

**EFEKTIVITAS PENERAPAN PASAL 31 AYAT (1) TERHADAP
PEDAGANG KAKI LIMA DI KABUPATEN TANGERANG**
***THE EFFECTIVENESS OF THE IMPLEMENTATION OF ARTICLE 31
PARAGRAPH (1) TOWARD STREET VENDORS IN TANGERANG
REGENCY***

Muhamad Yusup, Fikry Latukau dan Yudi Rijali Muslim

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Tangerang Raya

Korespondensi Penulis : yogaferi240@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Muhamad Yusup, Fikry Latukau dan Yudi Rijali Muslim. *Efektivitas Penerapan Pasal 31 Ayat (1) terhadap Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Tangerang*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.8 (2026).

ABSTRAK

Kajian ini diarahkan pada telaah regulasi penataan serta pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kabupaten Tangerang, pelaksanaan Pasal 31 ayat (1) dari Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015 dan penyusunan model penguatan pelaksanaan ketentuan tersebut. Corak kajian hukum empiris dipilih dengan menelaah perundang-undangan, konsep, serta kasus. Bahan kajian dihimpun melalui penelusuran pustaka, pengamatan, dokumentasi, serta wawancara yang melibatkan Kasi Penyelidikan dan Penyidikan pada Satpol PP Kabupaten Tangerang, unsur Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), kalangan PKL dan lembaga terkait. Kerangka analisis bertumpu pada pemikiran Hans Kelsen tentang validitas hukum, Lawrence M. Friedman mengenai sistem hukum, serta Barda Nawawi Arifels perihal kebijakan hukum pidana. Temuan kajian memperlihatkan bahwa penilaian validitas norma mencakup otoritas pembentuk, substansi pengaturan, asas legalitas dan keselarasan dengan hukum pidana nasional. Pelaksanaannya masih belum maksimal: PKL tetap dijumpai di area terlarang, sementara 30 PKL telah ditindak lewat persidangan Tipiring pada Maret 2024. Perbaikan diarahkan pada perpaduan kebijakan penal dengan non-penal, yang mencakup penegakan aturan, pendampingan, pemberdayaan, serta pengadaan tempat berdagang yang memadai.

Kata Kunci: Optimalisasi, Pasal 31 Ayat (1), Pedagang Kaki Lima, Penegakan Hukum Pidana, Penerapan Hukum

ABSTRACT

An empirical legal inquiry was undertaken into the regulation of street-vendor organization and empowerment in Tangerang Regency, the enforcement of Article 31 paragraph (1) under Tangerang Regency Regional Regulation No. 8/2015, and a model for improving its operation. Statutory materials, concepts, and cases were examined within this empirical approach. Evidence was assembled from documentary sources, observations, literature, and interviews involving the Head

of Investigation and Enforcement Section at Tangerang Regency's Civil Service Police Unit (Satpol PP), personnel serving as Civil Servant Investigators (PPNS), vendors, and the agencies concerned. The interpretive framework drew on the accounts of legal validity by Hans Kelsen, the legal system by Lawrence M. Friedman, and criminal law policy by Barda Nawawi Arief. The findings establish the provision's legal validity through the authority responsible for its enactment and its place in the legislative hierarchy. Nevertheless, enforcement also requires attention to the rule's content, legality, and compatibility with national criminal law. The intended effectiveness has not been fully achieved: trading continues in unauthorized areas, and 30 vendors were brought before summary criminal hearings (Tipiring) during March 2024. Improvement calls for a combined penal and non-penal strategy in which regulatory enforcement is accompanied by guidance, empowerment, and access to suitable trading premises.

Keywords: *Optimization, Article 31 Paragraph (1), Street Vendors, Criminal Law Enforcement, Application of Legal Norms*

A. PENDAHULUAN

Kedudukan Indonesia sebagai negara hukum ditegaskan secara konstitusional melalui Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensinya, aktivitas pemerintahan, penyusunan regulasi, hingga perilaku warga wajib dituntun oleh hukum demi terpeliharanya keteraturan, kepastian, rasa adil dan manfaat bagi masyarakat. Pancasila menjadi pijakan konsepsi tersebut di Indonesia. Di dalamnya, kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan ditempatkan secara berimbang dengan tetap merepresentasikan kemanusiaan, demokrasi, serta keadilan sosial.¹

Melalui Stufenbau Theory, Hans Kelsen menerangkan bahwa dasar sahnya sebuah kaidah bersumber dari kaidah pada jenjang di atasnya yang melandasi proses pembentukannya. Kerangka validitas hukum itu dipakai dalam kajian ini untuk menelusuri asal otoritas penerbitan Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015.^{2,3} Akan tetapi, penelaahan kaidah tidak berhenti pada keabsahan yuridis; daya kerjanya dalam praktik juga perlu diperhatikan. Menurut Lawrence M. Friedman, berhasilnya sistem hukum dipengaruhi keterkaitan unsur kelembagaan,

¹ M. T. R. Rais, *Negara Hukum Indonesia: Gagasan dan Penerapannya*, Jurnal Hukum Unsulbar, Vol.5, No.2 (Agustus 2022), p.11–31.

² D. O. Susanti dan A. Efendi, *Pancasila dalam Teori Jenjang Norma Hukum Hans Kelsen*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.18, No.4 (November 2021), p.514–525.

³ M. I. Ramdani, *Penerapan Hierarki Norma dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dtas UU Kesehatan Tahun 2023: Analisis Teori Stufenbau*, Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora, Vol.5, No.1 (Januari 2026).

muatan aturan, serta budaya hukum.⁴ Sudut pandang tersebut dipakai untuk menelaah pelaksanaan Pasal 31 ayat (1) pada Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015. Ketentuan ini memerlukan lebih dari sekadar rumusan pemidanaan, sebab keberhasilannya turut ditentukan oleh para penegak aturan, ketegasan isi pengaturan, dan ketaatan Pedagang Kaki Lima (PKL) bersama warga lainnya.⁵

Sebagai pelaku ekonomi informal, PKL turut membuka kesempatan bekerja, menambah penghasilan, dan mendorong perputaran ekonomi setempat.⁶ Persoalan muncul ketika perdagangan berlangsung tanpa pengaturan yang memadai. Ruas pejalan kaki maupun jalur kendaraan dapat dipakai berjualan sehingga memicu kemacetan, menghambat pemanfaatan fasilitas publik, serta mengurangi kebersihan dan keindahan kawasan. Pengelolaannya karenanya perlu menyatukan upaya menjaga keteraturan dengan perlindungan, pembinaan, pemberdayaan dan penyediaan tempat usaha yang patut.⁷ Untuk mempertemukan kebutuhan ekonomi warga dengan keamanan, kebersihan, ketertiban, serta fungsi ruang bersama, Pemerintah Kabupaten Tangerang menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Tangerang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.⁸

Cakupan Perda tersebut meliputi pengelolaan PKL, pemberdayaan, hak beserta kewajiban, pembinaan, pengawasan, larangan dan konsekuensi pelanggaran. Melalui Pasal 16, PKL dilarang menempati area usaha yang belum ditetapkan, merusak fasilitas publik, memanfaatkan trotoar atau zona larangan parkir untuk berdagang, serta melakukan tindakan lain yang menyalahi Perda. Adapun Pasal 17 ayat (1) ditujukan kepada setiap orang agar tidak bertransaksi dengan PKL yang menempati fasilitas publik berstatus area terlarang.

⁴ H. S. Flora, M. T. H. Thuong dan R. D. Erawati, *The Orientation And Implications Of New Criminal Code: An Analysis Of Lawrence Friedman's Legal System*, IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol.11, No.1 (April 2023), p.113–125.

⁵ L. N. E. Rahma dan M. R. N. Rifqi, *Subordinasi Norma Pidana Lingkungan dalam Penegakan Hukum terhadap Tambak Udang Ilegal Berdasarkan Teori Sistem Hukum Lawrence Friedman*, Jurnal Suara Keadilan, Vol.26, No.2 (November 2025).

⁶ S. L. Octaviani dan A. Y. Puspitasari, *Studi Literatur: Penataan dan Pemberdayaan Sektor Informal: Pedagang Kaki Lima*, Jurnal Kajian Ruang, Vol.1, No.1 (Januari 2022), p.130–146.

⁷ G. F. A. Fayyadl dan T. Nefianto, *Implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Pasar Royal Kota Serang*, Res Publica: Journal of Social Policy Issues, Vol.1, No.1 (2022).

⁸ R. P. Widiyastomo, *Komitmen dan Keberpihakan Kepada Si Kecil dan Ulet: Studi Penelitian Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Pekalongan*, Public Service and Governance Journal, Vol.2, No.2 (Juli 2021).

Ketentuan pada Pasal 31 ayat (1) menetapkan alternatif ancaman bagi pelanggar berupa kurungan dengan batas maksimum 1 (satu) bulan atau denda hingga Rp5.000.000,00.⁹ Kenyataannya, pedagang masih ditemukan menempati trotoar, tepi jalan dan sarana publik. Sebanyak 30 PKL diproses oleh Satpol PP Kabupaten Tangerang lewat persidangan Tipiring selama Maret 2024 akibat pelanggaran Perda.¹⁰ Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa ketaatan terhadap pengaturan yang berlaku belum dapat diwujudkan sepenuhnya hanya dengan mencantumkan ancaman pidana.

Pengelolaan PKL memerlukan pembinaan, pemberdayaan, perlindungan, serta penumbuhan kesadaran hukum; tindakan represif berupa pemidanaan tidak memadai apabila digunakan sendirian. Dalam pemikiran Barda Nawawi Arief mengenai kebijakan hukum pidana, penanggulangan perbuatan melawan aturan ditempuh dengan menyatukan jalur penal dan non-penal.^{11,12} Atas dasar itu, pelaksanaan Pasal 31 ayat (1) perlu ditelaah dari dua sisi: bagaimana sanksi dijalankan dan keadaan apa saja yang ikut membentuk ketaatan para PKL.¹³

Pembicaraan akademik tentang PKL selama ini cenderung berpusat pada pelaksanaan kebijakan daerah, keberhasilan pengelolaan, serta strategi Satpol PP menegakkan Perda dalam ranah administrasi publik. Telaah yang memusatkan perhatian pada bekerjanya norma pidana daerah masih relatif sedikit, terutama mengenai Pasal 31 ayat (1) dalam Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015. Sumbangan baru kajian ini diletakkan pada penelusuran jarak antara rumusan ancaman sanksi, tindakan penegakan di lapangan dan ketaatan PKL setempat.

⁹ Indonesia, *Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima*, Perda No.8 Tahun 2015, LN Tahun 2015 No.08, TLN No.0815.

¹⁰ Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Tangerang, *30 PKL pelanggar Perda ditindak Satpol PP Kabupaten Tangerang*, diakses dari <https://satpolpp.tangerangkab.go.id/detail-berita/30-pkl-pelanggar-perda-ditindak-satpol-pp-kabupaten-tangerang>, diakses pada 25 September 2026.

¹¹ B. N. Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan (Edisi revisi)*, Kencana, Jakarta, 2018.

¹² R. Ginting dan A. Hidayat, *Kebijakan Penanggulangan Pelanggaran Melalui Pendekatan Penal dan Non-Penal dalam Perspektif Kebijakan Hukum Pidana*, Jurnal Ius Constituendum, Vol.8, No.2 (Oktober 2023).

¹³ T. Dwipasari, *Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Zona Merah Kota Sukabumi*, DECISION: Jurnal Administrasi Publik, Vol.3, No.2 (September 2021).

Selain itu, ditelaah pula penyebab belum efektifnya pelaksanaan ketentuan pada Pasal 31 ayat (1).¹⁴ Bertolak dari persoalan tersebut, kajian ini dimaksudkan untuk menelaah posisi yuridis dan daya kerja ketentuan itu dalam Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015, sekaligus menyusun langkah penguatan pelaksanaannya bagi PKL di wilayah Kabupaten Tangerang.

B. PEMBAHASAN

1. Validitas Pasal 31 Ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 8 Tahun 2015

Kegiatan berdagang PKL diatur oleh pemerintah setempat melalui Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015 mengenai Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Instrumen tersebut diarahkan agar aktivitas perdagangan berlangsung teratur serta tidak mengusik kepentingan warga secara umum. Lahirnya pengaturan ini berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah. Melalui otonomi, pemerintah di tingkat daerah memperoleh otoritas mengelola sekaligus mengatur urusan pemerintahan dalam batas yang diberikan oleh perundang-undangan. Meski demikian, penyusunan Perda tidak dapat dilepaskan dari tatanan hukum nasional. Pengaturannya wajib selaras dengan ketentuan pada tingkatan yang lebih tinggi, sehingga kewenangan daerah tetap dijalankan di dalam kerangka sistem hukum tersebut, bukan di luar batas yang telah ditetapkan.¹⁵ Dalam kajian ini, asal otoritas itu dipakai sebagai titik berangkat penilaian keabsahan Pasal 31 ayat (1), terutama untuk menelaah cakupan kewenangan pemerintah daerah ketika merumuskan ketentuan pemidanaan.

Fokus kajian diarahkan pada fungsi Pasal 31 ayat (1) dalam Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015 sebagai ketentuan pemidanaan atas pelanggaran terhadap Pasal 16 maupun Pasal 17. Larangan pada Pasal 16 menyoal PKL yang berdagang di tempat yang tidak diizinkan. Sementara itu, transaksi dengan PKL di area tertentu dilarang oleh Pasal 17. Kedua bentuk larangan tersebut kemudian dihubungkan dengan ancaman hukuman melalui Pasal 31 ayat (1). Dengan posisi demikian,

¹⁴ M. Yusuf, G. M. Saragih, F. Setiawan, H. I. Sitompul dan H. Berson, *Analisis Faktor Penghambat Penegakan Hukum Pidana Di Indonesia Dalam Perspektif Teori Lawrence Friedman*, Jurnal Ilmiah Advokasi, Vol.13, No.2 (Agustus 2025), p.711–725.

¹⁵ F. Hadi, F. Gandryani dan F. Afifah, *Konsep Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra, Vol.3, No.2 (September 2024).

pasal ini menentukan akibat yuridis bagi tindakan yang menyalahi batas perilaku yang sudah dirumuskan dalam kedua pasal larangan.

Keabsahan kaidah, dalam pemikiran Hans Kelsen tentang validitas hukum, perlu ditelusuri melalui otoritas pihak yang merumuskan dan keselarasan isinya terhadap kaidah superior, bukan sekadar tempatnya dalam susunan perundang-undangan. Pada tatanan hukum Indonesia, Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015 disusun oleh DPRD beserta Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah untuk menjalankan otonomi. Dari otoritas tersebut bersumber landasan pengaturan penataan sekaligus pemberdayaan PKL oleh pemerintah setempat. Ruang pengaturan itu tetap dibatasi: isi yang ditetapkan harus merupakan urusan daerah, sedangkan kaidah yang mempunyai kedudukan lebih tinggi wajib dijadikan pedoman agar tidak terjadi pertentangan.

Penelaahan posisi Pasal 31 ayat (1) dilakukan dengan memakai gagasan Hans Kelsen mengenai validitas hukum. Dalam pandangannya, kedudukan hierarkis saja belum menentukan sahnya kaidah; otoritas pembentuk serta keselarasan terhadap ketentuan di tingkat atas juga harus diperhitungkan. Susunan hukum mempunyai jenjang yang saling berhubungan. Karena itu, keberlakuan setiap aturan bergantung pada landasan yang diberikan oleh aturan di atasnya dan tidak bersifat mandiri.¹⁶ Pemanfaatan teori Kelsen dalam kajian ini melampaui penjelasan tentang letak Perda pada susunan perundang-undangan. Teori tersebut dijadikan alat untuk memeriksa apakah ketentuan Pasal 31 ayat (1) mempunyai sandaran kewenangan yang memadai dan apakah muatannya telah sejalan dengan norma yang berkedudukan lebih tinggi.

Dilihat dari kerangka itu, landasan otoritas bagi Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015 bersumber pada ketentuan di tingkat atas, terutama pengaturan urusan pemerintahan daerah dan tata pembentukan perundang-undangan. Perda dapat disusun oleh pemerintah setempat bersama DPRD untuk menyelenggarakan otonomi. Syaratnya, muatan yang hendak ditetapkan tetap berada pada lingkup urusan daerah dan selaras dengan regulasi yang memiliki kedudukan lebih tinggi.¹⁷

¹⁶ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2nd ed., translated by Max Knight, University of California Press, Berkeley, 1967.

¹⁷ S. Mulyono, E. Suradinata, Ngadisah dan T. Supriatna, *Manifestasi Desentralisasi Politik dalam Pembentukan Peraturan Daerah Era Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 di*

Oleh sebab itu, hak membentuk Perda tidak dapat diartikan sebagai kebebasan tanpa pembatasan untuk merumuskan ancaman pidana. Batas kewenangan tersebut tetap mengikat sekalipun produk hukumnya dibuat dalam rangka pelaksanaan otonomi. Isi Pasal 31 ayat (1) harus mengikuti pembatasan yang ditetapkan dalam ketentuan superior, termasuk aturan khusus tentang pencantuman rumusan pemidanaan pada produk hukum daerah.

Ditinjau dari muatannya, konsekuensi pidana atas tindakan yang menyalahi Pasal 16 maupun Pasal 17 ditempatkan dalam Pasal 31 ayat (1). Batas ancamannya adalah kurungan maksimum 1 (satu) bulan, dengan alternatif denda yang tidak melampaui Rp5.000.000,00. Keterkaitan ini memperlihatkan bahwa rumusan tindakan terlarang telah ditetapkan terlebih dahulu pada Pasal 16 serta Pasal 17 sebelum dihubungkan dengan akibat pemidanaannya. Walaupun demikian, hubungan larangan dengan ancaman hukuman belum cukup menjadi alasan untuk menyatakan sebuah norma sah. Isi pengaturan itu masih perlu diperiksa terhadap batas otoritas penyusunan ketentuan pidana daerah, berikut kesesuaiannya dengan hukum pidana nasional yang sedang berlaku.

Penilaian selanjutnya menyangkut asas legalitas. Pemidanaan mensyaratkan adanya aturan pidana yang lebih dahulu ditetapkan daripada waktu terjadinya tindakan yang hendak dihukum. Dalam pembacaan Pasal 31 ayat (1), prinsip ini menuntut ketegasan mengenai tindakan terlarang beserta konsekuensi pidananya. Ancaman pada pasal tersebut diarahkan kepada pihak yang menyalahi Pasal 16 ataupun Pasal 17. Oleh sebab itu, pengujian legalitas dilakukan dengan menelaah seberapa terang rumusan larangan serta ancaman hukuman dalam ketentuan-ketentuan itu. Masyarakat harus dapat mengenali tindakan mana yang akan menimbulkan akibat pemidanaan dari rumusan yang telah tersedia.

Penelaahan Pasal 31 ayat (1) juga harus memperhitungkan perkembangan hukum pidana nasional, di samping asas legalitas. Pengaturan mengenai bentuk hukuman dan batas ancaman yang boleh dicantumkan dalam Perda perlu dipahami secara bersamaan dengan ketentuan pidana nasional pada waktu yang relevan.

Karena itu, terdapat dua konteks waktu dalam penilaiannya: keselarasan ketika Perda diterbitkan dan keselarasan terhadap aturan pidana yang berlaku pada masa kajian ini dilaksanakan. Keduanya perlu dibedakan saat menilai ketentuan tersebut.

Dengan kerangka penilaian demikian, pemeriksaan keabsahan Pasal 31 ayat (1) mencakup sumber otoritas pembentuk, isi pengaturan, pemenuhan asas legalitas, serta keselarasan terhadap hukum pidana nasional. Letak pasal itu dalam susunan perundang-undangan hanyalah salah satu bagian dari pemeriksaan tersebut. Hasil telaah validitas memperlihatkan bahwa keberlakuan kaidah memerlukan hubungan yang sesuai dengan aturan pada tingkat atas. Oleh karenanya, keberadaan pada jenjang tertentu tidak dapat menggantikan pemeriksaan terhadap keselarasan norma yang menjadi landasan hukumnya.

2. Efektivitas Penerapan Pasal 31 Ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 8 Tahun 2015

Tolok ukur bekerjanya Pasal 31 ayat (1) bukan semata-mata pencantuman ancaman pidana ataupun banyaknya hukuman yang telah dijatuhkan kepada pihak yang melanggar. Sebuah kaidah dapat dinilai efektif apabila tujuan penerbitannya tercapai, pelaksanaannya dijalankan oleh petugas berwenang dan masyarakat bersedia menaatinya. Penilaian efektivitas karena itu harus menghubungkan pengaturan yang telah disusun dengan kondisi pelaksanaan yang benar-benar berlangsung dalam kehidupan warga.

Kerangka Lawrence M. Friedman mengenai sistem hukum dipilih untuk menelaah daya kerja pengaturan tersebut. Tiga unsur menjadi pusat pembacaannya: struktur hukum atau legal structure, substansi hukum atau *legal substance*, serta budaya hukum atau *legal culture*. Keberhasilan aturan saat diberlakukan di tengah masyarakat ditentukan oleh hubungan timbal balik ketiga unsur itu dan tidak berlangsung secara terpisah.¹⁸

3. Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Unsur struktur menunjuk pada institusi beserta petugas yang diberi otoritas melaksanakan dan menegakkan aturan. Pelaksanaan Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015 melibatkan pemerintah setempat, unsur Satuan Polisi Pamong Praja,

¹⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975.

para Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), serta kepolisian. Apabila penanganan pelanggaran menempuh jalur pidana, lembaga peradilan turut berada dalam susunan kelembagaan yang menjalankan ketentuan tersebut.

Kualitas rumusan aturan tidak akan menghasilkan pelaksanaan yang baik tanpa dukungan petugas yang cakap, fasilitas memadai, koordinasi dan keteguhan pelaksanaan. Itulah alasan pentingnya unsur struktur hukum. Dalam menangani PKL, kegiatan pembinaan dan pengawasan perlu dihubungkan dengan penertiban, penyidikan, hingga pemidanaan apabila memang diperlukan. Daya kerja Pasal 31 ayat (1) dengan demikian bertumpu pada kecakapan pelaksana untuk memahami isi Perda dan memberlakukannya secara ajek. Keterpaduan antarkegiatan menjadi bagian dari kebutuhan penegakan itu.¹⁹

Sifat pelanggaran perlu dijadikan pertimbangan ketika petugas memilih cara menangani PKL di lapangan. Jalur pemidanaan tidak harus segera digunakan untuk setiap bentuk ketidakpatuhan. Sesuai ruang otoritasnya, petugas dapat menempuh pembinaan, menyampaikan teguran, menjalankan pemantauan, serta melakukan penertiban secara bertahap. Melalui cara tersebut, pelaksanaan aturan tidak berhenti pada tindakan represif. Ketaatan warga yang dapat bertahan dalam jangka panjang juga perlu ditumbuhkan.

4. Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Unsur substansi mengacu pada muatan kaidah yang diberlakukan. Perhatian kajian ini tertuju pada isi Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015, dengan titik berat pada Pasal 16, Pasal 17, serta Pasal 31 ayat (1). Hubungan ketiganya harus dapat dibaca secara terang. Hal itu disebabkan oleh penempatan ancaman hukuman pada Pasal 31 ayat (1) untuk perbuatan yang menyalahi dua pasal lainnya.

Rumusan yang baik memperjelas siapa yang menjadi sasaran aturan, tindakan apa yang dilarang, serta bentuk dan batas hukuman yang mungkin dijatuhkan. Ketegasan batas tersebut dibutuhkan agar pelaksana tidak memberikan tafsir yang berlainan terhadap pengaturan yang sama. Dalam kerangka Friedman, ketidakjelasan muatan norma dapat menghambat kerja unsur kelembagaan.

¹⁹ H. S. Flora, M. T. H. Thuong dan R. D. Erawati, *The Orientation and Implications of New Criminal Code: An Analysis of Lawrence Friedman's Legal System*, p.113–125,

Hambatan pada pelaksana ini kemudian turut berpengaruh terhadap kesediaan warga untuk mematuhi aturan.²⁰

Pencantuman ancaman kurungan maupun denda pada Pasal 31 ayat (1) memperlihatkan pemanfaatan perangkat pidana oleh pemerintah setempat untuk mendukung ketaatan dalam pengelolaan PKL. Namun, pencantuman ancaman itu sendiri tidak serta-merta membuat warga tunduk kepada aturan. Daya kerja muatan hukumnya masih memerlukan pelaksanaan yang konsisten dan pemahaman masyarakat atas pengaturan yang harus mereka ikuti.

5. Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Sikap warga, nilai yang dianut, kesadaran, dan tindakannya dalam menyikapi aturan merupakan ranah budaya hukum. Pada kajian ini, ranah tersebut diamati melalui ketaatan PKL untuk tidak berdagang di area yang dilarang. Perhatian juga diberikan pada perilaku masyarakat dalam menaati batas transaksi dengan PKL yang berada di kawasan tertentu, sebagaimana diatur dalam ketentuan yang ditelaah.

Lemahnya kesadaran terhadap aturan dapat menjelaskan mengapa pelanggaran kembali muncul. Tersedianya regulasi dari pemerintah daerah dan tindakan penertiban oleh petugas belum tentu menghentikan pengulangan itu. Warga yang tidak mengerti tujuan pengaturan, atau merasa tidak perlu tunduk kepadanya, masih mungkin melakukan pelanggaran kembali. Arti penting budaya hukum dalam gagasan Lawrence M. Friedman terletak pada keadaan tersebut. Keberhasilan sistem pada akhirnya turut ditentukan oleh cara masyarakat menerima dan menyikapi hukum yang diberlakukan.²¹

Kegiatan PKL menjadi sumber nafkah bagi sebagian warga, sehingga penumbuhan budaya hukum mempunyai arti penting dalam penanganannya. Pertimbangan sosial serta ekonomi karena itu perlu menyertai pelaksanaan Pasal 31 ayat (1). Warga harus terus memperoleh penjelasan tentang tempat yang diizinkan untuk berdagang, tanggung jawab PKL dan akibat apabila terjadi pelanggaran.

²⁰ J. Wiarti, *Efektifitas Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, UIR Law Review, Vol.7, No.2 (Januari 2024).

²¹ D. M. Yusuf, G. M. Saragih, F. Setiawan, H. I. Sitompul dan H. Berson, *Analisis Faktor Penghambat Penegakan Hukum Pidana di Indonesia dalam Perspektif Teori Lawrence Friedman*, Jurnal Ilmiah Advokasi, Vol.13, No.2 (Agustus 2025), p.711–725.

Penyampaian informasi secara berkesinambungan diperlukan agar keberadaan aturan tidak sekadar diketahui, tetapi alasan pemberlakuannya juga dapat dipahami oleh masyarakat.²²

Keselarasannya antara muatan aturan, kelembagaan pelaksana dan budaya hukum menentukan berhasilnya Pasal 31 ayat (1) bekerja dalam praktik. Ketika penanganan hanya menitikberatkan penertiban tanpa pembinaan maupun pemberdayaan, ketaatan yang terbentuk dapat berlangsung sesaat saja. Keadaan sebaliknya juga bermasalah: pembinaan yang tidak disertai ketegasan menghadapi pelanggaran berisiko melemahkan kekuatan mengikat aturan. Ketiga unsur sistem hukum karenanya perlu diupayakan berjalan serempak.

6. Penerapan Kebijakan Hukum Pidana terhadap Pasal 31 Ayat (1)

Sudut pandang lain untuk membaca Pasal 31 ayat (1) ialah pemikiran Barda Nawawi Arief mengenai kebijakan hukum pidana. Di dalamnya, kebijakan pidana ditempatkan pada lingkup kebijakan kriminal, sedangkan kebijakan kriminal bernaung dalam kebijakan sosial. Arah yang dituju melampaui penghukuman terhadap pelaku. Perlindungan warga dan terwujudnya kesejahteraan sosial juga menjadi tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan tersebut.²³

Dalam pengelolaan PKL, pemidanaan perlu dipandang sebagai salah satu alat untuk mewujudkan tujuan itu. Menjaga keteraturan kehidupan umum memang menjadi kepentingan pemerintah daerah, tetapi keberadaan pedagang sebagai pelaku ekonomi warga juga harus diperhitungkan. Kebijakan yang ditempuh karenanya perlu mempertemukan kebutuhan akan ketertiban dengan keberlangsungan kepentingan ekonomi masyarakat.

Menurut Barda Nawawi Arief, perjalanan kebijakan hukum pidana terbagi menjadi tiga tahap. Formulasi merupakan tahap ketika pembentuk peraturan menyusun kaidah. Setelah itu, pada tahap aplikasi, kaidah dijalankan oleh para penegak hukum dalam praktik. Adapun tahap eksekusi menunjuk pada pelaksanaan hukuman sesudah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap.²⁴

²² Indonesia, *Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima*, Perda No.8 Tahun 2015.

²³ *Ibid.*

²⁴ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Dilihat pada tahap formulasi, ancaman dalam Pasal 31 ayat (1) lahir dari pilihan kebijakan legislatif daerah terhadap tindakan yang menyalahi Pasal 16 ataupun Pasal 17. Perumusan pada tahap ini perlu menjamin kepastian hukum sekaligus memenuhi asas legalitas. Selain itu, keterhubungan antara jenis tindakan terlarang dan konsekuensi pidananya harus dinyatakan secara terang.

Perhatian pada tahap aplikasi diarahkan kepada cara petugas memberlakukan kaidah tersebut di lapangan. Penanganan PKL menyediakan ruang bagi pemantauan, teguran, pendampingan, penertiban dan pemberdayaan, sehingga tidak terbatas pada menjatuhkan pidana. Karena itu, penggunaan ancaman hukuman perlu diletakkan di dalam rangkaian penegakan secara menyeluruh. Penghukuman bukanlah satu-satunya hasil akhir yang dituju dalam pengelolaan PKL.

Pada tahap eksekusi, hukuman dijalankan terhadap pelanggaran yang telah melalui proses penanganan hukum. Keberhasilannya dinilai dari tercapainya tujuan pemidanaan oleh hukuman yang dijatuhkan, antara lain mencegah pelanggaran dan menumbuhkan ketaatan pada pengaturan yang berlaku. Prinsip proporsionalitas tetap harus menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan tersebut. Artinya, konsekuensi yang dibebankan perlu sepadan dengan sifat pelanggaran yang ditangani.²⁵

Perpaduan jalur penal dengan non-penal mendapat penekanan dalam pemikiran Barda Nawawi Arief tentang penanggulangan kejahatan maupun pelanggaran. Jalur pertama memanfaatkan perangkat pidana, sementara jalur kedua menitikberatkan pencegahan. Pembinaan, penyampaian informasi aturan, pemberdayaan, penumbuhan kesadaran hukum, serta kebijakan sosial merupakan bentuk upaya pencegahan dalam jalur non-penal.²⁶

Kerangka itu dapat diterapkan untuk membaca pengelolaan PKL di Kabupaten Tangerang. Pasal 31 ayat (1) tidak cukup dipahami hanya sebagai landasan menghukum pedagang yang menyalahi aturan. Upaya mencegah pelanggaran perlu didahulukan oleh pemerintah setempat melalui pengadaan tempat berdagang yang memadai, pendampingan pedagang, penjelasan mengenai isi Perda, serta pemantauan yang ajek.

²⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.12 Tahun 2011, LN Tahun 2011 No.82, TLN No.5234.

²⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No.23 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587.

Penguatan pelaksanaan Pasal 31 ayat (1) dengan demikian menuntut keseimbangan cara penanganan. Jalur penal diperlukan agar respons terhadap pelanggaran mempunyai kepastian dan ketegasan. Sementara itu, jalur non-penal menysar keadaan sosial serta ekonomi yang mendorong PKL menempati area terlarang. Keseimbangan tersebut diharapkan dapat menjaga keteraturan kehidupan umum sekaligus tetap mengakui hak warga untuk mencari nafkah melalui aktivitas ekonomi.

7. Optimalisasi Penerapan Pasal 31 Ayat (1) terhadap Penataan dan Pemberdayaan PKL

Telaah validitas kaidah, daya kerja sistem hukum dan kebijakan pidana mengarahkan pembenahan Pasal 31 ayat (1) pada penanganan yang saling terhubung. Bagi Pemerintah Kabupaten Tangerang, memperbanyak operasi penertiban saja belum mencukupi. Penguatan pembinaan dan pemberdayaan pedagang juga diperlukan dalam pelaksanaan aturan.

Langkah pertama menyasar unsur struktur hukum dengan mempererat koordinasi Pemerintah Kabupaten Tangerang, Satpol PP, PPNS, kepolisian, beserta lembaga terkait. Pelaksanaan Pasal 31 ayat (1) menempatkan sejumlah unsur dalam kegiatan pemantauan dan penegakan Perda. Oleh sebab itu, tugas masing-masing pelaksana berikut batas otoritasnya perlu dibagi secara tegas. Koordinasi antarlembaga dibutuhkan untuk memastikan kejelasan tata kerja pengawasan serta penertiban, sekaligus menghindari kewenangan yang saling bertumpang tindih. Kualitas profesional petugas perlu diperkuat pula. Dengan dukungan tersebut, penegakan Perda diharapkan dijalankan secara ajek dan sebanding dengan pelanggaran yang dihadapi.

Langkah kedua diarahkan pada pembenahan unsur substansi. Pengaturan larangan, penentuan tempat berdagang, hak beserta kewajiban PKL dan tata pemberian sanksi harus dapat dimengerti warga dengan jelas. Pemerintah setempat perlu memastikan kejelasan itu karena ancaman dalam Pasal 31 ayat (1) bertaut langsung dengan larangan pada Pasal 16 maupun Pasal 17. Ketegasan mengenai tindakan yang tidak diizinkan dan kawasan tempat usaha yang diperbolehkan menjadi pijakan pelaksanaan secara konsisten. Rumusan yang terang juga memiliki kegunaan bagi kedua pihak: petugas memperoleh pedoman penerapan, sementara PKL dapat mengenali batas aktivitas perdagangan yang dibenarkan oleh aturan.

Langkah ketiga menyangkut penguatan budaya hukum lewat penyampaian informasi dan pendidikan. Sebelum ancaman hukuman diberlakukan, pemahaman pedagang atas batas larangan perlu terlebih dahulu dibangun. Penjelasan kepada PKL harus mencakup alasan pengaturan serta akibat perdagangan di area terlarang bagi pemakai jalan, orang yang berjalan kaki, kebersihan lingkungan dan keteraturan umum. Pendidikan hukum yang terus diberikan dapat menumbuhkan kesadaran warga. Dari pemahaman tersebut diharapkan berkembang pula kesediaan masyarakat untuk menaati ketentuan yang berlaku.

Langkah keempat berpusat pada penguatan jalur non-penal, terutama pendampingan, pemberdayaan dan pengadaan tempat usaha yang memadai. Pasal 31 ayat (1) perlu dijalankan dengan orientasi mencegah pengulangan, bukan berhenti pada penghukuman setelah terjadi pelanggaran. Kebutuhan ini muncul karena penertiban yang tidak disertai pilihan tempat berdagang dapat mendorong pedagang menempati kembali area terlarang. Melalui penyediaan kawasan yang sesuai, pemerintah setempat dapat memperkecil benturan antara kebutuhan nafkah PKL dengan kepentingan warga untuk menikmati ruang publik yang tertib.

Atas dasar itu, Pasal 31 ayat (1) perlu diletakkan dalam kebijakan pengelolaan PKL yang menyeluruh, bukan diperlakukan sebagai alat penghukuman semata. Posisi tersebut sesuai dengan gagasan Barda Nawawi Arief tentang hubungan kebijakan pidana dan kebijakan sosial. Keduanya perlu dipadukan agar pelaksanaan aturan turut mengarah pada perlindungan warga dan pencapaian kesejahteraan masyarakat.²⁷

Pembahasan ini menempatkan koordinasi antarpelaksana, kecakapan profesional petugas, dan ketegasan muatan aturan sebagai arah penguatan Pasal 31 ayat (1). Arah lainnya mencakup penumbuhan kesadaran PKL, pembinaan yang lebih kuat, pemberdayaan pedagang dan pengadaan tempat berusaha. Rangkaian pembenahan tersebut menjadi pijakan Pemerintah Kabupaten Tangerang untuk meningkatkan pelaksanaan Perda. Dalam pelaksanaannya, kepentingan perlindungan PKL serta penguatan kemampuan mereka tetap perlu memperoleh perhatian.

²⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.13 Tahun 2022, LN Tahun 2022 No.143, TLN No.6801.

C. PENUTUP

Temuan kajian mengantarkan pada kesimpulan bahwa Perda Kabupaten Tangerang No. 8/2015 telah menyediakan landasan yuridis yang jelas bagi pengelolaan serta pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL), termasuk ancaman pidana melalui Pasal 31 ayat (1). Dalam praktik, pengaturan itu dijalankan lewat penyampaian informasi, pembinaan, penertiban, penyidikan, hingga persidangan tindak pidana ringan. Hasilnya belum maksimal karena terdapat hambatan berupa kesadaran hukum yang rendah, kebutuhan ekonomi, keterbatasan tempat relokasi, serta dukungan aparatur dan pemantauan yang belum memadai. Perbaikan pelaksanaan ketentuan tersebut karenanya memerlukan perpaduan jalur penal dengan non-penal. Langkahnya mencakup koordinasi yang lebih kuat, konsistensi petugas, perluasan sosialisasi dan pendampingan, pemberdayaan pedagang, serta pengadaan kawasan usaha yang patut. Dalam pendekatan demikian, pemidanaan tetap berfungsi menghadapi pelanggaran, sementara pencegahan diperkuat melalui pembinaan dan pemberdayaan. Penataan PKL dengan demikian dapat diarahkan pada terpeliharanya keteraturan umum tanpa melepaskan perhatian terhadap keberlangsungan aktivitas ekonomi warga.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief, B. N. 2018. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan (Edisi revisi)*. (Jakarta: Kencana).
- Friedman, Lawrence M. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. (New York: Russell Sage Foundation).
- Kelsen, Hans. 1967. *Pure Theory of Law, 2nd ed., translated by Max Knight*. (Berkeley: University of California Press).

Publikasi

- Dwipasari, T. *Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Zona Merah Kota Sukabumi*. DECISION: Jurnal Administrasi Publik. Vol.3. No.2 (September 2021).
- Fayyadl, G. F. A. dan T. Nefianto. *Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Pasar Royal Kota Serang*. Res Publica: Journal of Social Policy Issues. Vol.1. No.1 (2022).
- Flora, H. S., M. T. H. Thuong dan R. D. Erawati. *The Orientation and Implications of New Criminal Code: An Analysis of Lawrence Friedman's Legal System*. IUS Kajian Hukum dan Keadilan. Vol.11. No.1 (April 2023). p.113–125.
- Ginting, R. dan A. Hidayat. *Kebijakan Penanggulangan Pelanggaran Melalui Pendekatan Penal dan Non-Penal dalam Perspektif Kebijakan Hukum Pidana*. Jurnal Ius Constituendum. Vol.8. No.2 (Oktober 2023).
- Hadi, F., F. Gandryani dan F. Afifah. *Konsep Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra. Vol.3. No.2 (September 2024).
- Mulyono, S., E. Suradinata, Ngadisah dan T. Supriatna. *Manifestasi Desentralisasi Politik dalam Pembentukan Peraturan Daerah Era Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 di Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah*. VISIONER: Jurnal Pemerintahan Daerah di Indonesia. Vol.12. No.1 (Oktober 2020).
- Octaviani, S. L. dan A. Y. Puspitasari. *Studi Literatur: Penataan dan Pemberdayaan Sektor Informal: Pedagang Kaki Lima*. Jurnal Kajian Ruang. Vol.1. No.1 (Januari 2022). p.130–146.
- Rahma, L. N. E. dan M. R. N. Rifqi. *Subordinasi Norma Pidana Lingkungan dalam Penegakan Hukum terhadap Tambak Udang Ilegal Berdasarkan Teori Sistem Hukum Lawrence Friedman*. Jurnal Suara Keadilan. Vol.26. No.2 (November 2025).
- Rais, M. T. R. *Negara Hukum Indonesia: Gagasan dan Penerapannya*. Jurnal Hukum Unsulbar. Vol.5. No.2 (Agustus 2022).
- Ramdani, M. I. *Penerapan Hierarki Norma dalam Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU Kesehatan Tahun 2023: Analisis Teori Stufenbau*. Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora. Vol.5. No.1 (Januari 2026).
- Susanti, D. O. dan A. Efendi. *Pancasila dalam Teori Jenjang Norma Hukum Hans Kelsen*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol.18. No.4 (November 2021). p.514–525.
- Wiarti, J. *Efektifitas Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*. UIR Law Review. Vol.7. No.2 (Januari 2024).

- Widiyastomo, R. P. *Komitmen dan Keberpihakan Kepada Si Kecil dan Ulet: Studi Penelitian Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Pekalongan*. Public Service and Governance Journal. Vol.2. No.2 (Juli 2021).
- Yusuf, D. M., G. M. Saragih, F. Setiawan, H. I. Sitompul dan H. Berson. *Analisis Faktor Penghambat Penegakan Hukum Pidana di Indonesia dalam Perspektif Teori Lawrence Friedman*. Jurnal Ilmiah Advokasi. Vol.13. No.2 (Agustus 2025). p.711–725.
- Yusuf, M., G. M. Saragih, F. Setiawan, H. I. Sitompul dan H. Berson. *Analisis Faktor Penghambat Penegakan Hukum Pidana di Indonesia dalam Perspektif Teori Lawrence Friedman*. Jurnal Ilmiah Advokasi. Vol.13. No.2 (Agustus 2025). p.711–725.

Website

- Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Tangerang. *30 PKL pelanggar Perda ditindak Satpol PP Kabupaten Tangerang*, diakses dari <https://satpolpp.tangerangkab.go.id/detail-berita/30-pkl-pelanggar-perda-ditindak-satpol-pp-kabupaten-tangerang>. diakses pada 25 September 2026.

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801.
- Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 08. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 0815.