

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A.Latar Belakang Masalah

Kebijakan publik adalah segala hal yang diputuskan oleh pemerintah. Definisi ini menunjukkan bagaimana pemerintah memiliki otoritas untuk membuat kebijakan yang bersifat mengikat. Dalam proses pembuatan kebijakan terdapat dua model pembuatan, yang bersifat *top-down dan bottom-up*.

Idealnya proses pembuatan kebijakan hasil dari dialog antara masyarakat dengan pemerintah. Masalah kebijakan merupakan sebuah fenomena yang memang harus ada mengingat tidak semua kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat diterima oleh seluruh masyarakat.<sup>1</sup> Tak jarang kebijakan dari pemerintah itu justru menimbulkan masalah baru. Untuk mendefinisikan tentang masalah kebijakan kita harus merujuk pada definisi dari kebijakan publik itu sendiri seperti yang telah dijelaskan diatas. Masalah kebijakan merupakan sebuah kesenjangan dari implementasi sebuah kebijakan di dalam masyarakat.

---

<sup>1</sup> Prihartono Haris, *kebijakan pemerintah dalam pedagang kaki lima*, Jakarta: Aditya Bhakti, 1993. hal 25

Karena Pedagang Kaki Lima sering kali dianggap mengganggu ketertiban lalu lintas, jalanan menjadi tercemar, menimbulkan kerawanan sosial dan tata ruang kota Masalah keberadaan pedagang kaki lima terutama dikota-kota besar menjadi warna tersendiri serta menjadikan pekerjaan rumah bagi pemerintah kota. Pedagang kaki lima atau PKL adalah merupakan pihak yang paling merasakan dampak dari berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah terutama kebijakan tentang ketertiban dan keindahan kota. Dampak yang paling signifikan yang dirasakan oleh PKL adalah seringnya PKL menjadi korban pengusuran oleh para Satpol PP serta banyaknya kerugian yang dialami oleh PKL tersebut, baik kerugian materil maupun kerugian *non materil*. Tujuan dari penyusunan *policy paper* ini adalah memberikan gambaran kepada pemerintah tentang implikasi dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Dalam penulisan *Policy Paper* ini dilakukan dengan metode studi kepustakaan. Berbagai sumber bacaan, terutama artikel dari jurnal-jurnal pada beberapa situs internet, menjadi bahan rujukan penulis dalam penulisan *policy paper* ini..<sup>1</sup>

Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjajah dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga "kaki" gerobak (yang sebenarnya adalah tiga

---

<sup>1</sup>Prihartono Haris,*Ibid*.

roda atau dua roda dan satu kaki). Saat ini istilah PKL juga digunakan untuk pedagang di jalanan pada umumnya.<sup>3</sup>

Sebenarnya istilah kaki lima berasal dari masa penjajahan kolonial Belanda. Peraturan pemerintahan waktu itu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk perjalanan kaki. Lebar ruas untuk pejalan adalah lima kaki atau sekitar satu setengah meter.

Sekian puluh tahun setelah itu, saat Indonesia sudah merdeka, ruas jalan untuk pejalan kaki banyak dimanfaatkan oleh para pedagang untuk berjualan. Dahulu namanya adalah pedagang emperan jalan, sekarang menjadi pedagang kaki lima. Padahal jika merunut sejarahnya, seharusnya namanya adalah pedagang lima kaki. Dibeberapa tempat, pedagang kaki lima dipermasalahkan karena mengganggu para pengendara kendaraan bermotor. Selain itu ada PKL yang menggunakan sungai dan saluran air terdekat untuk membuang sampah dan air cuci. Sampah dan air sabun dapat lebih merusak sungai yang ada dengan mematikan ikan dan menyebabkan eutrofikasi. Tetapi PKL kerap menyediakan makanan atau barang lain dengan harga yang lebih, bahkan sangat, murah daripada membeli di toko. Modal dan biaya yang dibutuhkan kecil, sehingga kerap mengundang pedagang yang hendak memulai bisnis dengan modal yang kecil atau orang kalangan ekonomi lemah yang biasanya mendirikan bisnisnya disekitar rumah mereka.

Bagi orang awam asal usul dan makna “kaki lima” pada hakekatnya belum jelas. Adapun yang dimaksud dengan “kaki” adalah suatu benda dalam posisi

---

<sup>3</sup> Haryono Tulus, *keberhasilan usaha pedagang kaki lima*, Jakarta: Rajawali, 1989. hlm 32.



tegak dan berfungsi sebagai penyangga serta menyatu dengan apa yang disangga. Kita mengenali: kaki manusia, kaki binatang, kaki meja, kaki langit, kaki gunung dsb. Dalam tata bahasa ada bentukan kata majemuk “kaki” dengan makna tertentu seperti: (penyakit) kaki gajah, (binatang) kaki seribu, (bentuk) kaki belalang dsb. Ada juga yang menjadi kata majemuk dalam arti kiasan, misalnya: kaki tangan. Sedangkan “kaki lima” sungguh abstrak, dan karena itu sulit untuk dapat dibayangkan. Akan diperoleh gambaran bila kita menyebut “pedagang kaki lima” (PKL). Namun setelah mendapati PKL, masih tidak habis pikir juga karena yang ditemukan adalah orang sedang berjualan di tempat terbuka dan bukan di pasar. Di tempat itu pula tidak ada sesuatu yang berkaki lima.

Bila terdapat meja atau kursi, juga hanya berkaki empat. Sebagian ada yang pakai tenda atau gerobak. Namun bagi yang tidak menggunakan sarana semacam itu disebut PKL juga. Mereka itu hanya menempati “lapak”, yakni berupa petak pada lahan yang mereka kuasai dan digunakan untuk menggelar barang dagangannya. Pemerhati bahasa Indonesia asal Eropa, Andre Moliere pernah menulis di Kompas tentang kaki lima dan ia berusaha mencari tahu arti sebenarnya, namun belum juga menemukan jawaban yang tepat.

Pengertian “pedagang kaki lima” secara harfiah juga masih rancu, karena obyeknya tidak jelas. Seorang pedagang adalah spesialis dalam berniaga untuk barang dagangan tertentu. Ada pedagang kain, pedagang sayur, pedagang mobil, pedagang minyak, pedagang beras, pedagang pakaian, pedagang kelontong, pedagang ikan dan masih banyak lagi. PKL banyak ditemukan di trotoar, di tepi



jalan umum atau ruang terbuka di lokasi ramai. Dengan demikian “pedagang kaki lima” sebenarnya mengandung arti kiasan bagi pelaku usaha non formal dan menempati lokasi-lokasi tersebut. Munculnya PKL mirip dengan sejarah lahirnya pasar tradisional. PKL muncul secara tiba-tiba di lokasi tertentu tanpa diundang dan tanpa melalui persyaratan tertentu. Kemudian PKL lainnya menyusul. Pasar tradisional biasanya dibuka oleh pemerintah lokal atau atas prakarsa masyarakat setempat. Kerumunan PKL bila dibiarkan menetap, lama kelamaan akan menjadi sebuah pasar juga.<sup>4</sup>PKL merupakan sektor khusus yang meskipun sangat membebani, namun merupakan kewajiban pemerintah kota (pemkot) untuk melindunginya. Oleh karena itu pemkot memerlukan peraturan daerah (Perda). Meskipun demikian pemkot masih kewalahan menghadapi masalah PKL. Sampai-sampai tindakan represif sering dilakukan oleh petugas keamanan dan ketertiban (kamtib). Besar kemungkinan sebagai penyebabnya adalah pengawasan yang kurang efektif serta tindakan preventif yang minim.

Pengusuran PKL sebetulnya tidak perlu terjadi bila Perda dan penegakan hukum (law enforcement) sudah memadai. Masalahnya adalah bagaimana kebijakan pemkot dalam mengimplementasikan Perda tersebut. Pengusuran sering dilakukan secara tiba-tiba hingga menimbulkan keributan. Melalui tayangan berita televisi juga sering terlihat tindak kekerasan dilakukan oleh petugas terhadap PKL. Jerih payah mengusur PKL pada kenyataannya belum

---

<sup>4</sup> Haryono Tulus, *Ibid.*

dapat menyelesaikan masalah. Pemerintah tidak cukup hanya melihat dari sisi luarnya saja tanpa mengetahui akar penyebabnya.<sup>5</sup>

Dalam hal menangani PKL, Jakarta adalah contoh akurat. Se jauh mana Jakarta mampu menertibkan PKL Meski telah dibuat Perda Nomor 2 Tahun 2002, namun masih jauh untuk dapat melihat kehidupan PKL yang tertib di Jakarta. Perda tersebut menyebutkan antara lain bahwa setiap mal harus menyisihkan 20% lahannya untuk PKL. Namun ketentuan tersebut telah dilanggar oleh pengusaha tanpa dikenai sanksi oleh pemerintah. Ini sudah menambah masalah.

Keberadaan PKL menjadi hal yang paling urgen bagi pemerintah untuk segera dicarikan solusinya. Seringnya terjadi penggusuran terhadap keberadaan PKL menuntut pemerintah untuk segera mencari tempat atau alternatif lokasi bagi para PKL untuk menjalankan usahanya. Jika pemerintah tidak mampu untuk mencari solusi tentang keberadaan PKL tersebut, artinya pemerintah secara tidak langsung menelantarkan masyarakatnya serta mematikan usaha dari masyarakat untuk bagaimana mempertahankan hidupnya. Melalui kertas kebijakan ini penulis mengajak semua elemen masyarakat untuk turut serta mendesak pemerintah agar segera mencari solusi untuk menyelamatkan keberadaan dari PKL tersebut. Permasalahan PKL menjadi menarik, karena PKL menjadi sebuah dilema tersendiri bagi pemerintah. Di satu sisi PKL sering mengganggu tata ruang kota, disisi lain PKL menjalankan peran sebagai Shadow Economy.

---

<sup>5</sup> Anwar yesmi, *Refitalisasi Sat Pol PP*, Jakarta: Pikiran Rakyat, 2004. hlm29.

Namun, mengingat bahwa kontribusi PKL sangat besar bagi semua kalangan masyarakat. Masalah keberadaan PKL serta upaya untuk menghilangkannya atau menggusurnya sesungguhnya merupakan fenomena lama yang dialami oleh pemerintah di kota-kota besar. Sejak terjadinya krisis ekonomi, pembangunan perekonomian daerah dan pengembangan wilayah sebagai upaya peningkatan pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan antar daerah mengalami hambatan dan keterbatasan dalam pemanfaatan sumber daya alam, ketersediaan modal, kemitraan pemerintah, masyarakat dan dunia usaha. Seiring dengan perkembangan Daerah Perkotaan dan adanya pertumbuhan penduduk yang tinggi dan kurangnya ketersediaan lapangan kerja dan sarana prasarana dalam jumlah yang banyak, sehingga banyak masyarakat bawah mengambil alternatif untuk berprofesi. Berkembangnya PKL dipicu oleh gagalannya pemerintah membangun ekonomi yang terlihat dari rendah dan lambatnya pertumbuhan ekonomi, tidak berkembangnya usaha-usaha di sektor riil yang pada akhirnya menyebabkan meningkatnya jumlah pengangguran. Yang menjadi perhatian kita, Seandainya pemerintah punya komitmen yang kuat dalam mensejahterakan masyarakatnya harus menyiapkan dana khusus sebagai jaminan PKL yang digusur untuk memulai usaha baru ditempat lain. Mengingat PKL yang digusur biasanya tanpa ada ganti rugi karena dianggap illegal .

Bagaimanapun juga PKL adalah juga warga negara yang harus dilindungi hak-haknya, hak untuk hidup, bebas berkarya , berserikat dan berkumpul. Jadi yang terkena dampak dari adanya PKL yaitu para masyarakat pengguna jalan dan mengurangi keindahan tatanan jalan perkotaan maupun didesa.



Efek yang ditimbulkan dari keberadaan PKL ini dengan pola ketidakteraturannya misalnya menciptakan kawasan kumuh, kesemrawutan, kemacetan lalu lintas dan mengurangi keindahan atau estetika kota.<sup>6</sup>

Permasalahan PKL ini runtut sejak awal dan semakin besar serta tidak mudah teratasi akibat arus migrasi yang tidak pernah berhenti. Dan kebijakan demi kebijakan telah diterapkan pemerintah khususnya pemerintah kota, namun hingga kini belum menampakkan hasil yang memuaskan. Pemkot menegaskan komitmen penataan dan pengelolaan sektor informal. Selain itu, secara khusus didirikan Dinas Koperasi dan Sektor Informal Pemkot sendiri mengaku telah melakukan pendataan, penataan, pemberian modal bergulir hingga pelatihan kerja. Melihat kenyataan di lapangan, upaya Pemkot dalam penataan PKL ternyata dianggap beberapa kalangan masih terkesan setengah-setengah.

Akibatnya, upaya penertiban seringkali berujung pada bentrokan dan perlawanan fisik dari PKL. Implementasi kebijakan pemerintah yaitu dilakukan dengan pemikiran yang rasional dan proporsional.<sup>7</sup> Logikanya pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan dalam hal ini relokasi, srelokasi tersebut adalah pemerintah berupaya mencari win-win solution atas permasalahan PKL. Dengan dikeluarkannya kebijakan relokasi, pemerintah dapat mewujudkan tata kota yang indah dan bersih, namun juga dapat memberdayakan keberadaan PKL untuk menopang ekonomi daerah. Pemberdayaan PKL melalui relokasi tersebut ditujukan untuk formalisasi aktor informal, artinya dengan ditempatkannya

---

<sup>6</sup> Anwar yesmi, *Ibid*.

<sup>7</sup> Hidayat, *Peranan Sektor Informal Dalam Perekonomiaan Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989. hlm 39.

pedagang kaki lima pada kios-kios yang disediakan maka pedagang kaki lima telah legal menurut hukum. Sehingga dengan adanya legalisasi tersebut Pemkab dapat menarik retribusi secara dari para pedagang agar masuk kas pemerintah dan tentunya akan semakin menambah Pendapatan Asli Daerah.

Pemerintah Kota mengeluarkan kebijakan yang isinya antara lain :

1. Pedagang Kaki Lima dipindah lokasikan ke tempat yang telah disediakan berupa kios-kios. Kios kios tersebut disediakan secara gratis.
2. Setiap kios setiap bulan ditarik retribusi
3. Bagi Pedagang yang tidak pindah dalam jangka waktu 90 hari setelah keputusan ini dikeluarkan akan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dengan demikian, Pemerintah kota menganggap kebijakan relokasi tersebut merupakan tindakan yang terbaik bagi PKL dan memudahkan PKL. Karena dengan adanya kios-kios yang disediakan pemerintah, pedagang tidak perlu membongkar muat dagangannya. Selain itu, pemerintah juga berjanji akan memperhatikan aspek promosi, pemasaran, bimbingan pelatihan, dan kemudahan modal usaha. Pemerintah merasa telah melakukan hal yang terbaik dan bijaksana dalam menangani keberadaan PKL. Pemerintah Kota merasa telah melakukan yang terbaik bagi para PKL. Namun, Pasca relokasi tersebut, beberapa pedagang kaki lima yang diwadahi dalam suatu paguyuban melakukan berbagai aksi penolakan terhadap rencana relokasi ini. Kebijakan Relokasi ini tidak dipilih karena adanya asumsi bahwa ada kepentingan dalam kebijakan ini yaitu;

A. Dalam membuat agenda kebijakannya pemerintah cenderung bertindak sepihak sebagai agen tunggal dalam menyelesaikan persoalan.

Hal tersebut dapat dilihat dari tidak diikutsertakan atau dilibatkannya perwakilan pedagang kaki lima ke dalam tim yang ‘menggodok’ konsep relokasi. Tim relokasi yang selama ini dibentuk oleh Pemerintah hanya terdiri dari Sekretaris Daerah, Asisten Pembangunan, Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi, serta Dinas Pengelolaan Pasar. Sosialisasi tersebut mengakibatkan ketidakjelasan konsep relokasi yang ditawarkan oleh pemerintah, sehingga pedagang kaki lima, Dalam perencanaan tata kota, relokasi PKL seharusnya melibatkan PKL mulai dari tahap penentuan lokasi hingga kapan harus menempati. Rekomendasi kebijakannya adalah penciptaan forum stakeholder pembangunan perkotaan untuk meningkatkan partisipasi dan akses ke proses pengambilan keputusan.

Pemerintah mestinya serius untuk mendengarkan aspirasi para PKL melalui paguyuban-paguyuban PKL di lokasi masing-masing sehingga program-program penataan yang diluncurkan tidak menjadi sia-sia belaka. Dalam keadaan seperti ini sebaiknya Pemerintah melakukan pembinaan mental, yaitu bagaimana mengelola PKL itu sendiri. Kalau kita bicara tentang PKL itu bukan hanya mengelola tempat tetapi juga mengelola orang. Salah satu keengganan orang untuk berbelanja di pasar adalah kesadaran lingkungan yang rendah dan ketidakjujuran. Kesadaran lingkungan yang rendah terhadap sampah dan aroma yang menyengat hidung juga menyebabkan kalah populernya PKL dibanding



pusat perbelanjaan modern. Dan ketidakjujuran sangat mengganggu proses jual beli .

B.Adanya perbedaan persepsi dan logika dalam memandang suatu masalah antara pemerintah dengan pedagang kaki lima tanpa disertai adanya proses komunikasi timbal balik diantara keduanya.

Dalam proses pembuatan kebijakan, Pemerintah seringkali menggunakan perspektif yang teknokratis, sehingga tidak memberikan ruang terhadap proses negosiasi atau sharing informasi untuk menemukan titik temu antara dua kepentingan yang berbeda. Selama ini, pedagang kaki lima menganggap Pemerintah Kota tidak pernah memberikan rasionalisasi dan sosialisasi atas kebijakan relokasi yang dikeluarkan, sehingga pedagang kaki lima curiga bahwa relokasi tersebut semata-mata hanya untuk keuntungan dan kepentingan Pemerintah Kota atas proyek tamanisasi. Selain itu, tidak adanya PKL. Untuk mencegah dan mengurangi hal tersebut salah satu cara dengan social value system atau nilai-nilai yang mengikat di masyarakat.

Upaya pembinaan mental terhadap PKL perlu dilakukan agar PKL menjadi lebih jujur dan sadar lingkungan. Pembinaan mental dapat dilakukan dengan mengadakan kajian keagamaan yang berkenaan dengan masalah muamalah atau himbauan yang dikemas dalam nuansa religius baik melalui media tatap langsung, selebaran, dan sebagainya.

Masalah berikut adalah tentang pungutan liar (pungli). Bahwa PKL merasa aman dan terlindungi, adalah karena mereka telah membayar kutipan secara teratur termasuk pungutan liar (pungli). Merasa kewajibannya telah dipenuhi, maka mereka menganggap bahwa keberadaannya adalah sah (legal).<sup>8</sup>

Berita Kompas berjudul “PKL Diimpit Pungli” memperkuat hal tersebut. Mereka diminta membayar iuran keamanan, kebersihan dan listrik. Setiap hari rata-rata pedagang lapak membayar Rp.1.000 – Rp.6.000. Di Tanah Abang, Jakarta lokasi para pedagang sudah ditata rapi di pinggir jalan dengan luas lapak masing-masing sekitar 1 x 1 meter atau 1,5 x 2 meter.<sup>9</sup> Demi mempertahankan lapaknya setiap bulan mereka masih dimintai uang ekstra. Bila tidak, lapak bisa dijual ke orang lain oleh si kuasa seharga ratusan ribu rupiah hingga Rp.2 juta. Kompas menambahkan bahwa menurut pimpinan PD Pasar Jaya sebenarnya PKL di Tanah Abang bisa ditampung di dalam pasar sebagai pedagang resmi. Namun yang pernah terjadi adalah sebanyak 1.256 PKL yang ditampung di pasar kemudian turun lagi ke jalan. Ini juga telah menciptakan masalah lagi. Apa yang terjadi di Tanah Abang atau tempat lain di seluruh Jakarta serta mungkin kota-kota lain, umumnya menimbulkan kesemrawutan yang merugikan konsumen, pedagang maupun pengguna jalan. Ini berarti tujuan Perda belum tercapai. Selain menimbulkan ekonomi biaya tinggi, juga dikhawatirkan diikuti oleh meningkatnya kriminalitas. Sikap Gubernur DKI Jakarta dulu yang menetapkan Jalan Surabaya sebagai pusat barang antik adalah contoh keputusan

---

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

<sup>9</sup> Kompas, *PKL diimpit pungli*, Jakarta, Tanggal 11 Tahun 2007

cerdas. Penetapan Taman Puring di Jakarta Selatan sebagai PKL barang loak juga suatu keputusan yang simpatik. Melalui upaya seperti itu kiranya dapat mencegah PKL liar. Sudah saatnya dalam era globalisasi sekarang kota metropolitan dan bahkan akan berkembang menjadi megapolitan berpenampilan anggun, tidak kumuh, aman dan berwibawa.<sup>10</sup>Wajah kota kiranya akan berbeda bila di depan pasar atau mal tidak ada PKL. Semua bentuk perijinan harus ditertibkan. Perlu ada larangan keras terhadap PKL yang berada di trotoar dan bahu jalan. Untuk PKL yang di trotoar diwajibkan masuk ke dalam wilayah pekarangan dengan memperoleh ijin resmi. Hadirnya PKL di suatu lokasi baru, harus dapat dicegah. Harus ada larangan keras terhadap kutipan liar dengan dalih apapun. Maka tertibkan lebih dahulu petugas di lapangan sebelum menertibkan PKL.<sup>11</sup>

Ternyata kata kunci menangani PKL yaitu adanya peraturan yang tepat dan pengawasan yang kekat. Harus dihindari kebijakan permisif dengan alasan apapun. Yang penting juga adalah kejujuran serta disiplin para pejabat/petugas. Untuk dimaklumi bahwa pada kota-kota besar di dunia juga ada PKL. Di negara maju, penataan PKL cukup rapi di lokasi yang telah disediakan. Perijinan serta iuran dilakukan dengan benar dan tidak ada pungli. Karena terasa nyaman dan aman, maka dapat menjadi tempat rekreasi atau tujuan wisata. Konsumen tetap merasa terhormat walau belanja pada PKL. Pemerintah setempat juga mendapatkan tambahan uang pemasukan dari obyek pendapatan daerah tersebut

---

<sup>10</sup> Kompas, *Ibid*.

<sup>11</sup> Soemadi, M, Djelni, *Usaha Kaki Lima Merupakan Gantungan Hidup Bagi Mereka*, Jakarta: Kedaulatan Rakyat, 1993.



Dualisme kota dan desa yang terdapat di Indonesia, seperti negara-negara berkembang lainnya telah mengakibatkan munculnya sektor formal dan sektor informal dalam kegiatan perekonomian. Urbanisasi sebagai gejala yang sangat menonjol di Indonesia, tidak hanya mendatangkan hal-hal positif, tetapi juga hal-hal negatif. Sebagian para urbanit telah tertampung di sektor formal, namun sebagian urbanit lainnya -tanpa bekal ketrampilan yang dibutuhkan di kota tidak dapat tertampung dalam lapangan kerja formal yang tersedia. Para urbanit yang tidak tertampung di sektor formal pada umumnya tetap berstatus mencari pekerjaan dan melakukan pekerjaan apa saja untuk menopang hidupnya.

Sektor informal muncul dalam kegiatan perdagangan yang bersifat kompleks oleh karena menyangkut jenis barang, tata ruang, dan waktu. Berkebalikan dengan sektor formal yang umumnya menggunakan teknologi maju, bersifat padat modal, dan mendapat perlindungan pemerintah, sektor informal lebih banyak ditangani oleh masyarakat golongan bawah. Sektor informal dikenal juga dengan 'ekonomi bawah tanah' (underground economy). Sektor ini diartikan sebagai unit-unit usaha yang tidak atau sedikit sekali menerima proteksi ekonomi secara resmi dari pemerintah (Hidayat, 1978). Sektor informal ini umumnya berupa usaha berskala kecil, dengan modal, ruang lingkup, dan pengembangan yang terbatas. Sektor informal sering dijadikan kambing hitam dari penyebab 'kesemrawutan lalu lintas' maupun 'tidak bersihnya lingkungan'.

Meskipun demikian sektor informal sangat membantu kepentingan masyarakat dalam menyediakan lapangan pekerjaan dengan penyerapan tenaga

kerja secara mandiri atau menjadi safety belt bagi tenaga kerja yang memasuki pasar kerja, selain untuk menyediakan kebutuhan masyarakat golongan menengah ke bawah. Pada umumnya sektor informal sering dianggap lebih mampu bertahan hidup 'survive' dibandingkan sektor usaha yang lain. Hal tersebut dapat terjadi karena sektor informal relatif lebih independent atau tidak tergantung pada pihak lain, khususnya menyangkut permodalan dan lebih mampu beradaptasi dengan lingkungan usahanya.<sup>12</sup> Dalam situasi krisis ekonomi dewasa ini, setiap usaha di sektor informal dituntut memiliki daya adaptasi yang tinggi secara cepat dan usaha antisipasi perkembangan dalam lingkungan usaha agar usaha di sektor informal tersebut dapat bertahan dalam keadaan yang sulit sekalipun. Di balik era perubahan yang terus-menerus terjadi, tentunya ada peluang usaha yang dapat dimanfaatkan secara lebih optimal. Dalam hal ini usaha di sektor informal diharapkan mampu mengidentifikasi peluang yang muncul akibat adanya perubahan tersebut.<sup>13</sup> Pedagang kaki lima (street trading/street hawker) adalah salah satu usaha dalam perdagangan dan salah satu wujud sektor informal. Pedagang kaki lima adalah orang yang dengan modal yang relatif sedikit berusaha di bidang produksi dan penjualan barang-barang (jasa-jasa) untuk memenuhi kebutuhan kelompok tertentu di dalam masyarakat, usaha tersebut dilaksanakan pada tempat-tempat yang dianggap strategis dalam suasana lingkungan yang informal. Pedagang kaki lima pada umumnya adalah self-employed, artinya mayoritas pedagang kaki lima hanya terdiri dari satu tenaga kerja.

---

<sup>12</sup> Soemadi, M, Djelni, *Ibid.*

<sup>13</sup> Purwanugraha, Herybertus, *Adanya Krisis Ekonomi Terhadap PKL*, Jakarta: Sinar Agung, 2000, hlm 27.

Modal yang dimiliki relatif tidak terlalu besar, dan terbagi atas modal tetap, berupa peralatan, dan modal kerja. Dana tersebut jarang sekali dipenuhi dari lembaga keuangan resmi, biasanya berasal dari sumber dana ilegal atau dari supplier yang memasok barang dagangan. Sedangkan sumber dana yang berasal dari tabungan sendiri sangat sedikit. Ini berarti hanya sedikit dari mereka yang dapat menyisihkan hasil usahanya, dikarenakan rendahnya tingkat keuntungan dan cara pengelolaan uang. Sehingga kemungkinan untuk mengadakan investasi modal maupun ekspansi usaha sangat kecil. Mereka yang masuk dalam kategori pedagang kaki lima ini mayoritas berada dalam usia kerja utama (prime-age). Tingkat pendidikan yang rendah dan tidak adanya keahlian tertentu menyebabkan mereka sulit menembus sektor formal. Bidang informal berupa pedagang kaki lima menjadi satu-satunya pilihan untuk tetap mempertahankan hidup.

Walaupun upah yang diterima dari usaha pedagang kaki lima ini di bawah tingkat minimum, tapi masih jauh lebih baik dibandingkan dengan keadaan mereka di tempat asalnya.<sup>14</sup> Lokasi pedagang kaki lima sangat berpengaruh terhadap perkembangan dan kelangsungan usaha para pedagang kaki lima, yang pada gilirannya akan mempengaruhi pula volume penjualan dan tingkat keuntungan. Secara garis besar kesulitan yang dihadapi oleh para pedagang kaki lima berkisar antara peraturan pemerintah mengenai penataan pedagang kaki lima

---

<sup>14</sup> Soemadi, M, Djelni *OpCit.*



belum bersifat membangun/konstruktif, kekurangan modal, kekurangan fasilitas pemasaran, dan belum adanya bantuan kredit (Hidayat,1978).<sup>15</sup>

Dalam praktek, pedagang kaki lima sering menawarkan barang-barang dan jasa dengan harga bersaing atau bahkan relatif tinggi, bahkan terkesan menjurus ke arah penipuan. Hal ini tentu saja menimbulkan citra yang negatif tentang pedagang kaki lima. Adanya tawar-menawar (*bargaining*) antara penjual dan pembeli inilah yang menjadikan situasi unik dalam usaha pedagang kaki lima. Pada umumnya pedagang kaki lima kurang memperhatikan masalah lingkungan dan faktor hygiene sebagai produk sampingan yang negatif. Masalah lingkungan berkaitan erat dengan kepadatan, misalnya kepadatan lalu lintas maupun kepadatan tempat. Belakangan ini, gerak langkah Satuan Polisi Pamong Praja (Sat Pol PP) tidak pernah luput dari perhatian publik, mengingat segala aktivitasnya dengan mudah diketahui melalui pemberitaan di mass media, baik cetak maupun elektronik. Sayangnya, *image* yang terbentuk di benak masyarakat atas sepak terjang aparat SatPol PP sangat jauh dari sosok ideal, yang sejatinya menggambarkan aparat pemerintah daerah yang dalam melaksanakan tugasnya menjunjung tinggi norma hukum, norma agama.

Hak Asasi Manusia dan norma-norma sosial lainnya yang hidup dan berkembang di masyarakat. Munculnya gambaran miring terhadap sosok aparat Polisi Pamong Praja (Pol PP) tidak lain dan tidak bukan. Karena seringnya masyarakat disuguhi aksi-aksi represif, namun terkesan arogan dari aparat daerah

---

<sup>15</sup> Hidayat, *Op.Cit.*

tersebut saat menjalankan perannya dalam memelihara dan menyelenggarakan keamanan dan ketertiban umum. Pembongkaran bangunan liar, penertiban pedagang kaki lima, PSK dan gelandangan, yang sering berujung bentrokan fisik, merupakan gambaran keseharian yang sering disuguhkan oleh aparat Pol PP, sekalipun tindakan-tindakan represif tersebut hanyalah sebagian dari fungsi dan peran Pol PP, sebagai pengemban penegakan hukum non yustisial di daerah.

Karena itu, tidak berlebihan apabila kemudian masyarakat mencap aparat Pol PP sebagai aparat yang kasar, arogan, penindas masyarakat kecil, serta sebutan-sebutan lain yang tidak enak didengar.<sup>16</sup> Ditambah dengan peran media massa yang sering membumbuinya dengan beritaberita sensasional, makin miringlah penggambaran tentang Satpol PP. Terlepas dari benar tidaknya gambaran masyarakat tentang Sat Pol PP, dalam tulisan ini saya mencoba untuk menyegarkan ingatan kita tentang bagaimana 2 sejatinya fungsi dan peran Pol PP dalam rangka pembinaan keamanan dan penegakan hukum. Gambaran ini penting untuk dikemukakan guna diperolehnya kesamaan pandangan, baik dari masyarakat, Sat Pol PP, maupun pemangku kepentingan lainnya mengenai sosok Sat Pol PP yang sesungguhnya. Harus diakui.

Pada awal berdirinya di Yogyakarta pada tanggal 3 Maret 1950, Sat Pol PP telah memberikan kontribusi yang sangat berharga bagi konsolidasi dan stabilitas teritorial pada daerah-daerah yang baru diamankan angkatan perang. Saat itu tugas-tugas yang berada di luar bidang kepolisian negara merupakan

---

<sup>16</sup> Anwar, Yasmi, *Op.Cit.*

masalah spesifik yang ditangani oleh Polisi Pamong Praja, salah satunya menangani bidang pemerintahan umum, khususnya dalam pembinaan ketenteraman dan ketertiban di daerah. Karena itu, tidaklah bijaksana apabila kita memandang bahwa peran dan fungsi Pol PP dalam menyelenggarakan keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan peran yang berlebihan seakan-akan hendak mengambil alih peran Polri. Sebaliknya, antara Polri dengan Sat Pol PP harus terjalin sinergitas dalam upaya menjaga dan memelihara Kamtibmas, sebagaimana dengan jelas dinyatakan dalam Pasal 14 ayat (1) huruf g Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan Polri bertugas melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa. Diberikannya kewenangan pada Sat Pol PP untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat bukanlah tanpa alasan.

Namun, didukung oleh dasar pijakan yuridis yang jelas, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 13 dan Pasal 14 pada huruf c, yang menyebutkan: urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah meliputi penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.<sup>17</sup>

Demikian pula dalam Pasal 148 dan Pasal 149 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang 3 Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan dibentuknya Satuan Polisi Pamong Praja untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum serta ketenteraman

---

<sup>17</sup> Indonesia Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 13 dan Pasal 14 pada huruf c.



masyarakat.<sup>18</sup> Dengan melihat pada kewenangan yang diberikan kepada Sat Pol PP, tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan Satpol PP sangat penting dan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya, termasuk di dalamnya penyelenggaraan perlindungan masyarakat (Linmas) Peran dan Fungsi Satpol PP Untuk memahami lebih jauh peran dan fungsi Sat Pol PP, khususnya dalam pembinaan dan penegakan hukum, pertama-tama perhatian kita harus tertuju pada perundang-undangan yang mengatur mengenai Sat Pol PP yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja.

Dengan keluarnya Peraturan Pemerintah ini, diharapkan berbagai kesimpangsiuran organisasi, tugas, dan fungsinya serta hal lain yang menjadi atribut Pol PP, yang selama ini dirancang secara berbeda-beda antara Pemda baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota dapat segera diseragamkan. Adapun materi yang dimuat dalam peraturan pemerintah ini meliputi susunan organisasi, formasi, kedudukan, wewenang, hak, tugas dan kewajiban Satuan Polisi Pamong Praja. Khusus, mengenai fungsi dan peran dari Satpol PP diatur dalam beberapa pasal, yaitu:

1. Pasal 3 yang menyebutkan: Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

2. Pasal 4 menyebutkan: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Satpol PP menyelenggarakan fungsi:

---

<sup>18</sup> Pasal 148 dan Pasal 149 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *tentang 3 Pemerintahan Daerah*.

- a. penyusunan program dan pelaksanaan ketenteraman dan ketertiban umum, penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- b. pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di Daerah;
- c. pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- d. pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dengan aparat Kepolisian Negara, PPNS dan atau aparatur lainnya;
- e. pengawasan terhadap masyarakat agar mematuhi dan menaati Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.<sup>19</sup>

Dengan memperhatikan pada fungsi Sat Pol PP di atas, yang mencakup fungsi operasi, fungsi koordinasi dan fungsi pengawasan, menunjukkan betapa penting dan strategisnya peran Pol PP dalam menyangga kewibawaan pemerintah daerah serta penciptaan situasi kondusif dalam kehidupan pembangunan bangsa.

Karena itu, eksistensi Pol PP, baik sebagai personil maupun institusi yang menangani bidang ketenteraman dan ketertiban umum, akan mengalami perkembangan sejalan dengan luasnya cakupan tugas dan kewajiban kepala daerah dalam menyelenggarakan bidang pemerintahan, sebagaimana diamanatkan oleh Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kaitan dengan pembinaan keamanan, tentunya peran Sat Pol PP tidak dapat diabaikan begitu saja, sebaliknya diharapkan mempunyai tingkat 5

---

<sup>19</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 *tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja*.

profesionalisme yang tinggi dan selalu bersinergi dengan aparat Polri dan alat-alat kepolisian khusus lainnya serta bermitra dengan masyarakat, yang dapat diwujudkan melalui berbagai tindakan preemtif, seperti kegiatan penyuluhan, pembinaan dan penggalangan masyarakat. Upaya ini dapat diterapkan guna mencegah secara dini gangguan ketertiban masyarakat dan ketenteraman masyarakat sekaligus dapat menyelesaikan berbagai persoalan yang bersinggungan dengan masyarakat secara arif dan bijaksana.

Di samping itu, pola-pola preventif pun dapat diupayakan guna menanggulangi faktor *police hazard* yang potensial memunculkan berbagai gangguan Kamtibmas. Khusus berkaitan dengan eksistensi Sat Pol PP dalam penegakan hukum (represif), sebagai perangkat pemerintah daerah, kontribusi Sat Pol PP sangat diperlukan guna mendukung suksesnya pelaksanaan Otonomi Daerah. Dengan demikian aparat Pol PP diharapkan menjadi motivator dalam menjamin kepastian pelaksanaan peraturan daerah dan upaya menegakannya ditengah-tengah masyarakat, sekaligus membantu dalam menindak segala bentuk penyelewengan dan penegakkan hukum.

Dalam melaksanakan kewenangannya guna menegakkan peraturan daerah serta keputusan kepala daerah, sebagai salah satu tugas utama dari Pol PP, tentunya tidak semudah membalikkan telapak tangan, terlebih dalam melaksanakan kewenangannya ini Pol PP dibatasi oleh kewenangan represif yang sifatnya non yustisial. Karenanya, aparat Pol PP seringkali harus menghadapi berbagai kendala ketika harus berhadapan dengan masyarakat yang memiliki



kepentingan tertentu dalam memperjuangkan kehidupannya, yang akhirnya bermuara pada munculnya konflik (bentrokan).

Dalam menghadapi situasi seperti ini, Pol PP harus dapat mengambil sikap yang tepat dan bijaksana, sesuai dengan paradigma baru Polisi Pamong Praja yaitu 6 menjadi aparat yang ramah, bersahabat, dapat menciptakan suasana batin dan nuansa kesejukan bagi masyarakat, namun tetap tegas dalam bertindak demi tegaknya peraturan yang berlaku. Oleh karena itu, dalam rangka mengantisipasi perkembangan dan dinamika masyarakat seiring dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi daerah, setiap personil Pol PP dituntut untuk semakin meningkatkan kinerjanya. Upaya Peningkatan Profesionalisme Dalam menjalankan tugasnya, dalam rangka pembinaan dan penegakan hukum,.

Polisi Pamong Praja diharapkan selalu menampilkan performa professional, khususnya dalam menghadapi perkembangan keadaan dan tantangan global. Maka dari itu, segenap aparat Pol PP diharapkan menjadi aparat yang handal dan mempunyai kemampuan pemikiran yang jernih, serta kesehatan dan kemampuan fisik yang prima untuk menunjang keberhasilan dalam tugas-tugas dilapangan. Namun yang lebih penting lagi tentunya setiap aparat Sat Pol PP harus berupaya menempatkan fungsi pembinaan kepada masyarakat dibandingkan dengan penegakan hukum.<sup>20</sup> Hal ini penting sebagai usaha preventif agar masyarakat sadar hukum (perda) dan paham akan pentingnya ketentraman dan ketertiban umum, mengingat ada kecenderungan ketika penegakan hukum lebih ditonjolkan, potensial bagi terjadi konflik. Karena itu, untuk dapat menghasilkan

---

<sup>20</sup> Anwar, Yasmi, *Op.Cit.*

sosok aparat Sat Pol PP yang professional, khususnya dalam rangka mewujudkan perannya dalam pembinaan dan penegakkan hukum, maka beberapa upaya yang dapat dilakukan, di antaranya:

1. Memantapkan wawasan, keterampilan, dan *performance* SDM Pol PP menuju sosok profesionalisme dalam pelaksanaan tugas, salah satunya dengan cara mengubah sistem rekrutmen dan pendidikan aparat Pol PP;
2. Setiap anggota Pol PP harus dibekali kemampuan dan keterampilan taktis dan teknis kepamongprajaan yang memadai. Tujuannya adalah supaya gerak langkah anggota Pol PP dalam melaksanakan perannya semaksimal mungkin terhindar dari tindakan-tindakan yang menyimpang;
3. Evaluasi terhadap pola pendekatan yang selama ini diterapkan untuk menilai kadar efektifitasnya, sekaligus guna meminimalisir kemungkinan terjadinya penyimpangan;
4. Memantapkan pedoman, arah, dan kewenangan yang jelas dan sinergis dengan unsur terkait, sehingga terjalin mekanisme operasional yang efektif dalam mewujudkan situasi yang kondusif wilayahnya;
5. Menjalin kerja sama dengan seluruh aparat keamanan dan ketertiban serta aparat penegak hukum lainnya agar tercipta hubungan yang sinergis, mengingat beberapa kewenangan yang melekat pada Satpol PP melekat pula ada institusi lain;
6. Menjalin kerja sama dengan seluruh unsur masyarakat dalam upaya-upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka penulis tertarik untuk meneliti dan mengkaji lebih lanjut proposal skripsi ini dengan judul Tugas dan wewenang Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) berdasarkan Pasal 49 Ayat 1 Peraturan Daerah (Perda) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum dengan studi kasus Kotamadya Jakarta Pusat.

## **B.Rumusan Masalah**

1. Apa saja Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pedagang kaki lima ?
2. Bagaimana Mekanisme Penegakan Hukum dalam upaya menertibkan Pedagang Kaki Lima (PKL) ?

## **C.Tujuan dan manfaat penelitian**

### **1.Tujuan Penelitian**

Dalam tujuan penelitian ini saya mengemukakan yaitu sebagai :

- a.Untuk memberikan gambaran mengapa para pedagang kaki lima sulit ditertibkan oleh satuan polisi pamung praja ( Sat Pol PP),
- b.Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya pedagang kaki lima makin merajalela dan sulit ditertibkan oleh Sat Pol PP
- c.Untuk mengetahui bagaimana sanksi hukum terhadap pedagang kaki lima yang sulit ditertibkan oleh Sat Pol PP.



## 2. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini untuk memberikan suatu gambaran dan masukan bagi pemerintah kotamadya Jakarta dalam upaya mengatasi persoalan pedagang kaki lima, dan memberikan wawasan bagi pedagang kaki lima terkait dengan kebijakan pemerintah kotamadya Jakarta.

### D. Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual, dan Kerangka pemikiran.

#### 1 Kerangka Teoritis

Satpol PP adalah bagian dari struktur pengendalian kota atau daerah yang saling terkait dan kadang bertumpang-tindih dengan institusi-institusi pengendalian yang lain. Berbagai macam aparatus pengendalian ini mulai dari yang resmi dibuat oleh pemerintah sendiri: kepolisian, jaksa, dan lain-lain hingga siskamling yang 'seolah-olah' dibuat oleh masyarakat sendiri terdiri dari satpam (Satuan Pengamanan), Kamra (atau "hansip") dan ronda membentuk apa yang disebut sebagai 'surveillance', yakni 'kesadaran' hegemonik yang dibentuk lama sekali sampai tahap di mana masyarakat berpikir terus untuk mengawasi diri mereka sendiri, tanpa harus diawasi, disuruh, dan diperintah lagi.<sup>20</sup>

Untuk memahami lebih jauh peran dan fungsi Sat Pol PP, khususnya dalam pembinaan dan penegakan hukum, pertama-tama perhatian kita harus tertuju pada perundang-undangan yang mengatur mengenai Sat Pol PP yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja. Dengan keluarnya Peraturan Pemerintah ini, diharapkan berbagai

---

<sup>20</sup> Anwar, Yasmi, *Ibid.*

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja. Dengan keluarnya Peraturan Pemerintah ini, diharapkan berbagai

kesimpangsiuran organisasi, tugas, dan fungsinya serta hal lain yang menjadi atribut Pol PP, yang selama ini dirancang secara berbeda-beda antara Pemda baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota dapat segera diseragamkan.<sup>22</sup> Adapun materi yang dimuat dalam peraturan pemerintah ini meliputi susunan organisasi, formasi, kedudukan, wewenang, hak, tugas dan kewajiban Satuan Polisi Pamong Praja. Khusus, mengenai fungsi dan peran dari Satpol PP diatur dalam beberapa pasal, yaitu: Pasal 3 yang menyebutkan: Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Pasal 4 menyebutkan: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Satpol PP menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan program dan pelaksanaan ketenteraman dan ketertiban umum, penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- b. pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di Daerah;
- c. pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;

---

<sup>22</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja.

- d. pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dengan aparat Kepolisian Negara, PPNS dan atau aparatur lainnya;
- e. pengawasan terhadap masyarakat agar mematuhi dan menaati Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Dengan memperhatikan pada fungsi Sat Pol PP di atas, yang mencakup fungsi operasi, fungsi koordinasi dan fungsi pengawasan, menunjukkan betapa penting dan strategisnya peran Pol PP dalam menyangga kewibawaan pemerintah daerah serta penciptaan situasi kondusif dalam kehidupan pembangunan bangsa. Karena itu, eksistensi Pol PP, baik sebagai personil maupun institusi yang menangani bidang ketenteraman dan ketertiban umum, akan mengalami perkembangan sejalan dengan luasnya cakupan tugas dan kewajiban kepala daerah dalam menyelenggarakan bidang pemerintahan, sebagaimana diamanatkan oleh Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam kaitan dengan pembinaan keamanan, tentunya peran Sat Pol PP tidak dapat diabaikan begitu saja, sebaliknya diharapkan mempunyai tingkat profesionalisme yang tinggi dan selalu bersinergi dengan aparat Polri dan alat-alat kepolisian khusus lainnya serta bermitra dengan masyarakat, yang dapat diwujudkan melalui berbagai tindakan preemtif, seperti kegiatan penyuluhan, pembinaan dan penggalangan masyarakat. Upaya ini dapat diterapkan guna mencegah secara dini gangguan ketertiban masyarakat dan ketenteraman



masyarakat sekaligus dapat menyelesaikan berbagai persoalan yang bersinggungan dengan masyarakat secara arif dan bijaksana.

Di samping itu, pola-pola preventif pun dapat diupayakan guna menanggulangi faktor *police hazard* yang potensial memunculkan berbagai gangguan Kamtibmas. Khusus berkaitan dengan eksistensi Sat Pol PP dalam penegakan hukum (represif), sebagai perangkat pemerintah daerah, kontribusi Sat Pol PP sangat diperlukan guna mendukung suksesnya pelaksanaan Otonomi Daerah. Dengan demikian aparat Pol PP diharapkan menjadi motivator dalam menjamin kepastian pelaksanaan peraturan daerah dan upaya menegakannya ditengah-tengah masyarakat, sekaligus membantu dalam menindak segala bentuk penyelewengan dan penegakkan hukum. Dalam melaksanakan kewenangannya guna menegakkan peraturan daerah serta keputusan kepala daerah, sebagai salah satu tugas utama dari Pol PP, tentunya tidak semudah membalikkan telapak tangan, terlebih dalam melaksanakan kewenangannya ini Pol PP dibatasi oleh kewenangan represif yang sifatnya non yustisial. Karenanya, aparat Pol PP seringkali harus menghadapi berbagai kendala ketika harus berhadapan dengan masyarakat yang memiliki kepentingan tertentu dalam memperjuangkan kehidupannya, yang akhirnya bermuara pada munculnya konflik (bentrokan).

Dalam menghadapi situasi seperti ini, Pol PP harus dapat mengambil sikap yang tepat dan bijaksana, sesuai dengan paradigma baru Polisi Pamong Praja yaitu menjadi aparat yang ramah, bersahabat, dapat menciptakan suasana batin dan nuansa kesejukan bagi masyarakat, namun tetap tegas dalam bertindak

demikian tegaknya peraturan yang berlaku. Oleh karena itu, dalam rangka mengantisipasi perkembangan dan dinamika masyarakat seiring dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi daerah, setiap personil Pol PP dituntut untuk semakin meningkatkan kinerjanya. Seperti diterakan di atas, Satpol PP telah berusia lebih dari setengah abad, tetapi sebenarnya keberadaan Satpol PP makin penting dan menonjol setelah era reformasi. Tepatnya setelah penerapan UU Otonomi Daerah. Setelah otonomi daerah, Satpol PP menjadi lembaga yang independen yang melaporkan langsung tugas dan kewajibannya kepada pemerintah daerah dan memiliki kantor sendiri. Sebagai lembaga yang mandiri dan memiliki tugas dan tanggung jawab yang besar, mereka juga merasa perlu meningkatkan kemampuan mereka baik secara fisik maupun non-fisik untuk anggota-anggotanya.

Di samping itu, Satpol PP memiliki otoritas sebagai PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) yang bisa melakukan penyelidikan dan membawa persoalan ke pengadilan, suatu otoritas yang tidak mereka miliki sebelum era otonomi daerah. Dengan status baru itu, mereka juga bisa memiliki fasilitas-fasilitas tambahan seperti alat komunikasi, kendaraan patroli, dan lain-lain. Semua fasilitas ini berasal dari pemerintah daerah, yang uangnya diambil dari dana APBD dan dana taktis yang dimiliki oleh pemerintah daerah<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Hidayat, *Op. Cit.*

## 2. Kerangka Konseptual

Bagi kalangan kritis ini, Satpol PP tak lebih dari aparat militer yang tak berseragam dengan aksi-aksi mereka yang sangat militeristik. Berbeda dengan kalangan moderat, yang memandang aksi-aksi kekerasan yang dilakukan Satpol PP lebih sebagai 'akibat' kalangan kritis ini sifat kekerasan dan militeristik ini sudah menjadi watak dan karakter dari Satpol PP ini. Ini bukan saja terlihat dari seragam yang mereka pakai, latihan-latihan fisik ala militer yang mereka terima (yang porsinya mendominasi dibanding latihan-latihan atau kursus-kursus lain), dan riwayat sejarah mereka yang terhubung dengan sejarah militer. Sehingga imajinasi dan citra diri yang membentuk pandangan mereka pun dipenuhi penampilan sebagai 'militer.' Pandangan kalangan yang kritis ini sangat mendasar dan perlu menjadi perhatian. Kalau ditelusuri lebih lanjut, memang setidaknya ada beberapa faktor yang menyebabkan pola perilaku dan pendekatan-pendekatan yang dilakukan satpol PP begitu militeristik.

1. Pertama, terkait dengan pedoman Satpol PP sendiri sebagaimana diatur dalam PP No. 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja dan prosedur tetap Satpol PP sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 Tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja.
2. Kedua, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pakaian Dinas, Perlengkapan dan Peralatan Satuan Polisi Pamong Praja.



3. ketiga yang menyebabkan Satpol PP bersifat militeristik adalah materi pendidikan Satpol PP didominasi oleh pendekatan militeristik daripada pendekatan sosial dan kultural.
4. Keempat, institusi Satpol PP lebih banyak diisi pegawai-pegawai yang tidak berkualitas, bahkan cenderung dijadikan tempat pembuangan pegawai-pegawai yang tak lagi digunakan di instansi-instansi lain. Kedua ketentuan tersebut, yang diikuti oleh sistem pendidikan militeristik dan kualitas SDM yang rendah menyebabkan Satpol PP selalu tampil militeristik, dan hampir-hampir menganggap diri mereka sebagai bagian dari militer saja.saja, Wacana pembubaran Satpol PP bukanlah mengada-ada.

Sebagian alasannya karena tugas-tugasnya bisa dilakukan dan memang semestinya dilakukan oleh aparat kepolisian dan aparat hukum lain, sebagian lain karena dampak kekerasan dan pelanggaran HAM yang sering ditimbulkannya. Dalam wacana keamanan internasional sendiri, sulit mencari padanan Satpol PP ini di belahan negara lain. Dalam wacana keamanan dikenal empat aparatus yang mempunyai tugas dan wewenangnya masing-masing, yakni polisi, militer, intelejen, dan jasa pengamanan swasta. Karakter dan sifat kelembagaan Satpol PP tidak ada satu pun yang bagi masuk dalam salah satu kategori dari empat jenis aparat keamanan yang dikenal dengan aturan-aturan hukumnya selama ini.

Walaupun tidak ada pengaturan khusus tentang hak-hak Pedagang Kaki Lima, namun kita dapat menggunakan beberapa produk hukum yang dapat

dijadikan landasan perlindungan bagi Pedagang Kaki Lima. Ketentuan perlindungan hukum bagi para Pedagang Kaki Lima ini adalah :

Pasal 27 ayat (2) UUD 45 : Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.<sup>24</sup>

Pasal 38 UU nomor 39/1999 mengenai Hak Asasi Manusia :<sup>25</sup>

1. Setiap warga Negara, sesuai dengan bakat, kecakapan dan kemampuan,  
berhak atas pekerjaan yang layak.

2. Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang di sukainya

Pasal 13 UU nomor 09/1995 tentang usaha kecil<sup>26</sup>: Pemerintah menumbuhkan iklim usaha dalam aspek perlindungan, dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan untuk :

- a. menentukan peruntukan tempat usaha yang meliputi pemberian lokasi di pasar, ruang pertokoan, lokasi sentra industri, lokasi pertanian rakyat, lokasi pertambangan rakyat, dan lokasi yang wajar bagi pedagang kaki lima , serta lokasi lainnya.

- b. memberikan bantuan konsultasi hukum dan pembelaan.

<sup>24</sup>Indonesia Undang-Undang RI Pasal 27 ayat (2) UUD 45. *Tentang Hak pekerjaan*

<sup>25</sup>Indonesia Undang-Undang RI Pasal 38 UU nomor 39/1999 *mengenai Hak Asasi Manusia.*

<sup>26</sup>Indonesia Undang-Undang RI Pasal 13 UU nomor 09/1995 *tentang usaha kecil.*

Dengan adanya beberapa ketentuan diatas, pemerintah dalam menyikapi fenomena adanya pedagang kaki lima , harus lebih mengutamakan penegakan keadilan bagi rakyat kecil. Walaupun didalam Perda K3 (Kebersihan, Keindahan, dan Ketertiban) terdapat pelarangan Pedagang Kaki Lima untuk berjualan di trotoar, jalur hijau, jalan, dan badan jalan, serta tempat-tempat yang bukan peruntukkannya, namun pemerintah harus mampu menjamin perlindungan dan memenuhi hak-hak ekonomi pedagang kaki lima . Didalam perda K3 ini terdapat pasal mengenai PKL yang rancu bila kita mencoba untuk menafsirkannya. Adapun pasal tersebut adalah :Pasal 49 ayat (1) Perda nomor.11 tahun 2005 berbunyi : bahwa setiap orang atau badan hukum yang melakukan perbuatan berupa :<sup>27</sup>

a. berusaha atau berdagang di trotoar ; badan jalan/jalan; taman; jalur dikenakan biaya paksa penegakan hukum sebesar Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah ) dan/atau sanksi administrative berupa penahanan untuk sementara waktu KTP atau kartu tanda identitas penduduk lainnya.

b.mendirikan kios dan/atau berjualan di trotoar; taman; jalur hijau; melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan kerusakan kelengkapan taman atau jalur hijau dikenakan pembebanan biaya paksa penegakan hukum sebesar Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah ) dan atau sanksi administrative berupa penahanan sementara KTP atau kartu identitas penduduk lainnya.

---

<sup>27</sup> Indonesia Undang-Undang Republik Indonesia,Pasal 49 ayat (1) *Perda nomor.11 tahun 2005.*



Didalam pasal ini terdapat kata-kata yang berbunyi tempat-tempat lain yang bukan peruntukannya tanpa mendapat izin dari walikota. Kata-kata ini dapat menimbulkan peluang adanya kesewenang-wenangan Pemkot didalam menentukan tempat yang tidak memperbolehkan para PKL untuk berjualan.

Harusnya kata-kata ini lebih diperinci lagi hingga tempat-tempat seperti apa saja yang tidak memperbolehkan PKL untuk berjualan. Karena bila tidak diperinci, maka akan dapat memberi peluang untuk mematikan hak-hak Ekonomi PKL pada suatu tempat, yang mana tempat tersebut dapat memberi peluang untuk mendapatkan keuntungan didalam berdagang.

Untuk itu pemerintah kota harus menjelaskan secara terperinci tempat-tempat seperti apa saja yang dilarang atau pun yang diperbolehkan didalam berdagang. Apabila hanya tempat2 yang dilarang saja yang disebutkan, maka pemerintah sama saja dengan menghilangkan hak-hak rakyat dalam mengakses pendapatan dari perputaran kegiatan ekonomi di suatu tempat yang strategis. Secara hukum para PKL ini sudah dijamin hak nya dalam mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Mengenai sanksi adanya biaya paksa penegakan hukum ini juga hal yang aneh. Karena didalam penegakan hukum tidak pernah ada biaya paksa penegakan hukum. Biaya mengenai penegakan hukum itu sudah merupakan bagian dari anggaran instansi-instansi penegak hukum, seperti Kepolisian, TNI, dan Polisi Pamong Praja. Masing-masing instansi tersebut sudah memiliki anggaran didalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya. Jadi adanya biaya paksa

penegakan hukum ini sangat tidak rasional dan tidak jelas apa tujuannya. Adanya biaya paksa penegakan hukum ini memiliki dasar hukum didalam pasal 143 UU Nomor 32 mengenai Pemerintahan Daerah.<sup>27</sup> Akan tetapi adanya pasal ini juga harus di pertanyakan karena tidak jelas apa fungsi dan kegunaannya serta instansi apa yang berwenang mengelola biaya ini. Dan juga hal ini akan memberikan peluang akan adanya praktek korupsi didalam penegakan hukum itu sendiri.

Fenomena dalam pembongkaran para PKL ini sangat tidak manusiawi. Pemerintah selalu menggunakan kata penertiban dalam melakukan pembongkaran. Sangat disayangkan ternyata didalam melakukan penertiban sering kali terjadi hal-hal yang ternyata tidak mencerminkan kata-kata tertib itu sendiri. Kalau kita menafsirkan kata penertiban itu adalah suatu proses membuat sesuatu menjadi rapih dan tertib, tanpa menimbulkan kekacauan atau masalah baru. Pemerintah dalam melakukan penertiban sering kali tidak memperhatikan, serta selalu saja merusak hak milik para pedagang kaki lima atas barang-barang dagangannya. Padahal hak milik ini telah dijamin oleh UUD 45 dan Undang-Undang nomor 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.<sup>28</sup> Diantaranya berbunyi sebagai berikut :

a. Pasal 28 G ayat (1) UUD 45, berbunyi setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi; keluarga; kehormatan; martabat; dan harta benda yang dibawah kekuasaannya , serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari

---

<sup>27</sup> Undang-Undang Pasal 143 UU Nomor 32 ,*mengenai Pemerintahan Daerah.*

<sup>28</sup> Undang-Undang nomor 39 tahun 1999 ,*mengenai Hak Asasi Manusia.*

ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

b. Pasal 28 H ayat (4) UUD 45, berbunyi setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang.

c. Pasal 28 I ayat (4) UUD 45, berbunyi perlindungan; pemajuan; penegakan; dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab Negara terutama pemerintah.

Sedangkan didalam Undang-Undang nomor 39 tahun 1999 mengenai HAM, berbunyi sebagai berikut :

a. Pasal 36 ayat (2) berbunyi tidak seorang pun boleh dirampas hak miliknya dengan sewenang-wenang.

b. Pasal 37 ayat (1) berbunyi pencabutan hak milik atas sesuatu benda demi kepentingan umum; hanya dapat diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan serta pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

c. Pasal 37 ayat (2) berbunyi apabila ada sesuatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi kepentingan umum harus dimusnahkan atau tidak diberdayakan baik itu untuk selama-lamanya maupun untuk sementara waktu, maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian.



d. Pasal 40 berbunyi setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.

Pemerintah didalam melakukan penertiban harusnya memperhatikan dan menjunjung tinggi hak milik para PKL atas barang dagangannya. Ketika pemerintah melakukan pengrusakan terhadap hak milik para PKL ini, maka ia sudah melakukan perbuatan melanggar hukum, yakni ketentuan yang terdapat dalam hukum pidana dan juga ketentuan yang terdapat didalam hukum perdata.

Adapun ketentuan yang diatur didalam hukum pidana adalah : Pasal 406 ayat (1) KUH Pidana berbunyi : Barang siapa dengan sengaja dan dengan melawan hak membinasakan, merusakkan, membuat sehingga tidak dapat dipakai lagi atau menghilangkan sesuatu barang yang sama sekali atau sebagiannya kepunyaan orang lain, dihukum penjara selama-lamanya dua tahun delapan bulan.<sup>30</sup> Sedangkan ketentuan yang diatur didalam Hukum Perdatanya adalah Pasal 1365 berbunyi : Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.<sup>31</sup>

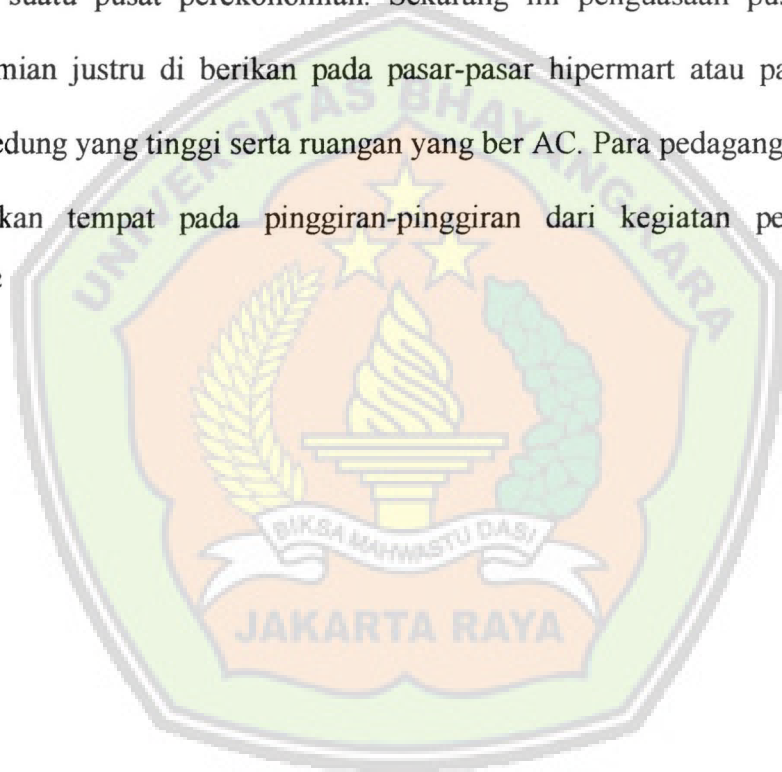
Bagaimana kita mau menegakkan suatu hukum dan keadilan, ketika cara (metode) yang dipergunakan justru melawan hukum. Apun alasannya PKL ini tidak dapat disalahkan secara mutlak. Harus diakui juga memang benar bahwa PKL melakukan suatu perbuatan pelanggaran terhadap ketentuan yang ada

---

<sup>30</sup> Pasal 406 ayat 1 KUHP, *Tentang Pengerusakan barang.*

<sup>31</sup> Pasal 1365 KUHPER, *Tentang perbuatan yg merugikan orang lain.*

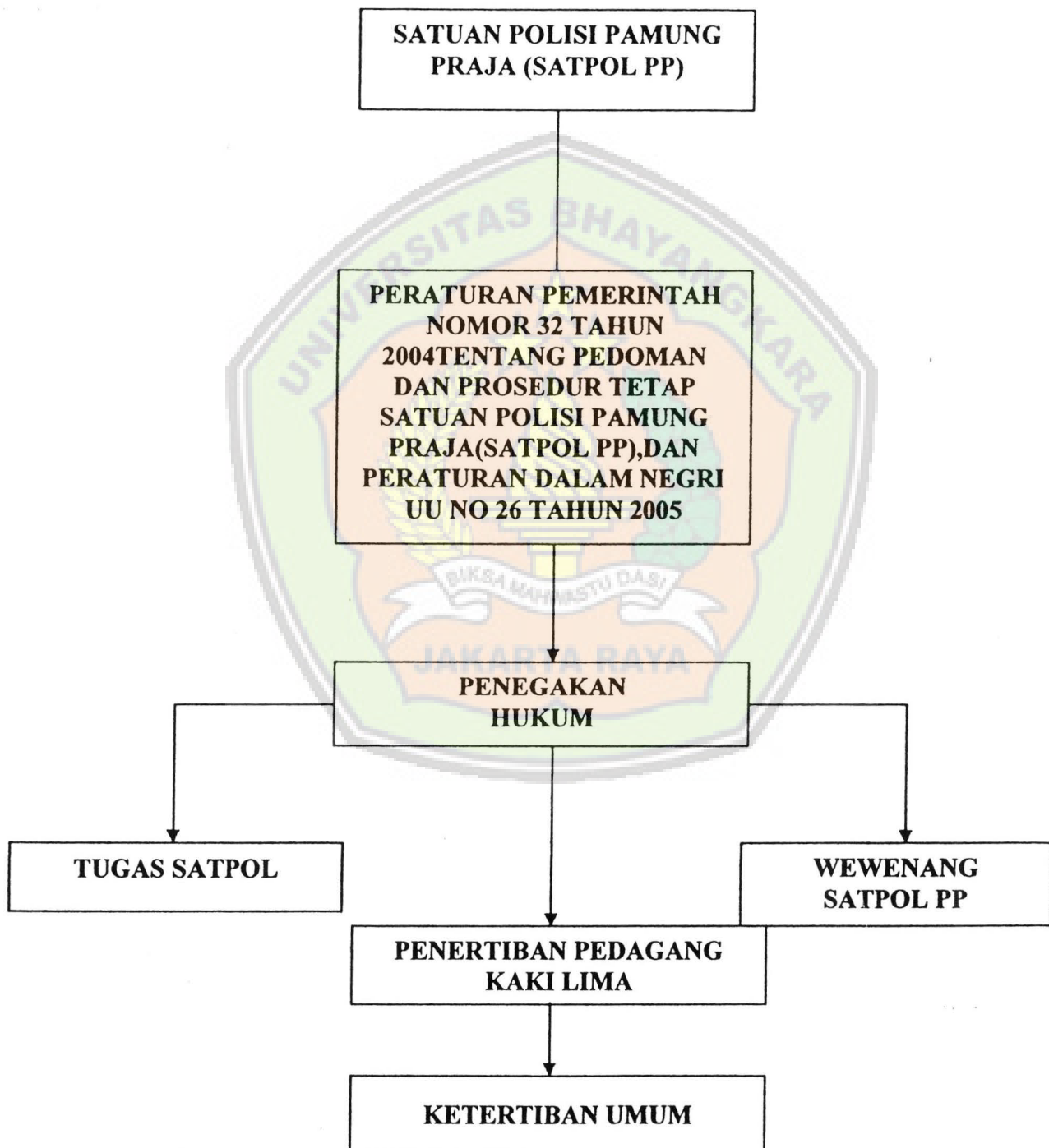
didalam perda. Akan tetapi pemerintah juga telah melakukan suatu perbuatan kejahatan ketika ia melakukan pengrusakan atas hak milik barang dagangan PKL, dan pemerintah juga harus mengganti kerugian atas barang dagangan PKL yang dirusak. Pemerintah belum pernah memberikan suatu jaminan yang pasti bahwa ketika para PKL ini di gusur, mereka harus berjualan di tempat seperti apa. Jangan-jangan tempat yang dijadikan relokasi para PKL tersebut, ternyata bukanlah suatu pusat perekonomian. Sekarang ini penguasaan pusat kegiatan perekonomian justru di berikan pada pasar-pasar hipermart atau pasar modern dengan gedung yang tinggi serta ruangan yang ber AC. Para pedagang kecil hanya mendapatkan tempat pada pinggiran-pinggiran dari kegiatan perekonomian tersebut.<sup>32</sup>



---

<sup>32</sup> Hidayat, *Op.Cit.*

### 3. Kerangka Pemikiran





## E. Metode Penelitian

Penyusunan metode ini diawali dengan metode yuridis normative yaitu suatu penelitian yang dimaksud untuk mendapatkan data yang dipergunakan sebagai bahan pembahasan analisa. pada akhir proposal ini dapat dipercaya dan dipertanggung jawabkan .penulis menggunakan metode-metode sebagai berikut.

### 1. Lokasi Penelitian.

Penelitian dalam rangka mengumpulkan data untuk penulisan proposal skripsi ini adalah dengan mengunjungi berbagai perpustakaan sebagai tempat penelitian untuk mendapatkan berbagai buku literatur yang memiliki kaitan erat dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini. Mengenai perpustakaan yang dikunjungi untuk mendapatkan buku-buku literature tersebut adalah perpustakaan Universitas Bhayangkara, jalan Darmawangsa I No. 1 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan. Begitu pula untuk memperkuat pembahasan tentang masalah Penerlitian, Penelitian hukum yang akan dilakukan ini adalah berdasarkan yuridis normative, yaitu penelitian dengan menggunakan pendekatan dengan cara mengkaji peraturan perundang –undangan yang mengatur tentang penyeludupan dengan menggunakan dokumen palsu, khususnya yang berkenaan dengan penyeludupan secara administrasi. Bahan utama dalam penelitian ini bersumber dari kepustakaan di bidang penyeludupan yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, buku literature, majalah hukum dan lainnya, Bahan hukum dikumpulkan dengan melakukan inventarais dan di identifikasi sesuai dengan pokok permasalahan.

## 2. spesifikasi Penelitian,

Pendekatan berikutnya yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara “deskriptif Analitik”. Yang dimaksud dengan deskriptif analitik yaitu penelitian yang memberikan gambaran serta uraian-uraian menurut apa adanya atau tentang permasalahan yang ada didalam penelitian.

Adapun objek penelitian ini nantinya adalah melanjutkan data-data Tentang Hukum Pidana dan hubungannya secara langsung dengan peraturan-peraturan yang berlaku.

## 3. Bahan Hukum,

Bahan-bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari, bahan hukum primer yaitu seperti Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang lainnya, termasuk putusan Pengadilan. Sedangkan bahan hukum sekunder seperti buku-buku ilmiah tentang hukum, perihal bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atau keterangan terhadap bahan hukum lainnya.

## 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum,

Teknik pengumpul bahan hukm dalam penelitian ini adalah dengan cara studi Kepustakaan (library Research).

#### 5. Teknik Pengolahan Bahan Hukum,

Untuk memahami ilmu hukum adalah dengan melakukan interpretasi atau penafsiran-penafsiran hukum. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian ditafsirkan sesuai cara-cara penafsiran yang ada didalam ilmu hukum seperti penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis, penafsiran histories dan sebagainya.

#### 6. Analisa Bahan Hukum.

Analisa Bahan Hukum dalam penelitian ini adalah dengan mencoba memahami maknanya dengan pedoman pada logika hukum. Lalu setelah itu norma-norma hukum itu disistematis atau disusun sesuai doktrin atau asas hukum yang ada dalam ilmu hukum.

### **F.Sistematisasi Penulisan**

Dalam penulisan skripsi ini sistematisasi penulisannya adalah penulis berpedoman pada buku panduan penulisan penelitian bidang hukum fakultas hukum universitas bhayangkara Jakarta raya yang meliputi :

#### **BAB I: PENDAHULUAN.**

Dalam Bab ini berisi antara lain Latar Belakang Masalah,Identifikasi masalah,Tujuan dan Manfaat Penelitian ,Kerangka Teoritis,Kerangka Konseptual,dan Kerangka Penelitian ,Metode Penelitian dan Sistematisasi penulisan yang digunakan dalam penulisan Skripsi.



## **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam Bab ini membahas mengenai Tugas dan wewenang Sat Pol PP berdasarkan Perda pasal 49 ayat 1 no 11 tahun 2005.

## **BAB III : HASIL PENELITIAN**

Dalam Bab ini membahas tentang factor apa yang menyebabkan pedagang kaki lima ,dan ketentuan perda pasal 49 ayat 1 no 11 tahun 2005.

## **BAB IV: PEMBAHASAN DAN ANALISIS HASIL PENELITIAN**

Pembahasasn Hasil penelitian dan Analisis Kasus.

## **BAB V : PENUTUP**

Berisi tentang Kesimpulan Dan saran.