

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan UUD 1945 menyatakan jelas dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 bahwa Pemerintah Daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintah dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Dengan lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang menggantikan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka mekanisme pembangunan daerah antara Pemerintah Pusat dan daerah menjadi berbeda.

Diberikannya kebebasan kepada setiap daerah untuk mengelola potensi daerahnya secara luas telah menjadi peluang besar bagi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu potensi yang dimiliki adalah munculnya pedagang kaki lima sebagai bentuk usaha ekonomi lemah yang perlu mendapatkan perhatian serius oleh pemerintah. Apalagi pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan kepada setiap warga negaranya untuk menjalankan usahanya sesuai dengan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan“. Atas dasar tersebutlah pemerintah memiliki kewenangan dalam mengembangkan ekonomi lemah masyarakat melalui pengembangan usaha pedagang kaki lima.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, diperlukan hukum sebagai instrumen untuk menciptakan ketertiban umum dalam masyarakat. Agar ketertiban dapat tercipta,

hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang dilanggarkan itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum menjadi kenyataan.¹

Penegakan hukum adalah kegiatan menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan menjelma sebagai rangkaian penjabaran tahap akhir untuk menciptakan (*social engineering*), memelihara dan mempertahankan (*social control*) kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktek sebagaimana seharusnya ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *incroncereto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materil dengan menggunakan prosedural yang ditetapkan oleh hukum formil.²

Dalam penegakan hukum administrasi fungsi perizinan meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.³ Antara penguasa dan masyarakat terjalin suatu hubungan timbal balik. Pada satu sisi masyarakat mempengaruhi penguasa dalam menjalankan tugasnya, pada sisi lain penguasa memberi pengaruh tertentu pada masyarakat. Dalam masyarakat, penguasa melaksanakan aneka ragam tugas. Tugas ini kadangkala dibedakan dalam tugas-tugas mengatur dan tugas-tugas mengurus. Tugas mengatur penguasa, terutama menyangkut peraturan-peraturan yang harus dipatuhi oleh para warga.⁴

¹Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum Suatu Pengaturan, Liberty, Cetakan kedua, Yogyakarta, 2005, hlm. 160.

²Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Cetakan kedua, Yogyakarta, 2003, hlm. 229.

³*Ibid*, hlm. 231

⁴Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Perizinan, Yuridika, Cetakan Pertama, Surabaya, 1993, hlm. 1

Pada saat era otonomi daerah seperti sekarang, pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap pemerintah pusat akan setiap hal yang terjadi. Baik itu pelanggaran maupun hal yang dianggap perlu untuk dilaporkan. Oleh karena hal ini, setiap daerah berhak mengatur daerahnya sendiri demi kemajuan daerahnya. Maka pemerintah daerah akan mengatur daerahnya dengan membuat Peraturan Daerahnya masing-masing.

Kota Padang merupakan salah satu daerah di Sumatera Barat dengan roda ekonomi dan kehidupan yang bergerak cukup cepat serta berkembang semakin maju, sehingga dibutuhkan pengelolaan pemerintahan yang tepat agar perkembangan tersebut dapat terkontrol dengan baik dan mampu menjadikan Kota Padang lebih sejahtera dan lebih maju. Kota yang sejahtera dan maju tentunya membutuhkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, hal ini menjadi tanggungjawab dari Pemerintah Kota Padang sebagai pemegang otoritas Pemerintahan Daerah. Untuk menciptakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, Pemerintah Kota Padang menerbitkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat.

Pada Peraturan Daerah Kota Padang tersebut dijelaskan tentang pentingnya menciptakan tatanan kehidupan kota yang tertib, nyaman dan tentram serta melindungi kepentingan masyarakat dari berbagai bentuk penyakit masyarakat. Dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat, hal-hal yang diatur berkaitan dengan pokok penelitian ini adalah tentang tertib pedagang kaki lima yang dijelaskan dalam Bab III Pasal 4 ayat (6) dengan isinya yang berbunyi, setiap orang atau badan dilarang mendirikan bangunan dan berjualan di jalur hijau, taman kota dan tempat umum lainnya kecuali atas izin Walikota atau pejabat yang berwenang.

Dewasa ini permasalahan mengenai pedagang kaki lima telah menggerogoti setiap kota-kota di Indonesia termasuk Kota Padang. Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima definisi Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas kota, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara atau tidak menetap.

Fenomena PKL telah banyak menyita perhatian pemerintah, karena sering kali mengganggu ketertiban lalu lintas, menimbulkan kerawanan sosial dan tata ruang kota yang tidak teratur. Oleh karena itu, pemerintah melakukan pengaturan dan pembinaan menetapkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat. Dengan adanya peraturan ini diharapkan permasalahan yang muncul mengenai PKL bisa teratasi. Apalagi peraturan tersebut telah memberikan tanggungjawab kepada kepala daerah untuk melakukan pembinaan PKL. Salah satu penghambat pemerintah dalam melakukan pembinaan terhadap PKL adalah masalah perizinan. Berdasarkan hasil observasi penulis, ada beberapa permasalahan yang ditimbulkan oleh keberadaan pedagang bunga yang berada di kawasan jalur hijau jalan Khatib Sulaiman Kota Padang yaitu, tidak memiliki izin dari Pemerintah Daerah untuk menjalankan usaha/berdagang, berdiri di atas jalur hijau yang mana dalam Pasal 4 ayat (6) Peraturan Daerah Kota Padang No 11 Tahun 2005 tidak diperbolehkan kecuali telah memiliki izin dari Walikota ataupun dari pejabat yang berwenang.

Dinas Perizinan Kota Padang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 21 tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Padang (Lembaran Daerah Tahun 2008 Nomor 21). Seperti diketahui izin merupakan instrumen yang paling sering digunakan dalam hukum administrasi guna mengatur

tingkah laku para warga. Oleh sebab itu untuk melakukan sesuatu yang diatur dalam izin tersebut, masyarakat harus mendapatkannya dengan cara yang benar sesuai aturan yang ada.

Berdasarkan permasalahan diatas penulis tertarik untuk menjadikan suatu karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul:

“PENERTIBAN PEDAGANG BUNGA DI KAWASAN JALUR HIJAU JALAN KHATIB SULAIMAN KOTA PADANG”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan tersebut, dapat dirumuskan beberapa masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan penertiban pedagang bunga di Kawasan Jalur Hijau Jalan Khatib Sulaiman yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang ?
2. Apa kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Padang dalam melakukan penertiban pedagang bunga di Kawasan Jalur Hijau Jalan Khatib Sulaiman Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun maksud dan tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penertiban pedagang bunga di Kawasan Jalur Hijau Jalan Khatib Sulaiman yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang.

2. Untuk mengetahui apa saja kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Padang dalam melakukan penertiban pedagang bunga di Kawasan Jalur Hijau Jalan Khatib Sulaiman Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian tersebut ke dalam bentuk tulisan.
 - b. Menerapkan teori-teori yang telah diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkannya ke dalam praktek lapangan.
 - c. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya maupun hukum administrasi pada khususnya yakni dengan mempelajari literatur dan dikombinasikan dengan perkembangan ilmu yang timbul dalam masyarakat.
 - d. Dimana hasil penelitian yang di dapat menjadi suatu sumbangan pemikiran dan ilmu hukum pada umumnya hukum perizinan pada khususnya.
2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat positif bagi pendukung kepentingan yaitu Walikota Padang, Dinas terkait, serta masyarakat atau pedagang kaki lima dan *stakeholders* lainnya dalam mengoptimalkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait dengan PKL.

E. Metode Penelitian

Dalam penyusunan skripsi ini dibutuhkan bahan atau data yang konkret yang berasal dari bahan perpustakaan dan penelitian lapangan yang dilakukan dengan cara penelitian sebagai berikut :

1. Pendekatan Masalah

Sesuai dengan judul skripsi maka pendekatan masalah yang digunakan adalah *yuridis empiris*, yaitu pendekatan masalah melalui penelitian hukum kepada usaha untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan konkret dalam masyarakat.⁵ Dalam pengertian bahwa penulis mengkaji data yang didapat dari lapangan, wawancara dan observasi.

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah bersifat deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan secara lengkap mengenai suatu keadaan berdasarkan fakta-fakta yang tampak, sehingga dapat dihasilkan suatu kesimpulan. Memaparkan hasil penelitian tentang bagaimana peranan pemerintah daerah dalam menertibkan PKL. Suatu penelitian deskriptif, dilakukan dengan maksud untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Dengan maksud utama yaitu untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu didalam memperkuat teori-teori lama, atau dalam rangka menyusun teori baru.⁶

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam pengumpulan data bahan penelitian, data yang diambil terdiri atas :

a. Data Primer

⁵ Bambang Sunggono, Metode Penelitian Hukum, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 68

⁶ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Penerbit Universitas Indonesia, 2006, hlm 10

Data yang diperoleh secara langsung dari lapangan dengan melakukan metode *purposive sampling* yaitu pemilihan sekelompok subjek atas ciri-ciri atau sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya,⁷ penelitiannya dilakukan dengan meneliti pihak yang berkaitan langsung dengan masalah yang telah diteliti yakni pihak yang bertugas dalam ruang lingkup jalur hijau di kawasan Khatib Sulaimankota Padang, serta masyarakat sekitar.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari bahan pustaka, yang terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mencakup seperangkat peraturan perundang-undangan⁸ dalam hal ini adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja
- d. Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 Tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima

⁷ Ade Saptomo, Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum , Unesa University Pres, Surabaya, 2007, hlm

⁸*Ibid*, hlm 84

- f. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005
Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat
- g. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 13 Tahun 2012
tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat
Tahun 2012 - 2032
- h. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 03 Tahun 2014
tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima
- i. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 09 Tahun 2014
Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi
Pamong Praja
- j. Keputusan Walikota Padang Nomor 123 Tahun 2015
Tentang Ruang Terbuka Hijau Taman Kota, Jalur Hijau dan
Pemakaman Umum
2. Bahan Hukum Sekunder bisa mencakup buku-buku hukum (*text book*) yang memuat serangkaian teori dan konsep tentang hukum⁹ dan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer serta bahan-bahan yang didapat dari tulisan, situs internet yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti seperti koran, majalah, makalah-makalah dalam seminar symposium.

⁹*Ibid*, hlm 84

3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer atau sekunder,¹⁰ misalnya kamus hukum, ensiklopedia, kamus bahasa Indonesia, jurnal-jurnal hukum dan sebagainya agar diperoleh informasi terbaru dan berkaitan dengan permasalahannya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mempermudah pengumpulan data dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah sebagai berikut :

a. Wawancara

Informasi berupa sumber data yang berupa orang. Wawancara ini dilakukan dengan metode wawancara terstruktur terhadap pihak yang bersangkutan dengan data yang akan diperoleh dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini yang akan dijadikan informasi adalah Kabid Tibum dan Tranmas (Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat) dan beberapa pedagang bunga di kawasan jalur hijau jalan Khatib Sulaiman.

b. Studi Dokumen

Yaitu penelitian dengan cara mempelajari bahan-bahan hukum kepustakaan yang ada, terutama yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, serta mempelajari peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan materi atau objek penelitian. Bahan-bahan tersebut diperoleh dari :

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

¹⁰Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum (Suatu Pengantar), PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm 117

2. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
3. Perpustakaan Skripsi Universitas Andalas.
4. Buku-buku dan bahan kuliah yang dimiliki oleh penulis.

5. Teknik Pengolahan dan Analisa Data

a. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dan diperiksa atau diteliti dari penelitian lapangan (*field research*) dan penelitian kepustakaan (*library research*) telah diperoleh dengan cara :

1. Editing

Data yang telah diperoleh dari penelitian lapangan atau penelitian kepustakaan, baik dengan cara mencatat, telah diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang telah diperoleh tersebut sudah sesuai dengan lengkap atau masih belum lengkap. Hal ini dilakukan untuk mendukung pemecahan masalah yang telah dirumuskan.

2. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif. Analisis data kualitatif yaitu analisis yang tidak menggunakan angka-angka (tidak menggunakan rumus matematika), tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan

gambaran secara detail mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.¹¹



¹¹ Mardanis, Penelitian Suatu Pendekatan Proposal, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, hlm. 26