

EFEKTIFITAS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERATURAN DAERAH PENYELENGGARAAN KETERTIBAN, KEBERSIHAN DAN KEINDAHAN (K3) KOTA BANDUNG DALAM ASPEK KETERTIBAN

Yesmil Anwar,³⁹¹ Somawijaya,³⁹²
Sigid Suseno,³⁹³ Nella Sumika Putri³⁹⁴

ABSTRAK

Street vendors in Bandung has reached 11,000 with no decline in growth according to the survey conduct by Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) in collaboration with Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Bandung. Street vendor is one of the main contributor to the dirtiness and traffic in Bandung. Bandung has passed a Regional Regulation Number 3 and 5 about Cleanliness, Order and Beauty to resolve, to prevent and to bulid the street vendors However, lack of legal awareness and law enforcement may constrain the effectiveness of the regulation. Those regulation particularly Regional Regulation Number 4 year 2011 about Street put high fine sanction not only for the seller but also for the buyer to prevent them for violating those regulation. To analyse the compliance level of society and the effectiveness of fine saction for the violation of regulations, this research used used juridical normative approach and comparative method by comparing Bandung's regulation with other regional regulations related to street vendors at other cities in Indonesia such as Surakarta and Surabaya. This research found that the law enforcement to the violator of street vendors regulation in Bandung region is not maximal due to lack of awareness and to obey the law. The criminal sanction such as fine and forced fees are not able to prevent the violation of street vendors regulations.

Kata Kunci; Efektifitas, Penegakan Hukum, Perda K3

A. PENDAHULUAN

Kota Bandung sendiri sejak lama sudah terkenal dengan julukan “Paris van Java” yang terkenal karena keindahan dan kebersihan Kotanya sehingga sejak dahulu sampai sekarang selalu menjadi tujuan utama para wisatawan baik domestik maupun mancanegara untuk berlibur termasuk tujuan dari para generasi muda untuk melanjutkan pendidikannya di jenjang perguruan tinggi.³⁹⁵

Kota Bandung sendiri merupakan Kota jasa yang apabila dilihat dari visi Kota ini adalah untuk mewujudkan Bandung sebagai Kota jasa yang menjunjung tinggi kedisiplinan dan ketertiban, kebersihan dan keindahan Kota. Untuk mewujudkan visi tersebut Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2005

³⁹¹ Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran Jl Dipati Ukur No 35 Bandung,

³⁹² Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran Jl Dipati Ukur No 35 Bandung,

³⁹³ Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran Jl Dipati Ukur No 35 Bandung,

³⁹⁴ Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran Jl Dipati Ukur No 35 Bandung, nellasumikaputri@yahoo.com

³⁹⁵ Terdapat 2 (dua) Perguruan Tinggi di Bandung yaitu Universitas Padjadjaran dan Institut Teknologi Bandung.

menerbitkan Peraturan Daerah No 03 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan selanjutnya berubah menjadi Peraturan Daerah No 11 tahun 2005 tentang Perubahan Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan.

Kota Bandung merupakan daerah perkotaan dengan luas 16.767 km² yang terbagi dalam 30 Kecamatan dan 151 Kelurahan³⁹⁶. Penduduk Kota Bandung berdasarkan BPS Kota Bandung tahun 2009 adalah 2.402.215 jiwa dengan rata-rata pertambahan penduduk sebesar 1,42%. Tingkat kepadatan penduduk Kota Bandung sendiri adalah sebesar 44.792 jiwa/Km², sehingga Kota Bandung dapat dikategorikan sebagai Kota dengan penduduk sangat padat.

Ketua Umum Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia (IAP) Bernardus Djonoputro mengatakan, Bandung merupakan salah satu Kota selain Jakarta yang memiliki tingkat persepsi publik paling rendah. Bandung saat ini menghadapi permasalahan akut yaitu buruknya penataan Kota, minim ruang terbuka hijau (RTH), tingginya tingkat pencemaran lingkungan, transportasi publik buruk dan tidak memadai, serta kotor karena banyak sampah.³⁹⁷

Sehingga berdasarkan fakta di atas masalah ketertiban jalan, fasilitas umum dan jalur hijau merupakan masalah yang cukup krusial di Kota Bandung khususnya mengingat keberadaan Kota Bandung sebagai Kota jasa. Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah No 03 jo No 11 tahun 2005 Kota Bandung mencoba untuk menertibkan para pelanggar yang mengganggu kenyamanan berjalan dan berlalu lintas warga Kota Bandung. Penertiban ini termasuk penertiban lalu lintas, trotoar dan bahu jalan termasuk jalur hijau, jembatan penyebrangan dimana selama ini mengganggu kenyamanan pemakai jalan khususnya pejalan kaki dan pengguna jalan lainnya.

Beberapa isu hangat terkait penerapan ketertiban di wilayah Kotamadya Bandung adalah adanya penerapan denda yang cukup besar bagi para pedagang kaki lima (PKL) yang berjualan di zona merah Kota Bandung yaitu antara lain Jl Merdeka, Jl Diponegoro maupun daerah Kepatihan yang meskipun telah berulang kali ditertibkan dan dipasang pengumuman yang menginformasikan larangan di daerah tersebut tetapi para pedagang dan pembeli tetap melakukan transaksi jual beli di daerah tersebut. Peraturan Daerah No 03 jo No 11 tahun 2005 Kota Bandung sendiri pada dasarnya telah memberikan sanksi yang sedemikian rupa berupa denda yang bervariasi antara Rp. 250.000,- sd Rp. 50.000.000,- terhadap semua pelanggaran antara lain denda Rp. 250.000,- apabila membuang sampah sembarangan, Rp. 1000.000,- apabila berjualan di badan jalan atau sampai dengan Rp. 10.000.000 apabila melakukan perusakan fasilitas umum.

Berdasarkan fakta tersebut maka peneliti mencoba merumuskan dalam beberapa permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana penerapan Peraturan Daerah K3 terhadap PKL yang melakukan pelanggaran terkait dengan permasalahan ketertiban jalan, fasilitas umum dan jalur hijau?
- b. Apakah faktor-faktor yang menyebabkan PKL Kota Bandung tidak mematuhi Peraturan Daerah K3 terkait ketentuan tentang ketertiban jalan, fasilitas umum dan jalur hijau?

³⁹⁶ Peraturan Daerah Kota Bandung nomor 06 tahun 2006 tentang Pemekaran dan pembentukan wilayah kerja kecamatan dan kelurahan di lingkungan Pemerintah Kota Bandung

³⁹⁷ <http://properti.kompas.com/read/2014/03/26/1540003/Bandung.dan.Jakarta.Kota.Terburuk.di.Indonesia>, diunduh tanggal 29 April 2014, 10.47 WIB.

- c. Apakah sanksi pidana denda dapat mencegah terjadinya pelanggaran Peraturan Daerah K3 oleh PKL?

B. KAJIAN LITERATUR

Untuk menjawab pertanyaan di gunakan beberapa teori hukum yaitu:

Untuk menjawab hambatan dalam proses pelaksanaan Peraturan Daerah K3 Kota Bandung adalah salah satunya terkait dengan mekanisme penegakan hukum. Proses penegakan hukum bukan merupakan sesuatu hal yang mudah untuk dilaksanakan, hal ini sangat tergantung pada beberapa faktor antara lain faktor harapan masyarakat dan motivasi masyarakat untuk dapat berperan aktif dalam proses penegakan hukum.³⁹⁸ Penegakan hukum ini sendiri tetap harus memperhatikan kepastian hukum, kemanfaatan serta keadilan.³⁹⁹ Keberadaan suatu aturan menginginkan agar suatu masyarakat yang menjadi tujuan dari aturan tersebut bertindak sesuai dengan ketentuan yang diatur oleh hukum.⁴⁰⁰

Penegakan hukum pidana merupakan bagian integral dari penegakan hukum pada umumnya. Menurut Soerjono Soekanto, inti dan arti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁴⁰¹

Oleh karenanya, penegakan hukum bukan semata-mata bagaimana para aparat penegak hukum melaksanakan hukum yang ada melainkan harus juga memperhatikan faktor-faktor lain yang mempengaruhinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah undang-undang, penegak hukum, sarana dan prasarana yang mendukung dan masyarakat serta kebudayaan. Hal ini sejalan dengan pendapat Soerjono Soekanto tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektif tidaknya keberlakuan suatu hukum yaitu:⁴⁰²

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

Penelitian ini akan mencoba mengkaji semua faktor yang mempengaruhi penegakan hukum dalam penerapan Peraturan Daerah K3 sehingga dapat diketahui secara pasti apa saja yang menghambat terlaksananya Peraturan Daerah K3 Kota Bandung secara efektif.

³⁹⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, 1983, Hlm 60.

³⁹⁹ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jogja, 1993, Hlm. 1

⁴⁰⁰ Hans Kelsen dalam Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi RI, 2006, Hlm 15.

⁴⁰¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 5.

⁴⁰² Ibid, hlm 8.

Menurut Robert Eyestone⁴⁰³ kebijakan publik adalah hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya, yang mana terdapat interaksi negara dengan rakyatnya dalam mengatasi permasalahan publik. Hal ini sejalan dengan pendapat Carl Friedrich⁴⁰⁴ yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai intervensi pemerintah dengan memberdayakan berbagai instrumen seperti masyarakat (baik kelompok atau individu) dan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah publik. Dye, mendefinisikan kebijakan publik sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.⁴⁰⁵

Untuk terlaksananya suatu kebijakan publik tentu harus diterapkan. Untuk melakukan penerapan terhadap kebijakan diperlukan faktor-faktor pendukung yang berupa alat administrasi hukum seperti organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan.⁴⁰⁶

Peraturan Daerah dalam pengaturannya dapat mengatur tentang perbuatan yang diancam dengan sanksi pidana. Kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam peraturan daerah merupakan bagian dari kebijakan kriminal. Untuk mengkriminalisasi suatu perbuatan dalam peraturan daerah, pengambil kebijakan harus memperhatikan ukuran-ukuran dalam kriminalisasi. Pedoman kriminalisasi menurut Muladi adalah⁴⁰⁷:

- a. Kriminalisasi tidak boleh terkesan menimbulkan overkriminalisasi yang masuk dalam kategori *the misuse of criminal sanction*.
- b. Kriminalisasi tidak boleh bersifat *ad hoc*
- c. Kriminalisasi harus mengandung unsur korban (*victimizing*) baik aktual maupun potensial
- d. Kriminalisasi harus memperhitungkan analisa biaya dan hasil dan prinsip *ultimum remedium*
- e. Kriminalisasi harus menghasilkan peraturan yang *enforceable*
- f. Kriminalisasi harus mampu memperoleh dukungan publik.
- g. Kriminalisasi harus mengandung unsur subsosialitet (mengakibatkan bahaya bagi masyarakat, sekalipun kecil sekali)
- h. Kriminalisasi harus memperhatikan peringatan bahwa setiap peraturan pidana membatasi kebebasan rakyat dan memberikan kemungkinan kepada aparat penegak hukum untuk mengekang kebebasan itu.

C. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif atau yang juga dikenal dengan penelitian kepustakaan⁴⁰⁸, Selain itu pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan dilakukan dengan melihat asas-asas hukum dan kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam Hukum Pidana dan Kriminologi dan Sosiologi. Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif analitis⁴⁰⁹ dengan menggambarkan atau melukiskan fakta-fakta yang ada berupa data sekunder maupun data primer dengan

⁴⁰³ Budi Winarno, *Apakah Kebijakan Publik? Dalam Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002, Hlm 15.

⁴⁰⁴ Ibid, Hlm 16.

⁴⁰⁵ Idem

⁴⁰⁶ Ibid, Hlm 102

⁴⁰⁷ Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, Hlm 256.

⁴⁰⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit Rajawali Jakarta, 1985, hlm. 15

⁴⁰⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Edisi Kedua*, UI Press, Jakarta, 1982, hlm 50.

menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier⁴¹⁰ Penelitian ini juga menggunakan metode *comparatives studies*/perbandingan hukum yang melakukan kajian terhadap beberapa daerah dalam membuat suatu kebijakan yang dapat mengatur dan membentuk masyarakatnya agar tertib antara lain Kota Surakarta dan Kota Surabaya.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini sudah melakukan beberapa kegiatan sebagai bagian dari upaya untuk memperoleh jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Peneliti sampai saat ini telah melakukan penelitian di beberapa daerah yaitu Kota Surabaya dan Kota Surakarta. Kedua Kota ini dijadikan sebagai perbandingan karena kedua Kota ini berdasarkan beberapa informasi dan penelitian sebelumnya adalah Kota – Kota yang memiliki tingkat keberhasilan tinggi dalam melakukan upaya penertiban terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL) di Indonesia. Di bawah ini akan disampaikan analisis terhadap permasalahan yang dijadikan identifikasi masalah.

1. Penerapan Peraturan Daerah K3 terhadap PKL yang melakukan pelanggaran terkait dengan permasalahan ketertiban jalan, fasilitas umum dan jalur hijau.

Pengaturan dan pembinaan termasuk pengelolaan terhadap PKL meliputi banyak hal yaitu hubungannya dengan masalah ketertiban, keindahan, kebersihan, tata ruang, perekonomian termasuk masalah kejahatan. Keberadaan PKL jika dilihat dari sudut regulasi merupakan perbuatan yang melanggar hukum karena mengganggu ketertiban dalam hal ini ketertiban jalan khususnya pejalan kaki.⁴¹¹

Upaya untuk menertibkan PKL pada dasarnya telah dilakukan oleh pemerintah Kota Bandung sejak lama melalui peraturan perundangan. Hal ini terdapat dalam Peraturan Daerah No 3 tahun 2005 jo Peraturan Daerah No 11 tahun 2005 tentang tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan. Secara khusus pengaturan keberadaan PKL di Kota Bandung dapat ditemukan dalam Peraturan Daerah No 4 tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Dalam Peraturan Daerah ini diatur tentang apa yang dimaksud dengan PKL, PKL sendiri menurut Peraturan Daerah No 4 tahun 2011 adalah pedagang yang melakukan usaha di sektor informal, menggunakan fasilitas umum, dengan menggunakan peralatan bergerak atau tidak bergerak. Pengertian ini kemudian diperjelas kembali di dalam Pasal 10 yang lebih detil menjelaskan tentang karakteristik PKL itu sendiri termasuk klasifikasi dari PKL. Klasifikasi ini juga termasuk pada jenis dagangan yang dijual, waktu berjualan dan cara berjualan.

Pengaturan dan pembinaan PKL di kota Bandung berada di bawah pimpinan Wakil Walikota yang membawahi beberapa SKPD terkait yang menjadi Satuan Tugas Khusus Penataan PKL Kota Bandung. Satgas ini terdiri dari Perencanaan di bawah koordinasi Bappeda, untuk penataan di bawah koordinasi Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya (Distarcip), Pembinaan di bawah Diskoperindag, Promosi PKL di bawah Disbudpar, serta pengawasan pengendalian dan penegakkan hukum di bawah koordinasi Satpol PP Kota Bandung.

⁴¹⁰ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Penerbit Ghalia, Jakarta, 1990, hlm 11-12

⁴¹¹ Tulus Haryono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Usaha Pedagang Kaki Lima, Studi Kasus di Kodya Surakarta*, Yogyakarta, UGM Press, 1989.

Berdasarkan diskusi dan wawancara dengan Satpol PP Kota Bandung, didapat kesimpulan pada dasarnya mekanisme penertiban PKL pada awalnya dilakukan secara persuasif tetapi karena jumlah PKL yang sangat banyak, dimana untuk wilayah kota Bandung saja per 30 April 2014 berjumlah 16.195 PKL, per kecamatan, sedangkan jumlah Pedagang Kaki Lima di Gasibu berdasarkan informasi Kodim 0618/BS sebanyak 2.478 PKL sehingga total PKL kota Bandung adalah 18.673 PKL.⁴¹² Mekanisme persuasif ini sangat sulit dilakukan terlebih banyak pihak ketiga yang berusaha untuk menghambat proses penertiban PKL karena terkait dengan kehilangan keuntungan yang sangat besar. Keuntungan ini dapat berupa hilangnya pendapatan dari uang parkir maupun retribusi illegal melalui praktik-praktik premanisme. Seharusnya SKPD yang terlebih dahulu melakukan upaya untuk penertiban adalah dari SKPD perencanaan, penataan dan pembinaan akan tetapi pada faktanya yang dikedepankan adalah SKPD Sat Pol PP yang dalam hal ini bertindak selaku penegak hukum. Oleh karena itu pendekatan penerapan penertiban PKL dalam kerangka penerapan Perda K3 adalah lebih mengedepankan mekanisme represif.

Salah satu hambatan adalah karakteristik PKL kota Bandung yang sangat beragam sehingga pendekatan sosiologis yang dilakukan cenderung tidak berhasil karena masalah budaya. Upaya represif dianggap sebagai cara yang lebih memberikan dampak perubahan dalam mekanisme penertiban meskipun seringkali menimbulkan kerugiandi kedua belah pihak.

Apabila dibandingkan dengan proses penataan PKL di Kota Surabaya dan Kota Surakarta, kebijakan yang diambil Pemerintah Kota Bandung seharusnya lebih bersifat persuasif dan lebih mengedepankan sisi sosiologis bukan penegakan hukum semata. Hal ini perlu dilakukan untuk meminimalisir kerugian yang ditimbulkan di kedua belah pihak, meskipun upaya represif dianggap lebih efektif. Selain itu pemerintah juga harus melakukan harmonisasi antara peraturan daerah yang mengatur tentang PKL termasuk dengan ketentuan atau kebijakan nasional mengingat model dan karakteristik PKL yang terus berkembang. Seringkali terdapat perbedaan definisi termasuk definisi yang terlalu detil sehingga jika terdapat perkembangan model PKL seperti berkembangnya PKL yang menggunakan kendaraan bermotor seperti *food truck* tidak dapat dijangkau oleh peraturan PKL yang ada.

Sosialisasi terhadap larangan kegiatan PKL belum dilakukan secara konsisten dan berkelanjutan termasuk mencari tempat-tempat yang dapat digunakan untuk relokasi. Hal yang penting harus diperhatikan dalam penataan dan penertiban PKL adalah masalah perencanaan dan pendanaan yang harus jelas dengan tata kota pemerintah mengingat Kota Bandung memiliki wilayah yang terbatas termasuk juga permasalahan lingkungan dalam hal ini terkait sampah dan polusi. Sosialisasi terhadap penataan dan pembinaan PKL tidak cukup hanya berlaku bagi pedagang tetapi bagi pembeli, yang menarik seringkali hambatan hadir dari pembeli yang merasa bahwa penataan PKL memberikan kesulitan kepada pembeli untuk secara mudah menjangkau penjual.

Penegakan hukum terhadap PKL harus berkelanjutan tidak dapat hanya dalam waktu tertentu saja atau dilakukan secara musiman, karena akan menimbulkan inkonsistensi penegakan hukum. Tingkat ketaatan masyarakat Kota Bandung khususnya PKL masih sangat rendah dimana, ketaatan yang dilakukan

⁴¹² <http://www.bandung.go.id/rwd/index.php?fa=berita.detail&id=2329>, diunduh pada tanggal 20 Oktober 2015, pukul 19.45 WIB

sebagian besar hanya didasarkan pada ketaatan yang bersifat *compliance* semata, dalam hal ini masyarakat kota Bandung hanya taat karena takut terkena sanksi dalam hal ini penertiban atau terkena biaya paksa/denda yang sangat diancamkan. Pada saat penertiban PKL sedapat mungkin menghindari agar tidak tindakan hukum, tetapi di saat lengah PKL akan kembali lagi untuk mengulangi perbuatannya. Satpol PP selaku penegak hukum, sejauh ini belum memiliki SDM yang memadai. Satpol PP kota Bandung saat ini berjumlah 385 orang yang tidak semuanya berada di lapangan, idealnya Satpol PP Kota Bandung berjumlah 1500 personil sebagai perbandingan dengan penduduk kota Bandung yang berjumlah 2,5 juta jiwa.⁴¹³ Jika melihat pola ketaatan hukum masyarakat kota Bandung baik PKL maupun pembeli yang masih dengan pola ketaatan *compliance*, peranan Satpol PP sangat diperlukan karena model ini membutuhkan pengawasan yang terus menerus.⁴¹⁴

Permasalahan PKL di Kota Bandung saat ini tidak sebatas masalah ekonomi, tetapi lebih ke arah perubahan budaya hukum khususnya budaya hukum masyarakat baik pedagang maupun pembeli untuk melakukan kegiatan ekonomi di tempat yang telah ditentukan. Perubahan budaya hukum tidak dapat dilakukan secara represif tetapi harus dilakukan untuk melakukan pendekatan budaya yang bersifat komprehensif. Perubahan budaya tentu tidak dapat dilakukan secara singkat melainkan harus dilakukan secara terus menerus dan berkelanjutan.

2. Faktor-faktor yang menyebabkan PKL Kota Bandung tidak mematuhi Peraturan Daerah K3 terkait ketentuan tentang ketertiban jalan, fasilitas umum dan jalur hijau

Faktor utama yang menentukan keberhasilan dari tingkat kepatuhan PKL sangat tergantung dari kepemimpinan dalam hal ini kepala daerah. Untuk menilai kepatuhan masyarakat terhadap otoritas di wilayah Kota Bandung, terlebih dahulu akan disampaikan fakta-fakta tentang statistik PKL di Kota Bandung. Berdasarkan data dari Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan (Diskoperindag) Kota Bandung pada tahun 2013, jumlah PKL di Kota Bandung mencapai 20.326 orang.⁴¹⁵

Berdasar hasil penelitian di empat kawasan PKL di Kota Bandung (Kawasan Cicadas, Tegalega, Sukajadi, Burangrang) tahun 2014 total jumlah sebanyak 9.118 diantaranya 76,21% Laki laki dan 23,79% berjenis kelamin perempuan, pelaku PKL mayoritas (32,12%) berada di usia produktif 25-34 tahun, PKL usia 15-24 tahun 14,77%, dan PKL diatas 55 tahun sebanyak 8.06%. Di empat titik tersebut mayoritas PKL berpendidikan setingkat SLTP (35,7%) dengan jumlah 3255 orang, sedang yang terendah berpendidikan S1 sebesar 0,72% atau 66 orang, setingkat SLTA sebanyak 2890 orang, setingkat SD 2544 orang, dan tidak sekolah sebanyak 287 orang, tidak ada satupun PKL di kawasan tersebut yang berpendidikan setingkat S2 atau S3.⁴¹⁶ Sebagian besar PKL di kawasan tersebut dari 9118 PKL berasal dari suku sunda sebanyak 7764 PKL (85,15%), jawa 904 orang (9,91%), batak 93 PKL, padang 220 PKL, Ambon 11 PKL, sisanya dari suku Betawi, Madura, Palembang dan Lampung sebanyak 126 PKL.⁴¹⁷

⁴¹³ Hasil wawancara dan pencarian data di Satpol PP Kota Bandung, Narasumber Henry Kusuma, pada tanggal 22 Oktober 2015.

⁴¹⁴ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada, Jakarta, 2012, Hlm 348.

⁴¹⁵ <http://ayobandung.com/read/20150714/59/786/mengkhawatirkan-jumlah-pkl-bandung-melebihi-pedagang-formal>

⁴¹⁶ <http://www.sinarpaginews.com/fullpost/bandung/1409058971/pemkot-bandung-lakukan-ekpose-dan-penataan-pkl.html>

⁴¹⁷ Idem

Jika dilihat peta asal daerah PKL di Kota Bandung dari empat kawasan dapat dilihat bahwa PKL yang berusaha di Kota Bandung sebagian besar berasal dari wilayah luar kota Bandung, meskipun suku Sunda mendominasi tetapi tidak semuanya ber-KTP Bandung, pada umumnya berasal dari daerah-daerah di sekitar kota Bandung seperti Kabupaten Bandung, Sumedang, Subang dll. Berdasarkan wawancara dengan narasumber dari Satpol PP Kota Bandung, fakta di lapangan menunjukkan asal PKL dari luar kota Bandung hampir seimbang dengan PKL lokal Kota Bandung, dalam hal ini yang memiliki KTP Kota Bandung.

Pada umumnya yang tidak mematuhi otoritas atau respek terhadap peraturan adalah masyarakat pendatang, karena masyarakat lokal cenderung lebih mematuhi dan lebih memiliki rasa hormat kepada otoritas. Sehingga dapat disimpulkan bahwa asal PKL merupakan hal yang sangat penting untuk mengukur tingkat kepatuhan, PKL yang lahir dan besar di Bandung dan memiliki KTP Bandung cenderung lebih patuh dibandingkan dengan para pendatang yang bersifat temporer, karena tidak mempunyai rasa memiliki dan kedekatan dengan Kota Bandung.⁴¹⁸

Jika dilihat dari teori kebijakan publik, maka faktor-faktor yang menyebabkan PKL tidak mematuhi aturan adalah

1) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan

Pembentukan kesadaran masyarakat untuk mematuhi kebijakan yang di buat oleh Pemerintah Daerah cukup sulit untuk diwujudkan. Sebagian besar PKL merupakan penduduk lokal kota, sedangkan kota Bandung hampir setengahnya adalah pendatang sehingga tingkat kesadaran untuk menerima kebijakan menjadi kurang. Asal usul PKL memiliki pengaruh besar terhadap tingkat kesadaran menerima kebijakan karena masyarakat setiap daerah memiliki kebiasaan-kebiasaan yang berbeda-beda yang berlaku di setiap kelompok masyarakat tersebut, sehingga perilaku yang berlaku di suatu masyarakat tertentu belum tentu berlaku di kelompok masyarakat lain.⁴¹⁹

Untuk dapat menilai apakah masyarakat (PKL) Kota Bandung telah memiliki kesadaran terhadap kebijakan yang ada adalah pengetahuannya tentang hukum/ aturan itu sendiri. Seharusnya masyarakat kota Bandung baik PKL maupun pembeli telah dapat terinformasi dengan baik tentang aturan Perda K3 maupun Perda PKL Kota Bandung tentang larangan PKL di zona merah, hal ini dapat terlihat dari pengumuman melalui spanduk maupun lewat media elektronik. Pihak Pemerintah Daerah Kota Bandung juga telah melakukan upaya sosialisasi yang secara khusus diberikan anggaran dengan bekerjasama dengan kecamatan setempat. Indikator kedua kesadaran hukum adalah pemahaman tentang hukum, pemahaman hukum ini sangat subjektif tergantung dari individu masing-masing tentang pemahaman bahwa pada dasarnya mencari penghidupan dengan berdagangan bukan sesuatu perbuatan yang dilarang melainkan pengaturan tentang tempat dan waktu berdagang khususnya di zona merah dan zona kuning dalam kerangka ketertiban umum. Indikator ketiga untuk menilai kesadaran hukum adalah sikap masyarakat terhadap hukum, pada dasarnya terdapat dua sikap PKL terhadap perda K3 dan perda PKL. PKL yang merupakan warga kota Bandung cenderung bersikap lebih patuh dibandingkan dengan PKL luar kota Bandung,

⁴¹⁸ Wawancara dengan Henry Kusuma, petugas Satpol PP Kota Bandung

⁴¹⁹ Elly M Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi, Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial: Teori Aplikasi dan Pemecahannya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, Hlm 115.

sehingga diperlukan solusi untuk menyelesaikan masalah PKL yang berasal dari wilayah di luar kota Bandung. Indikator terakhir adalah perilaku hukum, perilaku tidak mematuhi PKL sangat tergantung dari subjektifitas masing-masing tetapi perilaku ini dapat dipengaruhi oleh faktor luar seperti sikap yang meniru dan skeptis terhadap hukum.

- 2) Masyarakat yakin bahwa kebijakan tersebut di buat secara benar, valid dan legal oleh lembaga yang berwenang

Kegiatan sosialisasi dan pendekatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap PKL sebelum dilakukan relokasi telah meyakinkan masyarakat bahwa keberadaan kebijakan penertiban dan pengelolaan PKL memang kebijakan yang dibuat, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga yang berwenang. Karena lembaga tersebut secara langsung melakukan mekanisme penegakan untuk mewujudkan ketertiban. Untuk meyakinkan ini tentu tidak dapat dengan sendiri, mekanisme yang dapat diambil adalah dengan melakukan sosialisasi kepada para pihak yang berkepentingan secara terus menerus.

- 3) Sesuai dengan kepentingan pribadi masyarakat itu sendiri

Meskipun terkesan bahwa kebijakan pemerintah untuk menertibkan PKL adalah kebijakan yang seolah-olah mengambil hak masyarakat untuk mendapatkan penghasilan, akan tetapi dengan adanya upaya-upaya persuasif yang dilakukan oleh pemerintah daerah merasa bahwa kebijakan ini melindungi kepentingan pribadi masyarakat itu sendiri. Untuk kota Bandung, mengingat pluralisme kota serta pergerakan kota yang sangat tinggi baik manusia maupun ekonomi, pengambil kebijakan harus benar-benar dapat menemukan apa yang diinginkan oleh masyarakat. Pengambilan kebijakan oleh Pemerintah sedapat mungkin harus memperhatikan aspek-aspek antropologis dan aspek-aspek sosiologis sebelum membuat atau menerapkan kebijakan.

- 4) Sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan.

Peraturan daerah pada dasarnya memberikan sanksi yang cukup besar terhadap PKL yang melanggar. Perda Kota Bandung No 4 tahun 2011, biaya paksa yang cukup besar yaitu Rp 1 juta bagi pembeli, selain sanksi administratif berupa pencabutan tanda pengenal maupun penutupan atau pembongkaran tempat berjualan PKL. Sejauh ini langkah penegakan hukum yang diambil pemerintah dalam penertiban PKL meskipun melalui upaya represif tetapi biaya paksa yang dijatuhkan tidak sampai dengan jumlah maksimal yang diatur oleh undang-undang. Hal ini dikarenakan kebijakan yang diambil pemerintah lebih mengedepankan mekanisme kekeluargaan dan administrasi, agar masyarakat menjadi lebih mematuhi aturan yang ada. Karena jika ada pelanggaran, pelanggaran tersebut merupakan pelanggaran terhadap kesepakatan yang di buat oleh Pemerintah dan PKL itu sendiri melalui perjanjian. Selain itu sanksi dengan jumlah biaya paksa/denda yang begitu besar buat ukuran masyarakat mengakibatkan penjatuhan sanksi menjadi tidak efektif. Hal ini dikarenakan masyarakat tidak mampu untuk membayar sanksi denda tersebut.

3. Sanksi pidana denda untuk mencegah terjadinya pelanggaran Peraturan Daerah K3 oleh PKL

Terkait Perda K3 Kota Bandung, kegiatan berdagang yang dilakukan oleh PKL bukan merupakan suatu pelanggaran, kegiatan PKL menjadi suatu pelanggaran pada saat PKL berusaha atau berdagang di trotoar, jalan/badan jalan. Taman, jalur hijau dan tempat-tempat lain yang bukan peruntukannya.

Untuk PKL bagi pelanggar dikenakan biaya paksa sebesar Rp. 1 juta rupiah selain tindakan administratif.⁴²⁰ Selain biaya paksa pelanggar juga dapat diancam dengan pidana kurungan selama 3 (tiga) bulan atau denda paling banya Rp. 50 juta. Sedangkan untuk pembeli yang melakukan transaksi pembelian di zona terlarang juga dikenakan biaya paksa sebesar Rp. 1 juta.⁴²¹

Meskipun peraturan daerah memberikan sanksi terhadap PKL kota Bandung baik berupa denda maupun kurungan, sanksi tersebut jarang sekali di jalankan karena mekanisme yang ditempuh oleh pemerintah daerah adalah dengan menggunakan model persuasif. Berdasarkan hasil studi lapangan, pencegahan PKL di Kota Bandung tidak sepenuhnya melalui penerapan sanksi akan tetapi mengutamakan penyelesaian akar permasalahan.

Sanksi berupa denda maupun biaya paksa sejauh ini berdasarkan hasil penelitian peneliti tidak memberikan suatu perubahan yang signifikan terhadap pencegahan pelanggaran yang dilakukan baik oleh PKL maupun pembeli PKL. Di Kota Bandung sejauh ini sanksi yang dijatuhkan sebatas biaya paksa kepada para pelanggar meskipun begitu biaya paksa yang dijatuhkan oleh penegak hukum tidak sebesar ancaman yang terdapat dalam peraturan daerah. Rata-rata biaya paksa yang dijatuhkan tidak lebih dari Rp 250 ribu.

Jika mengacu pada ukuran kriminalisasi yang disampaikan Muladi, kriminalisasi PKL dan pembeli PKL tidak sepenuhnya memenuhi ukuran kriminalisasi. Ukuran yang tidak terpenuhi yaitu pertama tentang unsur korban, dalam PKL yang menjadi korban tidak jelas meskipun ada yang merasa terganggu khususnya pejalan kaki yang haknya untuk dapat berjalan di trotoar terhambat karena digunakan PKL tetapi banyak pejalan kaki tidak berkeberatan dengan keberadaan PKL bahkan merasa diuntungkan dengan adanya PKL, khususnya akses untuk mendapat kemudahan dalam membeli sesuatu. Keberadaan PKL sebagai usaha kecil juga merupakan solusi atas permasalahan peningkatan jumlah pengganguran disaat pemerintah daerah tidak mampu menyediakan lapangan pekerjaan.⁴²²

Kedua, Perda K3 maupun PKL belum merupakan peraturan yang *enforceable*. Hal ini terlihat dari inkonsistensi penegakan hukum di lapangan, jumlah denda atau biaya paksa yang terkesan besar belum diterapkan sebagaimana mestinya sehingga, masyarakat merasa bahwa Perda K3 maupun PKL hanya sebatas aturan tanpa penegakan hukum. Ketiga, Perda K3 dan PKL belum mampu memperoleh dukungan publik, hal ini apabila dikaitkan dengan analisa sebelumnya terkait dengan kesadaran hukum masyarakat. Masyarakat Kota Bandung belum beranggapan kriminalisasi terhadap PKL melalui ancaman sanksi pidana berupa denda sebagai sesuatu yang belum dibutuhkan saat ini termasuk dampak yang akan ditimbulkan jika membiarkan para PKL tetap beraktifitas di tempat yang bukan peruntukannya, seperti kemacetan, yang sejalan dengan ukuran kriminalisasi berikutnya terkait faktor bahaya yang ditimbulkan oleh aktifitas PKL seperti penyakit yang ditimbulkan oleh sampah, pungutan liar atau seperti yang terjadi di Surakarta menjadi tempat prostitusi yang mengakibatkan turunnya nilai tanah dan bahaya lainnya seperti penyakit menular.

⁴²⁰ Lihat Pasal 49 ayat (1) bb Perda Kota Bandung No 11 tahun 2005 tentang perubahan atas Perda No 3 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan.

⁴²¹ Lihat Pasal 24 ayat 1 dan 2, Perda No 4 tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

⁴²² Dinarjati Eka Puspitasari, *Penataan Pedagang Kaki Lima Kuliner untuk Mewujudkan Fungsi Tata Ruang Kota di Yogyakarta dan Kabupaten Sleman*, Mimbar Hukum, Volume 22, Nomor 3, Oktober 2010, Hlm 596.

Keberadaan sanksi pidana berupa denda tentu menimbulkan korelasi dengan masalah penegakan hukum, yang menimbulkan kewenangan bagi aparat negara untuk membatasi hak warga negara. Permasalahan yang muncul dari kewenangan ini adalah tindakan sewenang-wenang yang seringkali menimbulkan kerugian baik dari PKL maupun dari aparat sendiri. Kurangnya pengetahuan serta kapasitas dari aparat yang dalam hal ini menjadi kewenangan dari Satpol PP menimbulkan dampak negatif dalam kerangka penegakan hukum seperti perampasan, pemukulan dll.

Kajian ulang tentang pengaturan sanksi denda ini selain terkait dengan kurang efektifnya pelaksanaannya yang ada selama ini juga apakah pada saat merumuskan suatu sanksi pidana sudah dilihat tentang keseimbangan antara perbuatan dan sanksi pidana yang dijatuhkan. Hal ini sejalan dengan *desert theory* atau teori ganjaran.⁴²³ Menurut *desert theory* mensyaratkan adanya perimbangan antara kesalahan dan hukuman, kesalahan adalah sesuatu yang abstrak, sehingga sangat sulit untuk menilainya dan sangat erat kaitannya dengan jenis pidana yang dilakukan.⁴²⁴

Kegiatan PKL yang dilakukan di zona terlarang menurut pengamatan penulis tergolong sebagai pelanggaran ringan karena⁴²⁵:

- a. Nilai kerugian materiil yang ditimbulkan sebagai akibat dari perbuatan yang dilakukan sebenarnya hampir tidak jika dilihat secara langsung;
- b. Masyarakat (sebagian) masih berpandangan bahwa keberadaan PKL bukan merupakan sesuatu yang harus dilarang karena meskipun menimbulkan kemacetan dan sampah tetapi masyarakat masih membutuhkan, karena mempermudah masyarakat melakukan kegiatan jual beli.
- c. Korban dari PKL, sebenarnya tidak secara langsung tetapi lebih ke arah dampak yang ditimbulkan terkait masalah ketertiban lalu lintas, hak pemakai jalan dan masalah kebersihan.
- d. Modus yang dilakukan sebenarnya hanya sedapat mungkin menggunakan kelemahan penegak hukum yang tidak mengawasi secara konsisten zona yang dilarang untuk PKL.

Kriminalisasi PKL dengan ancaman denda maupun biaya paksa ataupun denda tidak akan memiliki dampak sepanjang kurangnya konsistensi dalam penegakan hukum dan disertai meningkatnya kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu sesuai dengan analisis di atas bahwa keberadaan ketentuan kriminalisasi PKL dianggap belum memenuhi kriteria tentang kriminalisasi itu sendiri, penulis berpendapat bahwa perlu dilakukan kaji ulang tentang pengaturan sanksi pidana dalam Perda K3 maupun PKL.

E. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan di atas diperoleh kesimpulan berupa:

1. Penerapan Peraturan Daerah K3 terhadap PKL yang melakukan pelanggaran terkait dengan permasalahan ketertiban jalan, fasilitas umum dan jalur hijau belum berjalan dengan maksimal. Untuk memaksimalkan penerapan Peraturan Daerah K3 terhadap PKL diperlukan model pendekatan secara persuasif dan mengedepankan komunikasi antara para pihak dengan memperhatikan aspek sosiologis, budaya dan humanis.

⁴²³ Eva Achjani Zulfa, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*, Lubak Agung, Bandung, 2011, Hlm 38

⁴²⁴ Ibid, Hlm 39

⁴²⁵

2. Faktor-faktor yang menyebabkan PKL Kota Bandung tidak mematuhi Peraturan Daerah K3 terkait ketentuan tentang ketertiban jalan, fasilitas umum dan jalur hijau adalah masyarakat (PKL) kurang/ tidak memiliki rasa hormat terhadap otoritas dan keputusan badan pemerintah, kurangnya kesadaran masyarakat untuk mematuhi hukum/kebijakan, masyarakat (PKL) lebih mementingkan kepentingannya sendiri serta sanksi yang dianggap berlebihan oleh masyarakat. Atau secara singkat tingkat kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat masih rendah
3. Sanksi pidana denda dan biaya paksa yang tinggi bukan merupakan solusi untuk mencegah terjadinya pelanggaran Peraturan Daerah K3 oleh PKL. Jumlah denda/biaya paksa yang besar tidak menjamin masyarakat menjadi takut atau jera.

Terkait dengan kesimpulan yang disampaikan di atas saran yang dapat diberikan adalah

1. Pemerintah Kota Bandung perlu mencari model yang tepat untuk penertiban PKL khususnya di jalan dan jalur hijau dengan melihat karakteristik masyarakat dan sosial budaya.
2. Pemerintah Kota Bandung perlu mencari cara dalam rangka meningkatkan kepatuhan dan masyarakat terhadap kebijakan yang di buat pemerintah.
3. Diperlukan perubahan Perda K3 dan Perda PKL terkait definisi PKL itu sendiri dan pencantuman biaya paksa dan denda.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada, Jakarta, 2012
- Budi Winarno, *Apakah Kebijakan Publik? Dalam Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002.
- Dinarjati Eka Puspitasari, *Penataan Pedagang Kaki Lima Kuliner untuk Mewujudkan Fungsi Tata Ruang Kota di Yogyakarta dan Kabupaten Sleman*, Mimbar Hukum, Volume 22, Nomor 3, Oktober 2010, Hlm 596.
- Elly M Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi, Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial: Teori Aplikasi dan Pemecahannya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013
- Eva Achjani Zulfa, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*, Lubak Agung, Bandung, 2011.
- Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*", Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995
- Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Penerbit Ghalia, Jakarta, 1990.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Edisi Kedua*, UI Press, Jakarta, 1982.
- _____, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia)*, PTR Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit Rajawali Jakarta, 1985
- Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jogja, 1993.
- Tulus Haryono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Usaha Pedagang Kaki Lima, Studi Kasus di Kodya Surakarta*, Yogyakarta, UGM Press, 1989

