

## **BAB III**

### **TINJAUAN TEORI**

#### **A. Pemerintahan Daerah Otonomi**

Daerah otonom disebut daerah, 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. Sesuai dengan Peraturan Undang-undang, yakni Undang-undang nomor 32 Tahun 2004. Sementara itu Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, daerah yang bersifat otonom atau daerah otonom meliputi daerah pada pasal 2, yaitu:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten Dan Kota,
2. Daerah Kabupaten/Kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi at Kelurahan dan/atau Desa<sup>1</sup>

Di dalam suatu negara yang memiliki kekuasaan otonom, atau kebebasan dari pemerintah di luar daerah tersebut, biasanya diberi sistem ini karena keadaan geografisnya yang unik atau penduduknya merupakan minoritas Negara tersebut,

---

<sup>1</sup>Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

sehingga diperlukan hukum-hukum yang khusus yang hanya cocok diterapkan untuk daerah tersebut. Di Indonesia tidak dikenal lagi perbedaan antara pengertian sejak dilaksanakannya otonomi daerah. Ini berarti setiap daerah di Indonesia memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, dimana hak dan kewenangan tersebut diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Republik adalah sebuah Negara dimana tempat pemerintahan akhirnya bercabang dari rakyat, bukan dari prinsip keturunan dan dipimpin atau dikepalai oleh seorang Presiden. Negara Kesatuan Republik Indonesia memilih cara desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya bukan sentralisasi. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang sebenarnya juga dapat diartikan sebagai pengalihan tanggung jawab kewenangan dan sumber-sumber daya dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah.<sup>2</sup>

Sehubungan dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang nomor 22 Tahun 1999, dan telah diganti menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka pemerintahan daerah diberi kesempatan untuk mengelola sumber daya yang tersedia termasuk pengelolaan pendapatan daerah.

---

<sup>2</sup>Prof.Drs.HAW.Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*,(Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada,2011),h.76.

Istilah otonomi mempunyai kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pertanggung jawaban itu sendiri ada dua unsur yaitu:

1. Pemberian tugas dalam arti melaksanakannya,
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkandan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Dengan demikian, pemberian otonomi mempunyai sifat mendorong atau memberi stimulasi untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri yang dapat membangkitkan otoaktivitas dan mempertinggi rasa harga diri dalam arti yang sebaik-baiknya.<sup>3</sup>

Pada umumnya hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah berdasarkan atas tiga asas yaitu: Asas Desentralisasi, Asas Dekonsentrasi dan Pembantuan. Dalam asas Desentralisasi ada penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintahan daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut policy, perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya.<sup>4</sup>

Pada asas dekonsentrasi yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti policy, perencanaan dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat,

---

<sup>3</sup>Wolfhoff, dikutip dari Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi daerah*, binacipta, 1985, h.24

<sup>4</sup>Moh. Mahmud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h.95

sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakannya. Asas Pembantuan berarti keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu, dalam arti bahwa organisasi pemerintah setempat (daerah) memperoleh tugas dan kewenangan untuk membantu melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat.<sup>5</sup>

Didalam kebijaksanaan pemerintah (Public Policy) yang secara pokok menetapkan garis-garis umum dalam rangka bisa dilepaskan persoalan-persoalan masyarakat tidak bisa dilepaskan dari lembaga-lembaga pemerintah. Dengan kata lain, jika suatu kebijaksanaan telah diputuskan maka dibutuhkan sistem untuk melaksanakan kebijaksanaan tersebut. Walaupun di dalam banyak hal publik policy dibuat dalam arena politik tetapi hampir semua perencanaan dan pelaksanaannya dalam arena birokrasi. Oleh karena posisinya yang strategis, mempunyai keahlian yang profesional dalam fungsinya dan mekanisme antara perencanaan dan pelaksanaan policy erat sekali, maka peranan birokrasi dalam public policy sangat menentukan.<sup>6</sup>

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

---

<sup>5</sup>P.Rosodjatmiko, *Pemerintahan Di Daerah Dan Pelaksanaannya*, kumpulan karangan Dr. Ateng Syafrudin S.H, (Bandung: Tarsito, 1982) h.22-23.

<sup>6</sup>Miftah Toha, *Dimensi-dimensi Prima ilmu Administrasi Negara*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002) h.68.

Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas medebewind atau asas pembantuan. Proses dari sentralisasi ke desentralisasi ini pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administratif, tetapi juga bidang politik dan sosial budaya. Dengan demikian, dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif lembaga pemerintahan daerah saja, akan tetapi berlaku juga pada masyarakat (publik), badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang.<sup>7</sup>

Berkaitan dengan hal itu, dalam TAP MPR No.XV Tahun 1998, ditegaskan bahwa perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemetaan dan keadilan serta potensi dan keanegaraman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>8</sup>

Dampak positif otonomi daerah ialah akan mendapatkan kesempatan untuk menampilkan identitas lokal yang ada di masyarakatnya, sehingga infrastruktur pembangunan pemerintah akan menjadi potensi yang dapat membantu masyarakatnya.

Bahkan di dalam Undang-undang telah tegas dinyatakan, sebuah produk hukum selain berlakunya setelah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, kemudian

---

<sup>7</sup>Prof.Drs.HAW.Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*,(Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada,2011),h.77.

<sup>8</sup>ibid,

di undangkan dalam Lembaran Negara dan Penjelasannya sudah dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara, maka semua orang dianggap sudah mengetahuinya dan isi peraturan itu sudah mengikat umum (*fictie Hukum*).

## **B. Pelaksanaan Peraturan Daerah**

Dalam pelaksanaan, otonomi daerah terlalu menekankan pada perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga membebani masyarakat dengan berbagai pajak. Otonomi daerah bukan hanya membebani rakyat, melainkan bagaimana memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Sehubungan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut, maka salah satu bentuknya adalah pengelolaan Pasar Mandau Duri. Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk menghimpun dana tersebut, sebagai sumber dari pembiayaan pembangunan daerah.

Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 1997 tentang Ketertiban Umum Merupakan suatu produk kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintahan Daerah dalam upaya menciptakan ketertiban umum, sehingga untuk menciptakan ketertiban umum berdasarkan peraturan daerah tersebut maka kerangka pemikiran yang akan digunakan adalah teori kebijakan dan implementasi kebijakan.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak,

umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama orang banyak. Pada tahap pelaksanaan kebijakan publik menunjuk pada keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum (opini Publik). Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan tersebut efektif, maka diperlukan sejumlah hal yaitu;

1. Adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan,
2. Kebijakan ini juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya,
3. Diperlukan adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak.<sup>9</sup>

Kebijakan publik menurut Dye adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Konsep kebijakan publik mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta dan organisasi publik menyangkut pilihan pemerintah. Laswell dan Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat.<sup>10</sup>

Pada prinsipnya pihak-pihak yang membuat kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya, sehingga untuk mencapai tujuan tersebut maka

---

<sup>9</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/kebijakan\\_publik](http://id.wikipedia.org/wiki/kebijakan_publik). 29 Desember 2014

<sup>10</sup> Subarsono, AG, *Analisa Kebijakan Publik, konsep, Teori dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), h.2.

dicapai melalui usaha bersama, dan untuk itu perlu ditentukan rencana-rencana yang mengikat yang dituang dalam kebijaksanaan oleh pihak yang berwenang dalam hal ini pemerintah.

Kebijakan dalam bentuk Undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara alain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain.<sup>11</sup>

Menurut Friedrich, kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.<sup>12</sup>

Kebijakan publik menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup juga aspek anggaran dan struktur pelaksana. Siklus kebijakan publik sendiri bisa dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijaksanaan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan. Lebih jauh, implementasi kebijaksanaan dapat dimaknai melalui tahap pembuatan

---

<sup>11</sup>Dwijowijoyo, Riant Nugroho, Kebijakan Publik, Formulasi, implementasi dan evaluasi, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2004), h.159.

<sup>12</sup>Wahab, Solichin Abdul, Analisis Kebijaksanaan: Dari formulasi Ke implementasi Kebijaksanaan Negara, (Jakarta: Bumi Aksara, 2005) h.3.



kebijaksanaan antara pembentukan kebijaksanaan dan konsekuensinya kebijaksanaan masyarakat yang dipengaruhinya.

Pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan itu sendiri. Kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplentasikan.

Kegagalan kebijakan dapat disebabkan oleh beberapa faktor yaitu seperti:

1. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*)
2. Kebijakannya sendiri yang jelek (*bad policy*)
3. Bernasib jelek (*bad luck*)

Menurut marse ada beberapa faktor yang dapat menimbulkan kegagalan dalam pelaksanaan suatu kebijakan yaitu:

1. Isi kebijakan. Kebijakan dikatakan gagal karena masih samarnya isi dan tujuan kebijakan, tidak memiliki ketepatan dan ketidaktegasan dalam kebijakan itu sendiri.
2. Informasi. Terjadinya kekurangan informasi, maka dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat, baik terhadap objek kebijakan ataupun kepada pelaksana dari isi kebijakan yang akan dilaksanakan dan hasil-hasil dari kebijakan itu.

3. Dukungan. Didalam kebijakan akan sangat sulit didalam pelaksanaannya jika tidak ada dukungan dan partisipasi dari semua pihak yang terlibat dalam kebijakan itu.
4. Pembagian potensi. Dalam pembagian potensi antara para actor pelaksana dengan organisasi pelaksana yang berkaitan dengan tugas dan wewenang.<sup>13</sup>

Berdasarkan rumusan mengenai pengertian tentang ketertiban umum dapat dipahami bahwa makna ketertiban umum yang menjadi bagian dari peraturan daerah ini mengandung pengertian tercapainya suatu keadaan yang memungkinkan kelangsungannya kegiatan secara tertib, teratur, tentram dan nyaman.

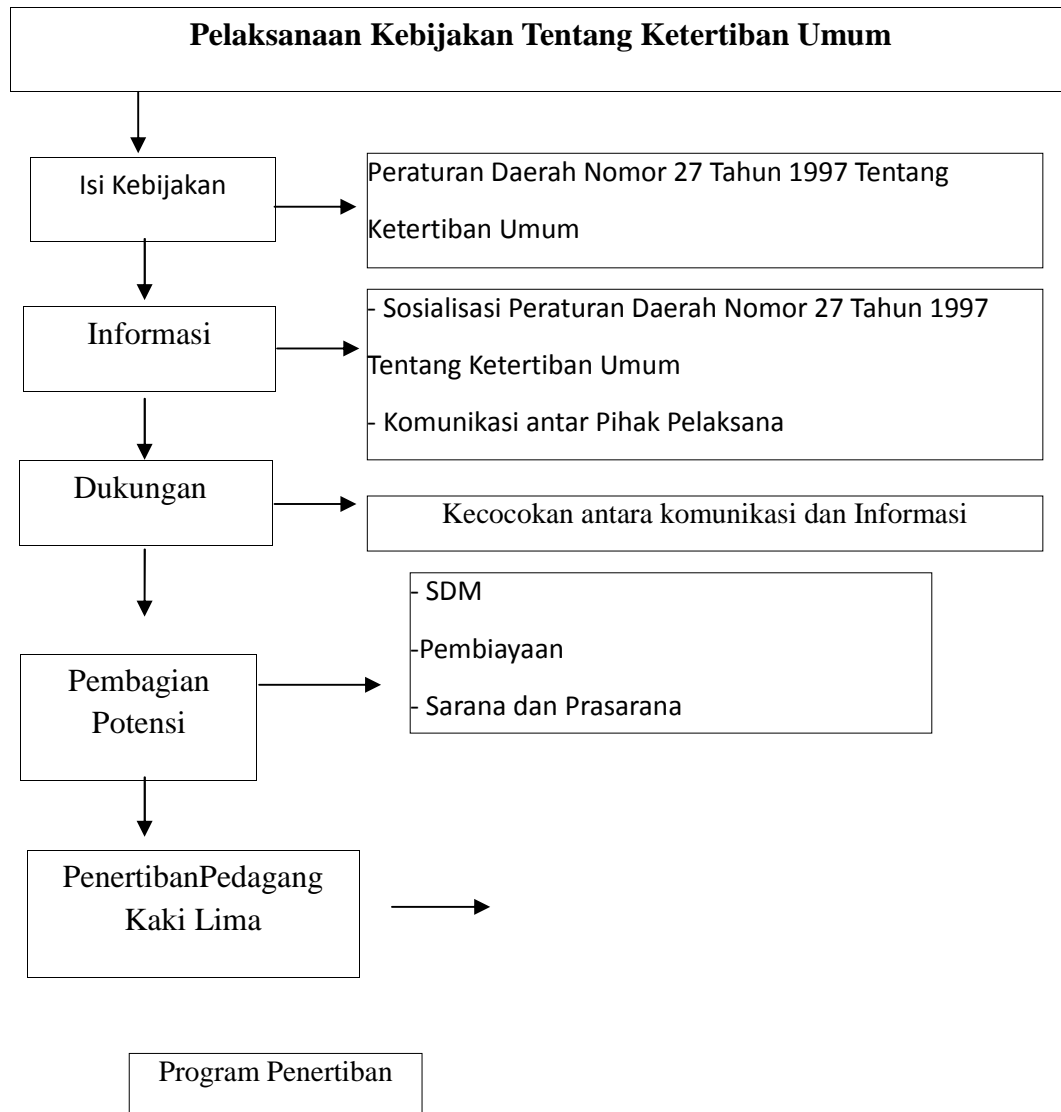
Untuk itu, kerangka dalam penelitian ini sesuai dengan Pelaksanaan kebijakan ketertiban umum dapat digambarkan sebagai berikut:

---

<sup>13</sup>Subarsono, AG, Analisa Kebijakan Publik, konsep, Teori dan Aplikasi, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), h.38-39.

### Bagan III.1

#### Kerangka Pelaksanaan Kebijakan Tentang Ketertiban Umum



#### C. Pengertian Pedagang Kaki Lima

Dalam Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 1997 Tentang Ketertiban umum, tujuan dari penciptaan ketertiban umum adalah untuk melindungi warga kota, maupun prasarana dan sarana kota yang berupa jalan-jalan, jalur hijau, taman-taman, lingkungan pasar, lingkungan pemukiman serta perlengkapan kota lainnya.

Secara umum, Pedagang Kaki Lima merupakan orang yang melakukan kegiatan usaha berdagang dengan maksud memperoleh penghasilan yang sah, dan dilakukan secara tidak tetap dengan kemampuan yang terbatas, berlokasi ditempat yang tidak tetap pula. Meskipun dengan pengertian beragam, istilah pedagang Kaki Lima tetap saja identik dengan pedagang yang membuka kiosnya dipinggir-pinggir jalan. Itu sebabnya, penataan bukan dimaksudkan sebagai upaya menghapus keberadaan Pedagang Kaki Lima, tetapi penataan adalah penertiban dan pemberdayaan.

Menurut Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 23/MPP/Kep/1/1998 Tentang Lembaga-lembaga Usaha Perdagangan terdapat pada pasal 1 yaitu:

1. Pedagang adalah seseorang atau badan yang melakukan kegiatan perniagaan/perdagangan secara terus menerus dengan tujuan memperoleh laba.

2. Pedagang Kaki Lima adalah perorangan yang melakukan penjualan barang-barang dengan menggunakan bagian jalan/trotoar dan tempat-tempat untuk kepentingan umum secara tempat lain yang bukan miliknya.<sup>14</sup>

Secara umum, ciri-ciri Pedagang Kaki Lima adalah

1. Tidak memiliki mobilitas yang tinggi
2. Modal yang terbatas
3. Tidak menetap disuatu tempat secara terus menerus
4. Barang dan gerobak bersih dan rapi setelah berjualan bahkan banyak barang dagangannya dibawa pulang atau ditempatkan pada suatu tempat yang tersembunyi dari keramaian
5. Barang-barangnya memiliki stok yang sangat terbatas
6. Tidak memiliki tempat berjualan yang tetap.<sup>15</sup>

Peraturan Daerah kabupaten Bengkalis telah menerapkan fungsi pembinaan ketertiban umum yang dilimpahkan pada masing-masing kecamatan yang kemudian di distribusikan kepada seluruh struktur pemerintahan di bawah kecamatan. Bentuk dari pembinaan ini adalah sosialisasi terhadap Peraturan Daerah nomor 27 Tahun 1997 Tentang Ketertiban Umum, maka dengan mengarahakan dan membina Pedagang Kaki Lima menjadi pedagang tetap pada tempat yang telah disediakan.

---

<sup>14</sup>Keputusan Menteri Perlindungan Dan Perdagangan Nomor 23/MPP/KEP/I/1998 Tentang Lembaga-lembaga Usaha Perdagangan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesia.

<sup>15</sup><http://id.wikipedia.org/wiki/pedagangkakilima>.30Desember 2014

Sosialisasi adalah proses belajar yang dilakukan oleh orang atau kelompok orang untuk berbuat atau bertingkah laku berdasarkan patokan yang terdapat dan diakui dalam masyarakat. Kebijakan penataan dan pembinaan pedagang kaki lima adalah memberikan sosialisasi terhadap peraturan daerah yang berlaku, agar pemahaman pedagang kaki lima terhadap peraturan daerah dapat dijalankan sebagaimana mestinya. Dalam proses sosialisasi individu mempelajari kebiasaan, sikap, ide-ide nilai dan tingkah laku dan ukuran kepatuhan tingkah laku di dalam masyarakat.<sup>16</sup>

Koordinasi yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah Kecamatan Mandau perlu melaksanakan pengawasan terhadap ketertiban umum, dengan melihat atau memantau pelaksanaan kebijakan, penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dilapangan dan dampak dari diberlakukannya kebijakan tersebut. Hakikat pengawasan adalah pencegahan sedini mungkin terjadinya penyimpangan,pemborosan,hambatan, kesalahan, kegagalan pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas organisasi. Sedangkan sasaran pengawasan adalah mewujudkan peningkatan efisiensi dan efektifitas disiplin kerja, rasionalitas dan ketertiban dalam pencapaian tujuan serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi.

Selanjutnya upaya penindakan dilakukan terhadap pelanggaran yang mengenai peraturan daerah ketertiban umum, maka proses penindakan dimulai dari penyidikan terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan hingga pelaku

---

<sup>16</sup>Abdulsyani,Sosiologi,Sitematika,Teori Dan Terapan,(Jakarta:Bumi Aksara,2002),h.57.

pelanggaran dinyatakan bersalah melakukan pelanggaran atau tidak terbukti melakukan tindak pidana sesuai dengan peraturan yang berlaku.