

Bantul**Jurnal Riset Daerah**
Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
(BAPPEDA) Kabupaten Bantul

ISSN : 1412-8519 (media cetak)

ISSN : 2829-2227 (media online)

JRD

Tinjauan Etika Birokrasi terhadap Penegakan Sanksi Administratif bagi Toko Berjejaring oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Bantul

Adik Miftakhur Rohmah^{1✉}¹Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama, Bagian Hukum Setda Kabupaten Bantul✉ adikmiftakhurr@gmail.com

ARTICLE INFORMATION

Submitted : May 2026

Revised : May 2026

Published : June 2026

KEYWORDS

Bureaucratic Ethics

Administrative Sanctions

Chain Stores

Satpol PP

Legal Discovery

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penegakan sanksi administratif bagi toko berjejaring oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) di Kabupaten Bantul ditinjau dari etika birokrasi, khususnya etika profesi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Permasalahan muncul karena terdapat kesenjangan antara ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 21 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pasar Rakyat, Toko Swalayan, dan Pusat Perbelanjaan dengan praktik penegakannya di Kabupaten Bantul. Satpol PP Kabupaten Bantul tidak menegakkan sanksi administratif terhadap toko berjejaring yang melanggar ketentuan jarak dengan dalih perubahan nomenklatur perizinan pasca berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan bahan hukum primer dan sekunder yang dianalisis melalui deskripsi, sistematisasi, analisis, dan penilaian hukum positif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan nomenklatur perizinan tidak dapat dijadikan dasar hukum yang sah untuk mengabaikan penegakan sanksi administratif, dan praktik yang terjadi bertentangan dengan prinsip-prinsip etika profesi PPNS.

ABSTRACT

This study aims to analyze the enforcement of administrative sanctions against chain stores by the Civil Service Police Unit (Satpol PP) in Bantul Regency, reviewed from the perspective of bureaucratic ethics, particularly the professional ethics of Civil Servant Investigators (PPNS). The problem arises from a gap between the provisions of Bantul Regency Regional Regulation Number 21 of 2018 on the Organization of Traditional Markets, Self-Service Stores, and Shopping Centers, and its enforcement practices in Bantul Regency. The Bantul Regency Satpol PP has failed to enforce administrative sanctions against chain stores that violate distance requirements, citing changes in licensing nomenclature following the enactment of Government Regulation Number 28 of 2025 on the Implementation of Risk-Based Business Licensing. This study employs a normative legal research method, using primary and secondary legal materials analyzed through description, systematization, analysis, and evaluation of positive law. The findings indicate that changes in

licensing nomenclature cannot constitute a valid legal basis for disregarding the enforcement of administrative sanctions, and that the prevailing practice is contrary to the professional ethics principles of PPNS.

1. PENDAHULUAN

Hukum memiliki peran yang sangat penting sebagai instrumen pengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara guna mewujudkan tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Peran ini dikenal dengan istilah *law as a tool of social engineering* atau hukum dipahami sebagai alat rekayasa sosial. Hukum sebagai alat rekayasa sosial ini dimaksudkan bahwa hukum berperan untuk mengarahkan perubahan dan pembangunan masyarakat menuju tatanan yang lebih baik sesuai dengan kehendak negara dan masyarakat.[1] Sehingga, hukum tidak hanya bersifat represif, namun juga memiliki peran secara preventif dan progresif dalam mendorong pembangunan sosial dan ekonomi.[2] Meskipun hukum dikatakan sebagai sarana rekayasa sosial, namun hukum memiliki batasan-batasan tertentu, sehingga perlu keterlibatan sarana lain di luar hukum untuk mewujudkan tatanan yang baik tersebut. Batasan-batasan tersebut antara lain hukum hanya mengatur kepentingan warga yang bersifat lahiriah akibatnya penerapan sanksi hukum ada batas kemampuannya, sehingga pelaksanaan atau penegakan hukum memerlukan keterlibatan dari lembaga-lembaga tertentu.

Hukum sebagai instrumen rekayasa sosial dikaitkan erat dengan sistem hukum yang berlaku pada suatu negara. Sistem hukum yang ada di Indonesia melihat konsep hukum sebagai suatu perangkat tertulis yang tersusun secara berjenjang atau hierarkis. Terkait dengan penjenjangan tersebut, telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU Nomor 12 Tahun 2011) dengan hierarki dari yang paling tinggi meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sehingga berdasarkan hal tersebut, instrumen pengatur kehidupan manusia tidak hanya terbatas pada Undang-Undang saja, melainkan dapat juga dilaksanakan oleh Peraturan Daerah. Dalam hal ini, Peraturan Daerah memiliki kekuatan mengikat untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan di tingkat lokal, khususnya pada sektor yang berkaitan langsung dengan kehidupan masyarakat sehari-hari, salah satunya yaitu sektor perekonomian.[3]

Konstitusi Negara Republik Indonesia memberikan perlindungan terhadap hak bagi warga negaranya di bidang perekonomian. Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan hak setiap orang untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya, yang secara tidak langsung berkaitan erat dengan pemenuhan kebutuhan ekonomi. Lebih lanjut dalam Pasal 28D ayat (1) juga disebutkan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil termasuk dalam memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak. Dalam konteks ini, sektor perekonomian menjadi sarana yang penting bagi warga negara untuk merealisasikan hak konstitusionalnya. Salah satu bentuk nyata partisipasi warga negara dalam sektor perekonomian yaitu melalui pengelolaan usaha mikro dan kecil. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik, terdapat 53,38 juta orang wirausaha.[4] Pengelolaan usaha mikro kecil tersebut dapat dilakukan melalui pengelolaan usaha mikro kecil milik sendiri atau melalui kemitraan dengan pihak lain, termasuk didalamnya yaitu pengelolaan toko berjejaring sebagai dinamika perekonomian modern.

Toko berjejaring memiliki peran yang signifikan dalam perekonomian modern, khususnya dalam menyediakan kemudahan aksesibilitas terhadap barang kebutuhan sehari-hari bagi masyarakat.[5] Namun, semakin pesatnya pertumbuhan toko berjejaring di berbagai daerah menimbulkan persoalan hukum yang cukup serius, salah satunya di Kabupaten Bantul. Perkembangan toko berjejaring di Kabupaten Bantul mendatangkan persoalan tersendiri bagi sektor usaha lain terutama para pelaku usaha kios-kios kecil dan pasar rakyat. Pelaku usaha kios-kios kecil dan pasar rakyat harus bersaing dengan keberadaan toko berjejaring. Sehingga keberadaan toko berjejaring perlu dilakukan penataan sedemikian rupa dalam

rangka untuk membangun kemitraan dengan koperasi, usaha mikro kecil dan menengah, toko-toko tradisional, kios-kios kecil, dan pasar rakyat agar dapat bersinergi dan bersama-sama maju dalam memenuhi kebutuhan hidup masyarakat.

Persoalan ketidaksesuaian jarak antara toko modern atau toko berjejaring dengan pasar tradisional maupun usaha kecil dan menengah di sekitarnya bukan merupakan isu baru dalam kajian hukum di Indonesia. Misalnya penerlitian terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 17 Tahun 2014 tentang Toko Modern, menemukan bahwa pesatnya pertumbuhan toko modern sering melanggar ketentuan zonasi. Selain itu, keberadaan toko modern juga merugikan pedagang pasar tradisional dan mencerminkan lemahnya pengawasan pemerintah daerah, meskipun instrumen sanksi administratif telah ada.[6] Hal yang sama juga ditemukan dalam kajian terhadap ketidaksesuaian jarak antara pasar modern dan pasar tradisional sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 21 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pasar, Retribusi Pelayanan Pasar dan Retribusi Pasar Grosir Dan/Atau Pertokoan[7]. Kedua kajian tersebut menunjukkan bahwa masih adanya kelemahan dalam penegakan ketentuan jarak dan sanksi administratif. Namun, analisis yang dilakukan pada umumnya masih didasarkan pada konteks hukum persaingan usaha maupun hukum administrasi secara umum, dan belum menempatkan kerangka etika birokrasi sebagai dasar analisisnya.

Toko berjejaring di Kabupaten Bantul telah diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 21 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pasar Rakyat, Toko Swalayan, dan Pusat Perbelanjaan (selanjutnya disebut Perda Nomor 21 Tahun 2018), namun bukan berarti terbebas dari berbagai permasalahan. Salah satu permasalahannya yaitu berkaitan dengan jarak antara toko berjejaring dengan pasar rakyat yang tidak sesuai dengan Perda Nomor 21 Tahun 2018.

Pasal 36 ayat (2) Perda Nomor 21 Tahun 2018 menyebutkan bahwa jarak pendirian *minimarket*, *supermarket*, dan *departement store* berjejaring dan waralaba paling dekat 3.000 (tiga ribu) meter dari pasar rakyat, untuk yang tidak berjejaring dan tidak waralaba atau dimiliki oleh koperasi yang berkedudukan hukum di Kabupaten Bantul paling dekat dalam radius 500 (lima ratus) meter, dan hypermarket dengan perkulakan paling dekat dalam radius 5.000 (lima ribu) meter dari pasar rakyat. Meskipun Perda Nomor 21 Tahun 2018 telah mengatur secara tegas, banyak toko berjejaring yang kemudian melanggar norma tersebut, dua diantara yang melanggar yaitu toko berjejaring di kawasan Sewon dan Sedayu yang lokasinya di bawah 3.000 (tiga ribu) meter dari pasar rakyat.[8]

Permasalahan lain yang terjadi yaitu berkaitan dengan kemudahan perizinan berusaha yang dapat diajukan oleh masyarakat untuk mendirikan toko berjejaring. Usaha toko berjejaring yang merupakan penyelenggaraan usaha berisiko rendah, menyebabkan warga masyarakat mudah mengajukan permohonan melalui sistem *online single submission* atau sistem OSS. Sedangkan permasalahan yang terjadi yaitu perizinannya tidak sesuai dengan peruntukannya, misalnya izin berupa toko tidak berjejaring, namun secara realitasnya merupakan toko berjejaring, sehingga untuk mencabut izin tersebut perlu mengusulkan melalui sistem OSS.[9] Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara Perda Nomor 21 Tahun 2018 sebagai *das sollen*, dengan realitas penerapannya di lapangan sebagai *das sein*. Hal tersebut tentunya mencerminkan lemahnya efektivitas penegakan hukum di Kabupaten Bantul.

Berkaitan dengan penegakan hukum terhadap Perda Nomor 21 Tahun 2018 telah dilakukan secara optimal, salah satunya melalui pengaturan berkaitan dengan sanksi administratif. Pasal 39 Perda Nomor 21 Tahun 2018 menyebutkan bahwa terkait dengan pelanggaran terhadap ketentuan perizinan atau yang dikenal dengan izin usaha toko swalayan atau izin usaha pusat perbelanjaan maupun pelanggaran terhadap ketentuan jarak, maka akan dikenai sanksi administrasi berupa teguran tertulis sebanyak tiga kali dengan tenggang waktu masing-masing tujuh hari, penghentian sementara kegiatan usaha, pencabutan izin usaha toko swalayan atau izin usaha pusat perbelanjaan, dan/atau penutupan usaha. Dalam pengenaan sanksi tersebut, keterlibatan beberapa pihak sangat diperlukan. Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, Perindustrian dan Perdagangan (DKUKMPP) Kabupaten Bantul berperan dalam pemberian teguran tertulis serta memberikan rekomendasi pencabutan izin, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Bantul menyampaikan rekomendasi melalui sistem OSS, dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Bantul dilibatkan dalam pelaksanaan penghentian sementara kegiatan usaha dan penutupan usaha.

Meskipun secara normatif, pengaturan mengenai penataan dan perizinan toko swalayan atau pusat perbelanjaan telah diatur secara ketat dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018, namun dalam pelaksanaannya atau penegakannya belum dapat dilakukan secara optimal. Hal ini dikarenakan pemerintah pusat berupaya untuk mempermudah perizinan bagi masyarakat yang ingin berusaha yang diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (selanjutnya disebut PP Nomor 5 Tahun 2021) yang kemudian dicabut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (selanjutnya disebut PP Nomor 28 Tahun 2025). Peraturan Pemerintah tersebut memberikan pengaturan mengenai proses perizinan usaha yang lebih mudah melalui sistem OSS. Sebagai akibatnya, kewenangan Pemerintah Daerah, termasuk Pemerintah Kabupaten Bantul tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pencabutan izin usaha, karena kewenangan izin usaha ditarik menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sebagai akibatnya, Pemerintah Daerah tidak dapat melakukan penertiban terhadap pelanggaran bagi toko berjejaring yang tidak memiliki izin usaha maupun memiliki izin usaha tetapi tidak sesuai dengan peruntukannya.[10] Selain itu, perubahan nomenklatur dari izin usaha toko swalayan atau izin usaha pusat perbelanjaan menjadi izin usaha berbasis risiko, juga menyulitkan aparat penegak hukum di Kabupaten Bantul untuk mengenakan sanksi administratif.

Dalam konteks tersebut, Satpol PP sebagai salah satu aparat penegak Peraturan Daerah di Kabupaten Bantul memiliki peran yang strategis namun juga menghadapi tantangan yang kompleks. Di satu sisi, Satpol PP memiliki kewenangan untuk melaksanakan penghentian sementara dan penutupan usaha terhadap pelanggaran jarak sebagaimana tercantum dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018. Namun di sisi lain, perubahan nomenklatur perizinan dijadikan alasan untuk tidak menegakkan sanksi administratif, meskipun substansi ketentuan jarak dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018 sesungguhnya masih berlaku dan mengikat.

Kondisi tersebut diperparah dengan rendahnya intensitas penegakan Peraturan Daerah oleh Satpol PP di Kabupaten Bantul secara umum. Dari 21 (dua puluh satu) jumlah Peraturan Daerah yang memuat ketentuan sanksi di Kabupaten Bantul, namun Satpol PP hanya melaksanakan rata-rata 5-6 penegakan Peraturan Daerah per tahun. Fakta tersebut tidak dapat dilepaskan dari persoalan etika birokrasi, khususnya etika profesi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sebagaimana diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kode Etik Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah (selanjutnya disebut Permendagri Nomor 11 Tahun 2009). Permendagri Nomor 11 Tahun 2009 menetapkan empat prinsip etika profesi PPNS yaitu integritas, kompetensi, objektivitas, dan independensi. Rendahnya penegakan Peraturan Daerah di Kabupaten Bantul oleh Satpol PP, termasuk dalam penegakan sanksi administratif terhadap toko berjejaring mencerminkan adanya persoalan serius pada dimensi integritas yang menuntut PPNS untuk bersikap jujur, berani, bijaksana, dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugasnya, khususnya dalam menegakkan Peraturan Daerah.

Kekosongan kajian tersebut menjadi celah keilmuan yang akan diisi oleh penelitian ini. Berbeda dengan penelitian terdahulu yang menyoroti persoalan ketidaksesuaian jarak toko modern dari sudut pandang hukum persaingan usaha maupun hukum administrasi secara umum. Namun, penelitian ini akan menggunakan sudut pandang penerapan etika profesi PPNS dalam menegakkan sanksi administratif sekaligus mengkaji bagaimana perubahan kebijakan perizinan berusaha berbasis risiko yang memengaruhi penegakan etika profesi tersebut.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, terdapat kesenjangan antara ketentuan sanksi administratif dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018 dengan praktik penegakan hukum yang dilaksanakan oleh Satpol PP di Kabupaten Bantul. Kesenjangan ini tidak hanya berkaitan dengan persoalan hukum semata, melainkan juga merupakan persoalan etika birokrasi yang perlu dikaji secara mendalam. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian etika birokrasi, khususnya yang mengintegrasikan etika profesi PPNS dengan dinamika regulasi perizinan berusaha. Sedangkan secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi Satpol PP dan pemangku kebijakan di Kabupaten Bantul dalam memperkuat penegakan sanksi administratif yang berlandaskan etika profesi, serta menjadi referensi bagi upaya sinkronisasi regulasi perizinan berusaha dengan Peraturan Daerah. Oleh karena itu, berdasarkan uraian permasalahan, maka

rumusan masalah yang dikaji berkaitan dengan bagaimana tinjauan etika birokrasi terhadap Penegakan Sanksi Administratif bagi Toko Berjejaring oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Bantul?

2. TINJAUAN LITERATUR

Toko berjejaring merupakan salah satu bentuk toko swalayan yang diatur dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018. Meskipun Perda Nomor 21 Tahun 2018 tidak mendefinisikan secara eksplisit istilah toko berjejaring, namun berdasarkan konstruksi Pasal 1 angka 13 dan angka 14, toko berjejaring dapat dimaknai sebagai toko swalayan yang dikelola oleh pelaku usaha melalui satu kesatuan manajemen dan sistem pendistribusian barang ke outlet yang merupakan jaringannya. Tidak adanya definisi yang eksplisit ini merupakan salah satu kelemahan normatif yang turut berkontribusi pada kompleksitas permasalahan penegakan hukum di Kabupaten Bantul.

Dalam rangka penegakan hukum terkait dengan toko berjejaring, diperlukan aparat pemerintah yang tidak hanya memiliki kewenangan untuk menegakkan hukum di tingkat daerah, melainkan juga harus berlandaskan pada etika birokrasi yang baik. Istilah etika birokrasi berasal dari dua suku kata yaitu etika dan birokrasi. Kata etika berasal dari bahasa Yunani yang mempunyai arti suatu karakteristik yang membuat suatu kelompok menjadi baik secara moral. Sehingga etika menunjukkan sebagai ciri-ciri, pandangan dan nilai yang menandai suatu kelompok.[11] Sedangkan kata birokrasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *bureaucracy*, *bureau* berarti meja dan *cracy* berarti pengaturan dan pemerintahan, sehingga birokrasi bermakna pemerintahan dari belakang meja.

Berdasarkan hal tersebut, secara bersama-sama etika birokrasi berkaitan erat dengan sistem nilai atau filsafat moral yang diterapkan dalam pemerintahan.[12] Selain itu, etika birokrasi juga dapat dipahami sebagai seperangkat nilai yang dijadikan sebagai pedoman bagi tindakan manusia dalam organisasi. Dalam definisi tersebut, etika birokrasi memiliki dua fungsi utama yaitu sebagai pedoman bagi aparat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, serta sebagai standar penilaian baik dan buruk atas sifat, perilaku, dan tindakan pemerintahan.[12]

Fungsi etika birokrasi sebagai pedoman bagi aparat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat pula dipahami bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan etika birokrasi. Etika birokrasi ini dijadikan dasar untuk menegakkan nilai-nilai moral yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat secara luas yaitu nilai kejujuran, integritas, keadilan, dan tanggung jawab dari penyelenggara pemerintahan.[13] Selain keempat nilai tersebut, terdapat pula nilai akuntabilitas, profesionalisme, dan transparansi yang harus diwujudkan dalam setiap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam tataran peraturan perundang-undangan, kewajiban penyelenggara pemerintahan untuk menjalankan tugas dan wewenangnya secara etis diatur melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Nomor 30 Tahun 2014). Pasal 5 UU Nomor 30 Tahun 2014 menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang baik dijabarkan lebih lanjut melalui Pasal 10 yang terdiri atas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Lebih lanjut, UU Nomor 30 Tahun 2014 juga mengatur mengenai larangan bagi penyelenggara pemerintahan salah satunya larangan untuk menyalahgunakan wewenang. Sehingga dengan pengaturan melalui UU Nomor 30 Tahun 2014, etika birokrasi bukan sekadar konsep yang bersifat abstrak, melainkan menjadi kewajiban hukum yang bersifat mengikat bagi setiap penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan tugasnya.

Penerapan etika birokrasi dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan berpengaruh dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik.[13] Namun sebaliknya, ketika etika birokrasi tidak diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat menyebabkan terjadinya maladministrasi. Maladministrasi sendiri merupakan suatu praktik yang menyimpang dari etika dan moral administrasi sehingga tidak tercapai tujuan administrasi khususnya administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.[12] Salah satu bentuk maladministrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu abai terhadap hukum, bahwa penyelenggara pemerintahan mengabaikan hukum dan membuat tafsir hukum yang menguntungkan kepentingannya sendiri, sehingga kebijakan yang ditetapkan tidak sesuai dengan tujuan utamanya.

Salah satu bentuk penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh Satpol PP. Satpol PP memiliki tugas dan fungsi dalam penegakan Peraturan Daerah melalui aparatur-aparaturnya yang diberi tugas sebagai PPNS. Dalam penegakan Peraturan Daerah, PPNS selain berpedoman pada etika birokrasi juga harus berpedoman pada etika profesi PPNS. Etika profesi PPNS diatur melalui Permendagri Nomor 11 Tahun 2009. Etika profesi dalam Permendagri tersebut dibedakan menjadi empat yaitu integritas, kompetensi, objektivitas, dan independensi. Keempat prinsip sebagai etika profesi PPNS merupakan standar minimum yang harus dipenuhi oleh PPNS agar penegakan Peraturan Daerah dapat dilaksanakan secara profesional, adil, dan bertanggung jawab. Selain itu, Satpol PP dalam menjalankan tugasannya untuk menegakkan Peraturan Daerah juga harus berpedoman pada standar operasional prosedur Satpol PP yaitu bertindak objektif dan tidak diskriminatif serta senantiasa melakukan pembinaan teknis operasional. Nilai-nilai tersebut tidak semata-mata merupakan tindakan teknis administratif saja, melainkan juga merupakan tindakan yang berdasarkan pada etika birokrasi.

Bentuk pelaksanaan tugas Satpol PP dalam penegakan Peraturan Daerah erat kaitannya dengan sanksi administratif. Sanksi administratif dalam tataran peraturan di Indonesia, dikenal melalui UU Nomor 12 Tahun 2011. Melalui Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa perumusan sanksi administratif dirumuskan menjadi satu bagian dengan norma yang memberikan sanksi administratif. Namun, dalam hal norma memberikan sanksi administratif terdapat lebih dari satu pasal, maka sanksi administratif dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian tersebut. Disebutkan pula bahwa sanksi administratif dapat berupa[3]:

- a. pencabutan izin;
- b. pembubaran;
- c. pengawasan;
- d. pemberhentian sementara;
- e. denda administratif; atau
- f. daya paksa polisional.

Selain dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, pengaturan mengenai sanksi administratif dalam sistem hukum nasional dikenal juga melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Secara khusus, pengaturan mengenai sanksi administratif diatur dalam ketentuan Bab IX Perda dan Perkada. Pasal 238 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Perda dapat memuat sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Lebih lanjut pada ayat (5) disebutkan bahwa sanksi administratif dapat berupa:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis;
- c. penghentian sementara kegiatan;
- d. penghentian tetap kegiatan;
- e. pencabutan sementara izin;
- f. pencabutan tetap izin;
- g. denda administratif; dan/atau
- h. dalam bentuk lainnya.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka apabila dikaitkan dengan Perda Nomor 21 Tahun 2018 rumusan sanksi administratif telah sesuai dengan ketentuan yaitu dirumuskan menjadi satu bagian dengan pelanggaran yang dilakukan. Pasal 39 Perda Nomor 21 Tahun 2018 menyebutkan mengenai pelanggaran dan bentuk sanksi administratifnya. Perda Nomor 21 Tahun 2018 pengenaan sanksi hanya diberikan terhadap dua kegiatan yaitu ketika usaha toko swalayan dan pusat perbelanjaan tidak memiliki izin usaha toko swalayan atau izin usaha pusat perbelanjaan, atau melanggar ketentuan mengenai jam buka operasional.

Kedua pelanggaran tersebut akan dikenai sanksi yang bentuknya sama yaitu mulai dari teguran tertulis paling banyak tiga kali, penghentian sementara kegiatan usaha, pencabutan izin usaha toko swalayan atau izin usaha pusat perbelanjaan, dan/atau penutupan usaha. Dalam konteks penegakannya, terdapat pembagian kewenangan yang perlu dipahami secara cermat. Keterlibatan beberapa aktor juga saling berhubungan dalam penegakan Peraturan Daerah tersebut, di mana DKUKMPP berperan untuk memberikan teguran tertulis, memberikan rekomendasi untuk penghentian sementara, pencabutan izin, dan/atau penutupan usaha. DPMPTSP meneruskan rekomendasi pencabutan izin kepada pemerintah pusat melalui sistem OSS, sedangkan Satpol PP dilibatkan dalam pelaksanaan penghentian sementara kegiatan usaha dan/atau penutupan usaha. Pembagian peran tersebut menunjukkan kewenangan

penegakan Peraturan Daerah oleh Satpol PP berkaitan dengan tahap penghentian sementara dan penutupan usaha, sehingga perubahan istilah izin usaha toko swalayan atau izin usaha pusat perbelanjaan berganti menjadi izin usaha berisiko sesuai dengan PP Nomor 28 Tahun 2025 seharusnya tidak mempengaruhi pelaksanaan kewenangan Satpol PP pada kedua tahap tersebut.

Selain persoalan nomenklatur perizinan, regulasi toko berjejaring di Kabupaten Bantul juga mengatur secara tegas mengenai ketentuan jarak sebagai sarana perlindungan bagi pasar rakyat. Pasal 36 ayat (2) Perda Nomor 21 Tahun 2018 menetapkan bahwa jarak pendirian minimarket, supermarket, dan departement store berjejaring dan waralaba paling dekat 3.000 (tiga ribu) meter dari pasar rakyat. Ketentuan jarak tersebut merupakan bentuk perlindungan pemerintah daerah terhadap keberlangsungan pasar rakyat dan usaha mikro kecil yang secara konstitusional dijamin melalui Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga, kegagalan Satpol PP dalam menegakkan ketentuan jarak tersebut tidak hanya merupakan pelanggaran etika birokrasi, namun juga berimplikasi pada terancamnya hak konstitusional^[14] pelaku usaha kecil dan pengelola pasar rakyat di Kabupaten Bantul.

3. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji permasalahan hukum berdasarkan pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan dengan didukung oleh data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Objek formal dalam penelitian ini adalah etika birokrasi, khususnya etika profesi Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 11 Tahun 2009. Sedangkan objek materilnya adalah penegakan sanksi administratif bagi toko berjejaring yang dilakukan oleh Satpol PP sebagaimana diatur dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018. Dalam konteks ini, PPNS dan Satpol PP saling berkaitan, karena meskipun dalam praktiknya, PPNS merupakan jabatan fungsional di bawah Satpol PP.

Data sekunder tersebut kemudian dianalisis melalui empat tahap. Pertama, dekripsi hukum positif yang dilakukan dengan memaparkan isi peraturan perundang-undangan terkait dengan toko berjejaring maupun sanksi administratif. Kedua, sistematisasi hukum positif untuk menemukan ada atau tidaknya sinkronisasi dan harmonisasi antar peraturan perundang-undangan. Ketiga, analisis hukum positif untuk melakukan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang telah disistematisasi. Keempat, penilaian hukum positif yang menunjukkan gagasan ideal untuk memecahkan permasalahan yang terjadi dengan menggunakan empat prinsip etika profesi PPNS berdasarkan Permendagri Nomor 11 Tahun 2009 sebagai tolok ukur sesuai atau tidak sesuai pelaksanaan penegakan sanksi administratif toko berjejaring oleh Satpol PP Kabupaten Bantul dengan standar etika birokrasi yang berlaku.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Analisis Hukum atas Kewenangan Penegakan Sanksi Administratif Toko Berjejaring oleh Satpol PP Kabupaten Bantul

Permasalahan penegakan sanksi administratif terkait dengan pelanggaran jarak antara toko berjejaring dengan pasar rakyat di Kabupaten Bantul, tidak dapat dilepaskan dengan adanya dinamika perubahan pengaturan perizinan di tingkat pemerintah pusat. Pengaturan perizinan di Kabupaten Bantul sebagaimana diatur dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018 menyebutkan bahwa nomenklatur izin yang digunakan yaitu izin usaha toko swalayan dan izin usaha pusat perbelanjaan. Perda tersebut ditetapkan jauh sebelum berlakunya PP Nomor 28 Tahun 2025, yang mana dalam PP Nomor 28 Tahun 2025 nomenklatur perizinan diubah menjadi perizinan berusaha berbasis risiko untuk menunjang adanya kemudahan berusaha baik di tingkat pusat dan daerah. Perubahan nomenklatur tersebut menjadi salah satu alasan bagi Satpol PP di Kabupaten Bantul untuk tidak menegakkan sanksi administratif.

Padahal, dalam praktik hukum administrasi, penegakan hukum tidak selalu dapat diimplementasikan secara langsung karena norma hukum terkadang bersifat abstrak dan memerlukan penafsiran lebih lanjut ketika dihadapkan pada peristiwa konkret.^[15] Sehingga, norma masih perlu untuk dilakukan analisis hukum secara mendalam untuk menentukan implementasi dari norma khususnya sanksi administratif tersebut. Terkait dengan analisis tersebut, maka perlu melihat kedudukan Perda Nomor 21 Tahun 2018 dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia pasca ditetapkannya PP Nomor 28 Tahun 2025. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Peraturan Daerah Kabupaten pada urutan paling bawah dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Peraturan Pemerintah menempati urutan keempat dalam tata urutan. Meskipun demikian, kedudukan Peraturan Daerah yang lebih rendah dari Peraturan Pemerintah tidak berarti bahwa Peraturan Daerah kehilangan kekuatan mengikatnya secara otomatis ketika ada perubahan peraturan di tingkat yang lebih tinggi.

Hal tersebut, erat kaitannya dengan adanya teori hukum yang menyatakan bahwa hukum itu pada prinsipnya memiliki tiga aspek yaitu kaedah hukum, sistem hukum, dan penemuan hukum, yang mana kaedah hukum diartikan sebagai seperangkat peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur seharusnya masyarakat berperilaku agar tujuan hukum terlindungi.[16] Berdasarkan pengertian tersebut, apabila dilihat dari sistem hukum Indonesia, maka suatu peraturan perundang-undangan tetap sah dan mengikat masyarakat selama peraturan tersebut belum dicabut, diganti, atau dinyatakan tidak berlaku oleh putusan pengadilan maupun peraturan yang lebih tinggi. Sehingga, setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas berdasarkan prinsip legalitas, yang berarti bahwa aparat penegak hukum, termasuk Satpol PP, tidak dapat sewenang-wenang untuk tidak menegakkan peraturan yang masih berlaku.[17]

Terkait dengan kedudukan PP Nomor 28 Tahun 2025 tersebut tidak memuat ketentuan yang menyatakan secara tegas mencabut maupun menyatakan tidak berlaku peraturan perundang-undangan di bawahnya. Dengan demikian, dapat dimaknai bahwa dengan berlakunya PP Nomor 28 Tahun 2025, Perda Nomor 21 Tahun 2018 tetap berlaku dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat serta harus dilaksanakan oleh aparat penegak hukum di Kabupaten Bantul, termasuk Satpol PP, sampai dengan adanya pencabutan atau pernyataan tidak berlakunya Perda Nomor 21 Tahun 2018.

Selanjutnya perlu memahami pula terkait dengan ada tidaknya konflik antara Perda Nomor 21 Tahun 2018 dengan PP Nomor 28 Tahun 2025. Permasalahan yang terjadi yaitu berkaitan dengan adanya perubahan nomenklatur perizinan, yang mana PP Nomor 28 Tahun 2025 membedakan jenis perizinan kedalam perizinan berusaha dengan risiko rendah, sedang, dan tinggi, tidak lagi menggunakan nomenklatur perizinan sesuai dengan penggunaannya.[18] Sedangkan dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018 masih menggunakan nomenklatur perizinan sesuai dengan penggunaannya. Permasalahan tersebut dapat diselesaikan dengan merujuk pada beberapa asas hukum, antara lain asas *lex superior derogat legi inferiori* dan asas *lex posterior derogat legi priori*.

Asas *lex superior derogat legi inferiori* bermakna bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Apabila asas ini diterapkan dalam kasus ini, maka PP Nomor 28 Tahun 2025 harus mengesampingkan ketentuan Perda Nomor 21 Tahun 2018. Pengesampingan tersebut tidak terjadi secara serta merta, melainkan harus diawali dengan adanya pertentangan substansi diantara kedua peraturan tersebut. PP Nomor 28 Tahun 2025 hanya mengatur mengenai nomenklatur dan tata pengajuan perizinan berusaha, sedangkan Perda Nomor 21 Tahun 2018 terdapat pengaturan berbasis kelokalan, salah satunya terkait dengan jarak, sehingga apabila disandingkan, maka kedua peraturan tersebut mengatur dua hal yang berbeda. Akibatnya perbedaan pengaturan ini tidak dapat dikatakan terdapat pertentangan substansial yang dapat dijadikan dasar untuk mengesampingkan ketentuan dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018.

Sedangkan asas *lex posterior derogat legi priori* dapat dimaknai bahwa peraturan yang lebih baru mengesampingkan peraturan yang lebih lama. Namun, asas ini hanya dapat diterapkan jika terdapat dua peraturan dengan kedudukan yang sama dan mengatur materi yang sama. Apabila dilihat dari kedudukan antara Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah sebagaimana dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, keduanya tidaklah memiliki kedudukan yang sama, sehingga tidak dapat pula untuk diselesaikan menggunakan asas ini.

Sehingga dalam konteks permasalahan ini, Satpol PP seharusnya melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) untuk menemukan solusi atas adanya kekosongan hukum yang ditimbulkan dari adanya perubahan nomenklatur perizinan khususnya di Kabupaten Bantul. Penemuan hukum (*rechtsvinding*) merupakan proses penalaran hukum yang dilakukan untuk menerapkan norma hukum yang bersifat umum dan abstrak ke dalam permasalahan hukum konkrit. Penemuan hukum tidak hanya sekedar berkaitan dengan penerapan hukum, melainkan juga erat kaitannya dengan penegakan dan pelaksanaan hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.[19] Penemuan hukum itu merupakan proses konkretisasi dan individualisasi peraturan hukum yang bersifat umum dengan mengingat peristiwa konkritnya. Penemuan hukum dilakukan ketika terdapat empat kondisi yaitu ketika hukum itu jelas namun masih memerlukan penemuan hukum, hukum tidak jelas, hukum tidak lengkap, atau kondisi ketika suatu peristiwa konkrit tidak diatur secara eksplisit dalam hukum atau peraturan perundang-undangan.[20]

Lebih lanjut, penemuan hukum dilakukan melalui dua metode yaitu metode interpretasi dan argumentasi. Metode interpretasi merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberikan penjelasan gamblang mengenai teks peraturan sehingga ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa yang konkrit. Metode ini digunakan sebagai sarana atau alat untuk mengetahui makna suatu peraturan. Metode interpretasi dibedakan lagi menjadi beberapa bentuk yaitu interpretasi menurut bahasa, interpretasi teleologis atau sosiologis, interpretasi sistematis, interpretasi historis, interpretasi komparatif, interpretasi futuristis, dan metode restriktif atau ekstensif. Sedangkan metode argumentasi digunakan dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwa hukum konkritnya.[21] Dalam metode argumentasi ini, dikenal satu jenis metode yaitu *argumentum per analogiam* yang dimaknai sebagai analogi.[22]

Berkaitan dengan Perda Nomor 21 Tahun 2018, khususnya pengenaan sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha toko swalayan dan izin usaha pusat perbelanjaan yang tidak dapat diterapkan, maka dapat dilakukan penemuan hukum melalui metode *argumentum per analogiam*. Dalam konteks ini, perubahan nomenklatur dari izin usaha toko swalayan dan izin usaha pusat perbelanjaan menjadi izin berusaha yang mana tidak dikenal istilahnya melalui Perda Nomor 21 Tahun 2018, namun dalam hal ini telah terdapat pengaturan yang secara khusus mengatur mengenai perizinan berusaha. Sehingga sejatinya pengenaan sanksi administratif berupa pencabutan izin toko swalayan dan izin usaha pusat perbelanjaan dapat mengadopsi ketentuan yang diatur dalam peraturan tersebut.

Pengaturan mengenai perizinan berusaha di Kabupaten Bantul telah diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 11 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha (Perda Nomor 11 Tahun 2022). Pasal 1 angka 2 Perda Nomor 11 Tahun 2022, disebutkan bahwa perizinan berusaha merupakan legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya. Sehingga berkaitan dengan definisi tersebut, maka izin usaha toko swalayan dan izin usaha pusat perbelanjaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konteks perizinan berusaha.

Metode *argumentum per analogiam* dilakukan dengan mencari peraturan yang bersifat umum dari peraturan khusus untuk kemudian peraturan khusus tersebut dijadikan umum sehingga suatu peristiwa konkrit dapat diterapkan. Dalam konteks di Kabupaten Bantul, maka diketahui bahwa Perda Nomor 21 Tahun 2018 mengatur mengenai kekhususan nomenklatur izin yaitu izin usaha toko swalayan dan izin usaha pusat perbelanjaan. Kemudian Perda Nomor 11 Tahun 2022 lebih bersifat umum yang mengatur mengenai segala bentuk perizinan berusaha di daerah. Sehingga berkaitan dengan hal tersebut, tentunya izin usaha toko swalayan dan izin usaha pusat perbelanjaan pengenaan sanksinya disesuaikan dengan Perda Nomor 11 Tahun 2022 karena pengaturan yang bersifat lebih umum.

Pasal 12 ayat (1) Perda Nomor 11 Tahun 2022 menyebutkan bahwa setiap pelaku usaha wajib memiliki perizinan berusaha, yang mana hal ini juga sama dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 33 ayat (1) dan Pasal 34 ayat (1) Perda Nomor 21 Tahun 2018 yaitu setiap orang yang melakukan usaha toko swalayan atau pusat perbelanjaan wajib memiliki izin usaha toko swalayan atau izin usaha pusat perbelanjaan.

Berdasarkan metode *argumentum per analogiam*, maka seharusnya Satpol PP, melihat analogi yang ada dalam Perda Nomor 11 Tahun 2022 sebagai peraturan yang memiliki sifat umum. Perda Nomor 11 Tahun 2022 juga memberikan sanksi administratif bagi pelaku usaha yang tidak memiliki perizinan berusaha, berupa:

1. peringatan tertulis;
2. penghentian sementara kegiatan usaha;
3. penutupan kegiatan usaha; dan
4. memulihkan dalam keadaan semula.

Sehingga terkait dengan hal ini, maka seharusnya Satpol PP tidak lagi melihat cara melakukan pencabutan izin, karena izin telah diambil alih menjadi kewenangan pemerintah pusat, melainkan melihat alternatif-alternatif sanksi yang dapat dikenai terkait dengan tidak adanya kepemilikan perizinan berusaha. Selain itu ketika izin usaha tidak sesuai dengan peruntukannya, maka dapat pula dikatakan bahwa pelaku usaha tersebut tidak memiliki izin usaha, sehingga pengenaan sanksinya dapat berupa sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (2) Perda Nomor 11 Tahun 2022.

Dengan demikian, Satpol PP seharusnya tidak diperkenankan untuk menolak penegakan sanksi dengan alasan nomenklatur perizinan telah berubah, melainkan melalui penemuan hukum khususnya metode *argumentum per analogiam*, pelanggaran-pelanggaran administratif tetap dapat dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, temuan dalam penelitian ini tidak sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Gina dkk pada tahun 2026 di Kota

Palangka Raya, yang mengaitkan lemahnya penegakan sanksi administratif terhadap toko modern berkaitan dengan keterbatasan koordinasi antar instansi dan kurangnya sumber daya pengawasan pemerintah daerah.[6] Namun, pada persoalan di Kabupaten Bantul, Satpol PP pada prinsipnya memiliki dasar hukum dan metode penemuan hukum yang memadai untuk tetap menegakkan sanksi administratif. Sehingga persoalan utamanya, bukan pada keterbatasan koordinasi maupun sumber daya pengawasan, namun pada lemahnya integritas dan kompetensi etika profesi PPNS dalam memanfaatkan instrumen hukum yang tersedia.

4.2 Tinjauan Etika Profesi PPNS terhadap Penegakan Sanksi Administratif Toko Berjejaring oleh Satpol PP di Kabupaten Bantul

Berdasarkan analisis hukum pada pembahasan sebelumnya, ditemukan bahwa Satpol PP Kabupaten Bantul tidak memiliki dasar hukum yang sah untuk tidak menegakkan ketentuan sanksi administratif sebagaimana tercantum dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018. Temuan tersebut perlu ditinjau lebih lanjut dari perspektif etika birokrasi, khususnya etika profesi PPNS. Pemilihan sudut pandang PPNS dikarenakan PPNS merupakan bagian dari Satpol PP, namun dalam tataran penegakan sanksi administratif dilaksanakan secara langsung oleh PPNS. Tinjauan ini akan berpedoman pada Permendagri Nomor 11 Tahun 2009, yang menetapkan empat prinsip yang harus dipatuhi oleh PPNS dalam menjalankan tugasannya, yaitu integritas, kompetensi, objektivitas, dan independensi. Keempat prinsip tersebut kemudian dijadikan tolok ukur untuk menilai pelaksanaan penegakan sanksi administratif terhadap pelanggaran toko berjejaring oleh Satpol PP Kabupaten Bantul.

1. Integritas

Pasal 2 ayat (2) huruf a Permendagri Nomor 11 Tahun 2009 memberikan definisi integritas sebagai prinsip dengan memiliki kepribadian yang dilandasi oleh unsur jujur, berani, bijaksana, dan bertanggung jawab. Dalam konteks penegakan Peraturan Daerah, maka PPNS dituntut untuk berani mengambil tindakan meskipun menghadapi tantangan administrasi dan teknis, serta bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan tugasannya.

Apabila prinsip integritas diterapkan sebagai tolok ukur terhadap kondisi di Kabupaten Bantul, maka terdapat permasalahan yang serius, yakni Satpol PP Kabupaten Bantul tidak melaksanakan penegakan sanksi administratif terhadap toko berjejaring yang melanggar ketentuan kewajiban untuk memiliki izin usaha toko swalayan dan izin usaha pusat perbelanjaan dengan alasan terdapat perubahan nomenklatur perizinan. Padahal perubahan nomenklatur tersebut tidak berarti pengabaian terhadap adanya pelanggaran dan tidak menggugurkan kewajiban untuk menegakkan ketentuan dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018. Alasan tersebut sebagai dasar untuk tidak bertindak sangatlah tidak mendasar dan mencerminkan terdapat dua permasalahan etika yaitu pertama, adanya ketidakjujuran institusional karena menggunakan alasan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan kedua, kurangnya keberanian PPNS dalam menjalankan kewenangan yang secara tugas dan fungsi melekat pada Satpol PP. Sehingga penegakan sanksi administratif toko berjejaring ditinjau dari prinsip integritas bermasalah.[12]

Temuan penelitian ini menunjukkan keselarasan dengan penelitian yang dilakukan oleh Iskandar dkk pada tahun 2020. Penelitian tersebut mengidentifikasi adanya ketidakjujuran administratif dan kegagalan dalam menunjukkan inisiatif untuk menggunakan diskresi sebagai dua bentuk maladministrasi yang terjadi dalam birokrasi pelayanan publik.[12] Hal tersebut juga sejalan dengan konsep maladministrasi dalam etika birokrasi sebagai bentuk mengabaikan hukum dan gagal menunjukkan adanya inisiatif untuk menggunakan diskresi yang telah dijamin oleh UU Nomor 30 Tahun 2014. Kedua bentuk maladministrasi tersebut secara nyata tercermin dalam sikap Satpol PP Kabupaten Bantul yang tidak berupaya untuk melakukan penemuan hukum sebagai solusi atas perubahan nomenklatur perizinan, melainkan perubahan tersebut dijadikan pembenaran untuk tidak melakukan penegakan hukum.

2. Kompetensi

Pasal 2 ayat (2) huruf b Permendagri Nomor 11 Tahun 2009 memberikan definisi atas kompetensi yaitu memiliki pengetahuan, keahlian, pengalaman, dan keterampilan yang diperlukan dalam melaksanakan tugasnya. Dalam konteks penegakan Peraturan Daerah, maka PPNS diharapkan mampu memiliki pengetahuan dan pemahaman hukum dalam penegakan Peraturan Daerah, termasuk kemampuan untuk melakukan penemuan hukum ketika dihadapkan dalam situasi terdapat ketidakjelasan norma untuk memecahkan persoalan konkrit.

Apabila prinsip kompetensi diterapkan sebagai tolok ukur terhadap kondisi di Kabupaten Bantul, maka terdapat permasalahan pada penerapan prinsip ini. Berdasarkan penjelasan sebelumnya yang ditemukan bahwa ada kemungkinan untuk melakukan penemuan hukum melalui metode argumentum per analogiam melalui Perda Nomor 11 Tahun 2022, seharusnya dapat dijadikan solusi untuk tetap menegakkan sanksi administratif. Sehingga apabila penemuan hukum tersebut tidak dilakukan, maka dapat dikatakan prinsip kompetensi juga tidak dapat terpenuhi.[13] Temuan pada penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Iswahyudi pada tahun 2023, yang menyebutkan bahwa kuatnya penerapan etika birokrasi menentukan efektivitas pelaksanaan tugas aparatur.[13] Namun, dalam kasus ini, lemahnya kompetensi PPNS tercermin dari tidak dimanfaatkannya metode penemuan hukum yang tersedia untuk tetap menegakkan sanksi administratif.

3. Objektivitas

Pasal 2 ayat (2) huruf c Permendagri Nomor 11 Tahun 2009 mendefinisikan objektivitas sebagai sikap yang menjunjung tinggi ketidakberpihakan dalam melaksanakan tugasnya. Dalam konteks penegakan Peraturan Daerah, prinsip ini menuntut PPNS untuk tidak berpihak kepada siapapun dalam mengambil keputusan penegakan hukum, baik itu pelanggar maupun pihak lain yang memiliki kepentingan tertentu.

Berkaitan dengan penegakan sanksi administratif sebagaimana tercantum dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018, ketika tidak ditegakkan, maka terdapat potensi adanya kerugian yang bisa saja dialami oleh pelaku pasar rakyat dan usaha mikro kecil, yang mengakibatkan adanya potensi yang mencerminkan keberpihakan pemerintah terhadap penyelenggara toko berjejaring. Padahal seharusnya dengan ketentuan jarak tersebut, pemerintah hadir untuk melindungi pelaku pasar rakyat dan usaha mikro kecil. Dengan demikian, apabila dilihat dari prinsip objektivitas, dengan tidak ditegakkannya Perda Nomor 21 Tahun 2018 berpotensi menimbulkan masalah sehingga perlu dikaji lebih lanjut.

4. Independensi

Pasal 2 ayat (2) huruf d Permendagri Nomor 11 Tahun 2009 memberikan definisi independensi sebagai sikap yang menunjukkan tidak adanya pengaruh, tekanan, atau kepentingan pihak manapun. Dalam konteks penegakan Peraturan Daerah, prinsip ini menuntut PPNS untuk tidak terpengaruh oleh tekanan dari pengusaha, pejabat, maupun kepentingan politik dalam mengambil keputusan penegakan hukum.

Berkaitan dengan penegakan sanksi administratif sebagaimana tercantum dalam Perda Nomor 21 Tahun 2018, ketika tidak ditegakkan, maka terdapat asumsi mengenai ada atau tidaknya pengaruh eksternal yang mempengaruhi sikap tersebut. Sehingga pelaksanaan penegakan sanksi administratif dilihat dari prinsip independensi berpotensi menimbulkan masalah sehingga perlu juga untuk dikaji lebih lanjut. Temuan mengenai potensi permasalahan pada prinsip objektivitas dan independensi tersebut sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Iskandar dkk pada tahun 2020. Penelitian tersebut mengidentifikasi adanya perlakuan yang berbeda dalam menafsirkan hukum sebagai bentuk maladministrasi birokrasi.[12] Dalam kasus di Kabupaten Bantul, ketidaktegasan penegakan sanksi administratif berpotensi menguntungkan pelaku usaha toko berjejaring serta merugikan pelaku pasar rakyat dan usaha mikro di sekitarnya.

Berdasarkan analisis tersebut, maka dilihat dari etika profesi PPNS sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 11 Tahun 2009 dapat disimpulkan bahwa dengan tidak dilaksanakannya penegakan sanksi administratif terhadap toko berjejaring di Kabupaten Bantul bertentangan dengan etika profesi PPNS. Prinsip integritas dan kompetensi terbukti bermasalah, sedangkan untuk prinsip objektivitas dan independensi menunjukkan adanya potensi permasalahan ketika tidak dilaksanakan sanksi administratifnya.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan tersebut, maka penegakan sanksi administratif bagi toko berjejaring oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Bantul bermasalah ditinjau dari etika birokrasi khususnya etika profesi PPNS selaku pihak yang menegakkan Peraturan Daerah secara langsung. Permasalahan secara konkrit terbukti pada prinsip integritas dan kompetensi, sedangkan prinsip objektivitas dan independensi berpotensi memunculkan permasalahan baru. Selain itu, perubahan nomenklatur perizinan tidak dapat

dijadikan justifikasi untuk tidak menegakkan sanksi administratif karena PPNS diberikan ruang untuk melakukan penemuan hukum, salah satunya melalui metode argumentum per analogiam.

Selain itu, saran yang dapat diberikan yaitu perlu melakukan sinkronisasi pengaturan Perda Nomor 21 Tahun 2018 dengan regulasi yang mengatur perizinan berusaha serta perlu ada internalisasi dan penguatan etika profesi bagi PPNS maupun Satpol PP secara umumnya dalam penegakan Peraturan Daerah. Selain itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk dilaksanakan secara empiris yang lebih komprehensif untuk menemukan data primer khususnya berkaitan dengan faktor-faktor yang turut mempengaruhi lemahnya penegakan sanksi administratif atas keberadaan toko berjejaring serta mengkaji dampak nyata dari tidak dapat ditegakkannya sanksi administrasi. Sehingga dengan penelitian tersebut, dapat memberikan gambaran kebijakan yang sebaiknya diambil oleh Pemerintah Kabupaten Bantul.

REFERENSI

- [1] N. Sundari, F. Z. Luthfiyah, and W. Rahmawati, "Peran Hukum Sebagai Alat Rekayasa Masyarakat Menurut Roscoe Pound," *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat*, vol. 02, no. 01, pp. 1–25, 2023.
- [2] W. Silalahi and J. A. Indra, "Penerapan Hukum Lingkungan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam," *Jurnal Pustaka Cendekia Hukum dan Ilmu Sosial*, vol. 3, no. 3, pp. 229–237, Oct. 2026.
- [3] M. F. Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Edisi Revisi. Sleman: Penerbit PT Kanisius, 2020.
- [4] Badan Pusat Statistik, *Profil Industri Mikro dan Kecil 2024*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025.
- [5] R. Susanti, "Eksistensi Toko Modern dalam Sistem Perekonomian Daerah," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, vol. 48, no. 2, 2018.
- [6] P. Gina, M. H. Hayati, E. Sudiarti, and R. Suriani, "Praktik Persaingan Usaha Tidak Sehat antara Toko Modern dan Pasar Tradisional dalam Ketidaksesuaian Jarak sebagaimana diatur dalam Perda Kota Palangka Raya No. 17 Tahun 2014 tentang Toko Modern," *Jurnal Hukum Lex Generalis*, vol. 7, no. 4, 2026.
- [7] N. M. P. Ahmad and M. Fikriya, "Ketidaksesuaian Jarak Antar Pasar Modern dengan Pasar Tradisional Sebagaimana Diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Bandung Barat (KBB) No. 21 Tahun 2011," *Themis: Jurnal Ilmu Hukum*, vol. 1, no. 1, pp. 6–20, Aug. 2023, doi: 10.70437/themis.v1i1.140.
- [8] K. Ma'arif, "Banyak Minimarket Berjejaring di Bantul Langgar Perda, DKUKMPP Lakukan Pembinaan terhadap Swalayan Milik Warga," <https://radarjogja.jawapos.com/bantul/654955883/banyak-minimarket-berjejaring-di-bantul-langgar-perda-dkukmpp-lakukan-pembinaan-terhadap-swalayan-milik-warga>.
- [9] L. Subarkah, "Langgar Aturan Jarak, Tiga Toko Modern di Bantul Tetap Beroperasi," <https://regional.espos.id/langgar-aturan-jarak-tiga-toko-modern-di-bantul-tetap-beroperasi-1765272>.
- [10] J. Asshidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Ke 11. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019.
- [11] K. Bertens, *Etika*. Yogyakarta: PT Kanisius, 2013.
- [12] J. Iskandar, Alfiah, A. N. Fajriah, A. D. Rahmawati, and A. Sofiani, "Etika Birokrat dalam Pelayanan Publik," *Jurnal DIALEKTIKA: Jurnal Ilmu Sosial*, vol. 18, no. 3, pp. 1–10, 2020.
- [13] Iswahyudi, "Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik," *Jurnal Governance and Politics (JGP)*, vol. 3, no. 1, 2023.
- [14] Kamaruddin, A. Rustam, and C. J. Asmara, *Etika Birokrasi Indonesia*, Edisi 1. Depok: Rajawali Pers, 2019.
- [15] M. S. Sinapoy, "PRESIDENT PERMISSION TO THE INVESTIGATION OF STATE OFFICERS ON MALADMINISTRATION ACTION," *Yuridika*, vol. 31, no. 3, p. 420, Aug. 2017, doi: 10.20473/ydk.v31i3.4841.

- [16] M. Fauzan and Y. Nugraha, “Kaedah, Sistem, dan Penemuan Hukum dalam Praktik Peradilan,” *Jurnal Hukum dan Peradilan*, vol. 12, no. 02, 2023.
- [17] T. K. Utami, S. Solihah, M. R. Maulana, I. R. Adawiah, and M. A. Firdaus, “Analisis Yuridis Terhadap Penerap Prinsip Legalitas Dalam Peraturan Perundang Undangan di Indonesia,” *Journal Customary Law*, vol. 2, no. 3, Jun. 2025.
- [18] P. M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2016.
- [19] M. Nur, “RECHTSVINDING : PENEMUAN HUKUM (Suatu Perbandingan Metode Penemuan Hukum Konvensional dan Hukum Islam),” *Jurnal Ilmiah Al-Syir’ah*, vol. 2, no. 1, Aug. 2016, doi: 10.30984/as.v2i1.216.
- [20] Enrico. Simanjuntak, *Hukum acara peradilan tata usaha negara : transformasi & refleksi*. Sinar Grafika, 2018.
- [21] S. Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Edisi Revisi. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2017.
- [22] S. Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Cetakan Keempat. Yogyakarta: Penerbit Liberty Yogyakarta, 2007.

BIODATA PENULIS

Nama : Adik Miftakhur Rohmah, S.H.
Tempat, Tanggal Lahir : Bantul, 12 November 1996
Jenis Kelamin : Perempuan
Riwayat Pendidikan : S1 Hukum, Universitas Gadjah Mada
Instansi : Bagian Hukum Setda Kabupaten Bantul
Alamat : Jl RW Monginsidi Nomor 1 Bantul
HP/WA : 081327075451
Email : adikmiftakhurr@gmail.com
Judul Artikel : Tinjauan Etika Birokrasi terhadap Penegakan Sanksi Administratif bagi Toko Berjejaring oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Bantul

