

PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA OLEH KEWENANGAN PEMKO BATAM

Rufinus Hotmaulana Hutauruk*, Jepri Medi**
Fakultas Hukum, Universitas Internasional Batam, Batam

Abstract

The purpose of this research was to determine the authority of Batam City government in policing street vendors which stand on the land rights of exploitation of Batam Concession Entity. It is also to determine what factors impede the Batam City Government in policing street vendors which stand on the land rights of exploitation of Batam Concession Entity. The results of this research concludes that the Batam City Government has a mandatory authority in policing street vendors which stand on the land rights of the land management exploitation Batam. The factors impede the Batam City Government in policing street vendors arise from the duality of authority on the tenure rights to land. The solutions suggested is that the Batam Government City should take action to streamline the implementation eventually make an act of synergy between the parties government took office with government officials.

Keywords : *Street Vendors, Authority, Batam City Government*

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kewenangan Pemko Batam dalam penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan hak pengelolaan BP Batam, untuk mengetahui Faktor-faktor apa yang menjadi Hambatan Bagi Pemko Batam dalam penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan hak pengelolaan Lahan Badan Pengusahaan Batam Batam dan untuk mengetahui solusi apa yang dapat dilakukan Pemerintah Kota Batam dalam Penertiban Pedagang Kaki Lima yang Berdiri di Atas Lahan Hak Pengelolaan Lahan Badan Pengusahaan Batam. Hasil dari penelitian ini adalah Kewenangan Pemko Batam dalam Penertiban Pedagang Kaki Lima di Atas Lahan Hak Pengelolaan Badan Pengusahaan Batam menjadi kewenangan wajib yang harus dilakukan.

Kata Kunci : **Pedagang Kaki Lima, Kewenangan, Pemerintah Kota Batam**

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia diwarnai dengan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan

* Alamat korespondensi : rufinushotmaulana@yahoo.com

** Alamat korespondensi : asus.lolipop88@gmail.com

desentralisasi.¹ Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah.

Kewenangan pemerintah pusat berkenaan tentang kebijakan membuat Undang-Undang yang akan diberlakukan untuk seluruh wilayah yang termasuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sedangkan pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk membuat kebijakan dan peraturan Perundang-undangan yang akan diberlakukan di daerah di mana pemerintah daerah itu berada. Pemerintah Daerah (Pemda) meliputi pemerintah Propinsi (Gubernur), Pemerintah Daerah Kabupaten/Kotamadya (Bupati/Walikota) dan jajaran pemerintah yang berada di bawah Pemerintahan Pusat. Apalagi ketika suatu daerah mendapatkan keistimewaan untuk mengurus rumah tangga daerah sendiri yang dikenal dengan otonomi daerah, kebijakan serta kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan semakin banyak. Hal ini terjadi karena dengan adanya hak otonomi khusus pada suatu daerah, maka sebagian kewenangan pemerintah pusat akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah dalam pelaksanaannya.²

Terjadinya pelimpahan kewenangan ini terjadi berkenaan dengan manajemen pengelolaan suatu pemerintahan baik pemerintah Pusat, maupun Pemda, keduanya merupakan masalah kebijakan publik. Di mana dalam hal ini terjadinya pembagian serta pelimpahan wewenang dari wewenang³ pemerintah pusat menjadi wewenang Pemda. Serta ada beberapa kewenangan, di mana kewenangan itu dikelola secara bersamaan oleh pemerintah pusat dan Pemerintah daerah.

Adanya hak otonomi (hak istimewa) yang diperoleh oleh Pemerintah Kota Batam, sehingga beberapa urusan pemerintah pusat sudah didelegasikan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dengan adanya otonomi daerah, maka urusan pemerintahan daerah kota Batam khususnya, dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan Wajib Pemko Batam adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara. Sedangkan Urusan Pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah.

Kewenangan Pemerintahan Daerah yang menjadi urusan wajib meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman

¹Inu Kencana, *Ilmu Negara Kajian Ilmiah dan Keagamaan*, (Bandung: Reka Cipta, 2013), h. 125

²Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *Tentang Otonomi Daerah*, Pasal 1 ayat 7

³Wewenang atau kewenangan merupakan kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik. Lihat Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Koprupsi*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 6-7

masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial, pelayanan bidang ketenagakerjaan, fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan, pelayanan kependudukan dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelaksanaan administrasi penanaman modal dan penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.⁴

Kebijakan dan pembangunan merupakan dua konsep yang saling terkait, serta keduanya memiliki hubungan dengan pelaksanaan kewenangan yang dijalankan oleh pimpinan pemerintahan. Pembangunan adalah konteks di mana kebijakan beroperasi. Sementara itu, kebijakan menunjukkan pada rangka kerja pembangunan, memberikan pedoman bagi pengimplementasian tujuan-tujuan pembangunan ke dalam beragam produk dan proyek.⁵

Berkenaan dengan hal demikian, maka proses pembangunan wilayah termasuk wilayah Pemko Batam dipengaruhi oleh kewenangan yang dijalankan. Dengan berlakunya Undang-Undang otonomi daerah di Kota Batam, serta adanya peranan pemerintah pusat, maka pelaksanaan lahan di Kota Batam dijalankan oleh dua kewenangan ini. Di samping lahan wewenang Pemko Batam, juga terdapatnya wewenang pemerintah Pusat.

Berdasarkan Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 dinyatakan bahwa hak pengelolaan lahan dapat diberikan kepada badan-badan hukum. Adapun Badan hukum yang dimaksud diantaranya Instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), PT Persero, Badan Otorita dan Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.

Berdasarkan Peraturan di atas diketahui bahwa hak pengelolaan dapat diberikan kepada badan hukum sudah ditentukan oleh Undang-Undang. Baik badan hukum instansi termasuk pemerintahan daerah, BUMN, BUMD, PT Persero, Badan Otorita dan badan hukum pemerintah lainnya. Khusus untuk wilayah Batam pengelolaan tanah (lahan) di Batam, di samping diatur oleh Undang-Undang Otonomi, juga diberlakukan Permen Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa pembinaan dalam penataan dan pemberdayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 meliputi: Pendataan; Perencanaan penyediaan ruang bagi kegiatan sektor informal; Fasilitasi akses permodalan; Penguatan kelembagaan; Pembinaan dan bimbingan teknis; Fasilitasi kerjasama antar daerah; dan Mengembangkan kemitraan dengan dunia usaha.

⁴Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah

⁵Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, (Bandung: CV Alfabeta, 2012), h. 1

Berbagai kebijakan telah dibuat oleh pemerintah Kota untuk mengatasi masalah PKL yang mendirikan kios-kios liar, namun terkadang penerapannya di lapangan tidak sesuai dengan yang diinginkan, karena pengelolaan lahan tersebut di bawah kewenangan Badan Pengusahaan Batam.

B. Perumusan Masalah

1. Kewenangan apa sajakah yang dilakukan Pemko Batam dalam penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan BP Batam?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi hambatan bagi Pemerintah Kota Batam dalam Penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan yang dikuasai BP Batam?
3. Solusi apa yang dapat dilakukan Pemerintah Kota Batam dalam penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan yang dikuasai BP Batam?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini tergolong penelitian *empiris/sosiologis* (hukum sosiologis).⁶ Dalam konsep penelitian ini secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang ada.⁷ Sifat penelitian yang dilakukan adalah bentuk penelitian deskriptif artinya Penulis bermaksud memberikan gambaran yang jelas secara sistematis, terhadap permasalahan yang berkenaan tentang analisis kewenangan Pemerintah Kota Batam terhadap penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan hak pengelolaan lahan Badan Pengusahaan Batam. Penelitian ini tergolong penelitian kualitatif, di mana sebagaimana pendapat Creswell,⁸ di mana dalam hal ini Penulis, menempatkan status Pemerintahan Kota Batam sebagai hasil rekonstruksi dinamis individu/ institusi yang terlibat dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggara Pemerintahan (*ontologis*). Adapun langkah-langkah penelitian ini meliputi Perumusan Masalah, Penyusunan kerangka teoritis dan konsepsional, Perumusan Hipotesa, Tipe perencanaan perencanaan penelitian atau rencana pemeriksaan, Tata cara menentukan ruang lingkup bahan pustaka dan/atau responden, Metode pengumpulan data meliputi alat-alat pengumpulan data, jangka waktu penelitian dan cara-cara yang ditempuh apabila menemui kesulitan dalam penelitian dan Pedoman kerja biasanya mencakup tugas dan dari personalia penelitian.⁹

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah gejala sosial masyarakat, dengan menjadikan objek di lapangan sebagai responden. Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis, maka data yang digunakan meliputi data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara dan

⁶Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, h. 105

⁷ZainuddinAli, 2006, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hl. 13.

⁸John W. Creswell, "*Reseach desegn Qualitative and Quantitative Approaches*," California, sage Publication, Inc, 1994, pp 4-8.

⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 2008), h. 64

observasi sedangkan data sekunder diperoleh dari bahan-bahan hukum primer dan sekunder.¹⁰

Data primer atau data tangan pertama merupakan data yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian dengan mengenakan alat pengukuran atau alat pengambilan data langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang dicari.¹¹ Data primer diperoleh dengan melakukan observasi dan wawancara. Sedangkan data sekunder, merupakan data yang diperoleh dari tangan kedua yang diperoleh dari pihak lain. Data sekunder berwujud data dokumentasi atau data laporan yang telah tersedia.¹²

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari Bahan Hukum Primer berupa bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*)¹³, (Perundang-undangan); Bahan Hukum Sekunder, merupakan semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi.¹⁴ Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan hukum yang memberikan informasi dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, meliputi Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), beberapa informasi yang diperoleh dari situs *online*, dan lain-lain.

Terdapat tiga teknik pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.¹⁵ Ketiga teknik atau alat penelitian tersebut dipergunakan secara bersama-sama dalam penelitian ini. Studi dokumen atau bahan pustaka sebagai data sekunder dan pengamatan (*observasi*) serta wawancara (*interview*) merupakan data primer yang diperoleh langsung dari lapangan. Data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan.¹⁶ Data sekunder mencakup dokumen-dokumen resmi (Perundang-undangan), buku-buku maupun hasil-hasil laporan penelitian yang berwujud laporan yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*).¹⁷

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Analisis data yang akan disajikan secara dilakukan dengan melakukan olahan data kualitatif, dengan melakukan "mengabstraksikan" informasi data yang dikumpulkan dan mencari suatu tipologi atau pola pola khas yang dapat dibangun dan diinformasikan/data tersebut. Adapun tahapan yang ditempuh dalam analisis data adalah sebagai berikut: mengumpulkan hasil data primer dan data sekunder, membandingkan antara data primer (hasil wawancara dan observasi) dengan data sekunder (landasan

¹⁰Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1996), h. 52

¹¹Syaifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), h. 91

¹²*Ibid.*,

¹³Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, h. 47

¹⁴*Ibid.*, h. 54

¹⁵Soerjono Soekanto, *op.cit.*, h. 21

¹⁶Zainal dan Amiruddin Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 133.

¹⁷Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hal. 12.

konsepsional dan landasan teori) dan membuat ringkasan dari hasil perbandingan data primer dan sekunder.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kewenangan Pemko Batam dalam penertiban pedagang kaki lima di atas lahan BP Batam.

Istilah kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda yaitu *van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *therie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan.¹⁸ H.D. Stoud, diikuti dalam H.B. Ridwan, menyajikan pengertian tentang kewenangan, yaitu keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹⁹

Menurut Philipus M. Hadjon, dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda, menyatakan bahwa wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena objek hukum administrasi adalah wewenang pemberitahuan dalam konsep hukum publik.²⁰ Sedangkan kewenangan menurut bahasa Belanda adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk memathui dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.²¹ Kewenangan secara umum adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu bagian tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.²²

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan pengertian kewenangan sebagai hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.²³ Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan

¹⁸Salim HS, Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Rajawali Pers: Jakarta, 2013, h. 183

¹⁹*Ibid*, h. 183 dikutip dalam buku Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008) h. 110 Salim HS, Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Rajawali Pers: Jakarta, 2013, h. 183

²⁰Philipus M. Hadjon, Titiek Sri Djatmiati, dalam buku Abdul Latif. *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Kencana: Jakarta, 2014, h. 6

²¹Philipus M. Hadjon, Titiek Sri Djatmiati, dalam buku Abdul Latif, *Op.Cit.*, h. 6

²²Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia: Jakarta. 1981. h. 29.

²³Wewenang atau kewenangan merupakan kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik. Lihat Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 6-7, h. 170

"*authority*" dalam bahasa Inggris dan "*bevoegdheid*" dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black'S Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. Ini berarti bahwa kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.²⁴

Menurut Philipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan penggunaan istilah wewenang dan "*bevoegdheid*", dimana istilah tersebut digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik.²⁵

Dalam menjalankan kewenangan tidak bisa dilepaskan adanya kewenangan pemerintah. Pemerintah adalah lembaga atau Badan badan publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara, sedangkan C.F Strong mendefinisikan Pemerintah adalah segala kegiatan badan badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif dan Yudikatif dalam mencapai tujuan negara.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Bab I Pasal 1 menyebutkan bahwa pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh wakil President dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang undang dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pemerintah Daerah adalah Penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas Otonomi dan tugas Pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistim dan prinsip negara kesatuan republik indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang undang Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Klasifikasikan pemerintah dapat dilihat ke dalam empat pengertian, yakni, **Pertama**, pemerintah mengacu pada proses pemerintah, yakni pelaksanaan kekuasaan oleh yang berwenang; **Kedua**, istilah pemerintah juga bisa dipakai untuk menyebut keberadaan proses itu sendiri, kepada kondisi adanya tata aturan; **Ketiga**, pemerintah seringkali berarti orang-orang yang mengisi kedudukan otoritas dalam masyarakat atau lembaga, artinya kantor atau jabatan-jabatan dalam pemerintahan; **Keempat**, istilah pemerintah juga bisa mengacu pada bentuk, metode, sistem pemerintah dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan dinas pemerintah dan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

²⁴Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 6

²⁵Philipus M Madjon, *Tentang Wewenang*, (Yuridika, Nomor 5&6 Tahun XII, Sep-Des 1997, h. 1

Pemerintah akan dijalankan oleh pemimpin daerah sesuai dengan kewenangan kota (wilayah) yang dimiliki. Dalam Kamus Tata Ruang telah disebutkan bahwa kota merupakan pemukiman yang berpenduduk relatif besar, luas area terbatas, pada umumnya bersifat non-agraris, dan kepadatan penduduk relatif tinggi. Sehingga dapat diartikan bahwa, seperti contoh penelitian yang akan Penulis kaji adalah pemerintah Kota Batam adalah lembaga Penyelenggara urusan pemerintahan bersama dewan perwakilan rakyat daerah dari pemerintah pusat dalam wilayah Kota yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang.

Wilayah kota Batam, dalam sistem pemerintah yang dijalankan dipengaruhi oleh kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Sehingga dengan kewenangan tersebut, sistem pengelolaan yang dijalankan terkait dengan pengelolaan pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965, Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1966, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974 dan Peraturan Menteri Nomor 1 tahun 1977. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kota Batam, Pasal 21 menyebutkan bahwa dengan terbentuknya Kota Batam sebagai Daerah Otonom, Pemerintah Kota Batam dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya mengikutsertakan Badan Otorita Batam.²⁶ Berikutnya berdasarkan Pasal 21 ayat 3 menyebutkan bahwa hubungan kerja antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Otorita Batam diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.²⁷

Ketentuan lain juga dimuat dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 ketentuan yang mengatur tentang kewenangan Pemerintah Kota Batam dan Otorita Batam dalam Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, sebagaimana Pasal 1: menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

²⁶Penjelasan Pasal 21: (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam bahwa Keikutsertaan Badan Otorita Batam dimaksudkan untuk kesinambungan berbagai kemajuan pembangunan di kawasan Batam sebagai kawasan industri, alih kapal, pariwisata, dan perdagangan yang selama ini dilakukan oleh Badan Otorita Batam.

²⁷Penjelasan Pasal 21: (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam bahwa Pengaturan hubungan kerja antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Otorita Batam dimaksudkan untuk menghindari tumpang tindih tugas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Otorita Batam.

Nomor 4729) ditetapkan menjadi Undang-Undang dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Menurut A.P. Parlindungan, istilah hak pengelolaan berasal dari istilah Belanda, *beheersrecht* yang diterjemahkan menjadi hak penguasaan.²⁸ Adanya keikutsertaan kewenangan pemerintah pusat dalam hak pengelolaan lahan di Kota Batam, juga berimbas kepada kewenangan Pemko Batam melakukan penertiban Pedagang Kaki Lima di Lahan BP Batam. Pedagang kaki lima (PKL) maksudnya adalah pedagang yang berjualan dengan dua kaki pedagang ditambah tiga kaki gerobak (yang sebenarnya adalah tiga roda atau dua roda dan satu kaki). Saat ini istilah PKL juga digunakan untuk pedagang dijalanan pada umumnya. Istilah kaki lima berasal dari masa penjajahan kolonial Belanda. Peraturan pemerintah waktu itu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk pejalan kaki. Lebar ruas untuk pejalan adalah lima kaki atau sekitar satu setengah meter.

Menurut An-nat yang disebut dengan pedagang kaki lima adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.²⁹ Pedagang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dibagi atas dua yaitu pedagang besar dan pedagang kecil. Pedagang kecil adalah pedagang yang menjual barang dagangan dengan modal yang kecil.³⁰

Menurut M. Hasyim, mendefinisikan bahwa Pedagang Kaki Lima (Sektor Informal) adalah mereka yang melakukan kegiatan usaha dagang perorangan atau kelompok yang dalam menjalankan usahanya menggunakan tempat-tempat fasilitas umum, seperti terotoar, pingir-pingir jalan umum, dan lain sebagainya, di mana pedagang yang tersebut kegiatan usahanya dalam jangka tertentu yang dapat dipindahkan, dibongkar pasang dan mempergunakan lahan fasilitas umum sebagai tempat usaha.³¹ Menurut Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 10 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar di Kota Batam pasal 1 butir 20 mendefinisikan, pedagang kaki lima lima adalah penjual barang dan/atau jasa yang secara perorangan dan atau kelompok berusaha dalam kegiatan ekonomi dalam skala usaha mikro dan kecil yang menggunakan fasilitas umum dan bersifat sementara/tidak menetap dengan menggunakan peralatan bergerak maupun tidak bergerak dan/atau

²⁸Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 113.

²⁹Peraturan Menteri Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasal 1 ayat 1.

³⁰Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2002, h. 230

³¹M.Hasyim,<http://id.shvoong.com/social-sciences/sociology/2205244-definisi-pedagang-kaki-lima/>, diakses pada tanggal 3 Agustus 2016

menggunakan sarana berdagang yang mudah dipindahkan dan dibongkar pasang.

Pada umumnya pedagang kaki lima menajajakan berbagai macam dagangan, mulai dari jajanan pasar, kuliner (makanan), barang-barang bekas seperti sepatu, perkakas, dan barang-barang lainnya yang dibutuhkan oleh masyarakat. Keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan hal yang penting karena memainkan peran yang vital dalam dunia usaha dalam mendorong pertumbuhan ekonomi seseorang terutama bagi golongan menengah ke bawah. Banyaknya orang yang memilih menjadi Pedagang Kaki Lima (PKL). Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain berupa kesulitan ekonomi; sempitnya lapangan pekerjaan; dan urbanisasi.³²

Sebab lainnya adalah karena lemahnya pengawasan dan tata ruang kota yang mana menggeser lahan produktif (pertanian) guna pembangunan gedung. Inilah yang menyebabkan mengapa sebagian orang memilih pekerjaan menjadi Pedagang Kaki Lima (PKL). Di sisi lain Pedagang Kaki Lima (PKL) juga dianggap mengganggu lalu lintas karena keberadaannya dipinggir jalan dan trotoar. Mereka dianggap penyebab kemacetan dan kekotoran. Walaupun di sisi lain Pedagang Kaki Lima (PKL) banyak dikunjungi orang karena harga yang ditawarkan relatif murah, sehingga perlu adanya tindak lanjut dari pemerintah untuk pengusuran dalam menangani Pedagang Kaki Lima (PKL) yang telah melanggar aturan.

Menurut Peraturan Menteri Nomor 41 Tahun 2012, pedagang kaki lima dilarang melakukan hal-hal diantaranya melakukan kegiatan usahanya di ruang umum yang tidak ditetapkan untuk lokasi pedagang kaki lima; merombak, menambah dan mengubah fungsi serta fasilitas yang ada di tempat atau lokasi usaha pedagang kaki lima yang telah ditetapkan dan/ atau ditentukan Bupati/Walikota; menempati lahan atau lokasi pedagang kaki lima untuk kegiatan tempat tinggal; berpindah tempat atau lokasi dan/atau memindahtangankan TDU pedagang kaki lima tanpa sepengetahuan dan seizin Bupati/Walikota; menelantarkan dan/atau membiarkan kosong lokasi tempat usaha tanpa kegiatan secara terus-menerus selama 1 (satu) bulan; mengganti bidang usaha dan/atau memperdagangkan barang ilegal; melakukan kegiatan usaha dengan cara merusak dan atau mengubah bentuk trotoar, fasilitas umum, dan/atau bangunan di sekitarnya; menggunakan badan jalan untuk tempat usaha, kecuali yang ditetapkan untuk lokasi pedagang kaki lima terjadwal dan terkendali; pedagang kaki lima yang kegiatan usahanya menggunakan kendaraan dilarang berdagang di tempat-tempat larangan parkir, pemberhentian sementara, atau trotoar; dan pedagang kaki lima dilarang

³²Gilang Permadi, *Pedagang Kaki Lima, Riwatmu Dulu, Nasibmu Kini*. Jakarta: Yudistira. 2007, h. 7

memperjualbelikan atau menyewakan tempat usaha kepada pedagang lainnya.

Berdasarkan hasil wawancara Penulis ke lapangan, maka diperoleh beberapa hasil penelitian berkenaan dengan analisis kewenangan Pemerintahan Kota Batam dengan hasil penelitian sebagai berikut:

1) Badan Pengusahaan (BP) Kawasan Batam

Menurut responden Badan Pengusahaan Batam menyatakan bahwa perpanjangan tangan dari Otorita Batam setelah dikeluarkannya dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007, dengan peraturan pelaksana Peraturan Perundang-undangan Nomor 46 Tahun 2007, yang sebelumnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007, dirobah menjadi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000, dengan peraturan pelaksana Peraturan Perundang-undangan Nomor 1 Tahun 2000. Hal ini sebagaimana telah ditegaskan hak dan wewenang yang diberikan menyangkut urusan konkuren dan urusan pilihan sebagaimana tertera pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Wewenang Otorita Batam dalam pengelolaan kota Meski pengelolaan Kawasan Batam sejak Tahun 1983 telah melibatkan Pemerintah Kota Administratif, namun Badan Otorita Batam tetap memiliki kewenangan yang sangat luas untuk mengelola Pulau Batam dalam rangka menarik investor dalam menanamkan modalnya di Pulau Batam. Kewenangan tersebut meliputi penyelenggaraan *dual functions*, yaitu (a) sebagian fungsi pemerintahan, berupa pemberian izin, pelayanan masyarakat, pertanahan dan sebagainya, atas dasar pendelegasian berbagai kewenangan Pemerintah Pusat cq. Departemen teknis terkait; (b) fungsi pembangunan, dimana Badan Otorita Batam mengelola sarana dan prasarana seperti bandara, pelabuhan laut, listrik, air minum, rumah sakit dan lain-lain dalam rangka mempertahankan daya saing sebagai kawasan industri, kegiatan alih kapal, perdagangan dan pariwisata.

Jadi menurut Badan Pengusahaan Batam menyatakan bahwa hak pengelolaan lahan merupakan wewenang yang diberikan setelah beralihnya kawasan Otorita Batam menjadi dewan kawasan Batam.

2) Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Batam

Menurut keterangan Badan Pertanahan Nasional Batam, dengan Bapak Bambang, menyatakan bahwa “Pada dasarnya penguasaan hak atas pengelolaan hak atas tanah berada di bawah pemerintahan pusat melalui perpanjangan tangan Badan Pengusahaan Batam, namun dengan adanya hak otonomi daerah, maka pengelolaan hukum pertanahan juga menjadi wewenang Pemerintah Kota Batam yang dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional Batam, hal ini menjadikan pengelolaan akan penertiban PKL dengan penertiban lahan berdasarkan kebijakan bersama Badan Pertanahan Nasional dengan Badan Pengusahaan Batam”.

3) Pemerintahan Kota (Pemko) Batam

Menurut divisi Pertanahan Kota Batam dan Tata Ruang, menyatakan bahwa “Pada intinya pihak Pemerintahan Kota Batam memiliki wewenang dalam melakukan penertiban terhadap pedagang kaki lima di kota Batam, Hal ini sebagaimana dimuat dalam pengaturannya kewenangan Pemerintah Kota Batam.

4) Kepala Bidang Perdagangan Disperindag

Hasil wawancara dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Batam bertujuan untuk memberikan pemahaman dan pembekalan. Kegiatan ini rutin diadakan sebulan dua kali, dengan melakukan pendataan dan mengundang beberapa orang pedagang kaki lima setiap pertemuannya, biasanya dilakukan pertemuan di hotel, alasannya karena wilayah cakupan pedagang kaki lima yang luas dan tidak menentu sehingga sulit untuk melakukan pertemuan langsung di lapangan. Adapun sumber dana yang digunakan untuk program ini berasal dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Melihat urgensi dari program ini terutama disebabkan oleh semakin sempitnya jalan akibat aktifitas pedagang kaki lima, pihak pemerintah hendaknya tidak sekedar melakukan pembinaan ketika saat pertemuan. Pihak pemerintah hendaknya langsung untuk mensosialisasikan dengan turun ke lapangan, melihat keberadaan pedagang kaki lima sangat mudah diakses dan hanya berlokasi tidak jauh dari pusat fasilitas publik dan pusat keramaian, seperti jalan mukakuning dan sepanjang jalan pelita. Ditambah lagi pada proses pendataan untuk mengajak pedagang kaki lima untuk berkumpul disuatu tempat bisa dimanfaatkan oleh pihak pemerintah untuk secara langsung mensosialisasikannya dengan bekerjasama dengan pihak kecamatan dan kelurahan.

Partisipasi pedagang kaki lima dalam program pembinaan dilihat dari pengetahuan pedagang kaki lima tentang program ini, kehadiran pedagang kaki lima dalam kegiatan pembinaan dan hasil yang didapat pedagang kaki lima dari kegiatan ini.

Berikut hasil wawancara dengan beberapa pedagang kaki lima yang ada di Kota Batam. Hendrizal seorang penjual buah di Simpang Bareleng yang baru berusia 27 tahun dan pendidikan terakhirnya Sekolah Menengah Atas (SMA) mengatakan bahwa: “Saya mulai berjualan buah sekitar 4 tahun yang lalu, walaupun sudah diberi surat peringatan oleh Walikota Batam serta dibongkar paksa oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Sat Pol-PP). Namun saya tidak menghiraukannya. Karena tempat lain untuk berjualan sudah tidak ada. Hanya ini tempat untuk berjualan buah, dimana posisi tempatnya sangat strategis. Saya sudah pernah di data dari pemerintah tapi hanya sekedar didata dan tidak ada tindakan selanjutnya”.³³

³³ Wawancara, dengan Bapak Hendrizal pada tanggal 23 Juli 2016

Kemudian hasil wawancara dengan Ibu Depi Badriah yang berusia 41 tahun seorang pemilik kios serta pemilik usaha tambal ban yang berdiri di atas trotoar jalan Mukakuning Batam; “Saya berjualan di sini sejak tahun 2006 sebelum trotoar ini dibuat dan jarang mendapat teguran dari Polisi Pamong Praja atau yang lain. Pada tahun 2013 kios saya pernah dibongkar tanpa sepengetahuan saya dan membawa peralatan-peralatan tambal ban ke kantor Satuan Polisi Pamong Praja (Sat Pol-PP) dan dikenakan sanksi berupa sanksi administratif yaitu membayar denda. Dengan kesalahan yang saya lakukan adalah mendirikan kios dan tempat usaha di atas trotoar serta mengganggu pengguna pejalan kaki lainnya. Namun saya tidak menghiraukan sanksi tersebut dan tetap mendirikan kios dan usaha tambal ban disini, tetapi harus saya alihkan ke belakang agar pejalan kaki tidak terganggu. Pada tahun 2014 Saya sering didata dari pihak kelurahan untuk ikut kegiatan pembinaan pedagang kaki lima, namun beberapa kali pertemuan saya tidak pernah hadir, hanya diwakili oleh keluarga.³⁴

Berdasarkan hasil wawancara Penulis dengan pedagang kaki lima yang bernama Ibu Ani, 43 tahun berada di kawasan Bengkong diperoleh informasi bahwa: beberapa waktu yang lalu pihak Satuan Polisi Pamong Praja (Sat Pol-PP) pernah melakukan pengrusakan terhadap lapak yang berada di kawasan ini. Namun kami tidak mau untuk melakukan kebijakan tersebut karena ketika kami meminta pembayaran ganti rugi, pihak Satuan Polisi Pamong Praja (Sat Pol-PP) yang merupakan perpanjangan dari pemerintah kota Batam tidak menyetujui pembayaran ganti sebesar aset yang akan ditertibkan. Melihat hal demikian kami sepakat bahwa semua pedagang yang ada di kawasan Bengkong tidak mau untuk ditertibkan, kecuali pihak Pemerintah Kota Batam mau menerima jumlah ganti rugi sesuai dengan aset yang akan ditertibkan.

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh responden tersebut di atas, bisa dikatakan bahwa keberadaan program pembinaan pedagang kaki lima yang diadakan oleh dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal Kota Batam sudah banyak diketahui oleh pedagang kaki lima terlihat dengan pengetahuan pedagang kaki lima tentang program ini dan sebagian besar pedagang kaki lima pernah dilakukan pendataan sekaligus pemberitahuan tentang program ini. Namun program ini sudah tersosialisasi dengan baik partisipasi pedagang kaki lima dalam program ini masih sangat rendah. Terlihat dari beberapa wawancara dengan informan hanya beberapa informan yang pernah mengikuti program ini. Sehingga berdampak pada manfaat dari program ini tidak dirasakan oleh pedagang kaki lima. Kurangnya partisipasi pedagang kaki lima ini disebabkan antara lain dalam pembinaan salah satu esensinya adalah relokasi dimana para pedagang kaki lima harus melepaskan

³⁴ Wawancara, dengan Ibu Depi Badriah pada tanggal 23 Juli 2016

tempat yang dianggapnya strategis untuk berjualan ditambah lagi pertimbangan mereka harus mengganti/membayar uang sewa di tempat yang baru.

Di samping adanya hasil wawancara, temuan di lapangan juga Penulis peroleh dari hasil observasi ke lapangan tentang keberadaan Pedagang Kaki Lima di Kota Batam. Berdasarkan hasil informasi yang didapatkan dari lapangan yang Penulis lakukan dengan pihak PKL yang ada di Kota Batam yang berdiri di atas lahan hak pengelolaan BP Batam meliputi Simpang Bareleng, Sekupang Batam, Pasar Jodoh Nagoya Batam, Nongsa Batam dan Batu Ampar Batam. Dari hasil observasi tersebut diperoleh keterangan bahwa benar kios-kios yang ada berdiri di atas tanah yang berstatus hak pengelolaan. Sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, pengelolaan sistem pertanahan yang sebelumnya dikuasai oleh Badan Pengusahaan Batam, dikuasai oleh Otorita Batam. Dengan beralihnya Otorita Batam menjadi Badan Pengusahaan Batam, maka hak pengelolaan atas tanah di Badan Pengusahaan Batam. Termasuk tanah yang didirikan oleh PKL kios dipinggir jalan untuk berjualan termasuk lahan yang dikuasai Badan Pengusahaan Batam.

Menurut Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 10 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar di Kota Batam dalam Pasal 23 bahwa, pemerintah kota menetapkan dan menghapuskan lokasi-lokasi yang dapat dipergunakan untuk kegiatan usaha pedagang kaki lima, penetapan dan penghapusan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut oleh walikota, selain lokasi yang ditetapkan pada ayat (1) dilarang melakukan kegiatan perdagangan kaki lima. Pasal 24 Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 10 Tahun 2009 juga menjelaskan bahwa walikota dalam menetapkan lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 wajib mempertimbangkan kepentingan umum, tata ruang, kebersihan, estetika kota, ketertiban dan keamanan, lokasi yang telah ditetapkan sebagaimana pada ayat (1) di dalamnya juga mengatur waktu dan kegiatan perdagangan kaki lima.

Alasan penertiban pedagang kaki lima berjualan disepanjang lahan BP Batam adalah telah memakai badan jalan, sehingga terjadi penyempitan jalan dan kemacetan. Selain itu dampak yang ditimbulkan oleh Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah kesemrawutan, di mana kondisi di mana lingkungan berada pada situasi di mana bercampurnya antara pedagang, pejalan kaki dan pemakai kendaraan; terjadinya penyempitan jalan umum yang disebabkan oleh keberadaan pedagang kaki lima; perubahan fungsi lahan perkotaan, seperti seharusnya trotoar tempat pejalan kaki, sekarang dijadikan tempat berdagang oleh pedagang kaki lima, kerawanan sosial, seperti adanya copet dan preman pasar; dan pencemaran lingkungan akibat dari tumpukan sampah.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program pemerintah dalam penataan pedagang kaki lima di Kota Batam adalah sebagai berikut:

1. Faktor ekonomi

Pengaruh faktor ekonomi dalam pelaksanaan program penataan pedagang kaki lima memiliki kontribusi yang besar. Kebutuhan ekonomi merupakan alasan kuat mengapa pedagang kaki lima tetap bertahan menjalankan roda usahanya walaupun sebenarnya mereka tahu bahwa kawasan yang mereka gunakan dilarang untuk berjualan. Kalaupun pemerintah menyiapkan lokasi khusus untuk berjualan mereka masih akan mempertimbangkan melihat kawasan-kawasan yang mereka tempati merupakan kawasan yang ramai akan pembeli. Dengan kondisi ekonomi yang rendah dan mempertahankan kepentingan hidup, pedagang kaki lima berani melanggar kebijakan yang ada dan bahkan harus kejar-kejaran dengan petugas.

2. Kualitas sumber daya manusia

Salah satu faktor yang menyebabkan makin menjamurnya pedagang kaki lima adalah kualitas sumber daya manusia. Dimana masyarakat yang tidak memiliki kualitas dan kemampuan khusus akan memilih pekerjaan yang tidak memiliki kemampuan khusus, salah satunya menjadi pedagang kaki lima. Salah satu penyebabnya adalah tingkat pendidikan yang dimiliki oleh sebagian besar pedagang kaki lima hanya tamatan sekolah dasar, hanya beberapa yang tamatan Sekolah Menengah Atas dan dari hasil wawancara dengan beberapa informan tidak ada pedagang kaki lima yang tamatan perguruan tinggi. Akses terhadap keuangan dan perbankan kredit mikro amat penting bagi perkembangan bisnis mereka, namun sedikit sekali fasilitas perbankan (formal) yang mereka bisa akses. Pelatihan yang tidak mencukupi misalnya matematika dasar dan keterampilan akuntansi, yang amat penting bagi bisnis apapun.

3. Kurangnya koordinasi dengan instansi terkait

Koordinasi adalah salah satu bentuk hubungan kerja yang memiliki karakteristik khusus, yang antara lain harus ada integrasi serta sinkronisasi atau adanya keterpaduan, keharmonisan serta arah yang sama. Dalam hal koordinasi programnya dinas Pertamanan dan kebersihan misalnya melakukan berbagai kerjasama dengan berbagai pihak seperti Polisi Pamong Praja (Pol-PP), Perindustrian dan Perdagangan, kecamatan dan kelurahan, serta pihak-pihak swasta lainnya.

Berdasarkan teori Dumairy menyatakan bahwa sistem ekonomi merupakan suatu sistem yang mengatur serta menjalin hubungan ekonomi antar manusia dengan seperangkat kelembagaan dalam suatu tatanan kehidupan. Sebuah sistem ekonomi terdiri atas unsur-unsur manusia sebagai subjek; barang-barang ekonomi sebagai objek, serta seperangkat kelembagaan yang mengatur dan menjalinnya suatu kegiatan

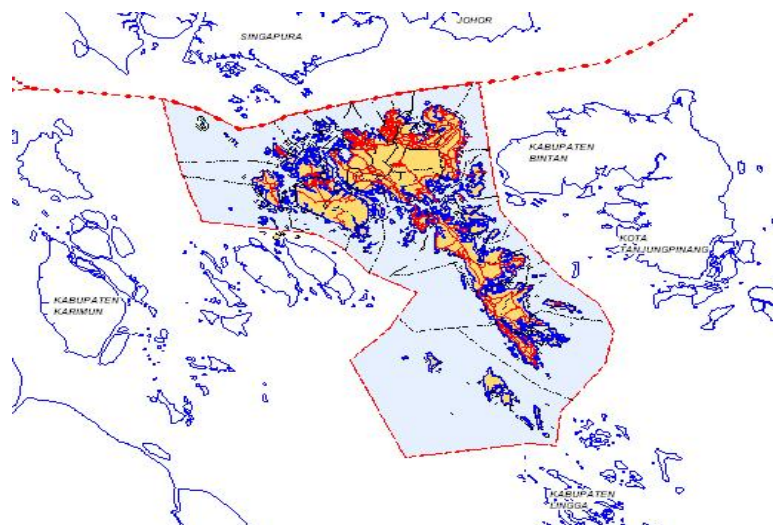
berekonomi. Perangkat kelembagaan dimaksud meliputi lembaga lembaga ekonomi (formal maupun non formal). Cara kerja mekanisme hubungan, hukum dan peraturan perekonomian, serta kaidah dan norma norma lainnya (tertulis maupun tidak tertulis: yang dipilih atau diterima atau ditetapkan oleh masyarakat ditempat tatanan kehidupan yang bersangkutan berlangsung, jadi dalam seperangkat kelembagaan ini termasuk juga kebiasaan, perilaku atau etika masyarakat, sebagaimana mereka terapkan dalam berbagai aktivitas yang berkenaan dengan pemanfaatan sumber daya bagi pemenuhan kebutuhan.

Sebagaimana pendapat Dumairy dalam teorinya menyatakan bahwa dalam pelaksanaan sistem pemerintahan akan melibatkan seperangkat kelembagaan termasuk kebiasaan, perilaku atau etika masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup secara bersama. Pemenuhan hidup secara bersama ini terlihat dalam peran dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah Kota Batam dalam melakukan penertiban terhadap pembangunan sarana dan prasarana yang menjadi tugas wajib dalam sistem pemerintahan.

Kewenangan Pemerintahan Kota Batam, sebetulnya tidak dapat terlepas dari kewenangan otorita Batam yang juga pernah memimpin Kota Batam sebelum Badan Penguasaan Batam dibentuk. Ketika dilihat kepada pelaksanaan yang sudah dimunculkan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan yang dijalankan di Kota Batam, dapat diketahui bahwa kewenangan yang dijalankan oleh Pemerintah Kota Batam dijalankan secara bersama dalam wilayah kerja dan masyarakat yang sama.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ayat 12 dinyatakan bahwa "Daerah otonom yang selanjutnya 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".

Adapun wilayah kerja kewenangan masing-masing lembaga ini dapat dilihat dalam beberapa kebijakan yang dijalankan sebagaimana peta terlampir:



Gambar 9. Peta Wilayah Kerja Pemko Batam.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 14 ayat (1) maka wewenang Pemerintah Kota Batam adalah urusan wajib yang meliputi perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial, pelayanan bidang ketenagakerjaan, fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan, pelayanan kependudukan dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi penanaman modal, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya serta urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan.

Berkenaan dengan peran pemerintah kota Batam dalam hal tugas wajib mengatur sarana dan prasarana, maka dalam hal ini kewenangan tersebut akan dilakukan oleh pemerintah Kota Batam dalam bentuk melahirkan peraturan yang Berkaitan dengan Pedagang Kaki Lima (PKL), karena pendirian pedagang kaki lima yang tidak memiliki izin akan mengganggu proses pembangunan wilayah Kota Batam. Melalui peran pemerintah kota Batam yang telah melahirkan beberapa aturan-aturan terkait dengan keberadaan pedagang kaki lima. Tanpa adanya peran pemerintah kota Batam dalam melakukan penertiban pedagang kaki lima, maka pelaksanaan pembangunan yang tertuang dalam visi dan misi pemerintah kota Batam tidak dapat tercapai. Maka di sini peran pemerintah sebagaimana teori kewenangan oleh Dumairy sangat diperlukan. Hal ini dapat dilakukan dengan membuat beberapa aturan terkait pelaksanaan penertiban pedagang kaki lima yang dikeluarkan pemerintah kota Batam.

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, bahwa wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan

jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan. Pasal 27 Pembinaan jalan kota meliputi pemberian bimbingan, penyuluhan, serta pendidikan dan pelatihan aparatur penyelenggara jalan kota; pemberian izin, rekomendasi, dispensasi dan pertimbangan pemanfaatan ruang manfaat jalan, ruang milik jalan, dan ruang pengawasan jalan; dan pengembangan teknologi terapan dibidang jalan untuk jalan kota. Dan undang-undang ini pula terdapat ketentuan pidana 18 bulan penjara atau denda 1,5 miliar rupiah bagi setiap orang yang sengaja melakukan kegiatan yang mengakibatkan terganggunya fungsi jalan dan trotoar.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Pasal 275 ayat (1) jo Pasal 28 ayat (2) berbunyi setiap orang yang mengakibatkan gangguan pada fungsi rambu lalu lintas, marka jalan, alat pemberi isyarat lalu lintas pejalan kaki dan alat pengaman pengguna jalan akan dikenai denda sebesar Rp.250.000. dalam undang-undang ini pula diatur fungsi trotoar yang melarang penggunaan badan jalan dan trotoar sebagai tempat parkir dan usaha dalam bentuk apapun.

Undang-undang 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Pasal 11 Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota; pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/ kota.

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana meliputi: perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/ kota; pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedagang Kaki Lima pasal 2 ayat (2) menyebutkan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota wajib melakukan penataan dan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Pasal 3 ayat 1 Pembinaan dalam penataan dan pemberdayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 meliputi: (a) pendataan; (b) perencanaan penyediaan ruang bagi kegiatan sektor informal; (c) fasilitasi akses permodalan; (d) penguatan kelembagaan; (e) pembinaan dan bimbingan teknis; (f) fasilitasi kerjasama antar daerah; dan (g) mengembangkan kemitraan dengan dunia usaha.

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 3 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedagang Kaki Lima, tentang perihal pembinaan dan pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Batam bagi PKL, pada poin (c) fasilitas akses permodalan, maka dalam hal ini langkah yang diupayakan oleh Pemerintah Kota Batam adalah dalam bentuk melahirkan kerjasama

/relasi dengan Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (PMK-UKM) Kota Batam akan melakukan penataan titik keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL). Dengan adanya Dinas Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM), maka diupayakan akses modal bagi PKL yang membutuhkan modal untuk perkembangan usahanya dengan mudah dapat diperoleh karena adanya rekomendasi yang baik dari pihak pemerintah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa antara Dinas UMKM dengan PKL merupakan hubungan yang lahir dengan adanya pemberdayaan PKL yang dilakukan oleh pihak Pemerintah sebagaimana telah dimuat dalam Permen RI Nomor 41 Tahun 2012. Sehingga dengan adanya keterlibatan pemerintah dalam hal ini, maka UMKM sebagaimana fungsinya menyediakan dan memberikan bantuan permodalan bagi PKL yang sudah dilakukan pendataan oleh pemerintah. Dan upaya ini merupakan program yang dibentuk pemerintah sebagai upaya untuk mewujudkan pemberdayaan PKL dalam mewujudkan usahanya sehingga PKL yang ada mampu berusaha dengan aman dan terbantu terutama dalam hal mendapatkan modal.

Berdasarkan pembahasan kewenangan di atas maka dapat diambil kesimpulan bahwa, kewenangan Pemerintahan Kota Batam dalam melakukan Penertiban terhadap Pedagang kaki lima yang berdiri di atas tanah yang berstatus hak Pengelolaan Lahan. Dengan melihat kewenangan yang ada sebagaimana Undang-Undang Otonomi daerah, diketahui bahwa Pemerintah kota Batam memiliki kewenangan terhadap kewenangan wajibnya yang termasuk dalam kawasan Batam sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kota Batam. Dengan demikian, sudah jelas bahwa penertiban Pedagang Kaki Lima yang berdiri di atas lahan berstatus Hak Pengelolaan Lahan adalah merupakan kewenangan wajib yang dapat dilakukannya. Hal ini diperkuat dengan peta kewenangan Pemerintah Kota sebagaimana sudah dilampirkan sebelumnya.

Berdasarkan kepada kewenangan yang ada bahwa kewenangan Pemerintah Kota Batam memiliki kewenangan wajib berupa pembangunan sarana dan prasarana sehingga kewenangan Pemerintah Kota Batam tersebut dalam hal melakukan penertiban pedagang kaki lima juga menjadi urusan wajib yang harus dijalankan. Namun ketika penertiban ini dilakukan pihak pedagang kaki lima protes dalam arti tidak menyetujui kebijakan untuk penertiban tersebut, sehingga terjadilah kisruh dalam hal penertiban tersebut. Melihat kondisi demikian tentunya program yang menjadi tugasnya Pemerintah Kota tidak dapat terealisasi secara baik, bukan menertibkan tetapi yang terjadi sebaliknya.

Dalam melakukan kebijakan penertiban PKL oleh Pemko Batam tentu saja memiliki beberapa langkah yang harus dilakukan. Adapun langkah kebijakan penertiban pedagang kaki lima yang dilakukan Pemko Batam dengan PKL, terdiri dari, *Pertama*, Perizinan untuk berjualan bagi PKL, di mana perizinan merupakan bentuk legalitas yang harus dimiliki oleh pedagang kaki lima dalam menjalankan kegiatan usahanya. Dengan

adanya kewenangan Pemko Batam, maka perizinan bagi PKL akan ditelusuri oleh Pemko Batam, maka berkenaan dengan tempat alokasi Pemko akan meminta izin alokasi lahan ke BP Batam, setelah lahan sudah ada, barulah pengurusan izin berjualan akan dikeluarkan oleh Pemko Batam terhadap PKL. **Kedua**, Kewajiban dan Larangan bagi Pedagang Kaki Lima, di mana bertujuan untuk mengatur keberadaan pedagang kaki lima dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak mengganggu ketertiban umum. Pemko akan mengarahkan PKL untuk menjalankan usahanya tanpa melakukan tindakan yang menyebabkan pelanggaran hukum dilakukan. **Ketiga**, Pembinaan bagi Pedagang Kaki Lima, merupakan bentuk usaha pemerintah untuk meningkatkan kualitas pedagang kaki lima dalam menjalankan kegiatan usahanya. Beberapa bentuk pembinaan yang dilakukan oleh Pemko Batam, mulai dari pembinaan pengelolaan modal, pembinaan berwirausaha dan pemahaman-pemahaman kepada pedagang yang masih berdagang di area terlarang agar mereka dapat memahami bahwa lahan/tempat berjualan mereka tersebut merupakan fasilitas umum yang digunakan oleh masyarakat dan keberadaan mereka dianggap merampas hak masyarakat yang ingin menikmati fasilitas tersebut. **Keempat**, Penetapan Lokasi Berjualan Bagi Pedagang Kaki Lima, sehingga pedagang kaki lima tidak akan berjualan di sembarang tempat dan lebih paham mengenai lokasi-lokasi mana saja yang boleh dipergunakan dan yang mana yang tidak boleh.

Bentuk upaya penertiban pedagang kaki lima oleh Pemko Batam meliputi, **Pertama**, Pendataan PKL yang Akan Ditertibkan, hal ini dilakukan dalam upaya penertiban pedagang kaki lima. Dari proses pendataan ini maka akan diketahui jumlah keseluruhan pedagang kaki lima yang akan ditertibkan sehingga akan mempermudah pemerintah dalam melaksanakan proses selanjutnya. **Kedua**, Relokasi, di mana seluruh pedagang kaki lima yang berjualan di area terlarang dan sebelumnya telah didata akan dipindahkan ke lokasi yang baru yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pemko Batam akan mengalokasikan PKL ke tempat baru setelah mendapatkan izin dari BP Batam. Sehingga dengan demikian pihak pedagang akan berdagang pada area yang tidak menyalahi aturan ketertiban yang ada. Dari hasil pendataan yang sudah dilakukan, PKL yang semulanya berjualan disepanjang jalan menuju Jembatan Bareleng, sekarang sudah disediakan izin berjualan dengan jarak yang sudah dibenarkan oleh Pemko Batam. Bahkan relokasi ini pun dilengkapi dengan fasilitas yang bisa dikategorikan resmi karena memang sudah dibangun dalam bentuk bangunan yang sudah permanen oleh Pemko Batam. **Ketiga**, Peremajaan Lokasi Berjualan yang Baru, dengan melakukan sejumlah perbaikan-perbaikan di lokasi berjualan yang baru bagi Pedagang Kaki Lima. Hal ini bertujuan agar PKL merasa nyaman untuk berjualan di tempat yang baru dengan melengkapi sarana pendukung lainnya. Upaya peremajaan lokasi berjualan merupakan proses yang penting. **Keempat**, Pengawasan Pasca Relokasi, dilakukan

melalui petugas pemantauan terhadap lokasi eks relokasi. Tujuannya adalah agar dapat secara langsung menindaklanjuti apabila ada pedagang yang kembali berjualan di daerah yang sudah dilarang tersebut. Apabila terdapat pedagang yang kembali berjualan setelah dilakukan pendataan, maka akan diberikan tindakan penertiban dalam bentuk pembongkaran paksa terhadap kios-kios yang sudah dibangun sehingga dengan pembongkaran paksa tersebut, merupakan upaya terakhir yang harus dilakukan Pemko Batam dengan mengerahkan Sap-Pol PP dalam menjalankan kebijakan tersebut. Pemantauan akan pelaksanaan penertiban akan tetap dilakukan terhadap kawasan-kawasan yang sudah dilakukan kegiatan penertiban dan upaya penertiban. Sebagaimana yang masih dilakukan di sepanjang jalan Batu Aji, sehingga pengawasan tetap dilakukan ketika pedagang terdapat masih tidak mengindahkan teguran dari pihak Dinas Tata Kota melalui program penertiban PKL, maka langkah kekerasan dengan penertiban secara pembongkaran paksa lapak PKL telah dilakukan sehingga pedagang baru merasakan ketegasan dari pihak Pemko Batam dalam penertiban PKL.

Realisasi yang terjadi di lapangan tentang kewajiban Pemerintah Kota Batam dalam melakukan penertiban PKL di atas lahan yang dikuasai BP Batam, sudah dilakukan. Pemerintah Kota Batam melakukan tugas penertiban tersebut dengan bantuan Satuan Polisi Pamong Praja, dengan melakukan pendataan, perencanaan penyediaan ruang kegiatan sektor informal, dan lain-lain bentuk kegiatan agar pihak PKL tetap berjualan dan tidak menimbulkan ketertiban umum terganggu. Namun karena adanya kekuasaan lain terhadap penguasaan pertanahan di Kota Batam, seperti kekuasaan BP Batam, memang terkadang ini juga menjadi semacam penghalang bagi Pemerintah Kota Batam untuk bertindak sesuai dengan wewenang yang dimiliki. Karena BP Batam memiliki hak menguasai dengan status hak pengelolaan sementara Pemko Batam memiliki tugas penataan dan pengurusan izin administratif. Namun tetap saja kewajiban Pemko Batam terhadap PKL sudah dilakukan dengan beberapa alokasi yang sudah ditetapkan sebagai tempat melakukan kegiatan sektor informal.

Sebagaimana pendapat Dumairy dalam teorinya menyatakan bahwa dalam pelaksanaan sistem pemerintahan akan melibatkan seperangkat kelembagaan termasuk kebiasaan, perilaku atau etika masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup secara bersama. Pemenuhan hidup secara bersama ini terlihat dalam peran dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah Kota Batam dalam melakukan penertiban terhadap pembangunan sarana dan prasarana yang menjadi tugas wajib dalam sistem pemerintahan.

Berkenaan dengan peran pemerintah kota Batam dalam hal tugas wajib mengatur sarana dan prasarana, maka dalam hal ini kewenangan tersebut akan dilakukan oleh pemerintah Kota Batam dalam bentuk melahirkan peraturan yang Berkaitan dengan Pedagang Kaki Lima (PKL), karena pendirian pedagang kaki lima yang tidak memiliki izin

akan mengganggu proses pembangunan wilayah Kota Batam. Melalui peran pemerintah kota Batam yang telah melahirkan beberapa aturan-aturan terkait dengan keberadaan pedagang kaki lima. Tanpa adanya peran pemerintah kota Batam dalam melakukan penertiban pedagang kaki lima, maka pelaksanaan pembangunan yang tertuang dalam visi dan misi pemerintah kota Batam tidak dapat tercapai. Maka di sini peran pemerintah sebagaimana teori kewenangan oleh Dumairy sangat diperlukan. Hal ini dapat dilakukan dengan membuat beberapa aturan terkait pelaksanaan penertiban pedagang kaki lima yang dikeluarkan pemerintah kota Batam.

Jadi dapat dikatakan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Pemko Batam dalam melakukan penertiban PKL yang berdiri di atas lahan hak pengelolaan BP Batam, sesuai Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pencabutan Hak Pengelolaan, ditambah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah memiliki kewenangan yang terbatas. Pedagang Kaki Lima (PKL) di atas lahan yang berstatus hak pengelolaan yang dikuasai oleh Badan Pengusahaan Batam (Pemerintah pusat), tentu akan menjadi penghalang bagi Pemerintah Kota Batam dalam melakukan kewenangan penuh sesuai dengan hak otonominya. Sehingga ketika penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) yang berdiri di atas lahan berstatus hak pengelolaan lahan yang dikuasai oleh Badan Pengusahaan Batam, Pemerintah Kota Batam memiliki kewenangan yang sangat terbatas. Adanya kewenangan yang sama terhadap objek yang sama dan masyarakat yang sama, tentu saja akan memberikan pengaruh kepada terwujudnya kedua kewenangan tersebut. Adapun kewenangan Pemko dalam melakukan penertiban di atas lahan yang dikuasai BP Batam, tentu saja kewenangan yang dilakukan tidak dapat dilakukan secara menyeluruh. Misalnya saja masalah kewajiban Pemko untuk mengalokasikan tempat untuk PKL setelah ditertibkan, tentu harus minta izin kepada BP Batam, karena pertanahan di Batam dikuasai oleh BP dengan status hak pengelolaan. Jadi kewenangan Pemko Batam akan berimbas kepada kewenangan yang sama dengan BP Batam.

2. Faktor-faktor penghambat penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan BP Batam.

Menurut konsep teori hukum oleh Dumairy menyatakan bahwa sistem ekonomi adalah suatu sistem yang mengatur serta menjalin hubungan ekonomi antar manusia dengan seperangkat kelembagaan dalam suatu tatanan kehidupan. Sebuah sistem ekonomi terdiri atas unsur-unsur manusia sebagai subjek, di mana barang barang ekonomi sebagai objek, serta seperangkat kelembagaan yang mengatur dan menjalinnya suatu kegiatan berekonomi. Ditinjau dari *Teori hukum Pembangunan* dan eleborasinya bukanlah dimaksudkan menggagas sebuah “teori” melainkan konsep pembinaan hukum yang

dimodifikasikan dan diadaptasikan dari teori Roscoe Pound "law a tool of social engineering" yang berkembang di Amerika Serikat.³⁵ Apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teritis teori hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori hukum dari Roscoe Pound. Mochtar Kusumaatmadja, mengolah semua masukan tersebut dan menyesuaikan pada kondisi Indonesia.³⁶ Ada sisi yang menarik dari teori yang disampaikan Leswell dan Mc. Dougal di mana diperlihatkan betapa pentingnya kerjasama antara pengemban Hukum teoritis dan penstudi (*scholars*) serta pengemban hukum praktis praktis (*specialists in decision*) dalam proses pengemban kebijakan Publik, yang disatu sisi efektif secara Politis, namun disisi lain juga bersifat mencerahkan. Pokok pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengerahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu.³⁷ Konsep hukum sebagai sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.³⁸

Pelaksanaan wewenang Pemerintah Kota Batam dalam melakukan tugas penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan hak pengelolaan lahan Badan Pengusahaan Batam tidak berjalan secara mulus. Melainkan dalam pelaksanaannya cenderung mendapatkan beberapa hambatan dalam pelaksanaan kewenangan yang akan dijalankan. Sebagaimana hasil wawancara penulis dengan pihak Badan Pengusahaan Batam yang menyatakan bahwa Badan Pengusahaan Batam merupakan perpanjangan tangan dari Otorita Batam setelah dikeluarkannya dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007, dengan peraturan pelaksana Peraturan Perundang-undangan Nomor 46 Tahun 2007, yang sebelumnya 1 Tahun 2007, yang sudah diroboh menjadi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000, dengan peraturan pelaksana Peraturan Perundang-undangan Nomor 1 Tahun 2000. Hal ini sebagaimana telah ditegaskan hak dan wewenang yang diberikan menyangkut urusan konkuren dan urusan pilihan sebagaimana tertera pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan pernyataan tersebut diketahui bahwa Pemko Batam dibatasi oleh kewenangannya oleh Badan Pengusahaan Batam, karena

³⁵Munir Fuady, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), h. 249

³⁶Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Kontek ke Indonesian*, Penerbit CV Utomo, Jakarta, 2006, hlm. 411

³⁷Lili Rasjidi, dkk., *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1982), cet. 1, h. 79

³⁸*Ibid*

hak pengelolaan lahan sepenuhnya dikuasai oleh Badan Pengusahaan Batam. Ketika pelaksanaan pedagang kaki lima berdiri di atas hak pengelolaan lahan Badan Pengusahaan Batam, tentu saja menjadi wewenang Badan Pengusahaan Batam. Karena ini adalah wilayah konkurent dan urusan pilihan sebagaimana tertera pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Terdapat beberapa faktor penghambat Pemko Batam dalam penertiban pedagang kaki lima yang berada di atas lahan hak pengelolaan lahan Badan Pengusahaan (BP) Batam diantaranya adalah *Pertama*, Terjadinya dualisme pemerintahan. Sebagaimana *Teori hukum Pembangunan* diadopsikan dari teori Roscoe Pound "law a tool of social engineering" yang berkembang di Amerika Serikat.³⁹ Apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teritis teori hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori hukum dari Roscoe Pound. Mochtar Kusumaatmadja, mengolah semua masukan tersebut dan menyesuaikan pada kondisi Indonesia.⁴⁰ Oleh karena itu teori Hukum pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja memperagakan pola kerja sama dengan melibatkan keseluruhan *stakeholders* yang ada dalam komunitas sosial tersebut, dalam proses tersebut maka Mochtar Kusumaatmadja menambahkan adanya tujuan pragmatis (demi pembangunan) sebagaimana masukan dari *Roscoe Pound* dan *Eugen Ehrlich* dimana terlihat korelasi antara pernyataan Laswell dan Mc. Dougal bahwa kerjasama antara penstudi hukum dan praktisi hukum melahirkan teori hukum (*theory about law*). Teori yang mempunyai dimensi pragmatis atau kegunaan pragmatis Mochtar secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. pokok pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengerahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu.⁴¹

Menurut Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari pada hukum sebagai alat pembangunan, karena di Indonesia peranan perundangan-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya bila dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan Yurisprudensi (khususnya putusan *Supreme court*) pada tempat yang lebih penting; dan konsep hukum sebagai "alat" akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan

³⁹Munir Fuady, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), h. 249

⁴⁰Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Kontek ke Indonesian*, Penerbit CV Utomo, Jakarta, 2006, hlm. 411

⁴¹Lili Rasjidi, dkk., *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1982), cet. 1, h. 79

”legisme” sebagai pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti. Apabila “hukum’ dikonsepsikan sebagai sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.⁴²

Menurut Shidarta juga menyatakan konsep baru tentang pengembangan hukum semenjak tahun 1970-an ini sebagai konsep hukum yang normatif sosiologis, Kendati dalam sebuah wawancara lisan dengan penulis (shidarta), Moctar secara lisan memang pernah menegaskan bahwa ia lebih suka jika teorinya diberi predikat” Teori Hukum Pembangunan”⁴³

Teori Hukum Pembangunan oleh Moctar juga dikaitkan dengan beberapa tulisan beliau yang lain, misalnya karya beliau dengan judul (1) Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, (2) Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional, (3) Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional. Ketiganya muncul pada era 1970-an periode paling produktif bagi Moctar dalam memunculkan pemikiran Teori nya tentang Hukum Hukum.⁴⁴

Adanya dualisme yang dijalankan pada pengelolaan sistem pertanahan yang ada di Kota Batam, di mana dalam kenyatannya yang terjadi adalah bahwa Pemerintah kota Batam dengan kewenangan wajib yang dimiliki memiliki hak untuk melakukan penertiban terhadap pedagang kaki lima yang ada di atas lahan hak pengelolaan Badan Pengusahaan Batam. Namun ketika kebijakan akan dijalankan dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1977 Tentang Daerah Industri Kota Batam, di mana pengelolaan sistem pertanahan di Kota Batam berada di tangan Badan Pengusahaan Batam.

Dengan demikian ketika Pemerintah Kota Batam akan menjalankan kewenangan wajib berkenaan dengan pengaturan sarana dan prasarana pembangunan kota Batam, akan terhalang dengan kewenangan yang sama juga dimiliki oleh Badan Pengusahaan Batam. Dengan melihat hal demikian perlu adanya suatu upaya bagaimana kewenangan dari masing-masing lembaga tersebut tidak *overlapping* (tumpang tindih) dalam menjalankan kewenangan. Jika hal ini tetap dibiarkan, maka teori yang dilontarkan oleh Mochtar Kusumaatmadja tentang teori pembangunan tidak dapat dijalankan secara baik. Untuk itu Pemerintah kota Batam dengan hak otonomi yang dimiliki mestinya punya power untuk menjalankan kewenangan yang ada, tanpa harus terhalang dengan kebijakan lainnya (Badan Pengusahaan Batam). Hal ini juga sekaligus bertujuan untuk menyelaraskan hukum yang ada khususnya masalah

⁴²*Ibid*

⁴³Shidarta, *Moctar Kusuma Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Jakarta, ISPEMA Institut, 2012, hlm 9.

⁴⁴*Ibid*

pengelolaan lahan yang dimiliki Badan Pengusahaan Batam perlu diwujudkan pembangunan yang tertib sesuai dengan konsep pengembangan dan arah pembangunan yang sudah digariskan oleh Pemerintah Kota Batam.

Faktor *Kedua*, karena Adanya Tumpang Tindih Dalam Pelaksanaan Beberapa Kewenangan. Adanya tumpang tindih kewenangan akan menimbulkan konflik antara lembaga pemerintahan di kota Batam. Beberapa bentuk konflik yang terjadi meliputi (1). Konflik dalam Perencanaan dan pengendalian pembangunan yang dikarenakan Ijin Prinsip atau fatwa planologi atau penggunaan lahan diterbitkan oleh Otorita sedangkan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) diterbitkan oleh Pemko Batam. Dengan kondisi ini maka peran Pemko sebagai pemegang otoritas menyeluruh dalam pengendalian pembangunan tidak dapat berlangsung sebagaimana mestinya karena Pemko hanya bisa mengendalikan tertib bangunannya saja. (2) Konflik dalam Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang. Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang maka Pemerintah Kota memiliki kewajiban untuk menyusun Rencana Penataan Ruang di wilayahnya masing-masing. (3). Konflik dalam Penyediaan sarana dan prasarana umum. Perlu pembagian kewenangan yang tegas serta rinci antara pihak Pemko dan Otorita didalam penetapan jenis sarana dan prasarana umum yang menjadi kewajiban masing-masing. Hal ini untuk menjamin kepentingan masyarakat yang berhak atas fasilitas tersebut. (4). Konflik dalam Pengendalian lingkungan hidup dapat terjadi karena aturan yang memuat kewajiban investor untuk melaksanakan analisis dampak lingkungan akibat pembangunan yang direncanakannya melekat pada perijinan prinsip / fatwa planologi yang diterbitkan oleh pihak Otorita. (5). Konflik dalam Pelayanan pertanahan, akibat konflik ini adalah adanya dua jenis pajak tanah yang dibebankan kepada masyarakat yaitu berupa pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO). (6). Kesulitan dalam mendapatkan lahan alokasi PKL dari BP Batam. Salah satu kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Batam dalam melakukan tugas penertiban PKL adalah dengan melakukan Penetapan Lokasi PKL sebagaimana telah dimuat dalam pasal 33 Permen RI Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Lokasi yang dimaksud di sini sebagaimana Undang-Undang telah menentukan meliputi lokasi sementara dan lokasi permanen.

Jadi dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor apa yang menjadi Hambatan Bagi Pemko Batam dalam Penertiban Pedagang Kaki Lima yang berdiri di atas lahan hak pengelolaan lahan Badan Pengusahaan Batam adalah adanya permasalahan akrual yang muncul akibat adanya dualisme kewenangan yang terjadi terhadap penguasaan hak atas tanah, sehingga pada akhirnya berujung kepada timbulnya beberapa konflik yang pada akhirnya akan memberi dampak pada daya tarik investor.

Permasalahan lainnya adalah karena adanya tumpang tindih dalam pelaksanaan kewenangan yang ada sehingga hal ini akan berujung kepada tidak adanya harmonisasi kewenangan.

3. Solusi Pemerintah Kota Batam dalam penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan BP Batam.

Perkembangan Kota Batam sejak awal pembangunannya pada tahun 1968 hingga saat ini, secara garis besar dapat dibagi menjadi 6 periode. Perkembangan periode perkembangan Kota Batam dapat dilihat sebagai berikut: *Pertama*, Pada tahun 1968 PN. Pertamina menjadikan Pulau Batam sebagai pangkalan logistik dan operasional yang berhubungan dengan eksplorasi dan eksploitasi minyak lepas pantai. Pemilihan lokasi tersebut sangat beralasan, mengingat lokasi ini sangat berdekatan dengan Singapura (kurang lebih 20 Km); *Kedua*, Periode Pembangunan Kota Batam secara nyata dimulai sejak tahun 1970-an sebagai tahap persiapan yang dipimpin oleh Ibnu Sutowo sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 1970 yang diterbitkan pada tanggal 19 Oktober 1970. Akibat terjadinya krisis di PN. Pertamina maka pada tahun 1976, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 60 Tahun 1976 kepemimpinan Pulau Batam dialihkan kepada Menteri Penertiban Aparatur Pembangunan yang pada waktu itu dijabat oleh JB. Sumarlin. Pada jaman kepemimpinan JB Sumarlin ini dikenal dengan periode Konsolidasi. Pembangunan di kota Batam pada saat itu sama sekali tidak mengalami perkembangan, karena minyak bumi yang pada Tahun 1970 merupakan primadona pasar dunia dan andalan Indonesia, pada Tahun 1976 tersebut tidak lagi bisa diandalkan; *Ketiga*, Pada Tahun 1978, tiga bulan sebelum menjabat sebagai Menteri Riset dan Teknologi, Presiden Soeharto menugaskan BJ Habibie memimpin perencanaan dan pengelolaan Batam. Periode Kepemimpinan Habibie ini berlangsung sejak 1978 sampai dengan 1998. Periode ini dikenal dengan Periode Pembangunan Prasarana dan Penanaman Modal; *Keempat*, Terhitung sejak Juli 1998 sampai dengan April 2005, kepemimpinan Batam dipegang oleh Ismeth Abdullah. Periode ini merupakan pengembangan pembangunan prasarana dan penanaman modal lanjutan dengan perhatian lebih besar pada kesejahteraan rakyat dan perbaikan iklim investasi; *Kelima*, Terhitung sejak April 2005 Pulau Batam berada di bawah kepemimpinan Mustofa Widjaya dengan mengarahkan pengembangan Batam, dengan penekanan pada peningkatan sarana & prasarana, penanaman modal serta kualitas lingkungan hidup.⁴⁵

Terhitung sejak April 2005 Pulau Batam berada di bawah kepemimpinan Mustofa Widjaya dengan mengarahkan pengembangan Batam, dengan penekanan pada peningkatan sarana dan prasarana, penanaman modal serta kualitas lingkungan hidup. Secara umum gambaran perkembangan Kota Batam dapat dilihat pada tabel berikut ini:

⁴⁵Badan Pusat Statistik (BPS) Batam

Tabel 1. Periode Pembangunan Kota Batam dari Taun 1968 sampai sekarang

| TAHUN | PERIODE |
|-----------------|--|
| 1968 | Batam sebagai Pangkalan Logistik PN. Pertamina |
| 1970-1976 | Pemimpin: Ibnu Sutowo Periode Konsolidasi |
| 1976-1978 | Pemimpin: BJ. Sumarlin Periode pembangunan prasarana dan penanaman modal |
| 1978-1998 | Pemimpin: BJ Habibie Periode pengembangan pembangunan prasarana dan penanaman modal |
| 1998-2005 | Pimpinan: Ismeth Abdullah Periode peningkatan sarana dan prasaran, penanaman modal serta kualitas lingkungan hidup |
| 2005-2016 | Pimpinan: Mustofa Widjaya Periode lanjutan peningkatan sarana dan prasaran, penanaman modal serta kualitas lingkungan hidup |
| 2016 - Sekarang | Pimpinan: Hatanto Reksodiputro |

Sumber: www.bpbatam.go.id

Pada awalnya pengembangan fungsi Batam didasarkan atas Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 tentang Pengembangan Pembangunan Pulau Batam (yang meliputi wilayah Batu Ampar saja), yang diarahkan untuk Membangun pulau Batam sebagai Kawasan Berikat (Bonded Warehouse). Peraturan perundangan terakhir yaitu Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1992 memperluas wilayahnya meliputi Pulau batam, Pulau Rempang dan Pulau Galang serta beberapa Pulau Kecil yang berada di sekitar pulau Rempang-Galang (Wilayah Barelang).

Sedangkan penetapan Pulau Batam sebagai daerah Industri tercantum dalam Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1978 yang disempurnakan dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 1998. Penyempurnaan fungsi sebagai daerah industri yang diperluas hingga meliputi Wilayah Barelang ini dimaksudkan untuk menangkap peluang investasi yang lebih besar dan untuk memperlancar usaha pengembangan industri. Perkembangan penanaman modal asing yang terjadi di Indonesia dapat dilihat sebagaimana tabel berikut:

Tabel 2. Investasi Menurut Badan Pusat Statistik

| Tahun | Total Investasi | Investasi menurut Sumber (US\$ Milyar) | | | Rasio Investasi Pemerintah |
|-------|-----------------|--|-------|----------|----------------------------|
| | | Pemerintah | Asing | Domestik | |

| | | | | | dan Swasta |
|------|-------|------|------|------|------------|
| 2005 | 11,89 | 2,34 | 4,08 | 5,47 | 1 : 4,1 |
| 2004 | 11,53 | 2,28 | 3,81 | 5,44 | 1 : 4,06 |
| 2003 | 10,28 | 2,19 | 3,63 | 4,46 | 1 : 3,7 |
| 2002 | 9,46 | 2,14 | 3,62 | 3,70 | 1 : 3,4 |
| 2001 | 8,80 | 2,10 | 3,40 | 3,20 | 1 : 3,2 |

Sumber : *Badan Pusat Statistik*

Secara umum perkembangan pemerintahan Kota Batam sejak awal pembangunannya pada tahun 1968 hingga saat ini, secara garis besar dapat dibagi menjadi 3 periode. Masing-masing periode tersebut telah membawa konsekuensi terhadap arah perkembangan kota Batam. Ringkasan dari tiap periode sebagaimana rincian di bawah ini: **Pertama**, Era tahun 1971 sampai 1983 Pemerintahan tunggal oleh Badan Otorita Batam. Pada periode ini diketahui bahwa pengelolaan kawasan Batam melibatkan dua lembaga, yakni Badan Otorita Batam dan Pemerintah Kota Administratif. Perubahan besar terjadi setelah dikeluarkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Daerah, yang menjadikan Batam sebagai daerah Pemerintahan Kota Otonom yang sama kedudukannya dengan kabupaten dan kota-kota lainnya di Indonesia. Kedua peraturan ini selanjutnya dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan Kota Batam sebagai daerah khusus dengan melakukan terobosan baru terutama dalam penertiban PKL oleh Pemko Batam di atas lahan hak pengelolaan BP Batam adalah sebagai berikut: **Pertama**, melakukan pengalihan kewenangan, dimana Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (BPKB) Batam dipimpin langsung Walikota Batam yang selama ini di bawah pengelolaan Badan Pengusahaan (BP) Batam yang dulunya adalah Otorita Batam. Saat ini Walikota Batam berada pada posisi Wakil Ketua Dewan Kawasan yang ditetapkan berdasarkan Perpres Nomor 9 Tahun 2008. Hal ini guna mempermudah koordinasi dan pertanggungjawaban pelaksanaan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (BPKB) ke Gubernur Kepulauan Riau sebagai pimpinan wilayah maupun sebagai Ketua Dewan Kawasan. Disamping itu, jika Badan Pengusahaan Batam berada langsung di bawah kendali Walikota Batam diharapkan memperoleh sistem perencanaan yang terintegrasi dalam pengembangan kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (BPKB) Batam dan peningkatan pelayanan umum di Kota Batam; **Kedua**, penetapan masa jabatan ketua Badan Pengusahaan Batam disesuaikan dengan masa jabatan Walikota Batam yaitu selama 5 (lima) tahun; **Ketiga**, peleburan sistem birokrasi Badan Pengusahaan Batam dan

Pemko Batam agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan; *Keempat*, pengalihan Pegawai Negeri Sipil /Sumber Daya Manusia Badan Pengusahaan Batam yang bersifat non bisnis/bersifat pelayanan umum menjadi pegawai Pemerintah Provinsi dan atau menjadi pegawai di daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau termasuk di Pemko Batam.

Solusi yang akan dijalankan dapat dilakukan dengan menerapkan teori kewenangan hukum oleh Dumairy yang menyatakan bahwa sistem ekonomi adalah suatu sistem yang mengatur serta menjalin hubungan ekonomi antar manusia dengan seperangkat kelembagaan dalam suatu tatanan kehidupan. Penelitian ini juga sejalan dengan teori hukum pembangunan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang menyatakan bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari pada hukum sebagai alat pembangunan. Hal ini disebabkan karena dua hal yaitu: (1). Di Indonesia peranan perundangan-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya bila dibandingkan dengan Amerika serikat yang menempatkan Yurisprudensi (khususnya putusan *Supreme court*) pada tempat yang lebih penting; (2). Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme” sebagai pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti.

Menurut Shidarta menyatakan bahwa teori hukum pembangunan Moctar Kusumaatmadja, menyebutkan bahwa konsep baru tentang pengembangan hukum semenjak tahun 1970-an ini sebagai konsep hukum yang normatif sosiologis, Kendati dalam sebuah wawancara lisan dengan penulis (shidarta), Moctar Kusumaatmadja secara lisan memang pernah menegaskan bahwa ia lebih suka jika teorinya diberi predikat “Teori Hukum Pembangunan”.⁴⁶

Melihat kepada pelaksanaan kewenangan pemerintah kota Batam dalam melakukan tugasnya menertibkan pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan hak pengelolaan lahan Badan Pengusahaan Batam, merupakan tugas wajib yang harus dijalankan demi terwujudnya pembangunan yang merata dan tertib. Tanpa adanya tindakan yang dilakukan pemerintah kota batam dalam hal ini penertiban Pedagang Kaki Lima akan membuat pembangunan sarana dan prasarana umum akan terganggu. Oleh sebab itu peran pemerintah kota Batam mewujudkan pelaksanaan penertiban Pedagang Kaki Lima mulai dari upaya pendataan, penetapan lokasi PKL, pembinaan dan pengawasan serta peningkatan mutu PKL tidak terlepas pengawasan pemerintah.

Terdapat beberapa upaya yang dilakukan untuk mensinergikan Peranan Otorita Batam dengan Pemerintah Kota Batam adalah dengan

⁴⁶Shidarta, *Moctar Kusuma Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Jakarta, ISPEMA Institut, 2012, hlm 9.

melakukan beberapa hal, yaitu: *Pertama*, melakukan Sinergi antara dua aturan yang akan dijalankan dalam pemerintahan. Hal ini dapat dilakukan dengan mempelajari beberapa permasalahan dualisme pemerintahan di Kota Batam maka Pemerintah Pusat sehingga akan ditemukan upaya mensinergikan peranan Otorita dengan Pemko Batam. Sebagai lembaga yang baru berusia kurang dari 7 tahun, Pemerintah Kota Batam perlu belajar banyak dari Otorita yang sudah sangat berpengalaman selama 35 tahun dalam mengelola kota. Begitu pula Otorita perlu mempertimbangkan fakta atas kewenangan otonomi yang dimiliki Pemerintah Kota Batam, sehingga dengan penduh kesadaran Otorita hanya mengambil peran yang benar-benar spesifik yang belum mampu ditangani oleh Pemerintah Kota Batam.

Kedua, Adanya upaya menjadikan pengelolaan pertanahan di Kota Batam menjadi sistem satu pintu. Artinya mestinya pengurusan izin, kebijakan dan aturan yang harus diberlakukan berdasarkan aturan yang dipegang oleh satu instansi/satu lembaga. Adanya lembaga Badan Pengusahaan Batam dan Pemerintah Kota Batam, dalam kewenangan yang tumpang tindih dan sulit untuk disatukan, maka harus ada satu lembaga yang mengalah atau melebur menjadi satu. Apakah nantinya akan dipakai kebijakan otonomi daerah maka pengurusan pertanahan termasuk hak pengelolaan sepenuhnya dipakai Undang-Undang otonomi daerah dan dijalankan oleh Pemerintah Daerah. Atau sebaliknya dipakai adalah aturan Badan Pengusahaan Batam, semua pengurusan, izin dan pelaksanaan lainnya dilakukan oleh Badan Pengusahaan Batam.

Ketiga, Adanya konflik internal yang terjadi antara Pemerintah Kota Batam dengan PKL, maka penyelesaian yang dapat dilakukan adalah dengan menekankan bahwa urusan penertiban adalah menjadi urusan Pemko Batam, bukan merupakan urusan BP Batam. Meskipun BP Batam tidak melarang lahan tersebut untuk dibangun untuk sementara waktu, tetapi ketika menurut Dinas Tata Kota dan Pembangunan Wilayah, ini menyalahi aturan izin bangunan, maka Pemerintah Kota Batam memiliki wewenang untuk melakukan penertiban. Hal ini dapat dilakukan dengan mengukuhkan kewenangan Pemko Batam sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan solusi yang dapat dilakukan untuk melakukan tindakan mengefektifkan pelaksanaan dari penertiban pedagang kaki lima sehingga pada akhirnya akan menjadikan suatu perbuatan yang sinergi antara para pihak yang memangku jabatan pemerintah bersama aparat pemerintahan adalah dengan mewujudkan satu kesatuan dalam hal ini satu lembaga yang menangani masalah pertanahan di Kota Batam. Meskipun Badan Pengusahaan Batam ada, Pemerintah Kota Batam juga ada, namun terhadap pengaturan masalah pertanahan terutama masalah penertiban pedagang kaki lima sebagaimana yang Penulis kaji harus dijalankan oleh satu lembaga saja, apakah dijalankan oleh Lembaga Pemerintah Kota Batam dengan hak otonominya atau oleh Badan Pengusahaan Batam. Atau cara lain adalah

dengan membentuk suatu lembaga yang menengahi kedua lembaga ini dalam menjalankan kebijakan ini sehingga bersifat netral. Artinya ketika ada lembaga sebagai penengah, tentu akan memberikan solusi terbaik berkenaan dengan pembangunan kota Batam sebagaimana teori hukum pembangunan oleh Kususmaatmadja.

Upaya lain yang dapat dilakukan adalah dengan cara melaksanakan otonomi daerah, dengan demikian pelaksanaan tugas umum Pemerintahan dan tugas Pembangunan berjalan lebih efektif dan efisien serta dengan serta dapat menjadi sarana perekat Integrasi bangsa. Hal lain yang dapat dilakukan adalah dengan menjalankan beberapa bentuk tindakan pemerintah merupakan hal yang paling krusial dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam melakukan aktifitasnya, pemerintah melakukan dua macam tindakan, tindakan biasa (*feitelijkehandelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Kajian hukum, yang terpenting. untuk dikemukakan adalah tindakan dalam katagori kedua, *rechtshandelingen* yang mana bisa berbentuk sebuah kebijaksanaan dan bisa berbentuk ketetapan. Ini berarti bahwa sebuah ketetapan akan aturan pelaksanaan pembangunan khususnya masalah pertanahan di Kota Batam sangat diperlukan guna terwujudnya suatu kepastian hukum dalam pelaksanaannya.

Dengan berpedoman kepada Pasal 67 Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1999, Pemerintah Kota Batam dalam hal ini pengelolaan lahannya dilakukan oleh Otorita Batam dan sejak Tahun 2007 berubah nama menjadi Badan Pengusahaan Batam. Berdasarkan hal tersebut, maka pengelolaan lahan di Kota Batam dilakukan oleh Badan Pengusahaan Batam. Termasuk dalam hal ini penertiban pembangunan sarana dan prasarana umum, tempat pemukiman serta penempatan Pedagang Kaki Lima (PKL) di area-area kawasan pengusahaan Ba

tam. Penertiban pedagang kaki lima memiliki beberapa ruang lingkup dan tujuan, yaitu: *Pertama*, memberikan kesempatan berusaha bagi PKL melalui penetapan lokasi sesuai dengan peruntukannya. *Kedua*, menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan usaha PKL menjadi usaha ekonomi mikro yang tangguh dan mandiri. *Ketiga*, untuk mewujudkan kota yang bersih, tertib dan aman dengan sarana dan prasarana yang memadai dan berwawasan lingkungan.

Untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut diperlukan sejumlah upaya yang harus dilakukan. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, menguraikan tahapan-tahapan dalam upaya penertiban pedagang kaki lima, yaitu sebagai berikut: pendataan PKL, penetapan lokasi, relokasi, peremajaan dan pemberdayaan, serta pengawasan. Jadi dapat dikatakan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Batam dalam melakukan penertiban PKL merupakan kewenangan yang mutlak dilakukan. Hal ini disebabkan karena kewenangan ini termasuk kewenangan wajib yang harus dilakukan dalam rangka, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, penyediaan sarana dan

prasarana umum. Penertiban PKL merupakan salah satu bentuk kegiatan yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, serta pengelolaan penyediaan sarana dan prasarana.

Tindakan yang dilakukan pemerintah daerah dalam menangani pedagang kaki lima yaitu tindakan bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*). Tindakan hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*) di kalangan para ahli, seperti S. Sybenga hanya mengakui adanya perbuatan hukum publik yang bersegi satu. Artinya, hukum publik itu lebih merupakan kehendak satu pihak yaitu pemerintah. Perbuatan hukum publik yang bersegi satu yaitu perbuatan yang dilakukan oleh alat-alat kelengkapan negara atau pemerintah menurut suatu wewenang istimewa, yang diberi nama *beschikking* atau disebut juga penetapan atau perbuatan penetapan (*beschikking handeling*).⁴⁷ Menurut Van Der Pot dan Van Vollenhoven, penetapan adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sebelah pihak, dalam lapangan pemerintahan dilakukan oleh suatu badan Pemerintah berdasarkan kekuasaan istimewa.⁴⁸

Di samping itu upaya dalam penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) pemerintah harus menyediakan tempat relokasi. Relokasi yang ditujukan terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan salah satu instrumen pemerintah berdasarkan peraturan pemerintah daerah yang bertujuan untuk melakukan penataan dan penertiban pedagang guna mengurangi terjadinya kemacetan dan kesemrautan tata ruang suatu daerah.

E. Kesimpulan

Kewenangan Pemerintah Kota Batam dalam penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan yang dikuasai BP Batam adalah kewenangan wajib sejalan dengan Undang-Undang Otonomi daerah, di mana Pemerintah kota Batam memiliki kewenangan wajib untuk mengatur pembangunan sarana dan prasarana, serta termasuklah didalamnya pengelolaan pertanahan yang ada di Kota Batam. Berdasarkan hal demikian jelaslah penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan berstatus hak pengelolaan lahan adalah merupakan kewenangan wajib yang harus dilakukan oleh Pemko Batam. Faktor-faktor penghambat Pemko Batam melakukan penertiban pedagang kaki lima yang berdiri di atas lahan yang dikuasai Badan Pengusahaan Batam adalah terdapatnya permasalahan aktual yang muncul akibat dualisme kewenangan yang terjadi dalam hal penguasaan hak atas tanah, sehingga hal ini akan timbul konflik yang akan berdampak pada daya tarik investor. Solusi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah kota Batam

⁴⁷Muh. Jufri Dewa. *Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Pelayanan Publik*. Kendari. Unhalu Press. 2011, hlm.73

⁴⁸Van der Pot, dikutip oleh E. Utrecht. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung. Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjadjaran, Cetakan keempat. Hlm. 214

dalam melakukan penertiban pedagang kaki lima di atas lahan dikuasai Badan Pengusahaan Batam adalah melakukan penertiban pedagang kaki lima secara efektif dengan melibatkan faktor hukum, Undang-Undang, aparat penegak hukum, masyarakat dan kebudayaan. Hal ini dilakukan untuk mewujudkan suatu perbuatan yang sinergi antara para pihak yang memangku jabatan pemerintah bersama aparat pemerintahan. Bila semua daerah otonom dapat menyelenggarakan pemerintahan secara bersih dan demokratis, maka pemerintah kita secara nasional pada suatu saat nanti entah kapan mungkin juga akan dapat menjadi birokrasi yang bersih dan professional sehingga mampu menjadi negara besar yang diakui dunia. Upaya lain yang dapat dilakukan adalah dengan cara melaksanakan fungsi otonomi daerah yang memungkinkan pelaksanaan tugas umum Pemerintahan dan tugas pembangunan sehingga keduanya dapat berjalan secara efektif dan efisien serta dengan serta dapat menjadi sarana perekat Integrasi bangsa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Zainuddin, 2006, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Azwar, Syaifuddin, 2012, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Creswell, John W., 1994, *Research design Qualitative and Quantitative Approaches*, California, sage Publication, Inc.
- Dewa, Muh. Jufri, 2011, *Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Unhalu Press, Kendari.
- Fuady, Munir, 2013, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, Kencana, Jakarta.
- HR, Ridwan, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- HS, Salim, Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia
- Kencana, Inu, 2013, *Ilmu Negara Kajian Ilmiah dan Keagamaan*, Reka Cipta, Bandung.
- Latif, Abdul, 2014, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Koprupsi*, Kencana, Jakarta.
- Madjon, Philips M, 1997, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Nomor 5&6 Tahun XII, Sep-Des.
- Permadi, Gilang, 2007, *Pedagang Kaki Lima, Riwayatmu Dulu, Nasibmu Kini*, Yudistira, Jakarta.
- Rasjidi, Lili, dkk., 2006, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Santoso, Urip, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta.
- Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Kontek ke Indonesian*, Penerbit CV Utomo, Jakarta.
- _____, 2012, *Moctar Kusuma Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, ISPEMA Institut, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.
- _____, 1996, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Suharto, Edi, 2012, *Analisis Kebijakan Publik*, CV Alfabeta, Bandung.
- Zainal dan Asikin, Amiruddin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Artikel

- Van der Pot, dikutip oleh E. Utrecht. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung. Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjadjaran, Cetakan keempat. Hlm. 214
- Wawancara, dengan Bapak Hendrizal pada tanggal 23 Juli 2016
- Wawancara, dengan Ibu Depi Badriah pada tanggal 23 Juli 2016
- Badan Pusat Statistik (BPS) Batam

Internet

M.Hasyim, [http://id.shvoong.com/social-sciences/sociology/2205244-definisi-pedagang kaki-lima/](http://id.shvoong.com/social-sciences/sociology/2205244-definisi-pedagang-kaki-lima/), diakses pada tanggal 3 Agustus 2016

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam.

Peraturan Menteri Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 10 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar di Kota Batam pasal 1 butir 20