

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI ADMINISTRASI NEGARA, OTONOMI DAERAH, PENGAWASAN DAN PEDAGANG KAKI LIMA

#### A. Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara merupakan salah satu mata kuliah wajib pada studi hukum, Hukum Administrasi Negara merupakan salah satu cabang atau bagian dari hukum yang khusus. Hukum Administrasi Negara dalam studi Ilmu Administrasi, merupakan mata kuliah bahasan khusus tentang salah satu aspek dari administrasi, yakni bahasan mengenai aspek hukum dari administrasi negara. Hukum Administrasi Negara dikalangan PBB dan kesarjanaan internasional, diklasifikasi baik dalam golongan ilmu-ilmu hukum maupun dalam ilmu-ilmu administrasi, hukum administrasi materiil terletak diantara hukum privat dan hukum pidana.

Hukum administrasi dapat dikatakan sebagai “*hukum antara*”, sebagai contohnya yaitu dalam perihal perizinan bangunan. Penguasa dalam memberikan izin, memperhatikan segi-segi keamanan dari bangunan yang direncanakan<sup>7</sup>. Pemerintah dalam hal demikian, menentukan syarat-syarat keamanan, disamping itu bagi yang tidak mematuhi ketentuan-ketentuan tentang izin bangunan dapat ditegakkan sanksi pidana. W.F. Prins mengemukakan bahwa “hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri *in cauda venenum* dengan sejumlah ketentuan pidana (*in cauda venenum* secara harfiah berarti ada racun di

---

<sup>7</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm.18

ekor/buntut)<sup>8</sup>. Hukum menurut isinya dapat dibagi dalam Hukum Privat dan Hukum Publik. Hukum Privat (hukum sipil), yaitu hukum yang mengatur hubungan-hubungan antara orang yang satu dengan orang yang lain, dengan menitikberatkan kepada kepentingan perseorangan. Hukum Publik (Hukum Negara), yaitu hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapan, atau hubungan antara negara dengan perseorangan (warga negara), yang termasuk dalam hukum publik ini salah satunya adalah Hukum Administrasi Negara.

#### 1. Hukum Administrasi Negara Secara Teoritik

Hukum Administrasi Negara secara teoritik, merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan keberadaan negara hukum, atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu. Hukum Administrasi Negara sebagai suatu cabang ilmu, khususnya di wilayah hukum kontinental, baru muncul belakangan. Hukum administrasi khususnya di Belanda, pada awalnya menjadi suatu kesatuan dengan Hukum Tata Negara dengan nama *staat en administratief recht*,<sup>9</sup> Hal itu cenderung berbeda dengan yang berkembang di Perancis sebagai bidang tersendiri di samping Hukum Tata Negara. Hukum Administrasi Negara merupakan bidang hukum yang relatif muda jika dibandingkan dengan hukum perdata dan hukum pidana (*het*

---

<sup>8</sup> W.F. Prins dan Kosim Adisapoetra, Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hlm.3

<sup>9</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 17.

*bestuursrecht een vormt in vergelijking tot het privaatrecht en het strafrecht een relatief jong rechtsgebied).*

Khusus berbicara tentang Administrasi Negara, berarti melibatkan penguasa

Administrasi yang memiliki fungsi merealisasikan UU dengan menjalankan kehendak dari pemerintah (penguasa pemerintahan) sesuai peraturan, rencana, program, budget, dan instruksi secara nyata, umum, individual. Produk yang dikeluarkan antara lain:

- a. Penetapan (*Beschikking*)
- b. Tata Usaha Negara
- c. Pelayanan Masyarakat
- d. Penyelenggaraan pekerjaan, kegiatan-kegiatan nyata.

secara garis besar bersifat luas dan memiliki arti yang sangat penting, tidak hanya bagi para Pejabat Administrasi Negara yang menjalankan tugas dan kewajiban sehari-hari, dengan kesadaran yang sebesar-besarnya bahwa segala sesuatunya harus berjalan sesuai hukum yang berlaku. Hukum Administrasi Negara juga mencakup

Hukum Administrasi Negara mengandung dua aspek yakni; pertama, aturan- aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan itu melakukan tugasnya; kedua, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat perlengkapan administrasi negara dengan para warga negaranya<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Prayudi Atmosudirjo, 1981, *Hukumm Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta,

Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, khususnya dalam ajaran *welfare state*, yang memberikan kewenangan yang luas kepada Administrasi Negara termasuk kewenangan dalam bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam Administrasi Negara disamping dibuat oleh lembaga *legislative*, juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh Administrasi Negara.

## 2. Tugas-Tugas Pemerintah

Tugas-tugas Pemerintah sendiri merupakan tugas yang paling luas karena jelas pemerintah adalah pelaksana dalam suatu Negara. Adapun tugas Pemerintah tersebut antara lain :

1. Pemerintah yakni, merupakan penegak kekuasaan dan wibawa pemerintah.
2. Tata Usaha Negara, yaitu pengendalian situasi dan kondisi negara mengetahui secara informasi dan komunikasi apa yang terdapat dalam dan terjadi di masyarakat dan negara sebagaimana dikehendaki oleh undang-undang.
3. Pengurusan rumah tangga negara, baik urusan rumah tangga intern (personil, keuangan, domain negara, materiil, logistik) maupun rumah tangga ekstern( domain publik, logistik masyarakat, usaha-usaha negara, jaminan sosial, produksi, distribusi, lalu-lintas angkutan dan komunikasi, kesehatan masyarakat).
4. Pembangunan di segala bidang, yang dilakukan secara berencana terutama melalui Repelita-repelita.

5. Pelestarian Lingkungan Hidup, yang terdiri atas mengatur tata guna lingkungan dan penyehatan lingkungan.

Berdasarkan deskripsi kerja tugas yang dimiliki pemerintah, sebagian besar adalah tugas yang bersifat terus menerus dan terancang baik teori dan konsep, dalam artian sudah lama ada dan terus menerus mengalami perkembangan sejak berdirinya negara Indonesia. Terdapat dua istilah di Belanda mengenai hukum ini yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*, dengan kata dasar „*administratie*“ dan „*bestuur*“.

### 3. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara

Ruang lingkup dari Hukum Administrasi Negara berkaitan erat dengan tugas dan wewenang Lembaga Negara (Administrasi Negara) baik ditingkat pusat maupun daerah. Hukum Administrasi Negara juga berkaitan dengan perhubungan kekuasaan antar Lembaga Negara (Administrasi Negara), dan antara Lembaga Negara dengan warga masyarakat (warga negara) serta memberikan jaminan perlindungan hukum kepada keduanya. Perlindungan hukum tersebut ditujukan kepada warga masyarakat dan Administrasi Negara itu sendiri.

Perbedaan bidang hukum administrasi khusus adalah hal yang logis, karena masing-masing negara mempunyai perbedaan sosio kultural, politik, kebijakan, pemerintah, dan sebagainya. Perbedaan antara hukum administrasi umum dan khusus menjadi suatu hal yang tidak dapat dihindari. Munculnya hukum administrasi khusus semakin penting artinya, seiring dengan lahirnya berbagai bidang tugas-tugas pemerintahan yang baru dan sejalan dengan perkembangan

dan penemuan-penemuan baru berbagai bidang kehidupan di tengah masyarakat, yang harus diatur melalui hukum administrasi.

Hukum administrasi Negara khusus ini telah dihimpun dalam Himpunan Peraturan-peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, yang disusun berdasarkan sistem *Engelbrecht*, yang di dalamnya dimuat tidak kurang dari 88 bidang. Bidang Hukum Administrasi Negara khusus di Belanda, terdapat pada *Staatsalmanak* 1995, yang juga memuat puluhan bidang.<sup>48</sup> Berdasarkan keterangan tersebut tampak bahwa bidang Hukum Administrasi Negara itu sangat luas, sehingga tidak dapat ditentukan secara tegas ruang lingkupnya. Khusus bagi Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, terdapat pula Hukum Administrasi Daerah, yaitu peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi daerah atau Pemerintahan daerah.

## **B. Pemerintahan Daerah**

Pengertian “otonomi daerah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>11</sup>. Pengertian ini ternyata tidak berbeda dengan Pasal 1 huruf c UU No. 23 Tahun 2014: “otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pengertian itu tidak terlepas dari pengertian otonomi yang dalam konteks politik dan pemerintahan mengandung

---

<sup>11</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 805

makna pemerintahan sendiri. Kata “otonomi” berasal dari kata “otonom” yang mempunyai dua pengertian. Pertama, berdiri sendiri; dengan pemerintah sendiri; dan daerah otonom. Kedua, kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri

R.D.H. Koesomahatmadja berpendapat bahwa dengan diberikannya “hak dan kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangga daerahnya. Untuk mengurus rumah tangga daerah tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: Pertama, membuat produk- produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar maupun perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan- kepentingan umum<sup>12</sup>.

Pengertian otonomi menurut UU No. 23 Tahun 2014 dibedakan dengan pengertian desentralisasi. Karena pada pengertian otonomi mengandung unsur “kewenangan untuk mengatur” atau dengan kata lain terkandung juga pengertian kemandirian.

Mengacu pada definisi normatif dalam UU No. 23 Tahun 2014, maka unsur otonomi daerah adalah :

1. Hak;
2. Wewenang;
3. Kewajiban daerah otonom.

---

<sup>12</sup> R.D.H. Koesomahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm 16

Desentralisasi dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Menurut Juli Panglima Siragih, terdapat perbedaan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Karena dalam desentralisasi harus ada pendistribusian wewenang atau kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, sedangkan otonomi daerah berarti adanya kebebasan menjalankan atau melaksanakan sesuatu oleh suatu unit politik atau bagian wilayah/teritori dalam kaitannya dengan masyarakat politik atau negara. Dengan desentralisasi maka akan berkurangnya sebagian atau seluruh wewenang pusat karena diserahkan ke daerah, sedangkan daerah yang menerima penyerahan itu bersifat otonom yaitu dapat menentukan caranya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas<sup>13</sup>.

Koordinasi antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka Pasal 2 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.” Kata “dibagi atas” jelas menunjukkan antar tingkat pemerintahan itu sesungguhnya terdapat hierarki. Penerapannya adalah pemerintah Provinsi mengawasi Kabupaten/Kota dengan cara mengevaluasi peraturan daerah dan lain sebagainya<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Juli Panglima Siragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 40

<sup>14</sup> Yuswanto, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, Penerbit Raja Grafindo Persada,



Salah satu kegiatan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah adalah pelayanan pada bidang administrasi kependudukan. Penyelenggaraan kewenangan dan instansi pelaksana administrasi kependudukan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa pelayanan kependudukan dan catatan sipil itu merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan berskala Kabupaten/Kota. Yang dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (2) huruf k PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Tujuan otonomi daerah, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Prinsip otonomi daerah yang dianut oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, maka memberikan kewenangan yang lebih banyak kepada daerah Kabupaten/Kota yang didasarkan atas asas desentralisasi.

Kewenangan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014 adalah:

- a. Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali

kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi daerah mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengadilan dan evaluasi.

- b. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah.
- c. Otonomi yang bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan berkembang di daerah.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah dengan sistem yang luas didasarkan pada satu pembagian yang berdasarkan pada tiga kriteria yaitu eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi.

Berdasarkan Pasal 11 UU No. 23 tahun 2014 disebutkan:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar

pemerintahan. Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

3. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.
4. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Dengan sistem otonomi luas, UU No. 23 Tahun 2014 menentukan apa yang menjadi kewenangan pusat, kewenangan provinsi, dan kewenangan daerah yang diatur dalam Pasal 14 UU tersebut yang diterjemahkan kembali dalam PP No. 38 Tahun 2007.

Ditingkatan daerah sesuai Pasal 12 PP No. 38 Tahun 2007, dijelaskan bahwa:

1. Urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini.
2. Urusan pemerintahan wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah.

Dua urusan dalam Perda kewenangan daerah adalah urusan wajib dan pilihan. Berdasarkan Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007 yang dimaksud urusan wajib

adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah Provinsi dan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan yang dimaksud urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Salah satu yang menjadi urusan wajib bagi pemerintah adalah bidang administrasi kependudukan dan catatan sipil. Sehingga mengimplikasikan dan merupakan kewajiban bagi daerah

## **C. Pengawasan**

### **1. Pengertian Pengawasan**

Pengawasan merupakan fungsi manajemen yang sangat berkaitan erat dengan pencapaian tujuan organisasi, sehingga pengawasan dalam organisasi apapun menjadi mutlak dilakukan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh G.R. Terry, yang mengatakan bahwa: “Dalam rangka pencapaian tujuan suatu organisasi, termasuk negara sebagai organisasi kekuasaan terbesar seyogyanya menjalankan fungsi-fungsi manajemen yang terdiri dari: perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), memberi dorongan (actuating), dan pengawasan (controlling)

Pengertian dari kata pengawasan yang telah ada dalam perbendaharaan kata Bahasa Indonesia, Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama,

tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi<sup>15</sup>.

Disimpulkan juga oleh Poerwadarminta dalam kamus Bahasa Indonesia, pengawasan adalah suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih tinggi kepada pihak dibawahnya<sup>16</sup>.

Pengawasan adalah proses mengamati, membandingkan tugas pekerjaan yang dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang telah ditetapkan dalam suatu rencana yang sistematis dengan tindakan kooperatif serta korektif guna menghindari penyimpangan demi tujuan tertentu<sup>17</sup>.

Menurut Sujamto, Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Pengertian pengawasan tersebut menekankan pada suatu proses pengawasan berjalan secara sistematis sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Soekarno. K. yaitu pengawasan adalah proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana<sup>18</sup>.

Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Bohari, S.H.1992. Pengawasan Keuangan Negara. Jakarta : Rajawali Pers. Hlm 3

<sup>16</sup> Sujanto. Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan. Ghalia Indonesia. 1986. Hlm 2.

<sup>17</sup> Nurmayani, S.H., M.H. 2009. Hukum Administrasi Daerah, Bandar Lampung : Universitas Lampung. Hlm. 8.

<sup>18</sup> Ibid. Nurmayani. Hlm 82

<sup>19</sup> Saiful Anwar. Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara. Glora Madani Press. 2004. Hal. 127

Berdasarkan beberapa pengertian tentang pengawasan dapat disimpulkan bahwa:

1. Pengawasan adalah kegiatan pencegahan dari tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh pihak yang lebih tinggi kepada pihak dibawahnya dalam pelaksanaan tugas yang diemban.
2. Selain itu Pengawasan adalah suatu penilaian terhadap kenyataan yang sebenarnya dan membandingkan tugas pekerjaan yang dibebankan kepada aparat pelaksana agar sejalan dengan rencana berdasarkan laporan pelaksanaan.

## **2. Fungsi Pengawasan**

Pengertian fungsi adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas dan pekerjaan yang dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggung jawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan<sup>20</sup>.

Pengawasan yang dilaksanakan mempunyai fungsi sesuai tujuan yang disandangnya, mengenai hal ini Soewarno Handyaningrat menyatakan 4 hak yang terkait dengan fungsi pengawasan yaitu<sup>21</sup> :

- a. Mempertebal rasa tanggungjawab terhadap pejabat yang diserahi tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaanya;
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan;

---

<sup>20</sup> Ibid. Nurmayani. Hlm 82

<sup>21</sup> Soewarno Handayadiningrat. 1981. Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm 145

- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelalaian dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan; dan
- d. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan.

Dari beberapa fungsi pengawasan tersebut akan timbul rasa tanggung jawab dari seorang pegawai dalam melaksanakan tugas yang dibebankan. Dengan begitu tercipta kondisi yang kondusif dalam bekerja dan penyimpangan yang terjadi dapat diperbaiki sebagaimana mestinya serta berkurang.

### **3. Tujuan Pengawasan**

Tujuan dari diadakannya pengawasan adalah untuk mengetahui kinerja yang dilakukan oleh seseorang atau suatu badan dalam menjalankan tugasnya sesuai ketentuan yang telah ditetapkan serta untuk memahami apa yang salah demi perbaikan dimasa mendatang, dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan daripada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal.

Soekarno K. mengemukakan beberapa hal pokok berikut <sup>22</sup>:

- a. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan telah sesuai dengan rencana yang digariskan
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang dilaksanakan sesuai dengan instruksi-instruksi dan asas-asas yang telah diinstruksikan

---

<sup>22</sup> Soekarno K. 1965. Dasar-Dasar Management. Firma Tekad. Hlm 27

- c. Untuk mengetahui kesulitan- kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan dengan efisien
- d. Untuk mengetahui jalan keluar, jika ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan kearah perbaikan.

#### **4. Sifat dan Waktu Pengawasan**

Dalam melakukan pengawasan haruslah melihat situasi dan kondisi untuk tercapainya fungsi pengawasan. Pengawasan yang dilaksanakan erat kaitannya dengan pelaksanaan suatu kegiatan. Berkaitan dengan hal ini Malayu SP Hasibuan menyebutkan beberapa sifat dan waktu pengawasan yaitu <sup>23</sup>:

- a. Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilaksanakan sebelum kegiatan dilaksanakan dengan maksud untuk mencegah terjadinya penyimpangan- penyimpangan seawal mungkin;
- b. Pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan setelah terjadinya penyimpangan atau kesalahan dalam melaksanakan kegiatan;
- c. Pengawasan yang dilakukan pada waktu proses kegiatan terjadi;
- d. Pengawasan berkala yaitu pengawsan yang dilakukan secara berkala, satu bulan sekali, satu semester sekali atau satu tahun sekali.

#### **5. Tahap - Tahap Pengawasan**

Sebelumnya telah disebutkan bahwa pengawasan dilakukan secara sistematis, maka dalam hal ini berarti proses pengawasan dilakukan dengan

---

<sup>23</sup> Hasibuan, Malayu. 2001. Dasar-dasar Perbankan.Jakarta : Bumi Aksara. Hlm 245



beberapa tahap. Berkaitan dengan itu, Malayu SP. Hasibuan menyebutkan beberapa tahap proses pengawasan yaitu<sup>24</sup> :

- a. Menentukan standar dasar kontrol;
- b. Mengukur pelaksanaan;
- c. Membandingkan pelaksanaan dengan standar, juga menentukan penyimpangan, jika ada;
- d. Melakukan tindakan perbaikan jika terdapat penyimpangan-penyimpangan sehingga tetap sesuai dengan rencana.

Teknik pengawasan, terdapat dua cara untuk memastikan pegawai merubah tindakan/sikapnya yang telah mereka lakukan dalam bekerja, yaitu dengan dilakukannya pengawasan langsung (*direct control*) dan pengawasan tidak langsung (*indirect control*). Pengawasan langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dirancang bangun untuk mengidentifikasi dan memperbaiki penyimpangan rencana. Dengan demikian pada pengawasan langsung ini, pimpinan organisasi mengadakan pengawasan secara langsung terhadap kegiatan yang sedang dijalankan, yaitu dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri semua kegiatan yang sedang dijalankan tadi.

Tujuannya adalah agar penyimpangan-penyimpangan terhadap rencana yang terjadi dapat diidentifikasi dan diperbaiki. Pengawasan langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya rendah. Sementara pengawasan tidak langsung diartikan sebagai

---

<sup>24</sup> Ibid. Hasibuan Malayu. Hlm 246

teknik pengawasan yang dilakukan dengan menguji dan meneliti laporan-laporan pelaksanaan kerja.

Tujuan dari pengawasan tidak langsung ini adalah untuk melihat dan mengantisipasi serta dapat mengambil tindakan yang tepat untuk menghindarkan atau memperbaiki penyimpangan.

#### **D. Pedagang Kaki Lima**

Pedagang kaki lima, atau yang sering disebut PKL merupakan sebuah komunitas pedagang, yang kebanyakan berjualan dengan memanfaatkan area pinggir jalan raya. Mereka menggelar dagangannya, atau gerobaknya, di pinggir perlintasan jalan raya. Dilihat dari sejarahnya di Indonesia, PKL sudah ada sejak masa penjajahan Kolonial Belanda.

Pada masa penjajahan kolonial, peraturan pemerintahan menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk para pedestrian atau pejalan kaki (sekarang ini disebut dengan trotoar). Lebar ruas untuk sarana bagi para pejalan kaki atau trotoar ini adalah lima kaki. Pemerintahan pada waktu itu juga menghimbau agar sebelah luar dari trotoar diberi ruang yang agak lebar atau agak jauh dari pemukiman penduduk. Ruang ini

Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah 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 di jalanan pada umumnya untuk dijadikan taman sebagai penghijauan

dan resapan air. Dengan adanya tempat atau ruang yang agak lebar itu kemudian para pedagang mulai banyak menempatkan gerobaknya untuk sekedar beristirahat sambil menunggu adanya para pembeli yang membeli dagangannya. Seiring perjalanan waktu banyak pedagang yang memanfaatkan lokasi tersebut sebagai tempat untuk berjualan, sehingga mengundang para pejalan kaki yang kebetulan lewat untuk membeli makanan, minuman sekaligus beristirahat. Berawal dari situ maka Pemerintahan Kolonial Belanda menyebut mereka sebagai Pedagang Lima Kaki (buah pikiran dari pedagang yang berjualan di area pinggir perlintasan para pejalan kaki atau trotoar yang mempunyai lebar Lima Kaki) dan menjajakan barang dengan harga miring/murah. Dengan kata lain di satu sisi keberadaan PKL dianggap menimbulkan berbagai masalah perkotaan, namun di sisi lain memiliki manfaat ekonomi bagi sebagian masyarakat.

Menurut Pena (1999), terdapat tiga pilihan mengatasi PKL, pertama, negara harus menjadi kunci dalam mengatur PKL, karena keberadaan negara sangat penting dalam proses pembangunan, kedua, organisasi PKL dibiarkan untuk terus mengatur kegiatan mereka sendiri, ketiga, menyarankan pemerintah dan PKL untuk menegosiasikan ruang-ruang aksinya (lokasi usaha).

Masalah PKL merupakan masalah kehidupan masyarakat banyak yang tidak pernah selesai dari waktu ke waktu. Untuk mengatasi dampak negatif yang ditimbulkan dari keberadaan PKL, maka diperlukan kesatuan pemahaman antara pihak pemerintah (selaku regulator) dengan pihak PKL itu sendiri. Artinya, sikap pemerintah sudah seharusnya tidak anti PKL dan lebih bertindak persuasif, begitupun juga sebaliknya, para pedagang harus memiliki kesadaran dalam

menentukan lokasi usaha dengan tidak mengesampingkan kepentingan masyarakat banyak terhadap fasilitas umum. Disamping itu, peranan pengusaha/

perusahaan besar untuk memberikan dukungan modal ataupun kemitraan, juga sangat diperlukan guna pengembangan usaha. Proses pemahaman inilah yang perlu dirumuskan dalam suatu strategi kebijakan penanganan PKL, sehingga dapat memenuhi tujuan/keinginan berbagai pihak.

Ciri-ciri umum sektor informal di negara dunia ketiga, menurut Mazumdar (1991), antara lain : (1) sebagian pekerja dalam sektor ini tidak termasuk dalam kelompok usia kerja 25-50 tahun, kebanyakan wanita dan berpendidikan rendah; (2) tidak ada bukti yang menunjukkan bahwa sektor ini memainkan peranan penting untuk melicinkan jalan masuk ke pasar tenaga kerja di kota bagi pendatang; (3) rendahnya penghasilan yang dipengaruhi oleh jenis usaha, namun penghasilan mereka cukup bervariasi, dan belum ada bukti bahwa penghasilannya secara menyeluruh lebih rendah daripada pekerja formal; (4) tidak diketahui berapa banyak orang dalam sektor ini, yang mengalami mobilitas dan peningkatan penghasilannya.

Definisi pedagang kaki lima juga dituangkan dalam peraturan-peraturan yang terkait dengannya, antara lain :

1. Mereka yang dalam usahanya mempergunakan bagian jalan/trotoar dan tempat kepentingan umum yang bukan diperuntukkan tempat usaha, serta tempat lain yang bukan miliknya (Perda DKI Jakarta No : 5 Tahun 1978).

2. Seseorang yang melakukan kegiatan usaha perdagangan dan jasa yang menempati tempat-tempat prasarana kota dan fasilitas umum baik yang mendapat izin dari pemerintah daerah maupun yang mendapat izin pemerintah daerah antara lain badan jalan, trotoar, saluran air, jalur hijau, taman, bawah jembatan, jembatan penyeberangan (Perda DKI Jakarta No : 8 Tahun 2007).

Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah, PKL masuk dalam kelompok usaha mikro. Usaha mikro sesuai pasal 6 ayat 1 mempunyai pengertian usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
2. memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah).

Menurut Firdausy (1995), mendeskripsikan karakteristik dan masalah yang dihadapi PKL dalam beberapa aspek, sebagai berikut :

1. Aspek Ekonomi : PKL merupakan kegiatan ekonomi skala kecil dengan modal relatif minim. Aksesnya terbuka sehingga mudah dimasuki usaha baru, konsumen lokal dengan pendapatan menengah ke bawah, teknologi sederhana/tanpa teknologi, jaringan usaha terbatas, kegiatan usaha dikelola satu orang atau usaha keluarga dengan pola manajemen

yang relatif tradisional. Selain itu, jenis komoditi yang diperdagangkan cenderung komoditi yang tidak tahan lama, seperti makanan dan minuman.

2. Aspek Sosial-Budaya : sebagian besar pelaku berpendidikan rendah dan migran (pendatang) dengan jumlah anggota rumah tangga yang besar. Mereka juga bertempat tinggal di pemukiman kumuh.
3. Aspek Lingkungan : kurang memperhatikan kebersihan dan berlokasi di tempat yang padat lalu lintas.

Kehidupan PKL sangat rentan, mereka tidak bisa mengambil resiko untuk tidak berdagang dalam waktu lama karena penghasilan yang diperoleh sangat bergantung pada hasil dagangan harian. Artinya faktor kesehatan mereka dapat mengakibatkan mereka kehilangan penghasilan. Besarnya resiko tersebut mendorong PKL untuk cenderung hidup hemat dan harus memanfaatkan waktu luang untuk kegiatan produktif. Mereka tidak boleh mengambil resiko dengan hidup royal dan santai. Khususnya PKL pendatang, penghasilan yang diperoleh harus dihemat agar bisa dipergunakan untuk membiayai sewa/kontrakan di kota, membiayai kebutuhan hidup keluarga di desa, membayar pinjaman/utang, dan juga untuk ditabung atau keperluan lainnya.

Menurut Bromley (1979), dalam penelitian PKL di Colombia, menekankan pada kaitan-kaitan horisontal dan vertikal yang ada, yaitu penjual atas komisi (penjual koran, es krim, dsb) dan penjual yang ketergantungan (PKL yang tergantung pada pemberi kredit/kios). Banyak PKL yang tidak lebih sebagai karyawan tidak terikat dari perusahaan besar. Mereka bekerja untuk memperoleh

keuntungan yang relatif rendah dan berubah-ubah, dan banyak menanggung resiko dalam kegiatan-kegiatan yang tidak stabil dan kadang-kadang ilegal (tidak sah). Perusahaan menghindari keterikatan apapun dengan “para karyawan” (pedagang) itu; menghindari diri dari usaha pemerintah untuk mengatur kesempatan kerja melalui jaminan sosial, jaminan pekerjaan, dan peraturan upah minimum.

Jenis produk PKL sangat beragam dan disesuaikan dengan kemampuan modal pedagang, seperti makanan dan minuman, rokok, ikan hias, bunga, buah-buahan, kelontong, tambal ban, sembako, lukisan dsb. Umumnya barang dagangan dijual dengan harga lebih murah dibandingkan dengan toko-toko besar atau pusat perbelanjaan. Produk yang dijual bisa berasal dari olahan sendiri, home industri ataupun buatan pabrik/industri besar. Artinya ada keterkaitan antara PKL selaku pedagang informal dengan perusahaan besar yang berstatus formal, seperti perusahaan rokok, coca cola, aqua dan teh botol. PKL menjadi ujung tombak penjualan produk-produk pabrikan ini, meskipun mereka para PKL bukan merupakan bagian dari perusahaan tersebut.

Pada umumnya PKL tersebar di berbagai lokasi keramaian seperti lokasi perkantoran, pusat perdagangan/mall, pasar, lokasi wisata atau hiburan, tempat pendidikan/sekolah, rumah sakit, tempat ibadah serta pusat keramaian lainnya. Perdagangan kakilima dilakukan oleh penduduk pendatang maupun lokal. Sebagian besar PKL cenderung bertempat tinggal di pemukiman padat/kantung-kantung kumuh kota dengan cara menyewa/kontrak bersama rekan, kerabat yang juga melakukan kegiatan sejenis.

Untuk lebih jelasnya maka kriteria pedagang kaki lima menurut Sebhurahman Hidayat (2002:15) mengatakan bahwa pedagang atau pedagang kaki lima merupakan unit usaha dagang yang berskala kecil yang mendistribusikan barang dengan tujuan pokok menciptakan kesempatan dan pendapatan bagi diri sendiri dan dalam usahanya ini dibatasi berbagai faktor pengetahuan atau pendidikan, faktor modal dan keterampilan

Menurut Daan Damara (2002:47) mengatakan bahwa pedagang kaki lima adalah pedagang eceran bermodal kecil, berpendapatan rendah dan berjualan ditempat – tempat umum seperti emperan toko, tepi – tepi jalan, di taman – taman, di pasar – pasar tanpa mendapat izin dari pemerintah.

Menurut Buchari Alma (2002:120) bahwa pedagang kaki lima adalah orang yang melakukan kegiatan usaha dengan maksud memperoleh penghasilan yang sah dilakukan secara tidak tetap dengan kemampuan yang terbatas serta berlokasi di tempat - tempat umum atau pusat-pusat kosmetik dan tidak memiliki ijin usaha dengan ciri-ciri :

1. Kegiatan usahanya tidak terorganisir dengan baik.
3. Tidak memenuhi surat ijin usaha.
4. Tidak teratur dengan kegiatan ijin usaha, baik dilokasi tempat usaha maupun jam kerja.
5. Bergerombol di trotoar, maupun di tepi-tepi jalan protokol, di pusat- pusat yang banyak orang ramai.
6. Menjajakan barang dagangannya sambil berteriak, kadang-kadang sambil berlari mendekati konsumen.



Menurut An-Naf (2002:33) karakteristik pedagang kaki lima adalah:

1. Pedagang kaki lima umumnya sebagai mata pencarian pokoknya.
2. Para pedagang kaki lima umumnya tergolong angkatan kerja produktif.
3. Tingkat pendidikan mereka relative rendah.
4. Sebagian besar pedagang kaki lima pendatang dari daerah dan belum memiliki status kependudukan yang sah di kota.
5. Permodalan mereka umumnya sangat lemah dan omset penjualan juga relative rendah.
6. Umumnya mereka memilih atau mengusahakan modal sendiri dan belum ada hubungannya dengan bank.

Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga kaki gerobak (yang sebenarnya adalah tiga roda atau dua roda dan satu kaki). Pengertian pedagang kaki lima secara harfiah juga masih rancu, karena obyeknya tidak jelas. Seorang pedagang adalah spesialis dalam berniaga untuk barang dagangan tertentu. Ada pedagang kain, pedagang sayur, pedagang mobil, pedagang minyak, pedagang beras, pedagang pakaian, pedagang kelontong, pedagang ikan dan masih banyak lagi.