

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang dan Rumusan Masalah

1.1.1 Latar Belakang

Penyertaan peran masyarakat dalam sistem pemerintahan akan menimbulkan sinergisitas yang sempurna untuk menciptakan good governance yang menginginkan adanya kerjasama dan partisipasi sempurna dari 3 aktor utama di negara, yaitu pemerintah atau government, pihak swasta atau privat, dan masyarakat atau civil society. Sinergitas ketiga elemen ini sangat penting agar terjadi proses pembuatan kebijakan publik yang berkeadilan dan pembangunan nasional yang merata.¹

Pelibatan masyarakat sebagai shareholder dan stakeholder dalam proses perumusan kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasinya adalah hal mutlak yang harus terjadi agar *good governance* dapat benar-benar ditegakkan. Jika dalam pelaksanaannya pemerintah tidak menerapkan nilai dasar good governance yaitu melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses kenegaraan, maka yang akan terjadi adalah proses pembangunan yang tidak berkeadilan dan akan menumbuhkan konflik. Salah satu dampak dari pemerintah tidak menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam membuat, memutuskan, dan melaksanakan kebijakan publik ialah banyak terjadinya konflik-konflik sosial.

¹Syarief, E. Wagiman, W. & Anwar, RS. (2014). *Peranan Satuan Polisi Pamong Praja dalam Melaksanakan Penegakan Peraturan Daerah (Studi terhadap Implementasi Standar Operasional Prosedur (SOP) Satpol PP Provinsi Kepulauan Riau)*. Journal of Judicial Review. Vol.Xvi No.1.

Konflik sosial tersebut salah satunya adalah perihal ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat merupakan suatu kebutuhan dasar yang senantiasa diharapkan masyarakat dalam melaksanakan aktifitas sehari-hari. Oleh karenanya, masyarakat sangat mendambakan adanya keyakinan akan aman dari segala bentuk perbuatan, tindakan dan intimidasi yang mengarah dan menimbulkan hal-hal yang akan merusak tatanan kehidupan bermasyarakat, yang dilakukan oleh orang-perorangan dan atau pihak-pihak tertentu lainnya.

Adanya rasa aman dan tertib dalam kehidupan bermasyarakat akan dapat menciptakan kehidupan yang harmonis di kalangan masyarakat dan yang tidak kalah pentingnya akan dapat meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan aktifitas sehari-hari. Sebaliknya apabila kondisi masyarakat dihadapkan pada kondisi tidak aman akan mengganggu tatanan kehidupan bermasyarakat yang pada gilirannya pemenuhan taraf hidup akan terganggu pula dan suasana kehidupan mencekam/ penuh ketakutan seperti yang terjadi di beberapa daerah tertentu dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang harus dibayar mahal dengan korban jiwa, harta dan berbagai fasilitas sarana dan prasarana.²

Berkaitan dengan eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja dalam penegakan hukum sebagai perangkat pemerintah daerah, kontribusi satuan Polisi Pamong Praja sangat diperlukan guna mendukung suksesnya pelaksanaan Otonomi Daerah dalam penegakan peraturan daerah menciptakan pemerintahan yang baik. Dengan demikian aparat Polisi Pamong Praja merupakan garis depan dalam

²*ibid*

menjamin kepastian pelaksanaan peraturan daerah dan upaya menegakkannya di tengah-tengah masyarakat, sekaligus membantu dalam menindak segala bentuk penyelewengan dan penegakan hukum.

Lingkup fungsi dan tugas Polisi Pamong Praja dalam pembinaan ketentraman dan ketertiban umum pada dasarnya cukup luas, sehingga dituntut kesiapan aparat baik jumlah anggota, kualitas personil termasuk kejujuran dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Polisi Pamong Praja sebagai lembaga dalam pemerintahan sipil harus tampil sebagai pamong masyarakat yang mampu menggalang dan dapat meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam menciptakan dan memelihara ketentraman dan ketertiban sehingga dapat menciptakan iklim yang lebih kondusif di daerah.³

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2010 tentang satuan polisi Pamong Praja bab III Pasal 6, Polisi Pamong Praja berwenang:

1. Melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah (PERATURAN DAERAH) dan/atau peraturan kepala daerah;
2. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;

³ Rachmad Suprayetno. *Kewenangan antara Satpol PP dan Polri dalam Menciptakan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat*. Jurnal Mahasiswa S2 Hukum Untan. Vol. 4. Nomor 4. 2016

3. Fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
4. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah (PERATURAN DAERAH) dan/atau peraturan kepala daerah; dan
5. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah (PERATURAN DAERAH) dan/atau peraturan kepala daerah. Namun dalam kenyataan di lapangan penegakan Peraturan Daerah (PERATURAN DAERAH) yang menyangkut ketertiban dan ketentraman umum amat bersinggungan dengan kepentingan masyarakat banyak, dalam hal ini masyarakat menengah kebawah.

Pengetahuan masyarakat terhadap Peraturan daerah ini sangat kurang mengetahui dan tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, hal ini dikarenakan tidak adanya sosialisasi kepada masyarakat sehingga mereka tidak mengetahui bahwa mereka telah melakukan aksi pelanggaran. Hal ini tentu yang menjadi salah satu penyebab adalah masyarakat tidak pernah mendapat informasi ataupun peringatan-peringatan dari aparat yang berwenang mengenai larangan-larangan yang tertuang dalam suatu Peraturan Daerah (PERATURAN DAERAH) yang berlaku secara syah dan kurangnya ketegasan pihak Pemda terhadap aturan dimaksud. Bahkan lebih ironis lagi disatu pihak adanya larangan dalam peratutan

daerah, namun dipihak lain jika masyarakat melakukannya akan dikenakan semacam retribusi yang terkesan melegalkan apa yang menjadi larangan.

Melihat ketentuan yuridis yang ada, menunjukan bahwa posisi Satuan Polisi Pamong Praja sangatlah strategis, karena posisi Satuan Polisi Pamong Praja sangatlah dominan dalam proses penegakan hukum atas Peraturan Daerah ataupun Keputusan Daerah. Apalagi jika statusnya juga sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) maka yang dilakukan akan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana (criminal justice system).⁴

Berbagai kasus menunjukkan ada masalah selama ini mengenai posisi Satuan Polisi Pamong Praja, yaitu muncul kesan bahwa keberadaan Satpol PP tidak sesuai dengan paradigma baru pemerintahan yang sekarang sedang dianut oleh negeri ini. Apalagi jika dikaitkan dengan semangat good governance, dimana kinerja birokrat harus diproyeksikan bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Potret kiprah Satpol PP dalam memainkan perannya sebagai bagian dari birokrasi, oleh masyarakat saat ini dinilai tidak mencerminkan paradigma baru mengenai konsep birokrasi yang berorientasi pada kepentingan rakyat.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat seringkali dibenturkan pada perbedaan persepsi. Perbedaan persepsi itu antara lain mengenai tindakan atau perilaku yang dianggap melanggar ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Sebagai salah satu perbedaan persepsi yang terjadi di antara Polisi dan Satpol PP yang didasarkan atas wewenangnya masing-masing.

⁴*Ibid, hal. 3*

Secara sosiologis, perbedaan-perbedaan tersebut dapat mengarah pada kategori sosial. Kemudian dari kategori sosial inilah dimulai lahirnya perbedaan persepsi sosial antara polisi dan warga masyarakat lain dalam memandang berbagai persoalan.⁵

Kondisi ini sangatlah tidak menguntungkan bagi citra birokrasi karena akan berdampak pada stigma buruk oleh masyarakat, yang pada akhirnya menimbulkan efek tidak produktifnya kinerja birokrasi dalam melayani masyarakat. Dalam konteks reformasi Sektor Keamanan dan Otonomi Daerah di Indonesia, posisi Satpol PP menjadi sangatlah penting, karena perannya dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan.

Pasca reformasi tahun 1998 muncul paradigma baru yang menempatkan kembali posisi birokrat bukan dalam status sebagai “penguasa” namun sebagai abdi masyarakat. Pamong Praja kembali dihadirkan, dalam pemaknaan bahwa pemerintah harus bisa melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat. Apalagi jika dikaitkan dengan semangat Konsep *good governance*, dimana kinerja birokrat harus diproyeksikan bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Potret kiprah Satpol PP dalam memainkan perannya sebagai bagian dari birokrasi, oleh masyarakat saat ini dinilai tidak mencerminkan paradigma baru mengenai konsep birokrasi, yaitu sebagai sebuah negara demokratis maka orientasinya harus selalu berpihak pada rakyat.

⁵ Achmad Ali. 1998. *Menjelajahi Kajian Empiris*. Kencana. Makassar. hal 169

Keberadaan Satpol PP merupakan bagian dari proses penegakan hukum sebagai perangkat pemerintah daerah yang diperlukan guna mendukung suksesnya pelaksanaan otonomi daerah. Dalam pelaksanaan tugasnya, kewenangan Satpol PP sering tumpang tindih dan berbenturan dengan penegak hukum yang lain terutama polisi. Kondisi ini menghasilkan friksi antara kewenangan Polisi sebagai aparat sentralistik dengan Satpol PP yang merupakan aparat Pemda yang otonom meskipun kehadiran Satpol PP sendiri dapat memberikan kontribusi dalam membantu kepolisian untuk bertugas di lapangan. Satpol PP juga bisa menjalankan fungsi yudisial yaitu Polisi Pamong Praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶

Dari berbagai berita yang muncul di media massa, dikesankan Satpol PP arogan, tidak professional, tidak berpihak kepada rakyat, hanya menjadi alat “Penguasa Daerah”. Kondisi ini sangatlah tidak menguntungkan bagi citra birokrasi karena akan berdampak pada stigma buruk oleh masyarakat, yang pada akhirnya menimbulkan efek tidak produktifnya kinerja birokrasi dalam melayani masyarakat. Padahal jika melihat esensi pembentukan Satpol PP, kehadirannya sangatlah diperlukan oleh karena Satpol PP mempunyai peran untuk untuk membantu Kepala Daerah, dalam hal penegakan peraturan daerah dan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban masyarakat. Jika melihat peran ini, posisi Satpol PP adalah sangat strategis, karena kehadirannya akan menjadi bagian signifikan penentu keberhasilan Kepala Daerah menjalankan program-

⁶ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

program pemerintahan. Sedangkan keamanan dan ketertiban umum/masyarakat (Kamtibmas) dalam lingkup nasional berada di bawah tanggung jawab Polri.

Dalam pemahaman birokrasi pemerintahan, cakupan TNI dan Polri yang sangat luas tidaklah bisa mengakomodir seluruh rentan kepentingan daerah. Karena itu tanggung jawab akan ketentraman dan ketertiban umum di daerah dalam pandangan birokrasi pemerintahan adalah tanggung jawab pemerintah daerah. Dalam hal ini salah satu lembaga yang diberi kewenangan untuk penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum adalah Polisi Pamong Praja. Sesuai dengan isi Pasal 148 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan, bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas pokok membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah. Sehingga semua permasalahan ketentraman dan ketertiban umum yang terkait langsung dengan Penegakan Peraturan Daerah yang diindikasikan belum bereskalasi luas menjadi tanggung jawab Polisi Pamong Praja.

Dalam melaksanakan kegiatannya untuk menjalankan perannya selaku aparat penegak hukum Peraturan Daerah serta menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, ternyata Satpol PP oleh sebagian besar masyarakat dinilai negatif. Tentu saja banyak faktor yang mempengaruhi mengapa kinerja Satpol PP justru memberikan citra yang buruk bagi birokrat dalam hal ini pegawai Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 secara tegas menyebutkan, bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Polisi Pamong Praja wajib menjunjung tinggi norma hukum, norma agama, hak asasi manusia dan norma-norma sosial lainnya yang hidup berkembang di masyarakat. Dari rumusan tersebut di atas secara jelas ditegaskan bahwa Satpol PP mempunyai tugas untuk melakukan penertiban terhadap masyarakat. Sebutan tindakan represif *non yustisial*, menunjukkan bahwa Satpol PP bisa melakukan tindakan-tindakan yang tergolong kegiatan penindakan. Karena sanksi atas tindakan pelanggaran sudah diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Namun jika melihat lagi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 149, pada ayat (1) disebutkan bahwa Anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai 'Penyidik Pegawai Negeri Sipil' (PPNS). Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan Satpol PP sesuai dengan UU Nomor 32/2004 menjadi harus seirama dengan yang diatur pada Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI serta Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. Dalam dua undang-undang tersebut ditegaskan bahwa penyidik selain Polisi adalah juga Penyidik Pegawai Negeri Sipil. Ini artinya bahwa dalam rangka penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan daerah, Satpol PP yang sudah diangkat sebagai PPNS bisa melakukan aktivitas menjalankan hukum negara (*pro justisia*).

Kebijakan pemerintah Daerah dalam melaksanakan penertiban pedagang Kaki Lima atau (PKL) banyak menjadi permasalahan di negara Indonesia khususnya di kota-kota besar yang penduduknya sangat padat. Karena kebijakan

tersebut dapat merugikan usaha masyarakat kecil dalam mencari rezeki dan menjalankan usaha. Kebijakan pemerintah Daerah dalam melaksanakan ketertiban (PKL) pedagang kaki lima terkhusus penjual sayur, penjual buah, serta warung makan sering mengaitkan petugas yang melakukan penertiban serta aturan daerah yakni Satpol PP atau Satuan Polisi Pamong Praja.

Aturan daerah yang mengharuskan keadaan yang tenteram dan selalu tertib dengan baik maka dari itu, PKL (pedagang kaki lima) yang berjualan di pinggir jalan harus mengikuti pembinaan tentang ketertiban dan ketenteraman di daerahnya masing-masing Petugas Satuan Polisi Pamong Praja atau yang dikenal dengan Satpol PP ketika menjalankan tugasnya untuk menertibkan masyarakat atau pedagang kaki lima memunculkan banyak masalah antara pedagang dan Satpol PP dapat dilihat ketika Satpol PP menjalankan tugasnya di lapangan. Namun, seperti yang kita ketahui Satpol PP merupakan pembantu kepala daerah untuk menertibkan serta memberi ketenteraman pada masyarakat, serta menjalankan aturan daerah yang telah ditetapkan. Maka dari itu, petugas Satuan Polisi Pamong Praja harus bisa menciptakan suasana tentram dan tertib dalam menjalankan tugasnya. Khusus berhubungan pada eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja ketika menegakkan hukum atau represif, guna perangkat pemerintah daerah, kontribusi satuan polisi pamong praja digunakan ketika mendukung keberhasilan melaksanakan aturan daerah. Maka dari itu, petugas Satpol PP diharuskan bisa menjadi seorang yang memberikan keyakinan kepada masyarakat dalam melaksanakan aturan daerah serta mengupayakan menegakkan

di sekitar masyarakat, petugas juga diharapkan mampu bertindak tegas kepada orang-orang yang menyalahgunakan aturan hukum.

Petugas satuan polisi pamong praja ini yakni bukan tugas mudah, tugas utamanya yakni menegakkan aturan yang ada, Tugasnya pun tidak semudah membolak balikan telapak tangan. Dalam melaksanakan kewenangannya guna menegakkan peraturan daerah serta keputusan kepala daerah, sebagai salah satu tugas utama dari satuan Polisi Pamong Praja. Ketika melaksanakan tugasnya Satpol PP dibatasi dengan kewenangan *represif* bersifat *non yustisial*. Satpol PP dalam menjalankan tugasnya selalu mendapatkan berbagai hambatan terutama ketika berhadapan dengan masyarakat karena masyarakat beradu nasib dan berharap banyak ketika mencari nafkah di jalanan. Terkadang hal inilah yang mengakibatkan adanya ketidaksepakatan antara petugas dan masyarakat.

PKL (pedagang kaki lima) merupakan suatu fenomena yang terjadi hampir diseluruh wilayah Indonesia yang selalu memberikan dampak positif dan negatif terhadap wilayah dimana pedagang kaki lima tersebut beraktivitas. Dampak positifnya adalah hidupnya perekonomian secara berkelanjutan di wilayah tempat pedagang kaki lima yang selanjutnya disebut Pedagang Kaki Lima (PKL) beraktivitas, sedangkan dampak negatifnya adalah terganggunya beberapa akses publik sebagai akibat keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL) tersebut seperti macetnya jalan umum, tidak berfungsinya trotoar, rendahnya tingkat kebersihan

pada lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL), serta terganggunya ketertiban, keindahan, dan kenyamanan kota.⁷

Munculnya PKL semakin marak di saat naiknya harga-harga kebutuhan pokok serta sulitnya memenuhi kebutuhan hidup. Kelompok ini (PKL) mencoba mengais rezeki dalam keterbatasan ilmu dan kemampuannya untuk mendapat pekerjaan yang lebih baik. Memanfaatkan celah ruang kosong di jalan ataupun trotoar yang merupakan fasilitas umum. Kebanyakan dari mereka melaksanakan aktifitasnya di ruang-ruang publik di beberapa kawasan. Terpakainya badan jalan atau trotoar sebagai lokasi berjualan tentunya akan mengganggu pengguna jalan yang lain. Sebagai sesama warga masyarakat yang tentunya memiliki hak yang sama dalam memanfaatkan fasilitas umum, hak pejalan kaki juga mestinya dilindungi oleh pemerintah. Namun di sisi lain, pemerintah juga tidak dibenarkan menggunakan kekuasaannya secara sewenang-wenang untuk mengosongkan fasilitas umum tersebut dari kegiatan yang dilakukan oleh PKL. Sehingga perlu pengaturan yang benar-benar bisa memihak dan menjamin terwujudnya kepentingan bersama. Penertiban dan penggusuran yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pamekasan kerap diwarnai bentok fisik antara polisi pamong praja dengan pedagang kaki lima.

Maka dari itu, dengan membanjirnya jumlah PKL, pemerintah daerah membutuhkan penanganan yang baik agar tidak menimbulkan kerugian pada

⁷ *Almawati*. Implementasi Tugas Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Dalam Menertibkan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Makassar. *Program Studi Manajemen Fakultas Ekonomi dan Bisnis. Universitas Muhammadiyah Makassar* . 2021

kelompok masyarakat yang lain terutama pengguna jalan. Upaya pemerintah Kabupaten Pamekasan dalam rangka mengatur keberadaan pedagang kaki lima adalah melalui kegiatan penataan lokasi usaha bagi pedagang kaki lima, pengaturan mekanisme pemberian perizinan, dan pengaturan mengenai pemberian sanksinya serta dengan melaksanakan upaya pemberdayaan terhadap pedagang kaki lima serta senantiasa melaksanakan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian pedagang kaki lima secara terpadu dan berkesinambungan. Dalam upaya pengaturan PKL, Peraturan Daerah mengatur pula adanya kewajiban mengajukan izin lokasi kepada Pemerintah Kota yang disertai pula dengan sanksi bagi pedagang kaki lima yang tidak memiliki izin.

Tindakan dalam penertiban PKL salah satunya adalah sanksi kepada PKL yang tidak berizin berupa paksaan pemerintahan (*dwangsom*).⁸ Dari sini, timbulah pertentangan antara ketertiban umum yang harus ditegakkan oleh pemerintah serta hak asasi manusia yang juga harus dijalankan. Maka dari itu, penelitian ini mengulas apa saja yang menjadi prasyarat bagi pelaksanaan paksaan pemerintahan (*dwangsom*), implementasi paksaan pemerintahan di Kabupaten Pamekasan khususnya dalam penertiban PKL baru-baru ini serta mengapa terdapat penolakan yang begitu kuat dari kelompok PKL atas tindakan paksaan pemerintahan tersebut. Sekaligus tulisan ini hendak menguji implementasi Penegakan Peraturan daerah oleh Satuan Polisi Pamong Praja terkait Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Pamekasan.

⁸ Harifin A Tumpa, *Memahami Eksistensi Uang Paksa (Dwangsom) dan Implementasinya di Indonesia*, (Jakarta, Kencana, 2010), hlm 2.

1.1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana implementasi penegakan peraturan daerah oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam menciptakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat melalui penertiban Pedagang Kaki Lima dalam perspektif norma hukum?
2. Apa saja hambatan-hambatan bagi satuan polisi pamong praja terhadap pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur?

1.2 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi penegakan peraturan daerah oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam menciptakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat melalui penertiban Pedagang Kaki Lima dalam perspektif norma hukum.
2. Untuk mengetahui apa saja hambatan-hambatan bagi satuan polisi pamong praja terhadap pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima di Kabupaten Pamekasan, Madura, Jawa Timur

1.3 Manfaat penelitian

1. Sebagai alat untuk membangun pengetahuan dan memfasilitasi pembelajaran
2. Untuk memahami berbagai masalah dan meningkatkan kesadaran public

3. Sebagai sarana pertimbangan pemerintah dalam mengambil keputusan

1.4 Kerangka Konseptual

1.4.1 Teori Implementasi Kebijakan Publik

1.4.1.1 Konsep Implementasi

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.⁹

Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-

⁹ <https://eprints.uny.ac.id/18595/4/e.%20Bab%202%2009417144028.pdf> , diakses 4 Juli 2022

keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuantujuan yang telah ditetapkan.¹⁰

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa: Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.¹¹

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

1. Teori George C. Edward Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

¹⁰ Budi Winarno. 2008. *Kebijakan Publik*, Pt. Buku Kita: Jakarta

¹¹ Solichin Abdul Wahab. 2008. *Analisis Kebijakan*, Pt. Bumi Aksara: Jakarta.

- a. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b. Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- d. Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung

melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.¹²

Menurut pandangan Edwards (dalam Budi Winarno, 2008: 181) sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Struktur Birokrasi menurut Edwards (dalam Budi Winarno, 2008: 203) terdapat dua karakteristik utama, yakni Standard Operating Procedures (SOP) dan Fragmentasi: SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

2. Teori Merilee S. Grindle Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup:

¹²Subarsono. 2011. *Analisis Kebijakan Publik (konsep, teori dan aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.¹³

Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.

- a. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- b. Derajat perubahan yang diinginkan.
- c. Kedudukan pembuat kebijakan.
- d. (Siapa) pelaksana program.
- e. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

¹³*ibid, h.al 93*

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisikondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.¹⁴

1.4.2 Satuan Polisi Pamong Praja / Satpol PP

1.4.2.1 Pengertian Satpol PP

Satuan Polisi Pamong Praja adalah perangkat daerah yang bertugas membantu Kepala Daerah dalam rangka menegakkan Peraturan Daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri juga disebutkan Satuan Polisi Pamong Praja adalah perangkat Pemerintah Daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah dan di dalam Pasal 1 ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 disebutkan juga bahwa Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disingkat Satpol PP, adalah bagian Perangkat Daerah dalam penegakkan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram, tertib, dan teratur (pasal 1 ayat (10) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010. Hal senada dinyatakan dalam

¹⁴ Samodra Wibawa, 1994, *Kebijakan Publik :Proses dan Analisis*, Cet.Ke-1, Jakarta: Intermedia

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja (Permendagri Nomor 26 Tahun 2005), dinyatakan ketentraman dan ketertiban yaitu suatu keadaan dimana Pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur. Pembinaan ketentraman dan ketertiban daerah adalah segala usaha, tindakan dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan, penyusunan, pengembangan, pengarahan, pemeliharaan serta pengendalian segala masalah ketenteraman dan ketertiban secara berdayaguna dan berhasilguna meliputi kegiatan pelaksanaan atau penyelenggaraan dan peraturan agar segala sesuatunya dapat dilakukan dengan baik, tertib dan seksama sesuai ketentuan petunjuk, sistem dan metode yang berlaku untuk menjamin pencapaian tujuan yang hendak dicapai secara maksimal. Untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat maka dalam melaksanakan tugasnya Satuan Polisi Pamong Praja melakukan berbagai cara seperti memberikan penyuluhan, kegiatan patroli dan penertiban terhadap pelanggaran Peraturan Daerah, keputusan Kepala Daerah yang didahului dengan langkah-langkah peringatan baik lisan maupun tertulis, setelah itu baru dilakukan penindakan. Dari keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa, Satuan Polisi Pamong Praja sebagai salah satu alat yang digunakan oleh Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan melakukan pengawasan dan penegakan pelaksanaan Peraturan Daerah

dan atau keputusan Kepala Daerah yang bekerjasama dengan Instansi-instansi terkait.¹⁵

Dalam Pasal 255 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 disebutkan bahwa :

1. Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Peraturan daerah dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.
2. Satuan polisi pamong praja mempunyai kewenangan:
 - a. Melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan daerah dan/atau Perkada;
 - b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - c. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Peraturan daerah dan/atau Perkada; dan
 - d. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan daerah dan/atau Perkada. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014, khususnya Pasal 255 di atas, menjadi landasan hukum keberadaan Satpol PP.

¹⁵ I Komang Subagiarta. *Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja dalam Penegakan Kawasan Jalur Hijau di Kabupaten Klungkung*. *Jurnal Konstruksi Hukum* | ISSN: XXXX | E-ISSN: XXXX Vol. 1, No. 2, Oktober 2020, Hal. 393-398

Pasal ini bahkan menuntut pembentukan Satpol PP sebagai kelengkapan struktur pemerintahan daerah. Dengan Undang-undang ini, hampir tak ada lagi daerah yang tidak mempunyai lembaga Satpol PP.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 6 tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, dalam Bab I (1) mengenai ketentuan umum disebutkan Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disingkat Satpol PP, adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Peraturan daerah (Peraturan daerah) dan penyelenggaraan keamanan, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

Polisi Pamong Praja adalah anggota Satpol PP sebagai aparat pemerintah daerah dalam penegakan Peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

Sesuai dengan pasal 4 PP Nomor 6 Tahun 2010 bahwa “Satpol PP mempunyai tugas menegakkan Peraturan daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat. Kemudian menurut pasal 5 PP Nomor 6 Tahun 2010 bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Satpol PP mempunyai fungsi:

- a. Penyusunan program dan pelaksanaan penegakan Peraturan daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.
- b. Pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

- c. Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di daerah.
- d. Pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat.
- e. Pelaksanaan koordinasi penegakan Peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, menyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil daerah, dan atau aparatur lainnya.
- f. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan menaati Peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
- g. Pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 8 PP Nomor 6 Tahun 2010 disebutkan mengenai kewajiban Satpol PP dalam melaksanakan tugasnya, yakni :

- a. Menjunjung tinggi norma hukum, norma agama, hak asasi manusia, dan norma sosial lainnya yang hidup dan berkembang di masyarakat.
- b. Menaati disiplin pegawai negeri sipil dan kode etik Polisi Pamong Praja.
- c. Membantu menyelesaikan perselisihan masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
- d. Melaporkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia atas ditemukannya atau patut diduga adanya tindak pidana.

- e. Menyerahkan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil daerah atas ditemukannya atau patut diduga adanya pelanggaran terhadap Peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah.¹⁶

1.4.2.2 Peran Satpol PP dalam Penegakan Peraturan daerah dan Perkada

Secara sosiologis Satpol PP dilihat sebagai lembaga perangkat daerah yang diharapkan mampu memberikan ketentraman dan perlindungan kepada masyarakat. Dalam pandangan sosiologis, Satpol PP dan masyarakat merupakan rangkaian stake holder yang saling membutuhkan dan harus terjalin secara harmonis, sejalan dan mampu memberikan citra yang baik. Persoalan Satpol PP muncul dan akan bertambah buruk citranya dapat disebabkan oleh beberapa faktor, namun alasan yang paling mendasar adalah bahwa Satpol PP belum memberikan sentuhan-sentuhan humanis dalam setiap melakukan penindakan di tengah-tengah masyarakat. Seperti penertiban pedagang kaki lima (PKL), penutupan beberapa tempat usaha yang tidak berizin, penindakan terhadap warga masyarakat yang melakukan tindakan yang mengganggu ketentraman dan ketertiban serta penindakan atas tindak pidana ringan yang diatur dalam Peraturan Daerah. Terlihat, bahwa realitas sosial mengisyaratkan berbagai persoalan dan kebutuhan publik senantiasa mengandalkan pentingnya kepastian hukum atas status hukum kelembagaan organisasi dalam kerangka memberikan kenyamanan dan ketentraman masyarakat, sehingga masyarakat mampu menerima dengan baik atas beberapa tindakan yang dilakukan oleh Satpol PP. Dalam menjalankan peran

¹⁶Rachmad Suprayetno, *Kewenangan Antara Satpol PP dan Polri dalam Menciptakan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat*. Jurnal Mahasiswa S2 Hukum Untan. Vol. 4. Nomor 4. 2016

tersebut, Satpol PP harus paham dan mengerti akan tugas, fungsi dan wewenang yang dimiliki.¹⁷

Satpol PP dalam mengemban tugas sebagai penegak Peraturan daerah dan Perkada, harus paham pula akan batasan batasan kewenangan yang diberikan oleh Peraturan daerah dan Perkada tersebut. Misalnya, batasan dimana ketika Satpol PP turun tangan dalam penertiban bangunan yang tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Satpol PP bisa melakukan peran ketika Satpol PP telah menerima rekomendasi dari dinas terkait yang mempunyai kewenangan dengan IMB. Artinya tidak serta merta Satpol PP bisa turun tangan melakukan penertiban.

Kegiatan yang dilakukan secara bersama sama antara Satpol PP, kepolisian dan TNI merupakan tindak lanjut dari Pasal 8 ayat (2) PP No 16 Tahun 2018 bahwa dalam melaksanakan penegakan Peraturan daerah dan/atau Perkada Satpol PP dapat berkoordinasi dengan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan pengadilan yang berada di daerah provinsi/kabupaten/kota.¹⁸

Disamping melaksanakan penegakan Peraturan daerah dan Perkada, Satpol PP bertugas sebagai penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat yakni upaya dan kegiatan yang diselenggarakan Satpol PP yang

¹⁷ Sapto Wahyono. *Perspektif Hukum atas peran Satuan polisi pamong Praja dalam penegakan peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Jurnal*. Vol 20. No.20. Fakultas Hukum. Universitas Madura Pamekasan.

¹⁸ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

memungkinkan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dalam situasi dan kondisi yang tenteram, tertib, dan teratur sesuai dengan kewenangannya dalam rangka penegakan Peraturan daerah dan Perkada. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat ini meliputi kegiatan:

- a. Deteksi Dan Cegah Dini;
- b. Pembinaan Dan Penyuluhan;
- c. Patroli;
- d. Pengamanan;
- e. Pengawasan;
- f. Penertiban;
- g. Penanganan Unjuk Rasa Dan Kerusuhan Massa.

Selanjutnya dalam Pasal 12 PP Nomor 16 Tahun 2018 menegaskan bahwa dalam melaksanakan tugas ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, Satpol PP dapat meminta bantuan personel dan peralatan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia dalam melaksanakan tugas yang memiliki dampak sosial yang luas dan risiko tinggi. Pada dasarnya, Satpol PP dibentuk sebagai implementasi dari tugas pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, kota) untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Hal ini kembali ditegaskan dalam Pasal 255 ayat (1) bahwa Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Peraturan daerah dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat. Pertanyaannya, apakah dengan dibentuknya Sat Pol PP, secara otomatis tugas-tugas penegakan Peraturan daerah dan Perkada selama ini telah diperankan dengan baik. Dalam hal ini merupakan penegakan hukum yang secara teoritis atau kenyataan harus ditegakkan.

Jika melihat akan tugas Sat Pol PP adalah memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan daerah dan Perkada. Dengan memperhatikan ketentuan ini jelas bahwa kedudukan Sat Pol PP adalah sebagai lembaga penegak hukum, terlebih apabila Sat Pol PP juga bertindak sebagai Penyidik Pegawai negeri Sipil (PPNS). Kedudukan Sat Pol PP tersebut memunculkan kerancuan mengingat Sat Pol PP sejatinya merupakan lembaga eksekutif karena lembaga ini merupakan aparatur pemerintahan daerah yang melaksanakan tugas kepala daerah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah, sedangkan dalam praktiknya Sat Pol PP melakukan tugas sebagai penegak hukum. Pertanyaannya, apakah dengan kedudukan tersebut, khususnya sebagai penegak hukum, Sat Pol PP dapat melaksanakan tugasnya secara professional tanpa terpengaruh oleh tekanan eksekutif. Disisi lain adanya tuntutan dimana Satpol PP wajib untuk menjunjung tinggi norma hukum, norma agama, hak asasi manusia dan norma-norma sosial lainnya yang hidup dan berkembang dimasyarakat. Apabila memperhatikan bahwa menjunjung tinggi norma hukum merupakan kewajiban utama bagi setiap anggota Pol PP

dalam menjalankan tugasnya. Norma hukum yang dimaksud tentunya bermakna luas, termasuk diantaranya norma hukum yang ada di dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Karena itu, sejatinya sebagai implementasi dari upaya menjunjung tinggi norma hukum anggota Sat Pol PP juga harus memperhatikan Undang-undang No. 2 Tahun 2002, KUHAP serta undang-undang lain yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas Sat Pol PP. Peran Satpol PP berikutnya menyangkut kewenangan Satpol PP dapat dilihat pada beberapa tindakan penegakan Peraturan daerah dan Perkada berikut ini :

- a. Tindakan penertiban non-yustisial, artinya tindakan yang dilakukan oleh Pol PP dalam rangka menjaga dan/atau memulihkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat terhadap pelanggaran Peraturan daerah dan/atau Perkada sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak sampai pada proses peradilan, ini yang dimaksudkan dengan upaya pencegahan, preventif.
- b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, dimaksudkan sebagai upaya untuk melakukan tindakan hukum terhadap pelanggaran Peraturan daerah untuk diproses melalui peradilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jika upaya pencegahan, preventif tidak bisa dilakukan maka upaya penindakan dapat dilakukan dengan mengacu pada Peraturan daerah dan Perkada yang bersangkutan yang dilanggar. Hukumannya pun

tidak boleh melebihi dengan batasan yang telah diatur dalam Peraturan daerah dan Perkada.

- c. Melakukan tindakan penyelidikan artinya bahwa tindakan Pol PP yang tidak menggunakan upaya paksa dalam rangka mencari data dan informasi tentang adanya dugaan pelanggaran Peraturan daerah dan/atau Perkada, antara lain mencatat, mendokumentasi, atau merekam kejadian/keadaan serta meminta keterangan.

Dalam ini Satpol PP dihadapkan pada kemampuan sumber daya aparatur Satpol PP dalam melakukan penyelidikan agar peristiwa serupa tidak terulang, atau ada efek jera bagi masyarakat yang melakukan pelanggaran d. melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan daerah dan/atau Perkada. Artinya, tindakan berupa pemberian surat pemberitahuan dan/atau surat teguran/ surat peringatan terhadap pelanggaran Peraturan daerah dan/ atau Perkada. Hal ini diberikan kepada pihak pihak yang melanggar Peraturan daerah atau Perkada dalam rangka memberikan efek jera dan tidak ditiru oleh masyarakat lain atas pelanggaran yang dibuat oleh pelaku.¹⁹

Peraturan daerah yang mengatur tentang tugas pokok dan fungsi satuan polisi pamong praja kabupaten pamekasan terdapat dalam Peraturan Bupati tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja BAB I tentang

¹⁹ Undang-undang No. 23 Tahun 2014 pasal 255 ayat (1) tentang Pemerintahan Daerah.

ketentuan umum pasal (1), dimana dalam Peraturan Bupati ini yang dimaksud adalah:

- 1) Daerah adalah Kabupaten Pamekasan sebagai Daerah Otonom.
- 2) Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 3) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuem Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 4) Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- 5) Bupati adalah Bupati Pamekasan.
- 6) Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.
- 7) Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan.

- 8) Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disebut Satpol PP adalah bagian dari perangkat daerah dalam penegakan Peraturan Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum, dan ketenteraman masyarakat.
- 9) Polisi Pamong Praja adalah anggota Satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah dalam penegakan Peraturan Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum, dan ketenteraman masyarakat.
- 10) Ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah Daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan dengan tenteram, tertib, dan teratur.
- 11) Perlindungan masyarakat adalah suatu keadaan dinamis dimana warga masyarakat disiapkan dan dibekali pengetahuan serta keterampilan untuk melaksanakan kegiatan penanganan bencana guna mengurangi dan memperkecil akibat bencana, serta ikut memelihara keamanan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat, serta kegiatan sosial kemasyarakatan.

Selain itu mengenai tugas dan fungsi Kepala Satuan Polisi Pamong Praja terdapat dalam BAB II, Pasal 2 mengenai Penjabaran dan Fungsi Kepala Kepala Satuan Polisi Pamong Praja, yakni menegakkan Peraturan Daerah, ketertiban umum dan ketenteraman perlindungan masyarakat, yang mana tugas utamanya adalah menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.

Kemudian dalam Pasal 3 dijelaskan bahwa untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja menyelenggarakan fungsi sebagai berikut, yakni:

- 1) Menyusunan program dan pelaksanaan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat
- 2) Pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati
- 3) Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di daerah
- 4) Pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat
- 5) Pelaksanaan kordinasi penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati serta penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah, dan/atau aparaturnya
- 6) Pengawasan terhadap masyarakat, aparaturnya, atau badan hukum agar mematuhi dan menaati penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati; dan,
- 7) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

1.4.2.3. Standar Operasional Prosedur Penegakan Peraturan Daerah Satuan Polisi Pamong Praja

1. Ruang Lingkup

- a. Melakukan pengarahan kepada masyarakat dan badan hukum yang melanggar Peraturan daerah.
 - b. Melakukan pembinaan dan atau sosialisasi kepada masyarakat dan badan Hukum.
 - c. Prefentif non yustisial.
 - d. Penindakan yustisial
2. Ketentuan Umum
 - a. Mempunyai landasan hukum
 - b. Tidak melanggar HAM
 - c. Dilaksanakan sesuai prosedur
 - d. Tidak menimbulkan korban/kerugian pada pihak manapun.
 3. Pengarahan agar masyarakat dan badan hukum mentaati dan mematuhi peraturan daerah.
 4. Pembinaan dan atau sosialisasi:
 - a. Melakukan pendekatan kepada masyarakat dan badan hukum yang melanggar peraturan daerah.
 - b. Pembinaan perorangan, dilakukan dengan cara mendatangi kepada masyarakat dan badan hukum yang melanggar peraturan daerah untuk diberitahu, pengarahan dan pembinaan arti pentingnya kesadaran dan kepatuhan terhadap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah
 - c. Pembinaan kelompok, dilakukan dengan cara mengundang/ mengumpulkan kepada masyarakat dan badan hukum yang melanggar peraturan daerah untuk diberikan pengarahan dan pembinaan, arti

pentingnya kesadaran dan kepatuhan terhadap Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.

5. Penindakan preventif non yustisial Tindakan yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja:

- a. Penindakan terhadap para pelanggar Peraturan daerah, terlebih dahulu menanda tangani surat pernyataan bersedia dan sanggup mentaati dan mematuhi serta melaksanakan ketentuan dalam waktu 15 hari terhitung sejak penandatanganan surat pernyataan.
- b. Apabila tidak melaksanakan dan atau mengingkari syrat pernyataannya, maka akan diberikan:
 - Surat teguran pertama, dengan tegang waktu 7(tujuh) hari
 - Surat teguran kedua dengan tegang waktu 3 (tiga) hari
 - Surat teguran ketiga, dengan tegang waktu 3 (tiga) hari
 - Apabila tidak melaksanakan dan atau mengingkari surat teguran tersebut, akan dilaporkan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) untuk dilakukan proses sesuai peraturan perundang undangan yang berlaku.

6. Penindakan Yustisial Penindakan yang dilakukan oleh PPNS:

- a. Penyelidikan
 - Pada prinsipnya PPNS berdasarkan Pasal 149 Undang Undang Nomor Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (atas kuasa undang-undang) memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan.

- PPNS dalam rangka penyelidikan pelanggaran Peraturan daerah (Trantibum) dapat menggunakan kewenangan pengawasan dan atau pengamatan untuk menemukan pelanggaran pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya (peraturan daerah).
 - Dalam hal tertentu PPNS bila membutuhkan kegiatan penyelidikan, dapat pula meminta bantuan penyelidik Polri.
- b. Penyidikan Pelanggaran peraturan daerah:
- Dilaksanakan oleh PPNS setelah diketahui bahwa suatu peristiwa yang terjadi merupakan pelanggaran Peraturan daerah yang termasuk dalam lingkup tugas dan wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya dalam wilayah kerjanya. Pelanggaran ketentuan peraturan daerah dapat diketahui dari:
 - a) Laporan yang dapat diberikan oleh:
 - Setiap orang
 - Petugas
 - b) Tertangkap tangan baik oleh masyarakat maupun
 - c) Diketahui langsung oleh PPNS.
 - Dalam hal terjadi pelanggaran Peraturan daerah baik melalui laporan, tertangkap tangan atau diketahui langsung oleh PPNS dituangkan dalam bentuk laporan kejadian yang ditandatangani oleh pelapor dan PPNS yang bersangkutan.

- Dalam hal tertangkap tangan. Setiap anggota Satuan Polisi Pamong Praja dan PPNS dapat melaksanakan:
 - a) Tindakan pertama di tempat kejadian perkara.
 - b) Melakukan tindakan yang diperlukan sesuai kewenangan yang ditetapkan di dalam undang-undang yang menjadi dasar hukum Satuan Polisi Pamong Praja dan PPNS yang bersangkutan.
 - c) Segera melakukan proses penyidikan dengan koordinasi dengan instansi terkait sesuai dengan bidang, jenis pelanggaran peraturan daerah.

c. Pemeriksaan:

- Pemeriksaan tersangka dan saksi dilakukan oleh PPNS yang bersangkutan, dalam pengertian tidak boleh dilimpahkan kepada petugas lain yang bukan penyidik.
- Setelah diadakan pemeriksaan oleh PPNS terhadap tersangka dan tersangka mengakui telah melakukan pelanggaran Peraturan daerah serta bersedia dan mentaati untuk melaksanakan ketentuan Peraturan daerah tersebut sesuai dengan jenis usaha/kegiatan yang dilakukan dalam waktu 15 hari sejak pelaksanaan pemeriksaan tersebut dan mengakui kesalahan kepada yang bersangkutan diharuskan membuat surat pernyataan.

d. Pemanggilan

- Dasar hukum pemanggilan adalah sesuai dengan ketentuan KUHP sepanjang menyangkut pemanggilan.
- Dasar pemanggilan tersangka dan saksi sesuai dengan kewenangan yang ditetapkan dalam undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing (peraturan daerah).
- Yang berwenang menandatangani Surat Panggilan pada prinsipnya adalah PPNS Satuan Polisi Pamong Praja.
- Dalam hal pimpinan Satuan Polisi Pamong Praja adalah penyidik (PPNS), maka penandatanganan Surat Panggilan dilakukan oleh pimpinannya selaku penyidik.
- Dalam hal pimpinan Satuan Polisi Pamong Praja bukan penyidik (PPNS), maka surat panggilan ditandatangani oleh PPNS Polisi Pamong Praja yang diketahui oleh pimpinan.
- Dan surat panggilannya dilakukan oleh petugas PPNS, agar yang bersangkutan dengan kewajiban dapat memenuhi panggilan tersebut (bahwa kesengajaan tidak memenuhi panggilan diancam dengan pasal 216 KUHP).

e. Pelaksanaan

Dalam melaksanakan operasi penegakan Peraturan daerah dibentuk tim terpadu yang terdiri dari Satpol PP, pengampu peraturan daerah dengan dibantu kepolisian (Korwas PPNS), Kejaksaan dan pengadilan dapat melakukan:

- Sidang ditempat terhadap para pelanggar peraturan daerah

- Melakukan pemberkasan terhadap para pelanggar peraturan daerah dan selanjutnya diserahkan kepada kejaksaan.

Melakukan kordinasi dengan kejaksaan, pengadilan dan kepolisian (Korwas PPNS) guna penjadwalan untuk melaksanakan persidangan terhadap para pelanggar peraturan daerah di tempat kantor Satuan Polisi Pamong Praja.

1.4.3 Ruang Lingkup Pedagang Kaki Lima

1.4.3.1.Konsep Pedagang Kaki Lima

Menurut kamus umum bahasa Indonesia, istilah kaki lima adalah lantai yang diberi atap sebagai penghubung rumah dengan rumah, arti yang kedua adalah lantai (tangga) di muka pintu atau di tepi jalan. Arti yang kedua ini lebih cenderung diperuntukkan bagi bagian depan bangunan rumah toko, dimana di zaman silam telah terjadi kesepakatan antar perencana kota bahwa bagian depan (serambi) dari toko lebarnya harus sekitar lima kaki dan diwajibkan dijadikan suatu jalur dimana pejalan kaki dapat melintas. Namun ruang selebar kira-kira lima kaki itu tidak lagi berfungsi sebagai jalur lintas bagi pejalan kaki, telah berubah fungsi menjadi area tempat jualan barang-barang pedagang kecil, maka dari situlah istilah pedagang kaki lima dimasyarakatkan. Menurut Kartini Kartono, dkk dalam Alisjahbana, definisi pedagang kaki lima dapat dirumuskan sebagai berikut:²⁰

²⁰ Alisjahbana, *Marginalisasi Sektor Informal Perkotaan*, ITS press, Surabaya, 2006, hal . 43 (dalam Jurnal Legilasi Indonesia Vol. 14 No. 02 - Juni 2017 : 211 – 222)

1. Pada umumnya dapat dikatakan bahwa para pedagang kaki lima berkecimpung dalam usaha yang disebut sektor informal.
2. Perkataan kaki lima memberikan pengertian bahwa mereka pada umumnya menjual barang-barang dagangannya pada gelaran tikar di pinggir jalan atau di muka pertokoan yang dianggap strategis.
3. Para pedagang kaki lima pada umumnya memperaturan daerahhangan bahan makanan, minuman, dan barang konsumsi lain yang dijual secara eceran.
4. Para pedagang kaki lima umumnya bermodal kecil. Bahkan ada yang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan mendapatkan komisi.
5. Pada umumnya kualitas barang-barang yang diperaturan daerahhangan oleh para pedagang kaki lima itu relatif rendah.
6. Kuantitas barang dagangan para pedagang kaki lima itu sendiri relatif tidak seberapa besar.
7. Kasus dimana pedagang kaki lima berhasil secara ekonomis, sehingga akhirnya dapat menaikkan tangga dalam jenjang pedagang yang sukses, agak langka.
8. Pada umumnya usaha para pedagang kaki lima merupakan usaha yang melibatkan seluruh anggota keluarga.

Dengan demikian adapun ciri-ciri kegiatan informal ini adalah :²¹

1. Kegiatan usaha, tidak terorganisir dengan baik;
2. Tidak memiliki surat izin usaha
3. Tidak teratur dalam kegiatan usaha, baik ditinjau dari tempat usaha, jenis usaha maupun jam kerja;
4. Bergerombol di trotoar atau di tepi-tepi jalan protokol, di pusat-pusat keramaian;
5. Menjajakan barang dagangannya sambil berteriak, kadang berlari mendekati konsumen;
6. Teknologi yang dipergunakan sangat sederhana;
7. Modal usaha relatif kecil, barang dagangan milik sendiri atau orang lain.

Menurut Buchari Alma apabila dibandingkan antara kegiatan formal dan informal ada beberapa perbedaan seperti di bawah ini: ²²

Tabel 1.1 Perbedaan Kegiatan Formal dan Informal

Karakter	Kegiatan Formal	Kegiatan Informal
Modal	Relatif mudah diperoleh	Sukar diperoleh
Teknologi	Padat modal	Padat karya

²¹Buchari Alma, *Manajemen Pemasaran dan Pemasaran Jasa Marketing*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hal. 78. (dalam Jurnal Legilasi Indonesia Vol. 14 No. 02 - Juni 2017 hal. 214)

²² Hassel, *36 Kasus Kebijakan Publik Asli Indonesia* Edisi 2004/2005, Yogyakarta , BPFE , 2004, Hal 95 (dalam Jurnal Legilasi Indonesia Vol. 14 No. 02 - Juni 2017. Hal 214)

Organisasi	Birokrasi	Sanak keluarga
Kredit	Resmi Lembaga Keuangan	Di luar lembaga resmi

Sumber: Jurnal Legilasi Indonesia Vol. 14 No. 02 - Juni 2017. Hal 214

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas dapat diuraikan bahwa kegiatan formal modalnya relatif mudah diperoleh, lebih padat modal, tersusun secara birokrasi dan sumber keuangannya resmi. Sedangkan kegiatan informal modalnya sukar diperoleh, lebih padat karya, dilakukan oleh sanak keluarga dan sumber keuangannya di luar lembaga resmi. Dalam sistem ekonomi yang berkembang di Indonesia posisi kelompok PKL berada diluar Usaha Kecil, Usaha Mikro dan Usaha Menengah (UMKM).

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 125 tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, yang disebut dengan Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah pelaku usaha yang melakukan usaha peraturan daerah dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas kota, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap. Dalam pertumbuhan dan perkembangannya ternyata ada bermacam-macam jenis pedagang kaki lima (PKL) yaitu :²³

1. Riil PKL dengan ciri modal kecil/seadanya dan memakai tenaga kerja dirinya sendiri;

²³Al-Faqih, *KPI dan Hak Konsumen Penyiaran. Publik Bicara*, Surabaya Post, 1 April 2006. Hlm. 90 hlm.7

2. PKL bazar yakni PKL yang berusaha pada hari-hari tertentu misalnya hari libur;
3. PKL dengan memakai tenaga kerja/orang lain;
4. Pengusaha PKL artinya seseorang dengan modal besar sengaja membuat sarana penjualan/berusaha dengan memakai kendaraan/alat yang mudah dipindahkan/ mobilisasi untuk ditempatkan pada tempat strategis yang tidak permanen.

Mochtar Kusumaatmaja mengemukakan bahwa pelaksanaan pembangunan dapat dilaksanakan secara tertib apabila hukum menjadi penunjang utamanya.

²⁴Menjadi suatu fenomena yang dilematis, tatkala PKL memberikan konsekuensi negatif di tengah masyarakat diantaranya adalah mengganggu ketertiban, mengganggu keamanan, mengganggu kebersihan dan keindahan dan mengganggu lingkungan. Namun demikian, keberadaan PKL ditinjau dari beberapa perspektif memiliki peran positif bagi masyarakat dan pemerintah daerah :²⁵

a. Peran ekonomi

Peran PKL dipandang sebagai kegiatan yang membantu pemerintah dalam mengatasi pengangguran dan kemiskinan.

b. Peran sosial

²⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1978

²⁵ Kajian Pemda Kab.Inhu Dinas perindustrian, Peraturan daerahgangan dan Pengelolaan Pasar, 2015, hlm. 24-2006

Keberadaan PKL secara sosial menjadi indikasi pertumbuhan ekonomi suatu daerah.

c. Kesempatan kerja dan lapangan usaha

Keberadaan PKL dapat membuka kesempatan kerja bagi orang lain. Artinya kewirausahaan terbangun dalam PKL.

d. Pemenuhan kebutuhan masyarakat Pada umumnya barang-barang yang dijual oleh PKL memiliki harga yang terjangkau bagi masyarakat menengah ke bawah yang memiliki daya beli rendah.

e. Potensi wisata lokal bagi daerah

Jika dikelola dengan benar, maka keberadaan PKL berpotensi sebagai bagian dari pariwisata daerah khususnya diperkotaan yang menjadi daya tarik wisata lokal. Dalam konteks penguatan struktur ekonomi yang kuat dan mapan, kabupaten/kota dihadapkan pada permasalahan keberadaan pedagang kaki lima dan pedagang asongan, dimana keduanya bergerak dalam kegiatan ekonomi informal. Namun keduanya memiliki karakteristik yang berbeda yang sulit disatukan dalam satu payung hukum yang sama.

Beberapa perbedaan mendasar antara PKL dan Pedagang Asongan yang menjadi argumentasi untuk memisahkan payung hukum penataan dan pemberdayaan antara pelaku PKL dengan Pedagang Asongan dapat dilihat pada Tabel 2 berikut:²⁶

²⁶Damai Magdalena, Jorawati Simarmata. *Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Dari Janji Politik Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2017 dan Urgensinya dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Jurnal Legilasi Indonesia*. Vol. 14 No. 02 - Juni 2017

Tabel 1.2. Perbedaan Pedagang Kaki Lima (PKL) dan Pedagang Asongan

No	Aspek	PKL	Pedagang Asongan
1	Tempat/ Lokasi berjualan	Menetap, semi menetap menggunakan fasilitas umum atau jalur hijau	Sporadis dan nomaden (lampu merah, pasar terminal, perumahan, dll)
2	Waktu berjualan	Cenderung teratur	Tidak teratur/ sporadis
3	Jenis dagangan	Relatif tetap	Mudah berubah
4	Metode berjualan	Gerobak, gelaran, tenda, pikulan	Berjalan kaki membawa dagangan
5	Usia pedagang	Relatif cukup dewasa (sudah bisa dikategorikan sebagai subjek hukum)	Mulai dari anak-anak hingga dewasa, sehingga tidak semua bisa dikategorikan sebagai subjek hukum.
6	Dasar hukum di Kabupaten/ Kota lain	Penataan dan pemberdayaan PKL dibuat dalam Peraturan daerah tersendiri. Dengan adanya Peraturan daerah PKL maka sektor usaha ini dapat dilegalkan secara formal	Payung hukum Pedagang Asongan lebih banyak diatur dalam Peraturan daerah Ketertiban Umum yang melarang praktek asongan. Dengan demikian, asongan sulit dilegalkan secara formal.

Sumber: Jurnal Legilasi Indonesia. Vol. 14 No. 02 - Juni 2017

1.4.3 Pengertian *Good Governance*

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas.

Governance menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.²⁷Dapat dikatakan bahwa good governance adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political frame work bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten.

Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

1.4.4.1 Ciri-Ciri *Good Governance*

Dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Programme* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri good governance yaitu:

1. Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
2. Menjamin adanya supremasi hukum.
3. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat

²⁷ Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hal 1-2 <http://digilib.uinsby.ac.id/9402/5/Bab%202.pdf>, 3 Mei 2022

4. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.²⁸

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Yang artinya, proses pengambilan keputusan bersifat hirarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh stakeholder.

1.4.4.2 Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan dari birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan cita *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang Negara. Namun cita *good governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para stakeholders dalam memenuhi kepentingannya masing-masing.

²⁸*Ibid.*, hal 3

Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance*, yaitu:²⁹

1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi antara masyarakat khususnya orang tua terhadap anak-anak mereka dalam proses pendidikan sangatlah dibutuhkan. Karena partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bisa mengatasinya. Apalagi melihat dunia sekarang yang semakin rusak yang mana akan membawa pengaruh terhadap anak-anak mereka jika tidak ada pengawasan dari orang tua mereka.

2. Penegakan hukum (*Rule of Law*)

Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

3. Transparansi (*Transparency*)

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada para staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat

²⁹ Dede Rosyada Dkk, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2000), hal 182
<http://digilib.uinsby.ac.id/9402/5/Bab%202.pdf> , 3 Mei 2022

menimbulkan percekocokan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik di bidang kebijakan, baik di bidang keuangan ataupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

4. Responsif (*Responsiveness*)

Salah satu untuk menuju cita *good governance* adalah responsif, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan-persoalan yang terjadi di lembaga pendidikan, atasan juga harus bisa memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf-staf menyampaikan keinginan-keinginannya. Supervisor harus bisa menganalisa kebutuhankebutuhan mereka, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan kepentingan bersama.

5. Konsensus (*Consensus Orientation*)

Aspek fundamental untuk cita *good governance* adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

6. Kesetaraan dan keadilan (*Equity*)

Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga pendidikan yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul.

Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.

7. Efektifitas dan efisien

Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada di lembaga. Di mana efektifitas dan efisien dalam proses pendidikan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

8. Akuntabilitas

Asa akuntabilitas berarti pertanggung jawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap supervisor harus mempertanggung jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di lembaga.

9. Visi Strategi (*Strategic Vision*)

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkat bagi supervisor dalam membuat kebijakan-kebijakan.³⁰

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Metode kualitatif adalah pengumpulan, mencatat, menganalisis dan memberikan uraian serta keterangan singkat terhadap data yang ada sehingga kesimpulan yang diambil dapat mendekati kenyataan yang ada. Kemudian jenis penelitian tersebut digunakan untuk mengkaji dan menganalisis lebih mendalam tentang Implementasi Tugas Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Dalam Menertibkan Pedagang Kaki Lima (PKL) Di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur.

Data hasil penelitian ini berupa fakta-fakta yang ditemukan pada saat di lapangan oleh peneliti (Sugiyono, 2016).³¹

1.5.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian menyatakan pokok permasalahan apa yang menjadi pusat perhatian atau tujuan dalam penelitian. Dalam penelitian ini yang menjadi fokus kajian adalah implementasi penegakan peraturan daerah dalam perspektif norma hukum dan HAM oleh satuan polisi pamong praja dalam menciptakan ketertiban

³⁰*Ibid.*, hal 182

³¹Sugiyono.2016, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

umum dan ketentraman masyarakat melalui penertiban pedagang kaki lima di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur.

1.5.3 Lokasi dan Waktu Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada lokasi Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Pamekasan yang beralamat di Jl. Pamong Praja,, Kebunan, Bugih, Kec. Pamekasan, Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur, 69317.

2. Waktu Penelitian

Waktu Penelitian Penelitian ini rencananya akan dilaksanakan selama satu bulan lamanya. Yaitu dari pertengahan bulan February sampai pertengahan Maret 2022.

1.5.4 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder:

1. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung di lapangan, yaitu dengan cara mengumpulkan sejumlah keterangan melalui wawancara yang dilakukan terhadap Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur.

2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang didapatkan dalam berkas-berkas atau data-data pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur.

3. Informan

Dalam penelitian deskriptif kualitatif, jenis informan/responden ada dua yaitu informan kunci (key informan) dan informan sekunder (secondary informan). Informan kunci yaitu mereka yang dianggap menguasai objek penelitian. Sedangkan informan sekunder untuk melengkapi informasi data-data objek penelitian untuk memperbanyak analisis, tetapi tidak harus ada. Adapun informan kunci dalam penelitian ini yaitu Satpol pp dalam bidang Peraturan daerah sebanyak 6 responden, 1 selaku kepala satuan Peraturan daerah dan 5 sebagai staff.

1.5.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara yang digunakan dalam sebuah penelitian dengan melihat sebab akibat dan tujuan utama penelitian tersebut. Data yang didapatkan adalah akurat tanpa rekayasa. Teknik pengumpulan data sangat penting karena berhubungan jenis data yang akan diambil pada penelitian untuk mendapatkan data yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (Sugiyono, 2016:224).³²Metode yang sering digunakan dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara dan pendokumentasian.

³²*ibid*

1. Wawancara

Menurut Sugiyono, (2018;140) wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (interview) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (interview) untuk memberikan jawaban atas pertanyaan yang diberikan. Metode wawancara dilakukan untuk memperoleh data tentang Strategi Customer Service dalam Meningkatkan Pelayanan.³³

2. Observasi

Observasi merupakan metode atau jalan yang diterapkan dalam menganalisis dan mencatat dalam pendokumentasian secara runut, pada banyak orang dan objek-objek tertentu diberbagai alam (Sugiyono, 2010).³⁴ Teknik observasi pada penelitian kualitatif lebih dibutuhkan untuk mendapatkan data yang akurat.

3. Dokumentasi

Dokumen adalah catatan uraian kejadian yang sudah lampau yang berbentuk tulisan maupun gambar, atau karya monumental dari seseorang. Contoh dokumen yang berbentuk tulisan adalah catatan harian, sejarah kehidupan, biografi, peraturan dan kebijakan.

Menurut Sugiyono (2018:240) Dokumentasi merupakan catatan peristiwa yang berlalu berbentuk gambar, foto, sketsa dan lain-lain, Dokumentasi merupakan pelengkap dari pengguna metode observasi dan wawancara.

³³*ibid*

³⁴ Sugiono, 2010, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung : Alfabeta

1.5.6 Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian akan menjadi kebutuhan bagi peneliti karena merupakan alat untuk membantu dan berperan dalam pengambilan data sehingga penelitian bisa berjalan dengan sangat mudah. Pada penelitian kualitatif seperti yang dijelaskan Sugiyono (2015:306) bahwa segala sesuatu yang akan dicari belum tampak oleh karena itu harus memiliki instrumen yang tepat. Jadi, dalam hal ini peneliti adalah instrument kunci dari penelitian itu sendiri yakni peneliti yang berperan sebagai perencana, pelaksana, menganalisis, menafsirkan data hingga pelaporan hasil penelitian. Alat yang digunakan dalam penelitian lapangan ini meliputi: pedoman wawancara, kamera, buku catatan, pulpen dan sebagainya.³⁵

1.5.7 Metode Analisis

Data Metode analisis data adalah teknik yang digunakan dalam menjawab berbagai macam permasalahan terkait dengan perusahaan. Analisis data perlu dilaksanakan secara berkesinambungan. Apabila pada wawancara belum memuaskan maka dilanjutkan dengan mengumpulkan data di lapangan terkait dengan permasalahan yang diteliti. Begitupun dengan pertanyaan terus diajukan sampai berhasil menemukan jawaban yang diinginkan sesuai dengan tujuan penulisan rumusan masalah.

1. Reduksi Data adalah proses memilih, memusatkan, memperhatikan kemudian mengabstraksi data. Selanjutnya data tersebut ditransformasikan

³⁵ Sugiono, 2015, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung : Alfabeta

menjadi data kasar (Sugiyono, 2016). Data yang diperoleh dari proses wawancara akan diseleksi kemudian melalui coding dan tulisan ringkas. Data yang tidak sesuai akan dipisahkan sedangkan data yang sesuai akan dijadikan bahan mentah penelitian. Beberapa cara yang dapat dilakukan dalam reduksi data adalah sebagai berikut:

a. Organisasi Data

Organisasi data adalah mengelola data dengan baik data hasil wawancara dibuat dalam bentuk format wawancara kemudian disusun dengan baik sehingga mudah untuk dikerjakan. Format yang digunakan dalam penelitian ini adalah nama, pekerjaan/jabatan, tanggal wawancara, tempat wawancara, isi wawancara, dan lain-lain yang dianggap penting.

b. Coding Data

Coding Data adalah proses memberikan tanda pada data dengan tujuan untuk memisahkan dan membedakan data pada tabel. Ini digunakan untuk mendapatkan informasi dan symbol-simbol umum yang tersirat dalam data. Tujuan yang diharapkan adalah memberikan pemahaman umum tentang data dan makna data dalam bentuk teks atau gambar.

c. Mengelompokkan Berdasarkan Kategori, Tema dan Pola Jawaban

Tujuan dari pengelompokan data ini adalah mengumpulkan data yang serupa berdasarkan kerangka analisis yang sudah disusun. Sehingga data yang terkumpul dapat dianalisis oleh peneliti dan

dipahami secara menyeluruh dan menemukan tema penting serta kata kunci dalam penelitian.

1. Penyajian Data (Data Display)

Dalam penyajian data, menyarankan agar data ditampilkan baik dalam bentuk uraian (naratif), table, chart, networt dan format gambar lainnya. Hal ini berfungsi untuk memberikan kemudahan dalam membaca dan menarik kesimpulan. Dalam penelitian ini peneliti menyajikan data dalam bentuk uraian (naratif) mengenai esensi dari fenomena yang diteliti. (Milesdan Huberman 1999 dalam Sugiyono 2016).

2. Pemeriksaan data (Data Collation)

Dimana dalam pemeriksaan data ini menggunakan metode triangulasi, dimana metode triangulasi merupakan salah satu metode yang paling umum dipakai dalam uji validitas penelitian kualitatif, metode triangulasi didasarkan pada filsafat fenomenologi.

Fenomenologi merupakan aliran filsafat yang mengatakan bahwa kebenaran bukan terletak pada peneliti, melainkan realitas objek itu sendiri. Triangulasi adalah proses untuk mendapatkan data valid melalui penggunaan variasi instrument. Menurut moleong (1989).³⁶Data dapat dibedakan menjadi empat macam teknik diantaranya adalah :

³⁶ Moleong. L.J. 1989. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya
Moleong. L.J. (1989). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya

a. Triangulasi data atau sumber data Triangulasi digunakan untuk membandingkan dan mereview kembali derajat kepercayaan data yang didapatkan pada saat penelitian dengan membandingkan dengan beberapa data sebelumnya dari berbagai macam sumber. Metode ini dapat dilihat dengan waktu dan alat yang berbeda untuk melihat kemaknaan suatu penelitian. Cara yang dapat dilakukan adalah:

- 1) Membuat perbandingan data.
- 2) Membandingkan pernyataan pribadi dan diluar pribadi.
- 3) Membuat perbandingan pernyataan orang dengan ketetapan yang berlaku sepanjang waktu.
- 4) Membuat perbandingan antara kenyataan dan perspektif berbagai lapisan dalam masyarakat.
- 5) Membuat perbandingan antara dokumen dengan data hasil wawancara.

b. Triangulasi Metode

Pada teknik ini, digunakan macam-macam metode pengumpulan data dalam mengenali data yang sama. Ada dua strategi yang diterapkan, yakni:

- 1) Memeriksa data berdasarkan kepercayaan hasil penelitian dengan teknik pengumpulan data yang dilakukan.
- 2) Memeriksa data berdasarkan beberapa tempat pengambilan data yang sejenis.

c. Triangulasi Peneliti

Triangulasi ini akan menggambarkan tentang data penelitian yang menggunakan pendekatan yang serupa akan mendapatkan hasil yang serupa juga.

d. Sebuah perspektif teori nantinya akan didukung banyak teori sehingga kajian penelitian akan lebih beragam dan bermakna

3. Penarikan Kesimpulan (Conclusions)

Tahapan akhir pada penelitian adalah kualitatif ini adalah membuat kesimpulan dan kebenaran data terkait data yang didapatkan. Peneliti dapat meminta informan untuk membaca kembali datanya untuk keperluan verifikasi agar tidak terjadi kesalahpahaman peneliti dengan informan. Sehingga segala bentuk informasi dan hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan karena sesuai dengan kondisi yang diharapkan oleh peneliti dan informan.³⁷

³⁷*Ibid*