

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan negara hukum sesuai dengan konstitusinya Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang memuat dasar hukum secara garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara, serta sebagai sumber rujukan utama bagi proses perumusan dan penetapan peraturan perundang-undangan yang lainnya. Dengan kata lain, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai kebijakan dasar penyelenggaraan negara yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang di cita-citakan. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).<sup>1</sup>

Dalam Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahannya

---

<sup>1</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 17.

membagi pemerintah menjadi dua, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah menggunakan asas otonom dan tugas pembantuan yang sesuai dengan amanat Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia menggunakan asas desentralisasi, yang dilaksanakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas desentralisasi menjelaskan bahwa pemerintah daerah berwenang dalam mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya. Dalam Pemerintahan Daerah ada beberapa istilah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>2</sup>. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Andi Pangerang Moenta, Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 27.

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm. 28.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum<sup>4</sup>.

Instansi Vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non-kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi<sup>5</sup>. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi dengan menggunakan dana yang bersumber dari APBN<sup>6</sup>.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang tertuang pada UU Penda dikelompokkan menjadi tiga yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan absolut meliputi<sup>7</sup>:

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.* hlm. 34.

- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal nasional
- f. Agama.

Urusan pemerintahan umum adalah pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren merupakan kewenangan daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan<sup>8</sup>.

Urusan pemerintahan konkuren terbagi menjadi dua yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terdapat salah satunya permasalahan yang harus diatasi oleh pemerintah daerah yaitu tentang ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Untuk merealisasikan Undang-Undang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat membentuk regulasi untuk mendukung pelaksanaan otonomi di daerahnya.

Daerah otonom yang terbentuk dalam rangka desentralisasi memiliki berbagai ciri, yakni daerah otonom adalah badan hukum (*rechtspersoon*), sebagai badan hukum maka daerah otonom memiliki kekuasaan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum.<sup>9</sup>

Salah satu tugas pemerintah daerah yaitu menjaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, untuk merealisasikan tugas pemerintah daerah

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, 2006, Jakarta, hlm. 51-52.

tersebut dalam pelaksanaan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, pemerintah daerah melalui kepala daerah memberikan mandat kepada aparaturnya yang mana sesuai dengan prinsip otonomi daerah melalui asas desentralisasi.

Satuan Polisi Pamong Praja yang merupakan aparaturnya pemerintah daerah sebagai penegak peraturan daerah yang memiliki tugas dan fungsi yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, yang mana tugasnya dalam Pasal 5 “Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas menegakkan perda dan perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman dan menyelenggarakan perlindungan masyarakat.”

Dalam Pasal 5 menegaskan bahwa :

“Satpol PP mempunyai Tugas:

- a. Menegakkan Perda dan Perkada;
- b. Menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman; dan
- c. Menyelenggarakan perlindungan masyarakat.”

Dalam Pasal 6 menegaskan bahwa:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Satpol PP mempunyai fungsi:

- a. penyusunan program penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
- b. pelaksanaan kebijakan penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
- c. pelaksanaan kebijakan penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat dengan instansi terkait;

- d. pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum atas pelaksanaan Perda dan Perkada; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain berdasarkan tugas yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dalam Pasal 7 disebutkan juga bahwa:

“Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6, Satpol PP berwenang;

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

Mengenai wewenang Satuan Polisi Pamong Praja tentang melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas perda dan/ atau perkada serta fungsi pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum atas pelaksanaan perda dan perkada merupakan yang paling vital untuk dilaksanakan, karena banyak yang ditemukan pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan daerah.

Salah satunya permasalahan pelanggaran terhadap peraturan daerah yaitu tentang Pedagang Kaki Lima (PKL) yang menggunakan fasilitas umum trotoar di kota Solok untuk berjualan yang dimana telah diatur dalam Pasal 33 Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2017 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Dalam Pasal 33 disebutkan bahwa:

“PKL dilarang melakukan hal-hal sebagai berikut :

- a. menempati lahan atau lokasi PKL untuk kegiatan tempat tinggal;
- b. melakukan kegiatan usaha dengan cara merusak dan atau mengubah bentuk trotoar, fasilitas umum dan/ atau bangunan sekitarnya;
- c. menggunakan badan jalan atau trotoar untuk tempat usaha, kecuali yang telah ditetapkan Pemerintah Daerah untuk lokasi PKL terjadwal dan terkendali.”

Pedagang Kaki Lima (PKL) sebagai salah satu usaha yang bergerak dalam usaha perdagangan sektor informal yang meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara dan masyarakat khususnya di kota Solok.

Namun di kota Solok beberapa dari Pedagang Kaki Lima (PKL) kerap melanggar aturan yang telah ditetapkan oleh peraturan daerah, Pedagang Kaki Lima (PKL) tersebut menggunakan fasilitas umum trotoar untuk berjualan berjualan yang mana trotoar merupakan fasilitas umum yang diperuntukkan bagi pejalan kaki.

Yang mana pemerintah telah menyediakan lokasi penempatan untuk berjualan bagi PKL yang telah diatur dalam Perwako Kota Solok No. 15 Tahun 2016 Tentang Peruntukan Kawasan Pasar Menurut Jenis Usaha, Fasilitas Umum Pedagang Kaki Lima (PKL) dan Pemanfaatan Tanah Masyarakat. Yang mana disebutkan dalam Pasal 1 angka 13 “ Perdagangan Kaki Lima adalah Perdagangan yang menggunakan fasilitas pelataran sebagai tempat usaha.”

Selanjutnya dalam Pasal 3 menegaskan bahwa :

“Penggunaan dan peruntukan pelataran ditetapkan sebagai berikut:

- a. Gang tengah pasar raya tahap 1 dengan dagangan sebagai berikut:
  1. Sepatu;
  2. Tas;
  3. Sandal;
  4. Pakaian jadi; dan
  5. Hiasan rumah
- b. Gang pasar raya tahap I dan III dengan dagangan sebagai berikut:
  1. Sol sepatu;
  2. Aksesoris;
- c. Gang blok VI dan VII dengan dagangan sebagai berikut:
  1. Kebutuhan harian;
  2. Kosmetik
  3. Kelontong; dan
  4. Ikan kering.
- d. Depan pasar raya tahap I dengan dagangan sebagai berikut:
  1. Buah buahan;
  2. Pakaian; dan
  3. Aksesoris;
- e. Gang belakang pasar raya tahap IV dengan dagangan sebagai berikut:
  1. Kerupuk;
  2. Kue;
  3. Sayur; dan
  4. Kebutuhan harian lainnya.”

. Pelanggaran yang dilakukan oleh pedagang kaki lima (PKL) terhadap perda kota solok, untuk penegakan perda kewenangan tersebut diemban oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Satpol PP mempunyai tugas membantu Kepala Daerah untuk menciptakan suatu kondisi daerah yang tentram, tertib, indah dan damai. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya satuan polisi pamong praja melakukan pengawasan dan penertiban terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL) yang menggunakan trotoar atau bahu jalan untuk berjualan.



Dalam melakukan pengawasan dan penertiban terhadap PKL yang melanggar tersebut, Satpol pp telah turun ke lapangan lima kali dalam seminggu dengan data yang didapat mulai bulan Januari tahun 2020. Namun pada kenyataannya saat ini para PKL masih banyak yang menggunakan trotoar/bahu jalan untuk berjualan.

Berdasarkan permasalahan diatas, penulis tertarik meneliti mengenai  
**“PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI SATUAN POLISI  
PAMONG PRAJA DALAM PENERTIBAN PENGGUNAAN  
TROTOAR OLEH PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA SOLOK”**

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang permasalahan diatas maka penulis merumuskan beberapa pokok permasalahan, sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah pelaksanaan tugas dan fungsi satuan polisi pamong praja dalam penertiban penggunaan trotoar oleh Pedagang Kaki Lima (PKL) di kota Solok?
- b. Apa saja kendala satuan polisi pamong praja dalam melakukan penertiban penggunaan trotoar oleh Pedagang Kaki Lima (PKL) di kota Solok?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian dalam rangka menjawab rumusan masalah yaitu:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan fungsi satuan polisi pamong praja serta upaya dalam penertiban penggunaan trotoar oleh Pedagang Kaki Lima (PKL) di kota Solok.

2. Untuk mengetahui kendala apa saja yang terjadi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi satuan polisi pamong praja dalam penertiban penggunaan trotoar oleh Pedagang Kaki Lima (PKL) di kota Solok.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis
  - a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan teori dan analisisnya untuk kepentingan penelitian dimasa yang akan datang serta bermanfaat bagi ilmu pengetahuan.
  - b. Guna memenuhi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas.
  - c. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan ilmu hukum khususnya dalam lingkup Hukum Administrasi Negara.
2. Secara Praktis
  - a. Penelitian ini dapat menambah pengetahuan, wawasan dan pemahaman mengenai bagaimana pelaksanaan tugas dan fungsi satuan polisi pamong praja dalam penertiban penggunaan trotoar oleh Pedagang Kaki Lima (PKL) di kota Solok.
  - b. Dengan hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan dan mngembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum sebagai bekal nantinya dalam lingkungan masyarakat.

## E. Metode Penelitian

Untuk melakukan penelitian dan menggunakan data yang konkret sebagai bahan pembahasan, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan penulisan, yaitu:

### 1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam masalah ini berupa Yuridis Empiris atau sosiologis yaitu pendekatan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat.

Pendekatan sosiologi hukum merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat, dan berfungsi sebagai penunjang dan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non-hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum.<sup>10</sup>

### 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Zainnudin Ali, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm.

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm. 106.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan adalah:

#### 1) Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.<sup>12</sup> Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara melaksanakan wawancara (interview), yaitu dengan cara melakukan tanya jawab kepada pihak-pihak terkait atau yang menangani permasalahan ini.

#### 2) Data Sekunder

Data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya.<sup>13</sup>

Data sekunder dapat dibagi menjadi:

##### 1) Bahan Hukum Primer

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

d) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

---

<sup>12</sup> Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 30.

<sup>13</sup> *Ibid.*

- e) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.54 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja.
- f) Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 5 Tahun 2017 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.
- g) Peraturan wali kota Kota Solok No. 15 Tahun 2016 Tentang Peruntukan Kawasan Pasar Menurut Jenis Usaha, Fasilitas Umum Pedagang Kaki Lima (PKL) dan Pemanfaatan Tanah Masyarakat.
- h) Peraturan Wali Kota Kota Solok No. 36 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Daerah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.<sup>14</sup> Yang mana dijadikan referensi dalam melakukan penelitian terkait hasil penelitian dan kepustakaan dibidang hukum.

3) Bahan Hukum Tresier

Bahan hukum tresier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum

---

<sup>14</sup> *Ibid.* hlm. 32.

primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.<sup>15</sup>

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu:

##### a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan, guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis dilapangan.<sup>16</sup>

Dalam teknik pengumpulan data penelitian ini, penulis mewawancarai :

1. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Solok
2. Pedagang Kaki Lima (PKL) yang menggunakan trotoar untuk berjualan

#### 5. Pengolahan dan Analisis Data

##### a. Pengolahan Data

Data yang telah di dapatkan dari hasil pengumpulan data akan dilakukan pengolahan terlebih dahulu dengan tujuan untuk mengetahui apakah data yang telah dikumpulkan sudah lengkap atau belum serta apakah sudah disusun secara sistematis.

##### b. Analisis Data

Analisis data merupakan proses yang tidak pernah selesai.

Proses analisis data sebaiknya dilakukan segera setelah peneliti

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 196.

meninggalkan lapangan. Sebenarnya pekerjaan menganalisis data ini dapat dilakukan sejak peneliti berada di lapangan, namun sebagian besar konsentrasi untuk menganalisis dan menginterpretasikan data itu tentu tercurah pada tahap sesudah penelitian lapangan dilakukan.<sup>17</sup>



---

<sup>17</sup> Burhan Ashshofa, *Op.cit.*, 2004, Hlm. 66.