

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang.**

Negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan pada hak-hak rakyat yang tertuang dalam undang-undang. Oleh karena itu, pemerintah membuat peraturan atau undang-undang dengan tujuan untuk melindungi tiap setiap orang yang mana isinya bersifat mengatur dan memaksa.

Bahwa di dalam masyarakat yang teratur manusia atau anggota masyarakat itu harus memperhatikan dan menaati kaidah-kaidah atau norma-norma serta peraturan-peraturan tertentu yang berlaku. Peraturan itu memberi petunjuk bagi manusia bagaimana harus bertingkah laku dan bertindak. Salah satu peraturan tersebut mengatur tentang kepatuhan dari para pemilik rumah makan/ restoran dalam menjalankan usahanya untuk tidak menggunakan tabung gas elpizi yang bersubsidi.

Dimana dalam pelaksanaannya sebenarnya penggunaan tabung gas elpizi yang bersubsidi 3 (tiga) kg hanya dapat digunakan bagi kalangan masyarakat yang dianggap kurang mampu dan untuk keperluan rumah tangga saja dan tidak untuk digunakan usaha rumah makan, walaupun dalam kenyataannya masih banyak rumah makan yang masih tetap menggunakan gas elpizi bersubsidi tersebut.

Dalam hubungannya dengan peredaran gas LPG ini sebenarnya pengaturannya sudah ada seperti yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2007 Pasal 3 ayat (1) menjelaskan bahwa tabung gas LPG 3 Kg hanya untuk rumah tangga dan usaha mikro dan selanjutnya diatur juga dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 Tentang UMKM dimana dijelaskan dalam undang-undang ini bahwa penggunaan LPG 3 Kg bersubsidi hanya diperuntukan bagi usaha kecil yang beromzet maksimalnya Rp. 833 ribu rupiah. Lebih lanjut dan selanjutnya dipertegas lagi dengan Surat Edaran Menteri ESDM Nomor 26 Tahun 2009 tentang penyediaan dan pendistribusian *Lequefield Petroleum Gas* (LPG) 3 Kg dan surat Direktur Jenderal Minyak dan gas bumi Kementerian ESDM tanggal 23 Maret 2018 Nomor 3212/12/DJM.0/2018 perihal pengendalian pengguna tagung gas LPG 3 Kg untuk usaha makanan/ bakery, usaha komersial, industry dan transportasi juga dilarang menggunakan tabung gas melon 3 Kg. Bahkan dalam Permen tersebut ditegaskan juga dalam Pasal 20 ayat (2) bahwa gas LPG hanya untuk keperluan rumah tangga dan usaha mikro.

Usaha rumah makan memang cukup menjajikan dalam mendapatkan keuntungan namun disisi lain ada yang harus dipatuhi oleh para pengusaha rumah makan tersebut yaitu harus patuh dengan peraturan yang ada sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Sebagai tindak lanjut dari aturan tersebut maka pemerintah daerah menindaklanjuti dengan mengeluarkan Peraturan Daerah sebagaimana halnya dengan Pemerintah

Kota Pontianak dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Pontianak nomor 11 Tahun 2009 tentang Ketertiban umum.

Dalam hubungannya dengan penggunaan tabung gas elpizi 3 Kg ini yang banyak dipergunakan oleh pemilik rumah makan yang pada kenyataannya adalah dilarang namun dalam kenyataannya banyak rumah makan yang tidak mengindahkan ketentuan dimaksud sehingga menimbulkan kecemburuan sosial dengan pemilik kepentingan rumah tinggal dan usaha mikro. Adapun pengertian rumah makan sebagaimana di jelaskan dalam Pasal 1 angka 30 dari Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2019 adalah jasa usaha pangan yang bertempat disebagian atau seluruh bangunan yang permanen/ semi permanen dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan, penyajian dan penjualan makan dan minuman bagi umum ditempat usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundangan-undangan termasuk dalam golongan usaha restoran dan rumah makan.

Sedangkan pengaturan lebih lanjut terhadap larangan penggunaan tabung gas LPG bagi pengusaha rumah makan/ restoran diatur dalam Pasal 33 yang menjelaskan bahwa usaha yang memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan atau beromzet lebih dari Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah) pertahun dilarang menggunakan gas LPG tabung 3 (tiga) Kilo gram atau gas LPG bersubsidi.

Di dalam peraturan daerah tersebut jelas adanya pengaturannya tentang larangan penggunaan gas LPG yang bersubsidi dimaksud tetapi dalam

kenyataannya masih banyak terdapat rumah makan yang menggunakannya dan mereka beranggapan bahwa tabung gas LPG bersubsidi lebih murah adanya sebagaimana hasil dari penertiban yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pontianak terhadap pemilik rumah makan/ restoran yang masih mempergunakan gas LPG bersubsidi, dimana dalam penertiban yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pontianak masih didapatkan rumah makan yang menggunakan tabung gas LPG yang bersubsidi.

Sedangkan terhadap pemilik rumah makan yang tetap menggunakan gas LPG bersubsidi dapat dikenakan sanksi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 43 yang menjelaskan bahwa setiap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini selain dapat dikenakan sanksi administrasi, dikenakan juga sanksi pembebanan biaya paksaan penegak hukum.

Lebih lanjut penerapan sanksi tersebut diatur dalam Pasal Pasal 44 huruf gg yang menyatakan bahwa setiap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan Pasal 33 dikenakan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum sebesar Rp. 500.000.- (lima ratus ribu rupiah) dan/ atau sanksi administrasi berupa penahanan untuk sementara waktu Kartu Tanda Penduduk atau kartu identitas lainnya.

Sedangkan maksud dari dikeluarkan Peraturan Daerah Kota Pontianak dimaksud adalah sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam mengawasi, mencegah dan menindak setiap kegiatan atau aktivitas yang mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, disini menurut hemat peneliti

bahwa apabila para pemilik usaha rumah makan dimaksud masih tetap menggunakan tabung gas elpizi bersubsidi bukan tidak mungkin ketika terjadi kelangkaan dan masyarakat mengetahui bahwa ternyata para pemilik usaha rumah makan/ restoran menggunakan tabung gas LPG yang bukan haknya maka dapat dimungkinkan akan menimbulkan permasalahan sosial dikemudian. Dalam penelitian ini peneliti membatasi lokasi penelitian dan obyek penelitian hanya bagi para pemilik usaha rumah makan saja yang berada di daerah Kecamatan Pontianak Tenggara dan Kecamatan Pontianak Selatan

Dengan berdasarkan permasalahan tersebut maka peneliti tertarik untuk mengangkatnya dalam penelitian skripsi yang merupakan tugas akhir dari selama perkuliahan dengan judul “Pelaksanaan Pasal 33 Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor. 11 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum (Studi Pada Rumah Makan Di Kota Pontianak)”.

## **B. Masalah Penelitian**

Berdasarkan dari uraian latar belakang penelitian diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut: Mengapa Pengusaha rumah makan di Kota Pontianak masih banyak yang tidak melaksanakan ketentuan dari Pasal 33 Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum khususnya dalam penggunaan gas LPG bersubsidi dalam usahanya ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui faktor apa yang menyebabkan para pengusaha rumah makan masih banyak yang menggunakan tabung gas LPG bersubsidi dalam melaksanakan usahannya.
2. Untuk mengetahui upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Pontianak terhadap para pemilik uraha rumah makan yang masih tetap menggunakan tabung gas LPG bersubsidi padahal hal tersebut dilarang adanya.

### **D. Manfaat Penelitian.**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat. antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat dari segi teoritis

Adapun manfaat penelitian ini dari segi teoritis adalah:

Diharapkan dapat menjadi rekomendasi bagi instansi terkait dalam melakukan tindakan penertiban bagi para pemilik usaha rumah makan yang tidak mematuhi aturan hukum yang ada.

2. Manfaat dari segi praktis

Berdasarkan segi praktis, penelitian ini diharapkan memberikan informasi dan pemahaman kepada instansi terkait sebagai upaya

meningkatkan kesadaran hukum bagi masyarakat pemilik usaha rumaha makan dalam menjalankan usahanya.

## **E. Kerangka Pemikiran**

### **1. Tinjauan Pustaka.**

Sebagain Negara hukum maka hukum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku tanpa memandang siapa saja karena dalam hukum semua orang mempunyai kedudukan yang sama dalam pemberlakukannya tanpa memandang siapa dia, oleh sebab itu aparat penegak hukumnya juga harus tegas dalam melaksanakan tugasnya karena mereka bertanggungjawab terhadap apa yang ada dipundaknya.

Pengertian hukum disini merupakan bagian daripada kehidupan manusia, dimana manusia itu sebenarnya merupakan subyek daripada hukum dan terikat sifatnya, karena hukum mempunyai tujuan dan fungsi untuk mengatur pola hidup dan tingkah laku dari segala perbuatan manusia atau masyarakat dalam suatu negara, jadi pada dasarnya di mana ada masyarakat di situ ada hukum (*ubi societes ubi ius*).

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, menjelaskan lebih lanjut bahwa hukum adalah untuk menciptakan kedamaian hidup antar pribadi yang meliputi ketenangan ekstern dan ketenangan intern pribadi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto 1983 Sosiologi Hukum, Rajawali Press Jakarta. 67

Sedangkan Gustav Radbruch sebagaimana yang dikutip oleh Achmad Ali mengatakan bahwa idealnya hukum itu mempunyai tujuan untuk menciptakan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.<sup>2</sup>

Tetapi didalam kenyataannya untuk mewujudkan dari ke 3 (tiga) tujuan hukum tersebut prakteknya tidaklah mudah, oleh sebab itu diperlukan adanya prioritas yang mana yang akan didahulukan dan harus disesuaikan dengan situasi dan kondisinya dilapangan.

Tujuan hukum sebagaimana yang diungkapkan Lemaire adalah ; “untuk melindungi hak dan kepentingan hidup manusia (individu maupun kolektif). Hakekat manusia sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*) mengandung pengertian yang “*egaliter*” (kesetaraan/persamaan). Setiap individu tidak dapat hidup sendiri lepas dari ikatan masyarakat. Ia harus hidup berkeluarga, berkelompok dan berorganisasi untuk mempertahankan kelangsungan hidup pribadi maupun masyarakat<sup>3</sup>”

M. Yahya Harahap mengemukakan bahwa “ Apabila setiap orang telah menghayati hak dan kewajiban yang telah di tentukan oleh hukum kepada mereka, masing-masing akan berdiri diatas hak yang diberikan hukum tersebut, serta sekaligus menaati setiap kewajiban yang di bebaskan kepada mereka. Jika demikian rupa penghayatan hak dan kewajiban pada setiap kesadaran rakyat, akan tercipta suatu wujud lalu

---

<sup>2</sup> Achmad Ali, 1996: Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis), Chandra Pratama, Jakarta.95-96

<sup>3</sup> Soedikno Mertokusumo, 1996: Penemuan Hukum Sebuah Pengantar, Liberty Yogyakarta. 27.



lintas penguasaan masyarakat yang tertib dan tentram. karena setiap orang mengerti batas-batas kebebasan dan tanggung jawabnya. Mereka akan berhenti dan menahan diri pada batas-batas kebebasan yang akan di gariskan hukum serta akan bertanggung jawab sepanjang apa yang diwajibkan hukum kepadanya".<sup>4</sup>

Senada dengan hal tersebut di atas Erdianto Effendi. mengemukakan "Seseorang bertanggungjawab secara hukum atas sesuatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggungjawab hukum berarti dia bertanggungjawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan".<sup>5</sup>

Terlebih khusus untuk membangun kultur hukum dalam bentuk kesadaran, kepatuhan dan ketaatan terhadap ketentuan peraturan yang berlaku, baik oleh aparatur penegak hukum maupun anggota masyarakat. kesemuanya itu tidak bisa digarap hanya dengan cara-cara paksaan hukum (kekuasaan) semata, melainkan harus dikelola secara arif dan bijaksana yang disesuaikan dengan situasi, kondisi, dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat.

Dalam pembangunan hukum tersebut maka menurut Padmo Wahdjono Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan *rechtstaat* dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak

---

<sup>4</sup> M. Yahya Harahap, Pembahasan Permasalahan dan penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan, sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm 59.

<sup>5</sup> Erdianto Effendi, hukum Pidana Indonesia Suatu Pengantar, PT. Refika Aditam, Bandung, 2011, hlm 110.

menyimpang dari pengertian negara hukum umumnya (*genus begrip*) yang disesuaikan dengan keadaan Indonesia).<sup>6</sup>

Sedangkan menurut Soejono Soekanto<sup>7</sup>, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah sebagai berikut:

1. Faktor Hukumnya Sendiri,
2. Faktor Penegak Hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum,
3. Faktor Sarana Atau Fasilitas yang mendukung penegakan hukum,
4. Faktor Masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan,
5. Faktor Kebudayaan, yakni hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Berikut ini diuraikan secara garis besar maksud faktor-faktor itu:

1. Faktor Hukumnya Sendiri

Semakin baik suatu peraturan hukum akan semakin memungkinkan penegakannya. Sebaliknya semakin tidak baik suatu peraturan hukum akan semakin sukarlah menegakkannya. Secara umum dapatlah dikatakan bahwa peraturan hukum yang baik itu adalah peraturan hukum yang berlaku secara yuridis, sosiologis, dan filosofis.

2. Faktor Penegak Hukum

Pihak-pihak yang terkait secara langsung dalam proses penegakan hukum yaitu kepolisian, kejaksaan, peradilan, advokat, dan lembaga pemasyarakatan mempunyai peranan yang sangat menentukan bagi keberhasilan usaha penegakan hukum dalam masyarakat.

---

<sup>6</sup> Padmo Wahdjono, 1986 Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Ghalia Indonesia Jakarta.

<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Soejono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 21.

Di dalam penegakan hukum diskresi sangat penting oleh karena:

- a. Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.
- b. Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.
- c. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
- d. Adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.

### 3. Faktor sarana atau fasilitas

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

### 4. Faktor masyarakat

Bagian yang terpenting dari masyarakat yang menentukan penegakan hukum adalah kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi tingkat kesadaran hukum masyarakat, maka akan semakin memungkinkan penegakan hukum yang baik. Sebaliknya semakin

rendah tingkat kesadaran hukum masyarakat, maka akan semakin sukar untuk melaksanakan penegakan hukum yang baik.

Kesadaran hukum antara lain meliputi:

- a. Pengetahuan tentang hukum
- b. Penghayatan fungsi hukum
- c. ketaatan terhadap hukum

#### 5. Faktor Kebudayaan

Semakin banyak persesuaian antara peraturan perundang-undangan dan kebudayaan masyarakat, maka akan semakin mudahlah menegakkannya. Sebaliknya apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak sesuai atau bertentangan dengan kebudayaan masyarakat, akan semakin sukar untuk melaksanakan atau menegakkan peraturan hukum dimaksudkan.

Dalam hubungannya dengan para pengusaha rumah makan yang ternyata dalam kegiatan usahanya menggunakan tabung gas LPG 3 Kg maka dapat dikenakan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 44 huruf “gg “ yang menjelaskan bahwa setiap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan Pasal 33 dikenakan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum sebesar Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah) dan/ atau sanksi administrasi berupa penahanan untuk sementara waktu Kartu Tanda Penduduk atau kartu identitas lainnya.

## 2. Kerangka Konsep.

Dalam hubungannya dengan kepatuhan masyarakat terhadap hukum maka erat kaitannya dengan kesadaran hukum dari masyarakat tersebut dan kesadaran hukum harus terus ditingkatkan karena dengan tidak adanya kesadaran hukum dalam masyarakat khususnya maka akan menimbulkan kerusakan tatanan dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh sebab dalam penerapan suatu aturan hukum di dalam kehidupan bermasyarakat sosialisasi aturan hukum tersebut sangat penting diperlukan sehingga tidak menimbulkan sesat pikir dari masyarakat yang terkena dari aturan hukum dimaksud.

Dalam menciptakan kesadaran hukum maka diperlukan suatu kebijakan dari pemerintah dan aparat yang melaksanakan aturan hukum tersebut untuk bertindak tegas sesuai dengan aturan yang berlaku, hal ini dimaksudkan agar aparat penegak hukum tetap mempunyai wibawa dalam melaksanakan tugasnya. Begitu pula terhadap para pemilik usaha rumah makan yang hingga kini masih menggunakan tabung gas elpizi bersubsidi yang sudah jelas melanggar aturan hukum dimaksud yaitu Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Ketertiban umum khususnya Pasal 33 yang menjelaskan bahwa bagi pengusaha rumah makan/ restoran dilarang menggunakan tabung gas elpizi bersubsidi dalam kegiatan usaha yang dilakukannya yaitu usaha rumah makan/ restoran.

Dalam penanganan hal ini tentunya pihak aparat pemerintah atau aparat penegak hukum seharusnya dapat tindakan persuasive terlebih dahulu kepada para pemilik usaha rumah makan dengan pendekatan-pendekatan

sosial dalam rangka menciptakan dan meningkatkan kesadaran hukum bagi masyarakat arti pentingnya memenuhi suatu peraturan yang berlaku dan dapat dilakukan dengan melakukan sosialisasi kepada semua pemilik usaha yang ada baik dengan penyebaran pamflet berupa stiker yang berisikan penjelasan tentang kewajiban dan larangnya serta sanksi yang akan diperoleh apabila melakukan perbuatan yang melanggar hukum.

#### **F. Hipotesis**

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis merumuskan hipotesis sebagai jawaban sementara atas masalah penelitian yang harus dibuktikan kebenarannya. Adapun rumusan hipotesis tersebut adalah sebagai berikut: "Bahwa Pelaksanaan Pasal 33 Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dalam hubungannya dengan penggunaan tabung gaz LPG bersubsidi yang dipergunakan dalam usaha rumah makan belum dapat dilaksanakan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Pontianak dimaksud".

#### **G. Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode deskriptif analisis, yaitu suatu proses penelitian yang dilakukan dengan menggambarkan dan menjelaskan gejala-gejala yang ada saat penelitian dilakukan.

a. Bentuk Penelitian

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), yaitu suatu kegiatan penelitian yang dilakukan dengan mempelajari literatur-literatur, peraturan perundang-undangan serta pendapat para saljana dan bahan-bahan sekunder yang berhubungan dengan penelitian ini.
2. Penelitian Lapangan (*Field Research*), yaitu bentuk penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan penelitian secara langsung ke lapangan, guna mendapatkan dan mengumpulkan data serta mengamati data yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini.

b. Teknik dan Alat Pengumpul Data

1. Teknik Komunikasi Langsung, yaitu Kontak Langsung dengan sumber data melalui wawancara (*interview*) dengan alat pengumpul data yang di gunakan adalah daftar wawancara.
2. Teknik Komunikasi Tidak Langsung, yaitu mengadakan kontak tidak langsung dengan sumber data dan alat pengumpul data yang dipergunakan adalah angket (Kuesioner).

c. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Populasi merupakan sumber data dalam suatu penelitian, dan dalam penelitian ini yang menjadi populasi adalah :

- a. Pemerintah Kota Pontianak Cq Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pontianak .

- b. Distributor LPG 3 KG bersubsidi.
- c. Masyarakat pemilik usaha rumah makan di Kecamatan Pontianak Selatan dan Kecamatan Pontianak Tenggara.

## 2. Sampel

Sampel merupakan unit populai yang berperan sebagai sumber data dalam penelitian ini. Adapun yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah ;

- a. 1 Pejabat Polisi Pamong Praja Kota Pontianak.
- b. 1 orang distributor LPG (*liquefied petroleum gas*) 3 Kg.
- c. 12 (dua belas) masyarakat pemilik usaha rumah makan di Kecamatan Pontianak Tenggara dan Kecamatan Pontianak Selatan ( 10 % dari 123 pemilik usaha rumah makan di Kecamatan Pontianak Selatan dan Kecamatan Pontianak Tenggara (Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Pontianak).