pemerintah) dapat mengenakan sanksi tanpa perantara hakim.⁶⁶

Perkataan ‘tanpa perantara hakim’ tersebut perlu digaris bawahi, dalam arti bahwa penerapan sanksi administrasi itu pada dasarnya tanpa perantara hakim, namun dalam beberapa hal ada pula sanksi administrasi yang harus melalui proses peradilan. Oleh karena itu, yang termasuk sanksi administrasi itu tidak hanya sanksi yang diterapkan oleh

⁶⁶ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm.298-299.

pemerintah sendiri, tetapi juga yang dibebankan oleh hakim administrasi atau instansi bidang administrasi.⁶⁷

Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara yaitu alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara. Berdasarkan definisi ini maka unsur-unsur sanksi dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu, alat kekuasaan, bersifat hukum publik, digunakan oleh pemerintah, dan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan.

4. Jenis-jenis Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara

Pengawasan dan penerapan kewenangan sanksi oleh pemerintah diperlukan sebagai ketentuan agar hukum administrasi dapat dijalankan dengan efisien. Pengawasan dan penerapan sanksi merupakan instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara menurut teori Berge, seperti yang dikutip Philipus M.Hadjon. Langkah pencegahan atau preventif untuk memaksakan kepatuhan disebut sebagai pengawasan, sedang langkah pembatasan atau represif untuk memaksakan kepatuhan merupakan penerapan sanksi.⁶⁸ Penggunaan administrasi menurut P de Haan merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini bersumber dari aturan hukum tertulis dan tidak tertulis.

⁶⁷ *Ibid*, hlm.299-300

⁶⁸ Philipus M.Hadjon, dkk, *op.cit*, hlm.95

Dalam hukum administrasi dikenal dua bentuk sanksi yaitu sanksi punitif dan sanksi reparatoir yang ditinjau dari arah sasarannya. Sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang yaitu sanksi punitif, seperti denda administratif. Sedangkan sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma adalah sanksi reparatoir, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum. Dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*).⁶⁹

Menurut J.B.J.M ten Berge selain dua bentuk sanksi tersebut, terdapat sanksi lain yaitu yang diterapkan sebagai sanksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan dimana disebut juga sanksi regresif. Sebelum diterbitkannya ketetapan, sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula seperti penundaan suatu ketetapan, penarikan, dan perubahan.⁷⁰

Penerapan sanksi secara bersama-sama antara Hukum Administrasi dengan hukum lainnya dapat terjadi menurut Philipus M.Hadjon seperti yang dikutip oleh Ridwan HR, yakni kumulasi internal dan kumulasi eksternal. Penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersama-sama disebut sebagai kumulasi internal, apabila pencabutan izin dan/atau

⁶⁹ Y.Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembinaan*, Grasindo, Jakarta, hlm.11.

⁷⁰ Harupermedi.lecture.ub.ac.id, HaruPermedi, Mengenal Sanksi Dalam Hukum Administrasi Negara, diunduh pada hari Selasa 11 Februari 2020 jam 17.00 WITA

pengenaan denda dan/atau penghentian pelayanan administrasi. Sedangkan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain ialah kumulasi eksternal, seperti sanksi perdata atau sanksi.⁷¹

Sanksi administratif semakin memiliki fungsi yang berpengaruh di dalam kehidupan masyarakat masa kini, dimana segala bentuk usaha besar dan kecil bertambah memainkan peranan yang penting di dalam kehidupan masyarakat menurut Kusumaatmadja dan Arief Sidarta.⁷²

Pada perundang-undangan bidang administrasi tertentu, lazimnya secara tegas dicantumkan dan ditentukan sanksi hukum administrasi. Dalam hukum administrasi, secara umum dikenal beberapa macam sanksi yaitu :⁷³

- i. *Bestuursdwang* (paksaan pemerintahan);
- ii. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (pembayaran, izin, subsidi, dan sebagainya);
- iii. *Dwangsom* (pengenaan uang paksa oleh pemerintah)
- iv. *Administrative boete* (pengenaan denda administratif)

Selain itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 pada Pasal 80 tentang Administrasi Pemerintahan terdapat tiga jenis sanksi administratif, yakni: sanksi administratif ringan, sanksi administratif sedang dan sanksi administratif berat. Penjabaran dari ketiga sanksi administratif tersebut terdapat pada Pasal 81 (Undang-Undang Nomor 30

⁷¹ Ridwan HR, op.cit, hlm.301-302.

⁷² *Ibid*, hlm.303-304

⁷³ *Loc.cit*

Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan) yang menjelaskan bahwa :

- 1) Sanksi administratif ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1) berupa:
 - a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis; atau
 - c. Penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.
- 2) Sanksi administratif sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (2) berupa:
 - a. Pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi;
 - b. Pemberhentian sementara dengan memperoleh ha-hak jabatan; atau
 - c. Pemberhentian sementara tanpa memperoleh ha-hak jabatan.
- 3) Sanksi administratif berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (3) berupa:
 - a. Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
 - b. Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
 - c. Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau
 - d. Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.
- 4) Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.