

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum menganut prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya guna mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Pelaksanaan otonomi daerah bertujuan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan efektivitas pemerintahan, serta mewujudkan ketertiban, keamanan, dan kesejahteraan masyarakat di daerah.²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan ketenteraman dan ketertiban umum termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dan berkaitan dengan pelayanan dasar.³ Ketentuan ini menjadi landasan konstitusional bagi pemerintah daerah untuk melakukan tindakan pemerintahan, termasuk membentuk peraturan daerah sebagai instrumen hukum dalam mengatur kehidupan masyarakat di daerah.⁴ Dengan demikian, pemerintah

¹ Fatma Afifah Fikri Hadi, Farina Gandryani, "Konsep Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014," *Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra* 3, no. 2 (2025): 83–98.

² Hasanul Mulkan and Serlika Aprita, "Hukum Otonomi Daerah" (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2023), 250.

³ Elisabeth Lenny Marit, "Pengantar Otonomi Daerah Dan Desa" (Yayasan kita menulis, 2021), 154.

⁴ Abdi Syahputra Ritonga, Farhan Azhari Harahap, and M. Rabitha Lufthansa, "Produk Hukum Pemerintah Daerah," *Eksekusi : Jurnal Ilmu Hukum Administrasi Negara* 3, no. 1 (2024): 123–33.

daerah memiliki legitimasi yuridis untuk melakukan pengaturan, pembatasan, serta pengawasan terhadap pemanfaatan ruang terbuka demi tegaknya ketertiban umum di daerah.⁵

Kewenangan pemerintah daerah dalam menjaga ketertiban umum tidak dapat dipisahkan dari aspek penataan ruang. Hal ini dikarenakan setiap aktivitas masyarakat, baik formal maupun informal, senantiasa bersentuhan dengan penggunaan ruang publik. Secara yuridis, pengaturan ruang berfungsi sebagai instrumen pengendali agar pemanfaatan wilayah di daerah tidak berbenturan dengan kepentingan umum. Oleh karena itu, guna menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan ketertiban di wilayah perkotaan, pemerintah daerah wajib menetapkan skema tata ruang yang komprehensif sebagai acuan legal dalam mengatur lokasi dan batas-batas aktivitas warganya.⁶

Dalam penyelenggaraan pengendalian pemanfaatan ruang, Kota Tanjungpinang telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2024 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tanjungpinang Tahun 2024–2044 sebagai instrumen hukum yang bersifat umum dalam menetapkan arah pemanfaatan ruang secara menyeluruh, termasuk penetapan kawasan fungsional perkotaan, kawasan budidaya, dan pusat-pusat pelayanan yang menjadi dasar bagi seluruh penyelenggaraan penataan ruang di Kota Tanjungpinang. Sebelum berlakunya Peraturan Daerah tentang RTRW tersebut⁷, penataan ruang secara teknis dijabarkan

⁵ Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ Nyayu Tiara Masayu, “Implikasi Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Melaksanakan Penataan Ruang Nasional Dan Penyelenggaraan Penataan Ruang,” *Jatiswara* 36, no. 3 (2021): 238–49.

⁷ Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 11 Tahun 2024 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tanjungpinang Tahun 2024-2044.

melalui Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 3 Tahun 2018 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kecamatan Tanjungpinang Kota, Tanjungpinang Barat, Tanjungpinang Timur, dan Bukit Bestari Tahun 2018–2038, yang secara teknis menetapkan zonasi pemanfaatan ruang hingga tingkat kecamatan, termasuk ketentuan bahwa trotoar, bahu jalan, dan jalur hijau di kawasan Ruang Terbuka Taman Batu 10, Kecamatan Tanjungpinang Timur harus steril dari aktivitas tertentu guna menjaga fungsi estetika, kelancaran lalu lintas, serta kenyamanan fasilitas publik.⁸

Namun, sinkronisasi aturan hukum tata ruang ini seringkali berbenturan dengan realitas aktivitas ekonomi sektor informal. Secara nasional, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, yang mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk melakukan penataan pedagang kaki lima secara terpadu tanpa menghilangkan kesempatan kerja, namun dengan tetap mengacu pada ketentuan hukum tata ruang yang berlaku. Peraturan Presiden ini menegaskan bahwa penataan pedagang kaki lima bukan semata-mata tindakan penertiban, melainkan juga upaya pemberdayaan yang dilakukan secara terkoordinasi antara instansi pemerintah terkait.⁹

Guna mengoperasionalkan amanat tersebut di tingkat daerah, Pemerintah Kota Tanjungpinang sebagai daerah otonom di Provinsi Kepulauan Riau telah menetapkan Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 7 Tahun 2018 tentang

⁸ Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 3 Tahun 2018 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Tanjungpinang Tahun 2018-2038.

⁹ Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Ketertiban Umum sebagai perubahan atas Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 5 Tahun 2015. Peraturan daerah ini mengatur berbagai aspek ketertiban umum, salah satu aspek krusial dalam peraturan daerah ini adalah penataan pedagang kaki lima, yang secara normatif dalam Pasal 6 Huruf H diatur bahwa pedagang kaki lima dilarang melakukan kegiatan usaha di fasilitas umum, seperti trotoar, badan jalan, dan jalur hijau, kecuali mendapatkan izin dari pemerintah daerah.¹⁰

Penting untuk dipahami dalam perspektif hukum bahwa terdapat perbedaan karakteristik yuridis yang mendasar antara pedagang kaki lima dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) pada umumnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008, UMKM diklasifikasikan secara formal berdasarkan kriteria aset dan omzet serta umumnya memiliki tempat usaha yang tetap dan legal. Adapun pedagang kaki lima yang memiliki karakteristik khusus berupa penggunaan prasarana kota, bergerak atau tidak menetap, dan menggunakan ruang publik yang secara normatif bukan peruntukannya untuk tempat usaha. Oleh karena itu, penataan pedagang kaki lima bukan sekadar persoalan ekonomi semata, melainkan merupakan persoalan kewibawaan hukum pemerintah daerah dalam menegakkan aturan hukum tata ruang demi kepentingan umum yang lebih luas.

Meskipun instrumen hukum telah tersedia secara berlapis, mulai dari Peraturan daerah tentang RTRW, Peraturan Daerah tentang RDTR, hingga aturan tentang ketertiban umum, implementasinya di lapangan masih menghadapi kendala

¹⁰ Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Ketertiban Umum

serius. Di kawasan Taman Batu 10, Kecamatan Tanjungpinang Timur, terdapat dinamika di mana ruang terbuka berupa trotoar, bahu jalan, yang secara yuridis diperuntukkan bagi fasilitas umum justru digunakan sebagai lokasi aktivitas ekonomi oleh pedagang kaki lima. Keberadaan pedagang kaki lima di lokasi tersebut pada dasarnya merupakan persoalan kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan penertiban melalui Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagaimana diatur dalam Pasal 255 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dipertegas tata kerjanya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Adapun pelaksanaan penertiban di lapangan telah mengacu pada ketentuan teknis sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2023 tentang Standar Operasional Prosedur dan Kode Etik Polisi Pamong Praja.¹¹ Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.¹²

Secara normatif (*das sollen*), Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 7 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Ketertiban Umum telah mengatur secara tegas mengenai larangan berjualan di ruang terbuka tertentu, kewajiban menjaga ketertiban dan kebersihan, serta sanksi administratif dan sanksi pidana bagi setiap pelanggaran guna menciptakan kepastian hukum. Namun secara empiris (*das sein*), pelanggaran

¹¹ Inda Tarry Mokat, "Tinjauan Yuridis Tentang Satuan Polisi Pamong," *Lex Privatum Jurnal Fakultas Hukum Unsrat* 15, no. 4 (2025).

¹² Dedy Suhendi, "Satuan Polisi Pamong Praja Sebagai Organisasi Perangkat Daerah Yang Menjaga Wibawa Pemerintah Dengan Menegakan Peraturan Daerah," *Jurnal Tatapamong*, 2021, 157–75.

terhadap ketentuan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 masih terjadi secara berulang. Fenomena nyata terlihat di sekitar Jalan Terminal Sei Carang dan Jalan kawasan Ruang Terbuka khususnya Taman Batu 10. Berdasarkan rencana penataan ruang publik daerah, kawasan tersebut diperuntukkan bagi kenyamanan masyarakat dan ketertiban umum. Namun pada realitasnya, terjadi penyimpangan pemanfaatan ruang publik di mana trotoar dan bahu jalan di kawasan tersebut justru dialihfungsikan oleh lapak-lapak pedagang kaki lima. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara norma hukum penataan ruang dengan efektivitas penegakan aturan ketertiban umum di lapangan. Hal ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara norma hukum penataan ruang dengan efektivitas penegakan ketertiban umum di lapangan

Gambar 1.1 Peta Zonasi RTH/Jalur Hijau Kawasan Taman Batu 10.



Sumber: Dinas PUPR Kota Tanjungpinang, 2026

Untuk menganalisis permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan Teori Otonomi Daerah guna mengkaji kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum berdasarkan prinsip

desentralisasi. Selain itu, untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi penegakan Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 7 Tahun 2018, digunakan Teori Efektivitas Hukum dari Soerjono Soekanto.¹³ Menurut Soerjono Soekanto dalam bukunya "Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum", analisis akan difokuskan pada lima faktor: substansi hukum, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana, faktor masyarakat, dan budaya hukum.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat potensi kesenjangan antara norma hukum dengan praktik implementasinya, yaitu belum optimalnya efektivitas penegakan hukum dalam menjaga ketenteraman dan ketertiban umum di Kota Tanjungpinang, khususnya terkait dengan penataan pedagang kaki lima di ruang terbuka kawasan Taman Batu 10 tersebut menjadi dasar yuridis penting dilakukannya penelitian ini guna menganalisis pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam penegakan peraturan daerah serta faktor-faktor yang memengaruhi efektivitasnya, dengan mengangkat judul "Implementasi Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 7 Tahun 2018: Studi Kasus Pedagang Kaki Lima Di Ruang Terbuka Kota Tanjungpinang"

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis mengenai implementasi otonomi daerah serta pelaksanaan kewenangan daerah. Selain itu, diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam meningkatkan efektivitas implementasi peraturan

¹³ Muhammad Miftahul Huda, Suwandi Suwandi, and Aunur Rofiq, "Implementasi Tanggung Jawab Negara Terhadap Pelanggaran HAM Berat Paniai Perspektif Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto," *Jurnal Hak Azazi Manusia* 11, no. 1 (2022): 115–34.

daerah mengenai ketertiban umum, khususnya dalam penataan pedagang kaki lima di ruang terbuka.

1.2. Rumusan Masalah

Rumusan permasalahan pada penelitian kali ini akan penulis ungkapkan dalam bentuk pertanyaan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam melakukan penataan pedagang kaki lima berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum?
2. Apa saja faktor penghambat efektivitas penegakan Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 7 Tahun 2018 dalam penataan pedagang kaki lima ditinjau dari Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan permasalahan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kewenangan Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam melakukan penataan pedagang kaki lima berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor penghambat penegakan Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 7 Tahun 2018

terhadap penataan pedagang kaki lima ditinjau dari Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto.

1.4. Manfaat Penelitian

Secara umum terbagi menjadi dua, yakni manfaat teoritis yaitu manfaat yang digunakan untuk memperluas ilmu pengetahuan secara umum. Sedangkan manfaat praktis yaitu manfaat yang dapat dipetik langsung manfaatnya baik bagi penulis maupun pembaca.¹⁴

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam lingkup hukum tata negara dan hukum pemerintahan daerah. Penelitian ini memperkaya kajian mengenai implementasi kewenangan atributif pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah, serta menganalisis bagaimana prinsip desentralisasi diwujudkan melalui penegakan peraturan daerah, menghubungkan antara aspek ketertiban umum dengan hukum penataan ruang. Selain itu, penelitian ini bertujuan memperdalam kajian hukum mengenai efektivitas penegakan hukum melalui Teori Soerjono Soekanto, dengan membedah interaksi antara substansi hukum, aparat, sarana-prasarana, masyarakat, dan budaya hukum dalam dinamika perkotaan

¹⁴ Hehanussa J.A Deassy et al., "Metode Penelitian Hukum," Widina Bhakti persada Bandung 3, no. 2 (2023): 65.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan strategis bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam merumuskan serta mengevaluasi kebijakan daerah agar lebih selaras dengan prinsip otonomi daerah, khususnya dalam menjamin kepastian hukum antara kebijakan ketertiban umum dengan instrumen penataan ruang. Bagi aparat penegak peraturan daerah, penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi bagi Satuan Polisi Pamong Praja dalam mengoptimalkan strategi penegakan hukum yang tidak hanya bersifat represif, namun juga preventif dan koordinatif dengan instansi terkait seperti Dinas Tenaga Kerja Koperasi dan Usaha Mikro sesuai amanat Perpres Nomor 125 Tahun 2012. Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif bagi para pedagang kaki lima serta masyarakat luas mengenai urgensi kepatuhan hukum terhadap regulasi daerah, guna mewujudkan keseimbangan antara pemanfaatan ruang ekonomi dengan ketenteraman serta ketertiban umum di Kota Tanjungpinang.