

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Dalam tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan Peraturan Daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa Peraturan Daerah. Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.⁴

⁴ Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan Daerah dibuat berdasarkan Undang-Undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah.⁵ Sedangkan menurut Bagir Manan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPRD Kabupaten/Kota dan disahkan Bupati/Walikota yang mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota di bidang otonomi dan tugas pembantuan.⁶

Peraturan Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut.
Peraturan Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di Kabupaten/Kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
Peraturan daerah Kabupaten/Kota tidak sub-ordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

⁵ Soebono Wirjosoegito, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 14

⁶ Bagir Manan, *Op.Cit.*

Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk Peraturan Perundang-Undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan Daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.⁷

2. Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Peraturan Daerah dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan Perundang-Undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa Perundang-Undangan itu harus dibuat.⁸

⁷ Sofiana Hanjani, 2014, Pelaksanaan Perda Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2004 tentang Penggunaan Fasilitas Pejalan Kaki (Trotoar) oleh Pedagang Kaki Lima di Sepanjang Kawasan UGM (Di Area RSUP Prof. Dr. Sardjito), Skripsi, *Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, hlm. 9

⁸ *Ibid.*

Landasan yang digunakan dalam menyusun Perundang-Undangan yang tangguh dan berkualitas, meliputi:⁹

a. Landasan Yuridis

Yakni ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid competentie*) pembuat Peraturan Perundang-Undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam Perundang-Undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam Perundang-Undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan.

Landasan ini dibagi menjadi dua:

- 1) Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu;
- 2) Dari segi materiil sebagai dasar hukum mengatur hal-hal tertentu.

Landasan yuridis dari penyusunan Peraturan Perundang-Undangan meliputi 3 hal, yakni:

- 1) Kewenangan dari pembuat Perundang-Undangan;
- 2) Kesesuaian bentuk dan jenis Peraturan Perundang-Undangan dengan materi yang diatur;

⁹ Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, 2009, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta:Universitas Atmajaya, hlm. 25-28

3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan Perundang-Undangan.

Dalam suatu Perundang-Undangan landasan yuridis ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”

b. Landasan Sosiologis

Yakni satu Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum hidup (*the living law*) dalam masyarakat.

Dalam kondisi demikian inilah maka Peraturan Perundang-Undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi pada masyarakat dalam rangka penyusunan suatu Perundang-Undangan maka tidak begitu banyak lagi pengarahan institusi kekuasaan dalam melaksakannya.

c. Landasan Filosofis

Yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan pemerintah ke dalam suatu rancangan atau draft peraturan negara. Suatu rumusan Perundang-Undangan harus mendapat pembenaran (*rechvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idee der*

waarheid), cita-cita keadilan (*idee der grerechtsigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idee der eedelijkheid*).

Dengan demikian Perundang-Undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondflag*) apabila rumusannya mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi inti dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.

d. Landasan Politis

Yakni garis kebijakan yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara. Hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maupun Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (Propernas) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan selama pemerintahannya ke depan. Ini berarti memberi pengarahannya dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang akan dibuat oleh badan maupun pejabat yang berwenang.

Selain landasan tersebut diatas masih ada beberapa landasan yang dapat digunakan diantaranya, landasan ekonomis, ekologis, kultural, religi, administratif dan teknis perencanaan yang tidak boleh diabaikan dalam

upaya membuat Peraturan Perundang-Undangan yang baik pada semua tingkatan pemerintah.

3. Dasar Konstitusional Peraturan Daerah

Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945 menetapkan, “Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Regulasi Peraturan Daerah merupakan bagian dari kekuatan dari kegiatan legislasi lokal dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, yang berkaitan dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

4. Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan produk legislasi Pemerintahan Daerah, yakni Kepala Daerah dan DPRD. Sesuai Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945, Peraturan Daerah merupakan hak legislasi konstitusional Pemerintahan Daerah dan DPRD. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Walikota/Bupati yang tertuang pada Pasal 140 Ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah harus mendapat persetujuan bersama DPRD dan Gubernur atau Walikota/Bupati. Tanpa persetujuan bersama, Rancangan Peraturan Daerah tidak dibahas lebih lanjut. Rancangan Peraturan Daerah yang sudah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Walikota/Bupati disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Walikota/Bupati untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Penyampaian

Rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 hari, terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah ditetapkan oleh Gubernur atau Walikota/Bupati paling lama 30 hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama yang tertera dalam Pasal 144 ayat (1), (2), dan (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁰

Dalam hal rancangan Peraturan Daerah tidak ditetapkan Gubernur atau Walikota/Bupati dalam jangka waktu paling lama 30 hari maka rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan dengan muatannya dalam Lembaran Daerah. Selanjutnya keabsahan rancangan Peraturan Daerah dimaksud, rumusan kalimat pengesahannya berbunyi “Peraturan Daerah dinyatakan sah” dengan mencantumkan tanggal sahnya yang diatur pada Pasal 145 ayat (1).¹¹

5. Materi Muatan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah tidak boleh meregulasi hal yang menyimpang dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun luasnya cakupan otonomi daerah, maka tidak boleh meretakkan bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebaliknya pemerintah pusat tidak boleh membatasi, apalagi menegasi kewenangan otonomi daerah. Peraturan Daerah tidak boleh

¹⁰ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹¹ *Ibid.*

membuat hal urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, seperti halnya yang tertuang pada Pasal 18:¹²

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Agama.

Peraturan Daerah mengatur semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Materi muatan Peraturan Daerah mengandung beberapa asas yang terkandung dalam Pasal 138 ayat (1)¹³ yakni:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Pemerintahan Daerah dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan. Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang tertera pada Pasal 137, meliputi:¹⁴

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

6. Asas Penyelenggaraan Peraturan Daerah

Penyelenggaraan Pemerintahanan Daerah dikenal dengan tiga prosedur atau asas penting yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.¹⁵ Penjelasan mengenai ketiga asas tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Sirojul Munir, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia: Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Yogyakarta:Genta Publishing, hlm. 102

a. Asas Desentralisasi

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin “*de*” yang artinya dan “*centrum*” yang artinya pusat. Sehingga desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pusat. Asas desentralisasi adalah asas yang dimaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri, yang biasanya disebut dengan otonomi.¹⁶ Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (8) desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Pembagian bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Berupa kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, antara lain:¹⁷

- 1) Dekonsentrasi
- 2) Delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah
- 3) Pelimpahan kewenangan (delegasi) ke pemerintah daerah

¹⁶ Lukman Santoso As, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta:Pustaka Pelajar, hlm. 43

¹⁷ Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Nusamedia, hlm. 62

4) Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga Negara ke Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

b. Asas Dekonsentrasi

Pelaksanaan desentralisasi terdapat beberapa tingkat peralihan kewenangan, yakni kewenangan merencanakan, mencetuskan, dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga yang lain, aspek dari hubungan kewenangan ini adalah dekonsentrasi.¹⁸ Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

c. Asas Tugas Pembantuan

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disamping pengertian otonomi dijumpai istilah "*medebewind*" atau yang biasa disebut dengan "Tugas Pembantuan" yang mengandung arti bahwa kewenangan Pemerintah Daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari Pemerintah Pusat, atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi

¹⁸ Lukman Santoso As, Op.Cit. hlm. 54-55

tingkatannya.¹⁹ Kewenangan ini merupakan terakhir berada pada Pemerintahan tingkat atas yang menugaskan.

Menurut Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom, untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Tugas pembantuan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada pemerintahan pusat. Penyelenggaraan tugas pembantuan ini dibiayai atas beban pengeluaran APBN.²⁰

7. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi Peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 2014 tentang Peraturan Daerah sebagai berikut:²¹

¹⁹ Sirojul Munir, *Op.Cit.*, hlm. 108

²⁰ H.A.W. Widjaja, 2014, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta:Rajawali Pers, hlm. 169

²¹ Maria Farida Indarti S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan:Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta:Kanisius, hlm 323

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.

B. Tinjauan Umum tentang Perizinan

1. Pengertian Izin

Sebelum menyampaikan beberapa definisi tentang izin dari pakar, terlebih dahulu dikemukakan beberapa istilah lain yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsesi dan lisensi. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dalam arti sempit, Izin adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat Undang-Undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat Undang-Undang tidak

seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.²²

Pengertian izin menurut para ahli:

a. Bagir Manan:

Izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan Perundang-undangan untuk memperoleh melakukan tindakan atau perbuatan tertentu secara umum dilarang.²³

Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.²⁴

b. Philipus M. Hadjon:

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan, dengan memberi izin penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk dapat melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.²⁵

c. Prins:

Izin adalah biasanya dikeluarkan sehubungan dengan suatu perbuatan yang ada pada umumnya berbahaya, yaitu suatu perbuatan

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2014, hlm. 199

²³ Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Peraturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 194*, Makalah, Jakarta:Tidak Dipublikasikan, 1995, hlm. 8.

²⁴ Ridwan HR, 2014, *Op.Cit*, hlm. 198.

²⁵ Philipus M Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perijinan*, Surabaya:Yuridika, hlm 2.

yang pada hakekatnya tentu dilarang, tetapi hal yang dilarang menjadi obyek dari perbuatan tersebut. Menurut sifatnya, tidak merugikan dan perbuatan itu dapat dilakukan asal saja dibawah pengawasan alas-alas perlengkapan administrasi negara.²⁶

d. Ateng Syarifuddin:

Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan. Hal yang dilarang menjadi boleh. Penolakan atas permohonan izin membutuhkan limitatif²⁷.

e. Lutfi Effendi:

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.²⁸

f. Sri Kustina:

Izin adalah suatu keputusan administrasi negara yang berupa persetujuan atau perkenan dari penguasa berdasarkan peraturan

²⁶ Soehiono, 1994, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Yogyakarta:Liberty, hlm 79.

²⁷ Ateng Syafrudin, "Perizinan untuk Kegiatan Tertentu", *Majalah Hukum, Media Komunikasi FH Unpas*, Edisi 23, Tahun 1997, hlm. 4

²⁸Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Malang:Bayumedia Publishing, hlm 63.

perundang-undangan yang berlaku dalam keadaan tertentu untuk melanggar suatu larangan.²⁹

g. Kamus Hukum:

Menjelaskan bahwa izin sebagai perkenan dari pemerintah berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.³⁰

Izin merupakan instrumen yuridis yang banyak digunakan dalam hukum administrasi negara. Pemerintah yang menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga berkenaan dengan pengecualian atau larangan. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Sedangkan konsensi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang dimana kepentingan umum terlihat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraan kepada *konsensionaris* (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian

²⁹ Septa Kurnia Wahyudi, "Upaya Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Satpol PP terhadap Penertiban Pemandokan yang Tidak Memiliki Izin Usaha Pemandokan di Kota Malang Berdasarkan Perda Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006", Skripsi, Universitas Brawijaya, 2010, hlm 10

³⁰ *Ibid.*

status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.³¹ Mengenai konsensi ini, E. Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subyek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah, suatu keputusan administrasi negara yang memperkenalkan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsensi (*concensie*).³²

Menurut E. Utrecht, perbedaan antara izin dengan konsensi itu suatu perbedaan nisbi (relatif) saja. Pada hakikatnya antara izin dengan konsensi itu tidak ada suatu perbedaan yuridis. Sebagai contoh, suatu izin untuk mendapatkan batubara menurut suatu rencana yang sederhana saja akan diadakan atas ongkos sendiri, tidak dapat disebut konsensi. Tetapi suatu izin diberikan menurut Undang-Undang tambang Indonesia untuk mendapatkan batubara adalah suatu konsensi, oleh karena izin tersebut mengenai suatu pekerjaan yang besar dan pekerjaan yang besar itu akan membawa manfaat bagi umum. Jadi, konsensi itu suatu izin pula tetapi izin mengenai hal-hal yang penting bagi umum. Meskipun antara izin dan konsensi dianggap sama, dengan perbedaan yang relatif, akan tetapi terdapat perbedaan karakter hukum.

³¹ Ateng Syarifudin, *Op.Cit.* hlm. 1

³² Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 157

Izin adalah suatu perbuatan hukum bersegi satu dilakukan oleh Pemerintah, sedangkan konsensi adalah suatu perbuatan hukum bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara memberi konsensi dengan yang diberi konsensi. Dalam hal konsensi biasanya diadakan suatu perjanjian, oleh karena tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak. Dalam hal konsensi biasanya diadakan suatu perjanjian yakni perjanjian yang mempunyai sifat sendiri dan yang tidak diatur oleh seluruh peraturan-peraturan KUHPerdara mengenai hukum perjanjian.³³

Menurut M.M van Praag, izin adalah suatu tindakan hukum sepihak (*eenzijdige handeling een overheidshandeling*), sedangkan konsesi adalah kombinasi dari tindakan dua pihak yang memiliki sifat kontraktual dengan izin, yang dalam pembahasan hukum kita namakan perjanjian. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum yang berkenaan dengan izin dan konsensi, pemerintah menampilkan diri dalam dua fungsi yaitu sebagai badan hukum umum pada saat melakukan konsensi, dan sebagai organ pemerintah ketika mengeluarkan izin.³⁴

2. Unsur-Unsur Izin

Berdasarkan pemaparan beberapa pendapat pada pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret

³³ Ridwan HR, 2002, *Op.Cit.* hlm 160

³⁴ Philipus M. Hadjon, 1993, *Op. Cit.*, hlm. 54

menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu: *pertama*, instrument yuridis; *kedua*, Peraturan Perundang-Undangan; *ketiga*, organ pemerintah; *keempat*, peristiwa konkret; *kelima*, prosedur dan persyaratan.

a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan (*regelen* atau *besluiten van algemeen strekking*), yang fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk ketetapan (*beschikking*). Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan,³⁵ atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.³⁶ Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai

³⁵ Sjachran Basah, 1992, "Perizinan di Indonesia", *Makalah untuk Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan*, Fakultas Unair Surabaya, November 1992, hlm. 3

³⁶ Ridwan HR, 2002, *Op.Cit.* hlm. 162

ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan, atau “*beschkking welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was*”³⁷ (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mengatur peristiwa konkret.

b. Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. “*om positief recht ten kunnen vaststellen en handhaven is een bevoegdheid noodzakelijk. Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden*”³⁸ (untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret). Pembuatan

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

dan penertiban ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menertibkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan tersebut menjadi tidak sah.

Pada umumnya pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi dalam penerapannya, menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *dikresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

- 1) Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon;
- 2) Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut;

- 3) Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku;
- 4) Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan hak penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintah dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara tersebut (Lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.³⁹

Beragamnya organ yang berwenang memberikan izin, dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang menimbulkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi

³⁹ Sjachran Basah, 1996, "Sistem Perizinan sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan", *Makalah pada Seminar Hukum Lingkungan*, diselenggarakan oleh KLH bekerjasama dengan Legal Mandate Compliance and Enforcement program dari BAPEDAL, 1-2 Mei 1992, Jakarta, hlm 3

perizinan dalam menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin. Menurut Soehardjo, pada tingkat regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan menimbulkan gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengeluaran izin memakan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyak mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya.⁴⁰ Oleh karena itu, biasanya dalam perizinan dilakukan regulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai Peraturan Perundang-Undangan yang dipandang berlebihan. Karena Peraturan Perundang-Undangan yang berlebihan pada umumnya berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara, maka regulasi itu pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu terutama dibidang ekonomi, sehingga deregulasi itu ujungnya bermakna debirokratisasi.⁴¹

Meskipun diregulasi dan debirokratisasi ini dimungkinkan dalam bidang perizinan, namun harus dalam batas-batas tertentu. Artinya karena deregulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang

⁴⁰ Ridwan HR, 2002, *Op.Cit*, hlm. 164

⁴¹ Bagir Manan, 1996, "Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan yang Dapat Dilakukan oleh Pemerintahan Daerah", *Majalah Ilmiah Universitas Padjajaran*, Bandung, No.3 Vol. 14, hlm. 33

diambil oleh pemerintah, yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijaksanaan. Oleh karena itu, deregulasi dan debirokratisasi harus ada batas-batas yang terdapat dalam hukum tertulis dan tidak tertulis. Setidaknya deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memperhatikan hal-hal berikut; *pertama*, jangan sampai menghilangkan esensi dari sistem perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu; *kedua*, deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial; *ketiga*, deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi dasar perizinan; *keempat*, deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*elegemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

d. Peristiwa Konkret

Telah disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan. Ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung

dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya. Sekedar contoh, Dinas Pendapatan Daerah menerbitkan 9 jenis izin, Dinas Kesehatan Hewan dan Peternakan menerbitkan 5 jenis izin, Bagian Perekonomian menerbitkan 4 jenis izin, Bagian Kesejahteraan Rakyat menerbitkan 4 macam jenis izin dan sebagainya.⁴²

e. Prosedur dan Persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemberi izin. Prosedur persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin dan instansi pemberi izin. Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstruktif dan kondisional. Bersifat *konstruktif*, oleh karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat *kondisional*, oleh karena penilaian tersebut baru ada dan

⁴² Sjachran Basah, 1992, *Op.Cit.* hlm. 4-5

dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku disyaratkan itu terjadi.⁴³

Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian pemerintah tidak boleh menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri, tetapi harus sejalan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain, tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.⁴⁴

3. Fungsi dan Tujuan Izin

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.⁴⁵ Sebagai suatu instrumen, izin berlaku selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.⁴⁶ Menurut

⁴³ Ridwan HR, 2002, *Op.Cit.*, hlm. 166

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Sjachran Basah, 1996, *Op.Cit.* hlm. 2

Prajudi Atmosudirdjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.⁴⁷

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut:⁴⁸

- 1) Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan);
- 2) Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- 3) Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen);
- 4) Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk);
- 5) Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*”, dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

⁴⁷ Prajudi Atmosudirdjo, 1995, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta:Ghalia Indonesia, hlm. 23

⁴⁸ Ridwan HR, 2002, *Op.Cit.* hlm. 167

4. Bentuk dan Isi dari Izin

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai ketetapan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:⁴⁹

a. Organ yang Berwenang

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. Karena itu, bila dalam suatu Undang-Undang tidak dinyatakan dengan tegas organ mana dari lapisan pemerintahan tertentu yang berwenang, tetapi misalnya hanya dinyatakan secara umum bahwa “*haminte*” yang berwenang, maka dapat diduga bahwa yang dimaksud ialah organ pemerintahan *haminte*, yakni wali *haminte* dengan para anggota pengurus harian. Namun untuk menghindari keraguan, di dalam kebanyakan Undang-Undang pada permulaannya dicantumkan ketentuan definisi.

b. Yang Dialamatkan

Izin ditunjukkan pada pihak yang berkepentingan, biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk

⁴⁹ *Ibid* hlm. 167-170

itu. Karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Ini biasanya dialami orang atau badan hukum.

c. Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum harus memuat uraian sejelas mungkin apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan ini, dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan. Setidaknya diktum ini terdiri atas keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban yang dituju oleh keputusan itu.

d. Ketentuan-ketentuan, Pembatasan-pembatasan, dan Syarat-syarat

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat (*voorschriften, beperkingen, en voorwaarden*), demikian pula keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktek hukum administrasi. Misalnya dalam Undang-Undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti:

- 1) Ketentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengolahan tanah;

- 2) Ketentuan-ketentuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu);
- 3) Ketentuan-ketentuan instruksi (kewajiban bagi pemegang izin untuk memberi instruksi-instruksi tertulis kepada personil dalam lembaga);
- 4) Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran (pengukuran untuk menilai kadar bahaya atau gangguan).

Dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi, terdapat pelanggaran izin. Tentang sanksi yang diberikan atasannya, pemerintah harus memutuskannya sendiri. Dalam pembuatan keputusan, termasuk keputusan yang berisi izin, dimasukkan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan dalam izin memberi kemungkinan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang diperbolehkan. Pembatasan-pembatasan dibentuk dalam menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat atau dengan cara lain. Sebagai contoh, pada izin lingkungan dapat dimuat pembatasan izin untuk periode tertentu, misalnya 5 tahun. Disamping itu, dalam keputusan dimuat syarat-syarat. Dengan menetapkan syarat-syarat, akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa dikemudian hari yang belum pasti. Dalam keputusan yang berisi izin dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan.

e. Pemberian Alasan

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan Undang-Undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta. Penyebutan ketentuan Undang-Undang memberikan pegangan kepada semua yang bersangkutan, organ penguasa dan yang berkepentingan, dalam menilai keputusan itu. Ketentuan Undang-Undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan yang bersangkutan. Pertimbangan hukum merupakan hal penting bagi organ pemerintah untuk memberikan atau menolak permohonan izin. Pertimbangan hukum ini biasanya lahir dari interpretasi organ pemerintah terhadap ketentuan Undang-Undang. Adapun penetapan fakta, berkenaan dengan hal-hal di atas. Artinya interpretasi yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan pemerintah yang relevan, turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkannya. Dalam keadaan tersebut, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, disamping data para ahli atau biro konsultan.

f. Pemberitahuan-Pemberitahuan Tambahan

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran dari

ketentuan-ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan ini mungkin saja petunjuk-petunjuk sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau dikemudian hari. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari hukum selaku inti ketetapan. Sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena tidak termasuk dalam kehendak keputusan, secara formal seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.

Sebagai sesuatu bentuk ketetapan, izin tidak berbeda dengan ketetapan pada umumnya. Ketetapan umum tersebut yakni pembuatan, penerbitan, dan pencabutannya harus memenuhi syarat-syarat yang berlaku pada ketetapan, harus memenuhi syarat formal dan syarat material, serta memperhatikan asas *contrarius actus* dalam pencabutan.

C. Tinjauan Umum tentang Pedagang Kaki Lima

1. Sejarah dan Pengertian tentang Pedagang Kaki Lima (PKL)

Istilah Pedagang Kaki Lima (PKL) pada awal mulanya berasal dari pembuatan trotoar oleh Belanda yang pada saat itu luasnya 1,5 meter (lima

kaki), pendapat lain tentang datang dari seseorang Indonesianis yang bernama Wiliam Liddle, yang menyebutkan bahwa aturan lima kaki berasal dari bahasa Inggris yaitu *five foot* (lima kaki).⁵⁰

Pedapat tentang Pedagang Kaki Lima dikemukakan oleh Rachbini bahwa Pedagang Kaki Lima (PKL) yang menjajakan barang dagangannya di berbagai sudut kota sesungguhnya adalah kelompok masyarakat yang tergolong marginal, dan tidak berdaya. Dikatakan marginal, sebab mereka rata-rata tersisih dari arus kehidupan kota dan bahkan ditelikung oleh kemajuan kota itu sendiri. Sedangkan dikatakan tidak berdaya, karena mereka biasa tidak terjangkau dan tidak terlindungi oleh hukum, posisi *bargaining* (tawar menawar)-nya lemah, dan seringkali menjadi objek penertiban dan penataan yang tak jarang bersifat represif.⁵¹

Dijelaskan pada Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2004 Pasal 1 tentang definisi Pedagang Kaki Lima, Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disebut PKL adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usahanya dalam jangka waktu tertentu dan bersifat sementara di daerah milik jalan atau fasilitas umum, dengan menggunakan sarana berdagang yang mudah dipindahkan dan di bongkar pasang.

⁵⁰ Gilang Permadi, 2007, *Pedagang Kaki Lima: Riwayatmu Dulu, Nasibmu Kini*, Jakarta: Yudistira, hlm. 3

⁵¹Didik J. Rachbini, 1991, "Dimensi Ekonomi dan Politik pada Sektor Informal", *Prisma* No. 5 Tahun XX, hlm 3

2. Ciri-Ciri Sektor Informal (Pedagang Kaki Lima)

Adapun pengertian pedagang kaki lima sebagai bagian dari sektor informal dapat dijelaskan melalui ciri-ciri umum yang dikemukakan oleh Kartono, DKK sebagai berikut:⁵²

- a. Merupakan pedagang yang terkadang menjadi produsen;
- b. Ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak ke tempat yang satu ketempat yang lain (menggunakan pikulan, kereta dorong, tempat atau stan yang tidak permanen serta bongkar pasang);
- c. Menjajakan bahan makanan, minuman, barang-barang konsumsi yang tahan lama secara eceran;
- d. Umumnya bermodal kecil, kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan hanya mendapatkan sebagian imbalan atau jerih payah.

3. Jenis Dagangan Pedagang Kaki Lima

Pedagang Kaki Lima dalam menentukan jenis dagangannya yang dijual pada umumnya menyesuaikan dengan lingkungan disekitar lokasi pedagang kaki lima tersebut berdagang. Jenis dagangan yang diperjualbelikan oleh

⁵² Kartono et al, 1980, *Pedagang Kaki Lima*, Bandung: Universitas Katolik Parahyangan, hlm. 3-7

PKL, menurut (McGee dan Yeung; 1997: 69). PKL dapat dikelompokkan menjadi berikut:⁵³

- a. Makanan dan Minuman, terdiri dari pedagang yang berjualan makanan dan minuman yang telah dimasak dan langsung disajikan di tempat maupun dibawa pulang. Hasil analisis di beberapa kota-kota di Asia Tenggara menunjukkan bahwa penyebaran fisik PKL ini biasanya mengelompok dan homogen dengan kelompok mereka. Lokasi penyebarannya di tempat-tempat strategis seperti perdagangan, perkantoran, tempat rekreasi/ hiburan, sekolah, ruang terbuka/taman, persimpangan jalan utama menuju perumahan/diujung jalan tempat keramaian;
- b. Pakaian/tekstil/mainan anak/kelontong, pola pengelompokan komoditas ini cenderung berbaur aneka ragam dengan komoditas lain. Pola penyebarannya sama dengan pola penyebaran makanan dan minuman;
- c. Buah-buahan, jenis buah yang diperdagangkan berupa buah-buah segar. Komoditas perdagangan cenderung berubah-ubah sesuai dengan musim buah. Pengelompokan komoditas cenderung berbaur dengan jenis komoditas lainnya. Pola sebarannya pada pusat keramaian;

⁵³ Retno Wijayanti, 2008, "Karakteristik Aktivitas Pedagang Kaki Lima pada Kawasan Komersial di Pusat Kota, Studi Kasus: Simpang Lima", Semarang *Jurnal Teknik*, Vol. 30, No. 3, 2009, hlm. 165

- d. Rokok/obat-obatan, biasanya pedagang yang menjual rokok juga berjualan makanan ringan, permen, dan obat. Jenis komoditas ini cenderung menetap. Lokasi sebarannya di pusat-pusat keramaian atau dekat dengan kegiatan-kegiatan sektor formal;
- e. Barang cetakan, jenis dagangan adalah majalah, Koran, dan buku bacaan. Pola pengelompokkannya berbaur dengan jenis komoditas lainnya. Pola penyebarannya pada lokasi strategis di pusat-pusat keramaian. Jenis komoditas yang diperdagangkan relatif tetap.
- f. Jasa perorangan, terdiri dari tukang membuat kunci, reparasi jam, tukang gravier/stempel/cap, tukang pembuat pigura. Pola penyebarannya pada lokasi pusat pertokoan. Pola pengelompokkannya membaur dengan komoditas lain.

4. Sarana Fisik PKL

Pedagang Kaki Lima biasanya memilih sarana untuk berdagang dengan memilih perlengkapan yang mudah dipindah-pindah. Biasanya mereka membuat sendiri sarana untuk berdagang mereka sehingga biaya yang dikeluarkan tidak mahal. Berdasarkan hasil dari penelitian dari penelitian terdahulu⁵⁴, sarana fisik perdagangan pedagang kaki lima dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Pikulan/Keranjang, bentuk sarana ini digunakan oleh para pedagang yang keliling (*mobile hawker*) atau seni menetap (*semi static*).

⁵⁴ Retno Wijayanti, 2008, *Loc. Cit.*

Bentuk ini dimaksudkan agar barang dagangan mudah untuk dibawa berpindah-pindah tempat;

- b. Gelaran/alas, pedagang menjajakan barang dagangannya diatas kain, tikar, dan lain-lain. Bentuk sarana ini dikategorikan PKL yang semi menetap (*sem static*);
- c. Jongko/meja, bentuk sarana berdagang yang menggunakan meja/jongko dan beratap atau tidak beratap. Sarana ini dikategorikan jenis PKL yang menetap;
- d. Gerobak/kereta dorong, bentuk sarana terdapat dua jenis, yaitu beratap dan tidak beratap. Sarana ini dikategorikan jenis PKL yang menetap dan tidak menetap. Biasanya untuk menjajakan makanan dan minuman serta rokok;
- e. Warung semi permanen, terdiri dari beberapa gerobak yang diatur berderet yang dilengkapi dengan meja dan bangku-bangku panjang. Bentuk sarana ini beratap dari bahan terpal atau plastik yang tidak tembus air. PKL dengan bentuk sarana ini dikategorikan PKL menetap dan biasanya berjualan makanan dan minuman;
- f. Kios, dimana pedagang yang menggunakan bentuk sarana ini dikategorikan pedagang yang menetap, karena secara fisik jenis ini tidak dapat dipindahkan. Biasanya merupakan bangunan semi permanen yang dibuat dari papan.

Masing-masing jenis bentuk sarana berdagang, memiliki ukuran yang berbeda-beda, sehingga berbeda pula ukuran ruang yang diperlukan. Besaran ruang mempengaruhi dalam pengaturan dan penataan ruang untuk PKL.

D. Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)

1. Penegakan Hukum oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)

Dalam rangka mengantisipasi perkembangan dinamika masyarakat dan sejalan dengan tuntutan otonomi daerah, serta menjaga kondisi ketentraman dan ketertiban umum agar tercipta suasana yang kondusif di daerah, malah salah satu solusinya untuk mewujudkan itu semua adalah dibentuklah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Satpol PP mempunyai tugas membantu kepala daerah untuk menciptakan suatu kondisi daerah tentram, tertib, dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar, sehingga masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman. Satpol PP dituntut untuk menegakkan pemerintah daerah lainnya yaitu peraturan kepala daerah.

Landasan hukum bagi Pemerintah Daerah dalam menegakkan suatu Peraturan Daerah dan membentuk Satuan Polisi Pamong Praja diatur dalam Pasal 255 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi, “Satuan Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan

ketertiban umum dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat”.

Selanjutnya dimaksudkan dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Dijelaskan bahwa, Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disingkat Satpol PP adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, keberadaan Satpol PP mempunyai tugas menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum serta ketentraman masyarakat. Pengertian ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram, tertib, dan teratur yang tertera pada Pasal 1 ayat (10) Peraturan Pemerintah tentang Satpol PP.⁵⁵

Berkaitan dengan pelaksanaan tugas dari Satpol PP pada Pasal 4, maka Satpol PP mempunyai fungsi yang diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, yaitu:

- a. Program dan pelaksanaan penegakan Perda, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;

⁵⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

- b. Penyusunan pelaksanaan kebijakan penegakan Perda dan Peraturan Kepala Daerah;
- c. Pelaksanaan kebijakann penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di daerah;
- d. Pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat;
- e. Pelaksanaan koordinasi penegakan Perda dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah, dan/atau aparatur lainnya;
- f. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan menaati Perda dan Peraturan Kepala Daerah;
- g. Pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh Kepala Daerah.

Dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja menyatakan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja berwenang:

- a. Melakukan tindakan penertiban non yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Peraturan Kepala Daerah;
- b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- c. Fasilitas dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat;

- d. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah; dan
- e. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah.