

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan: “Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”.

Dasril Radjab mengemukakan:

Pasal ini menunjukkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia adalah bersusun tunggal. Artinya tidak ada Negara dalam Negara, seperti halnya yang terdapat pada Negara Federal. Konsekuensi dari pilihan bentuk Negara Kesatuan ini maka penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah pusat. Mengingat wilayah Republik Indonesia sangat luas dengan beribu-ribu pulau, aneka ragam suku dan budaya sudah dapat dipastikan tidak mungkin segala sesuatunya diatur secara terpusat oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, para pendiri Negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia bersepakat menetapkan bentuk negara Kesatuan dan sistem otonomi daerah, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup>

Menurut Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan:

- (1) 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.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>1</sup>Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indone* 1 : 2, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm.119.

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, disebutkan urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Sementara urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lebih lanjut mengenai urusan pemerintahan konkuren diatur dalam Pasal 11 – Pasal 24 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan konkuren dibedakan menjadi:

1. Urusan Pemerintahan Wajib
2. Urusan Pemerintahan Wajib yang Berkenaan dengan Pelayanan Dasar
3. Urusan Pemerintahan Wajib yang Tidak Berkaitan dengan Pelayanan Dasar
4. Urusan Pemerintahan Pilihan
5. Urusan Pemerintahan Wajib

Berkaitan dengan urusan pemerintahan pilihan. Dapat dikemukakan bahwa urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah, yang meliputi:

1. Kelautan dan perikanan.
2. Pariwisata.
3. Pertanian.
4. Kehutanan.
5. Energi dan sumberdaya mineral.
6. Perdagangan.
7. Perindustrian.
8. Transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Sehubungan dengan itu penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan pembangunan yang terarah pada perwujudan kesejahteraan sosial yang berkeadilan bagi seluruh rakyat di seluruh wilayah tanah air mensyaratkan berkembangnya otonomi. Siswanto Sunarno yang menerangkan bahwa:

Pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan Pemikiran prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.<sup>2</sup>

Penyelenggaraan otonomi daerah di wilayah Kota Jambi tidak lepas dari permasalahan pedagang kaki lima (selanjutnya disingkat PKL). Pedagang kaki lima merupakan pedagang atau orang yang melakukan kegiatan atau usaha kecil tanpa didasari atas izin dan menempati pinggiran jalan (trotoar) untuk menggelar dagangan. Menurut Evens dan Korff, bahwa: “definisi pedagang kaki lima adalah bagian dan sektor informal kota yang

---

<sup>2</sup>Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Makasar, 2005, hlm. 8.

mengebaskan aktivitas produksi barang dan jasa di luar kontrol pemerintah dan tidak terdaftar”.<sup>3</sup>

Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, menentukan:

Pedagang Kaki Lima, yang selanjutnya disingkat PKL, adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.

Menurut Ipang yang menerangkan bahwa:

Melihat banyaknya jumlah pedagang kaki lima di kota-kota besar, patut jadi renungan kita juga. Inti penyebabnya adalah pembangunan ekonomi negara kita tidak merata sehingga terjadi ketimpangan sosial antara si kaya dan si miskin tinggi. Iming-iming gampang mencari uang di kota besar seperti jakarta telah menjadi magnet tersendiri buat pendatang-pendatang dari luar daerah untuk mengadu nasib di sini. Ketiadaan ketrampilan dan adanya tuntutan untuk memenuhi kebutuhan hidup membuat orang memilih untuk menjadi pedagang kaki lima.<sup>4</sup>

Masalah umum pedagang kaki lima pada hakikatnya erat terkait dengan masalah ketertiban dan keamanan yang mengganggu ketertiban dan keamanan di daerah perkotaan. Dengan berkembangnya pedagang kaki lima maka diduga akan memberi peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban, yang pada akhirnya akan mengganggu stabilitas sehingga pembangunan akan terganggu serta cita-cita nasional tidak dapat diwujudkan. Jelaslah diperlukan usaha-usaha penanggulangan pedagang kaki lima tersebut.

Tampaknya pedagang kaki lima tetap menjadi masalah dari tahun ke tahun, baik bagi wilayah perkotaan maupun bagi wilayah pedesaan walaupun telah diusahakan

---

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

<sup>4</sup>Ipang, *Penyebab Banyaknya Pedagang kaki lima (PKL)*, www. Yahoo answer, diakses tanggal 12 September 2022.

penanggulangannya secara terpadu di wilayah perkotaan dan pedesaan. Setiap saat pasti ada sejumlah pedagang kaki lima yang kena razia.

Tanpa disadari keberadaan pedagang kaki lima telah tumbuh dan berkembang dengan pesat. Para PKL lebih memilih lokasi berjualan di badan jalan, trotoar dan tempat umum lainnya. Dengan keberadaan PKL tersebut, ruas jalan semakin sempit, membuat kemacetan, terganggunya keindahan, serta mengganggu penataan dan pandangan sudut kota.

Para PKL yang melanggar aturan sudah sering kali diperingatkan untuk tidak berjualan di daerah yang dilarang, tetapi mereka selalu mengabaikan peringatan yang diberi tahu oleh pemerintah. Para PKL itu juga sudah diberi surat peringatan 3 (tiga) kali untuk tidak berjualan di lokasi yang dilarang tetapi mereka tetap juga berjualan, mengingat surat peringatan tersebut tidak diindahkan oleh para PKL, maka pemerintah mengambil keputusan dengan cara pembongkaran paksa di daerah tersebut. Saat melakukan pembongkaran di daerah tersebut para PKL malah memberontak dan tidak ingin lapak mereka dibongkar paksa. Alasan pembokaran PKL tersebut, karena para PKL mengganggu ketertiban umum terutama fasilitas umum, maka dari itu Tim Pemerintah melakukan penertiban PKL agar fasilitas jalan umum yang dipergunakan PKL bisa dipergunakan sebagai akses jalan umum yang selama ini dipergunakan PKL untuk berjualan dan mengganggu pengguna jalan lainnya.<sup>5</sup>

Diterbitkannya beberapa peraturan pelaksana setingkat peraturan daerah Kabupaten/Kota meskipun masih ada, masih banyak PKL yang melanggar. Para PKL masih menganggap remeh aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah setempat. Adanya pengaturan larangan di atas PKL adalah satu segi kehidupan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah, maka perlu dilakukan pengaturan penataan, pemberdayaan dan pembinaan demi kemajuan usahanya dan mampu menunjang perekonomian masyarakat serta mewujudkan lingkungan yang tertib, nyaman dan indah.

Untuk mengantisipasi perkembangan pedagang kaki lima, pemerintah Kabupaten/Kota melalui kepala daerahnya dibantu oleh Camat telah melakukan kebijakan dengan

---

<sup>5</sup>Dodi, "TIM Terpadu Tertibkan PKL Dipasar Simpang Pulai Kota Jambi", diakses melalui <https://www.Google.Com/Amp/S/Persbhayangkara.Id/2019/10/24>, diakses Pada Tanggal 15 September 2022.

mewajibkan pedagang kaki lima untuk wajib memiliki TDU (Tanda Daftar Usaha) yang nantinya dipergunakan sebagai alat kendali dalam penataan pedagang kaki lima. Dalam hal ini bisa dilakukan pendekatan kasus pada kebijakan pemerintah Kota Jambi bahwa pada Pasal 20 Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 12 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang menentukan:

- 1) Setiap PKL wajib memiliki TDU
- 2) PKL sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) mengajukan permohonan TDU kepada Walikota melalui Camat.

Berdasarkan kondisi di lapangan, didapatkan keadaan bahwa tanda daftar usaha (TDU) tidak bisa diberikan kepada pedagang kaki lima yang berjualan pada beberapa tempat yang ditentukan sebagai kawasan bebas pedagang kaki lima. Hal ini dikarenakan TDU dianggap sebagai pelegalan kegiatan berjualan pedagang kaki lima yang kebanyakan menyita badan jalan, trotoar dan jalur hijau yang sedianya bukan diperuntukan untuk areal berjualan. Sehingga untuk menertibkan pedagang kaki lima yang sudah digolongkan sebagai UMKM diharuskan memiliki tanda daftar usaha, sebagai izin operasional PKL tersebut.

Izin yang diberikan berlaku sejak ditandatanganinya surat izin tersebut selama satu tahun dan jika izin tersebut telah mencapai batas waktu bisa dilakukan perpanjangan oleh PKL. Dalam prakteknya aturan tersebut tidak dijalankan, PKL tidak menghiraukan sama sekali peraturan tersebut. PKL tidak ditegur atau diberi peringatan atas apa yang mereka lakukan walaupun jelas-jelas perbuatan itu sudah dikatakan melanggar ketentuan yang ada.

Para PKL seharusnya mempunyai suatu norma yang harus dipatuhi dalam menentukan tempat usahanya. Karena jika PKL menentukan tempat usaha mereka tanpa memperhatikan

aturan yang sudah ditetapkan maka mereka sudah dapat dikatakan melakukan pelanggaran yang dapat dijatuhi sanksi berupa sanksi administratif. Namun dalam kenyataannya tidak satupun pelanggaran yang dilakukan oleh pedagang diproses sampai ke tingkat pengadilan, dalam hal ini penindakan atas pelanggaran yang dilakukan oleh PKL hanya sampai penindakan seperti peringatan, dan penggusuran saja sehingga lebih mengarah langsung ke tingkat eksekusi.

Paimin Napitulu mengemukakan:

Memang bukan merupakan hal yang mudah dalam menangani masalah PKL. Jika didasarkan dengan adanya Peraturan Daerah, maka di dalam Peraturan Daerah tersebut memuat ketentuan tentang pembebanan paksaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk menegakkan hukum yang ada. Dengan kata lain disebut dengan paksaan penegak hukum atau paksaan pemeliharaan hukum. Paksaan penegak hukum itu pada umumnya berwujud mengambil atau meniadakan, mencegah, melakukan, atau memperbaiki segala sesuatu yang telah dibuat, diadakan, dijalankan, atau yang ditiadakan yang bertentangan dengan hukum.<sup>6</sup>

Tidak dapat dipungkiri bahwa sikap pemerintah yang tidak tegas menciptakan ketidakpatuhan/ketidak taatan dari PKL sehingga mereka seakan-akan berani menggunakan tempat-tempat atau fasilitas umum tanpa adanya izin seperti apa yang telah diatur oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Sehingga konsekuensi yuridis atas pelanggaran terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota tersebut maka dapat dikenakan sanksi berupa sanksi administratif. Dan sewaktu-waktu dapat terkena penggusuran-penggusuran, fenomena lain terjadi dalam masyarakat. Walaupun jelas-jelas pedagang kaki lima telah melakukan pelanggaran namun masyarakat banyak yang berpendapat pihak pemerintah yang salah jika dilakukan tindakan tegas seperti penggusuran.

---

<sup>6</sup>Paimin Napitulu, *Menakar Urgensi Otonomi Daerah*, Bandung. PT. Alumni, Bandung, 2006, hlm. 82

Beberapa peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pengenaan sanksi administratif, penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima, dapat dikemukakan sebagai berikut:

Pertama, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan pedoman pokok penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Dalam undang-undang ini menjadi acuan pelaksanaan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan pembangunan nasional baik pusat maupun daerah, oleh pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta (dunia usaha). Untuk mencapai tujuan tersebut telah dilakukan pembangunan disegala bidang dengan titik berat pada bidang ekonomi khususnya usaha kecil.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tidak menentukan secara jelas dan tegas mengenai sanksi administratif terhadap pedagang kaki lima secara khusus terkait tindakan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima. Pasal 238 Ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hanya menentukan sanksi terhadap pelanggaran peraturan daerah dan bentuk sanksi administratif yang bisa dikenakan terhadap pelanggaran tersebut, yaitu:

- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada Ayat (4) berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. teguran tertulis;
  - c. penghentian sementara kegiatan;
  - d. penghentian tetap kegiatan;
  - e. pencabutan sementara izin;
  - f. pencabutan tetap izin;
  - g. denda administratif; dan/atau
  - h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedua, Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, peraturan presiden ini menentukan bahwa pedagang kaki lima sebagai salah satu pelaku usaha ekonomi kerakyatan yang bergerak dalam usaha perdagangan sektor informal perlu dilakukan pemberdayaan untuk meningkatkan dan mengembangkannya usahanya. Dalam ketentuan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima tidak ditemukan nomenklatur tentang jenis sanksi dan mekanisme sanksi yang diberikan terhadap PKL yang melakukan pelanggaran.

Ketiga, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima juga tidak memuat ketentuan tentang jenis dan mekanisme sanksi yang bisa diberikan kepada PKL yang melakukan pelanggaran, hanya pada Pasal 38 Ayat (3) ditemukan mengenai kewenangan mengenakan sanksi yang diberikan oleh Bupati/Walikota.

Keempat, mengenai sanksi administratif terhadap PKL yang melakukan pelanggaran dapat dilihat pada ketentuan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 12 Tahun 2016, diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 12 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang menentukan:

#### Pasal 44

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 28 dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan TDU dan/atau denda paling banyak sebesar Rp5.000.000 (lima juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 29 dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan TDU dan/atau denda paling banyak sebesar Rp 10.000.000 (sepuluh juta rupiah).

- (3) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 34 dikenakan sanksi administratif berupa denda paling banyak sebesar Rp 2.500.000 (dua juta lima ratus ribu rupiah).

#### Pasal 45

- (1) Setiap PKL yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 Ayat (1), dikenakan sanksi penghentian kegiatan dan pembongkaran.
- (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) didahului dengan surat teguran 1 sampai dengan surat teguran ke 3 dengan masing-masing rentang waktu 7 hari kerja tentang penghentian kegiatan usaha.

Kelima, Peraturan Walikota Jambi Nomor 28 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, yang menentukan penataan pedagang kaki lima perlu disesuaikan dengan situasi dan kondisi sosial dan tata ruang kota. Bahwa aturan dan lokasi pedagang kaki lima dalam Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pedagang Kaki Lima sudah tidak sesuai lagi sehingga dipandang perlu melakukan perubahan. Peraturan Walikota Jambi Nomor 28 Tahun 2016 tidak menentukan mengenai sanksi administratif terhadap pedagang kaki lima yang melakukan pelanggaran tindakan penataan dan pemberdayaan. Peraturan walikota ini mengatur tentang lokasi, larangan, golongan dan bentuk peralatan kegiatan usaha, waktu kegiatan usaha, tanda daftar usaha dan pembinaan dan pengawasan.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk dikaji dalam sebuah penelitian yang berbentuk tesis dengan judul: **“Pengaturan Sanksi Administratif Terhadap Usaha Pedagang Kaki Lima Menurut Peraturan Perundang-Undangan”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan perizinan usaha pedagang kaki lima?
2. Apa bentuk sanksi administratif dalam perizinan usaha pedagang kaki lima?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan pada bab sebelumnya mengenai pengaturan sanksi administratif terhadap usaha pedagang kaki lima menurut peraturan perundang-undangan, maka tujuan penelitian ini di antaranya sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan perizinan usaha pedagang kaki lima;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk sanksi administratif dalam perizinan usaha pedagang kaki lima.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:

1. Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai titik tolak dalam penelitian hukum yang berhubungan dengan pengaturan sanksi administratif terhadap usaha pedagang kaki lima menurut peraturan perundang-undangan.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau masukan dalam penelitian hukum untuk membuat pengaturan yang lebih terinci, jelas, tegas, terang dan tidak multi tafsir tentang pengaturan sanksi administratif terhadap usaha pedagang kaki lima menurut peraturan perundang-undangan.

### **E. Kerangka Konseptual**

Agar lebih mudah untuk memahami maksud penulis, maka perlu penulis memberikan definisi atau batasan terhadap konsep-konsep yang terdapat dalam judul tesis ini, di mana definisi ini berguna bagi penulis sebagai pengantar pada pengertian awal. Adapun konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:

## 1. Pengaturan

Menurut Maria Farida Indrarti S dalam Sukamto Satoto, definisi pengaturan adalah:

Pengaturan atau beliau menyebut dengan istilah perundang-undangan (*legislation*) diartikan sebagai “suatu proses, cara dan atau perbuatan mengatur, yaitu proses pembentukan atau proses membentuk perundang-undangan, peraturan perundang-undangan, peraturan Negara, atau aturan hukum tertulis baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.”<sup>7</sup>

Menurut Philipus M Hadjon, et al dalam Sukamto Satoto bahwa pengaturan merupakan: “perbuatan hukum publik pemerintah yang mengikat secara umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturannya”.<sup>8</sup>

## 2. Sanksi Administratif

Sanksi administratif dapat diartikan sebagai sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Sanksi administratif dapat berupa denda, peringatan tertulis, pencabutan izin tertentu, dan lain-lain.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup>Sukamto Satoto, *Pengaturan dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, Hanggar Kreator, Jogjakarta, 2004, hlm. 2.

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

<sup>9</sup>Erizka Permatasari, “Mengenal Sanksi Hukum Pidana, Perdata, dan Administratif”, diakses melalui <https://www.hukumonline.com/klinik/a/mengenal-sanksi-hukum-pidana--perdata--dan-administratif-lt4be012381c490>, tanggal akses 23 Oktober 2022.

Sanksi administratif dapat diterapkan baik melalui jalur pengadilan maupun jalur non pengadilan, yakni oleh pejabat administrasi. Sanksi administratif yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan kebanyakan terkait dengan masalah perizinan dan dilaksanakan oleh pejabat (badan) administrasi yang berwenang mengeluarkan perizinan tersebut. Sanksi administratif yang dijatuhkan oleh pejabat administrasi sering dikaitkan dengan pelanggaran terhadap persyaratan perizinan.

### 3. Perizinan

Menurut Prajudi Atmosudirdjo yang dikutip oleh Helmi, izin (*vergunning*) adalah:

Suatu penetapan yang merupakan suatu dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi, “dilarang tanpa izin ... (melakukan) ... dan seterusnya.” Selanjutnya, larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk mendapat izin, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.<sup>10</sup>

### 4. Pedagang Kaki Lima

Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dijelaskan istilah pedagang kaki lima yang menentukan: “Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disingkat PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.”

---

<sup>10</sup>Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 77-78.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, menentukan:

Pedagang Kaki Lima, yang selanjutnya disingkat PKL, adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.

Pasal 1 angka 4 Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 12 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima menentukan: “Pedagang kaki lima yang selanjutnya disingkat PKL, adalah Pelaku Usaha yang melakukan Usaha Perdagangan barang dan atau jasa dengan menggunakan Sarana Usaha bergerak dan tidak bergerak, menggunakan Prasarana Kota, Fasilitas Sosial, Fasilitas Umum, Lahan, dan bangunan milik Pemerintah dan atau Swasta yang bersifat sementara /tidak tetap”.

Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Walikota Jambi Nomor 28 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima adalah “penjual barang dan/atau jasa yang secara perorangan berusaha dalam kegiatan ekonomi yang menggunakan daerah milik jalan atau fasilitas umum dan bersifat sementara/tidak menetap dengan menggunakan peralatan bergerak maupun tidak bergerak”.

Uraian di atas dapat dikemukakan bahwa penulisan ini dimaksudkan untuk membahas suatu proses, cara dan atau perbuatan mengatur, yaitu proses pembentukan atau proses membentuk perundang-undangan, peraturan perundang-undangan, peraturan Negara, atau aturan hukum tertulis baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun

di tingkat daerah berkenaan dengan sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administrative terhadap penjual barang dan/atau jasa yang secara perorangan berusaha dalam kegiatan ekonomi yang menggunakan daerah milik jalan atau fasilitas umum dan bersifat sementara/tidak menetap dengan menggunakan peralatan bergerak maupun tidak bergerak menurut peraturan perundang-undangan dan pembaruan hukum ke depan terkait hal tersebut.

## **F. Landasan Teoretis**

Sesuai dengan isu hukum yang telah dikemukakan dalam latar belakang, maka landasan teori yang akan penulis gunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan tesis ini adalah

1. Teori kewenangan,
2. Teori kepastian hukum,
3. Teori tindakan hukum pemerintah,
4. Teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan
5. Teori kebijakan hukum.

Adapun teori-teori tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:

### **1. Teori Kewenangan**

Teori kewenangan tidak terlepas dari teori kekuasaan, karena kewenangan ada akibat adanya kekuasaan. Miriam Budiardjo dalam Sinaga mengemukakan bahwa: “kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkahlaku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga

tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan itu”.<sup>11</sup>

Lebih lanjut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam Sinaga mengemukakan bahwa “kekuasaan adalah partisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu hubungan, di mana seseorang atau kelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain agar sesuai dengan tujuan dari pihak pertama”<sup>12</sup>. Hematnya yang dimaksud dengan kekuasaan adalah “kemungkinan untuk membatasi alternatif-alternatif bertindak dari seseorang atau suatu kelompok sesuai dengan tujuan dari pihak pertama dengan menggunakan kekuasaan atau kekuatan, maupun dengan persuasi”.<sup>13</sup>

Kata kewenangan berasal dari kata wenang, wewenang dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia WJS Poerwadarminta disebutkan bahwa “wenang (wewenang) atau kewenangan adalah hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu) disebutkan “wenang”<sup>14</sup>. Dalam *Modern Dictionary of Sociology* yang dikutip oleh Salusu disebutkan wewenang (*authority*) diartikan sebagai kuasa yang disahkan atau dilembagakan dalam suatu masyarakat atau sistem sosial lain. Bentuk sosial ini dikaitkan dengan status sosial dan diterima oleh anggota-anggota dari sistem sosial itu sebagai yang benar dan sah.<sup>15</sup>

Selanjutnya Simon dalam J. Salusu mengemukakan bahwa wewenang dapat diartikan kekuatan untuk membuat suatu keputusan yang membimbing tindakan-

---

<sup>11</sup>Patuan Sinaga, *Hubungan Antara Kekuasaan Dengan Pouvoir Discretionnaire Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 76

<sup>12</sup>*Ibid.*

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

<sup>14</sup>Poerwadarminta, WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 1150.

<sup>15</sup>J. Salusu, *Pengambilan Keputusan Stratejik: Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*, Grasindo, Jakarta, 1996, hlm. 214.

tindakan individu lainnya. Wewenang merupakan hubungan antara dua individu, satunya “atasan, dan yang lainnya “bawahan”<sup>16</sup> Sedangkan Bagir Manan menyebutkan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>17</sup> Sementara itu Prajudi Atmosudirdjo membedakan kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Lebih lanjut disebutkan bahwa kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif. Kewenangan (yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil/instrument* tertentu saja.

Dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts bevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat ijin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada di tangan menteri tersebut (pendelegasian wewenang).<sup>18</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, suatu kewenangan dapat diperoleh dari tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazim digariskan melalui pembagian kekuasaan negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, sedang delegasi dan mandat merupakan suatu kewenangan yang berasal dari

---

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>Bagir Manan dan Kuntana, Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: Almani, 1997.

<sup>18</sup>Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 78.

pelimpahan. Perbedaan antara kewenangan berdasarkan delegasi dan mandat adalah terletak pada prosedur pelimpahannya, tanggung jawab dan tanggung gugatnya serta kemungkinan dipergunakannya kembali kewenangan tersebut. Dilihat dari prosedur pelimpahannya pada delegasi, pelimpahan wewenang terjadi dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedang pada mandat pelimpahan wewenang umumnya terjadi dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali yang secara tegas dilarang. Ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggung gugatnya pada delegasi, tanggung jawab dan tanggung gugatnya beralih kepada yang diberi delegasi (*delegataris*), sedang pada mandat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*). ditinjau dari segi kemungkinan pemberi wewenang berkehendak menggunakan kembali wewenang tersebut, pada delegasi pemberi wewenang (*delegans*) tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, sedang pada pemberi mandat wewenang mandat (*mandans*) setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan.<sup>19</sup>

Dalam peraturan perundang-undangan, wewenang untuk menetapkan kebijakan merupakan pengaturan (*regeling*), sedangkan wewenang melaksanakan kebijakan tersebut merupakan wewenang pengurusan (*bestuur*), selanjutnya yang dimaksud:

- a. Wewenang pengaturan adalah wewenang untuk menciptakan norma hukum tertulis yang berlaku umum.
- b. Wewenang pengurusan adalah wewenang untuk melaksanakan dan menerapkan norma hukum umum dan abstrak kepada situasi konkret.
- c. Penyerahan urusan Pemerintahan adalah penyerahan wewenang pengaturan dan wewenang pengurusan dalam gatra (bidang-bidang) kehidupan tertentu menurut peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UNAIR, Surabaya, 1994, hlm. 8.

<sup>20</sup>*Ibid.*

Kewenangan membuat suatu kebijakan terletak pada seorang pimpinan tertinggi, sebagaimana telah dikatakan oleh Prajudi Atmosoedirdjo<sup>21</sup>. Lebih lanjut menurut Ahmad Sobirin, “Setelah seorang manajer memperoleh informasi, ia kemudian menggunakannya untuk mengambil keputusan organisasi, misalnya tentang dan kapan bagaimana organisasi harus menetapkan tujuan, merubahnya dan melakukan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. Di antara ketiga kategori peran manajer dalam organisasi, peran pengambilan keputusan mungkin bisa dikatakan sebagai peran yang paling penting, sebab dari keputusan manajerlah organisasi bisa berhasil atau sebaliknya. Dalam hal ini manajer bisa disebut sebagai inti dari system pengambilan keputusan sebagai negoisator”.<sup>22</sup>

Azhar Kasim menyatakan “Pengambilan keputusan merupakan fungsi utama seorang manajer atau administrator”.<sup>23</sup> Gibson, dkk mengatakan bahwa “Pengambilan keputusan adalah tanggungjawab umum dari semua eksekutif, tanpa melihat bidang fungsional mereka atau jenjang manajemen mereka. Para manajer diharuskan, setiap hari, mengambil keputusan yang menciptakan hari depan organisasi mereka maupun hari depan mereka sendiri”.<sup>24</sup>

Hambrick dalam J. Salusu merumuskan keputusan stratejik sebagai biasanya berada dalam wilayah kewenangan manajemen puncak, terutama karena sangat penting bagi organisasi, apakah itu mengenai dampaknya atau mengenai implikasi jangka panjangnya. Mereka itulah yang memiliki tanggung jawab dalam

---

<sup>21</sup>Prajudi Atmosudirdjo, *Loc. Cit.*

<sup>22</sup>Achmad Sobirin, *Budaya Organisasi: Pengertian, makna dan aplikasinya dalam kehidupan organisasi*, UPP-STIM YKPN, Yogyakarta, 2007, hlm. 25-26.

<sup>23</sup>Azhar Kasim, *Teori Pembuatan Keputusan*, lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 1.

<sup>24</sup>*Ibid.*

mengendalikan organisasi sehingga sewajarnya jika kewenangan membuat keputusan strategik diserahkan kepada mereka.<sup>25</sup>

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Hickson *et.al.* bahwa keputusan strategik adalah yang dibuat oleh mereka yang mempunyai kedudukan di bagian atas dan menyangkut masalah-masalah besar.<sup>26</sup>

Berdasarkan beberapa uraian yang telah dikemukakan oleh para ahli di atas, maka dapat dikemukakan bahwa kewenangan untuk membuat keputusan terletak pada manajer atau top manajemen dalam suatu organisasi.

## 2. Teori kepastian hukum

Terkait dengan kepastian hukum dikatakan oleh Radbuch dalam Budi Agus Riswandi yang mengatakan: “adanya tiga cita (*idée*) dalam hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum”.<sup>27</sup>

Dikatakan juga oleh Achmad Ali:

Keadilan menuntut agar hukum selalu mengedepankan keadilan, kemanfaatan menuntut agar hukum selalu mengedepankan manfaat, sedangkan kepastian hukum menuntut terutama adanya peraturan hukum. Kepastian hukum dalam artian undang-undang maupun suatu peraturan setelah diperundangkan akan dilaksanakan dengan pasti oleh pemerintah. Kepastian hukum berarti setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi, dan bahwa setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi hukum juga. Dalam perspektif hukum, tema kepastian pada prinsipnya selalu dikaitkan dengan hukum.<sup>28</sup>

Selanjutnya Sudikno Mertokusumo juga mengatakan “menjelaskan, kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang

---

<sup>25</sup>J. Salusu, *Op. Cit.*, hlm. 112.

<sup>26</sup>*Ibid.*

<sup>27</sup>Budi Agus Riswandi, *Aspek Hukum Internet Banking*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 167.

<sup>28</sup>Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk interpretasi undang-undang (legisprudence)*, Jakarta. Kencana Prenada Media Group. 2009, hlm. 79.

berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu”.<sup>29</sup> Diungkapkan juga oleh Fence M. Wantu:

Tema kepastian hukum sendiri, secara historis, merupakan tema yang muncul semenjak gagasan tentang pemisahan kekuasaan dinyatakan oleh Montesquieu, bahwa dengan adanya pemisahan kekuasaan, maka tugas penciptaan undang-undang itu ada di tangan pembentuk undang-undang, sedangkan hakim (peradilan) hanya bertugas menyuarkan isi undang-undang.<sup>30</sup>

### 3. Teori Tindakan Hukum (*rechtshadelingen*) Pemerintah

Tindakan hukum menurut para Ahli sebagai berikut:

a. Menurut R. J. H. M. Huisman adalah: “tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum tertentu, atau *“Een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten”*, (Tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban).”

b. Menurut H. J. Romeijn, adalah:

*“Een administratieve rechtshandeling is dan een wilsverklaring in een bijzonder geval uitgaande van een administratief organ, gericht op het in het leven roepen van een rechtsgevelog op het gebeid van administratief recht* (Tindakan hukum administrasi adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang Hukum Administrasi Negara)”<sup>31</sup>.

### 4. Teori pembentukan peraturan perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum terdapat

---

<sup>29</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 145.

<sup>30</sup>Fence M. Wantu, *Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 92-93.

<sup>31</sup>Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 110.

3 (tiga) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:

- a) Keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*);
- b) Keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*);
- c) Keputusan normatif yang disebut *vonnis*. Selain ketiga bentuk produk hukum diatas, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan “*beleids regels*” (*policy rules*) ini biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan<sup>32</sup>, yang sering disebut sebagai quasi peraturan.<sup>33</sup>

Kemudian menurut Sajipto Raharjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- c. Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.<sup>34</sup>

Menurut Burkhardt Krems, bahwa salah satu bagian besar dari ilmu perundang-undangan yaitu adalah teori perundang-undangan (*Gestzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif<sup>35</sup>. Proses kejelasan dan kejernihan makna dari suatu peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu proses pembangunan hukum, di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum. Sebagaimana diketahui bersama bahwa pembangunan hukum yang

---

<sup>32</sup>King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm, 7.

<sup>33</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, Jakarta, 2006, hlm. 1.

<sup>34</sup>Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya, Bandung, 2004, hlm. 25.

<sup>35</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 8.

dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum atau disebut isi dari peraturan perundangan-undangan.

Bagir Manan pun sebagaimana dikutip oleh Maria Farida mengatakan bahwa: “keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan”.<sup>36</sup>

Mengingat strategis dan pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat undang-undang ideal melalui proses pembentukan mulai dari proses pengusulan, pembahasan, persetujuan, hingga penetapan dan pengesahan yang dilakukan dengan prinsip *check and balances* sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki.

## 5. Teori Kebijakan Hukum

1. Menurut Thomas R. Dye mengemukakan: “Kebijakan publik adalah apa yang tidak dilakukan maupun dilakukan oleh pemerintah”.
2. Menurut Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*whatever governments choose to do or not to do.*”, yaitu segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dye juga memaknai kebijakan publik sebagai suatu tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. Kebijakan tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah, akan tetapi juga apa yang tidak dikerjakan oleh

---

<sup>36</sup>*Ibid.*, hlm. 11.

pemerintah karena keduanya sama-sama membutuhkan alasan-alasan yang harus dipertanggungjawabkan.<sup>37</sup>

## G. Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian

Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Tipe penelitian yuridis normatif menurut Bahder Johan Nasution, yang mengemukakan, bahwa:

Dalam pendekatan ilmu hukum normatif banyak pendekatan yang dapat digunakan baik secara terpisah-pisah berdiri sendiri maupun secara kolektif sesuai dengan isu atau permasalahan yang dibahas. Pendekatan tersebut antara lain:

- a) Pendekatan undang-undang atau *statuta aproach* dan sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.
- b) Pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatar belakangnya.
- c) Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatik konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.
- d) Pendekatan komparatif, yaitu penelitian tentang perbandingan hukum baik mengenai perbandingan sistem hukum antar negara, maupun perbandingan produk hukum dan karakter hukum antar waktu dalam suatu negara.
- e) Pendekatan politis, yaitu penelitian terhadap pertimbangan-pertimbangan atau kebijakan elite politik dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan penegakan berbagai produk hukum.
- f) Pendekatan kefilisafatan, yaitu pendekatan mengenai bidang-bidang yang menyangkut dengan obyek kajian filsafat hukum.<sup>38</sup>

Penelitian yuridis normatif adalah penelitian pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum relevan

---

<sup>37</sup>Teori kebijakan publik menurut Para ahli, <https://idtesis.com>. Diakses pada tanggal 23 Agustus 2022.

<sup>38</sup>Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 92-93.

dengan isu yang dihadapi. Dengan mempelajari sumber-sumber atau bahan tertulis berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier dengan mempelajari sumber-sumber atau bahan tertulis berupa buku-buku, artikel/jurnal, koran dan majalah dengan membaca, menafsirkan, membandingkan serta menerjemahkan dari berbagai sumber yang berhubungan dengan pengaturan sanksi administratif terhadap usaha pedagang kaki lima menurut peraturan perundang-undangan, metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif yang merupakan penelitian khas ilmu hukum.

## 2. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian karya ilmiah menurut Bahder Johan Nasution adalah: “Terdiri dari pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus hukum (*case law approach*)”.<sup>39</sup>

Sedangkan penelitian yuridis normatif dalam penulisan tesis ini digunakan tipe pendekatan yaitu,

- 1) Pendekatan undang-undang (*statute approach*). Bahder Johan Nasution mengemukakan: “pendekatan undang-undang atau *statute approach* dan sebagian ilmuan hukum menyebutkan dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum”.<sup>40</sup> Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang saling berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

---

<sup>39</sup>*Ibid.*, hlm. 133.

<sup>40</sup>*Ibid.*, hlm. 92.

2). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahder Johan Nasution mengemukakan:

Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatic konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukumnya konsep dasar.<sup>41</sup>

Pendekatan konsep menurut pertimbangan penulis perlu dilakukan karena konsep-konsep yang dipergunakan setiap saat bisa berkembang dari waktu ke waktu. Konsep mengenai sanksi administratif, perizinan usaha, pedagang kaki lima.

### **3. Pengumpulan bahan hukum**

Bahan hukum merupakan bahan dasar yang akan dijadikan acuan atau pijakan dalam penulisan penelitian ini. Adapun yang menjadi dasar bahan hukum dalam penulisan penelitian ini yakni, bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahder Johan Nasution mengemukakan: “Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya bahan hukum yang mempunyai otoritas”.<sup>42</sup> Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan keputusan tata usaha negara.

Bahan-bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan untuk memberikan penjelasan mengenai materi yang terdapat dalam bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur, buku-buku hukum termasuk tesis, jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan dan buku-buku lain yang berkaitan langsung dengan tema penulisan penelitian ini. Kegunaan bahan

---

<sup>41</sup>Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 93.

<sup>42</sup>*Ibid.*, hlm. 181.

hukum sekunder adalah: “memberikan kepada peneliti semacam”petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah”.<sup>43</sup> Bahan hukum sekunder ini sebagai alat bantu dalam penulisan penelitian ini.

Jenis bahan-bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini yakni:

- a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, yaitu:
  - 1). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - 2). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
  - 3). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima
  - 4). Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima
  - 5). Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 12 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima
  - 6). Peraturan Walikota Jambi Nomor 28 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu:
  - 1). Buku-Buku Kalangan Hukum.
  - 2). Jurnal dan Makalah Hukum.
- c. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu meliputi *Black,s Law*

---

<sup>43</sup>*Ibid.*, hlm. 196.

*Dictionary dan Kamus Hukum.*

#### **4. Analisis bahan hukum**

Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan analisa hukum yaitu pengkajian terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan menggunakan analisis bahan hukum yang dilakukan dengan beberapa cara antara lain yaitu:

- a. Menginventarisasi semua aturan-aturan dan norma-norma yang sudah diidentifikasi berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti, yaitu berhubungan dengan pengaturan sanksi administratif terhadap usaha pedagang kaki lima menurut peraturan perundang-undangan.
- b. Mensistematisasi bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas untuk memaparkan isi dan struktur atau hubungan hirarkis antara aturan-aturan hukum. Dalam kegiatan sistematisasi ini, dilakukan analisis korelasi antara aturan-aturan hukum yang berhubungan agar dapat dipahami dengan baik.
- c. Menginterpretasi semua peraturan perundang-undangan sesuai dengan masalah yang dibahas dengan menghimpun dan mengelola tatanan aturan yang ada, yang di dalamnya berlangsung interpretasi, pembentukan dan penjabaran pengertian-pengertian dalam hukum dari solusi masalah dapat dirancang dan ditawarkan

#### **H. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan pemahaman terhadap tesis ini, penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, menguraikan latar belakang permasalahan mengapa penelitian dan pengkajian ini perlu dilakukan serta perumusan masalahnya. Kemudian diuraikan

pula tujuan dan manfaat yang diharapkan, metode penelitian, kerangka konseptual, landasan teoretis, dan sistematika penulisannya.

BAB II Tinjauan Umum, menguraikan tentang kewenangan, sanksi administratif, perizinan usaha, pedagang kaki.

Bab III Pembahasan. Bab ini merupakan pembahasan yang khusus mengkaji permasalahan yang terdapat pada bab pertama sub perumusan masalah pertama dengan menggunakan teori-teori yang ada pada bab kedua. Bab ketiga pembahasan mengenai pengaturan perizinan usaha pedagang kaki lima.

Bab IV Pembahasan. Merupakan pembahasan mengenai bentuk sanksi administratif dalam perizinan usaha pedagang kaki lima. Bab ini merupakan pembahasan yang khusus mengkaji permasalahan kedua yang terdapat pada bab pertama dengan menggunakan teori-teori yang ada pada bab kedua guna mendapatkan atau memperoleh kesimpulan pada bab kelima.

BAB V Penutup, Berisi kesimpulan sebagai intisari dari hasil penelitian dan pengkajian yang dilakukan sekaligus sebagai jawaban atas permasalahan pokok yang dirumuskan dalam penulisan tesis ini. Di samping itu dikemukakan saran yang perlu dilakukan berkaitan pengaturan sanksi administratif terhadap usaha pedagang kaki lima menurut peraturan perundang-undangan.