

## EFEKTIVITAS HUKUM TATA RUANG TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA DI JL. KZ.ABIDIN II, KOTA BENGKULU

Muhammad Yogi Nofran<sup>1</sup>, M. Azzah Rozanda<sup>2</sup>, Amanda Ecclesia Purba<sup>3</sup>, Mersi Aprillia<sup>4</sup>, Wulandari<sup>5</sup>

<sup>1,2,3,4,5</sup>Universitas Bengkulu

[npjts101@gmail.com](mailto:npjts101@gmail.com)<sup>1</sup>, [azzahrozanda@gmail.com](mailto:azzahrozanda@gmail.com)<sup>2</sup>, [amandaecclesiapurba@gmail.com](mailto:amandaecclesiapurba@gmail.com)<sup>3</sup>, [apriliamersi13@gmail.com](mailto:apriliamersi13@gmail.com)<sup>4</sup>, [wulandari@unib.ac.id](mailto:wulandari@unib.ac.id)<sup>5</sup>

---

**ABSTRACT;** *The management of street vendors (PKL) in the Jl. KZ.ABIDIN II area of Bengkulu City directly intersects with the implementation of spatial planning law. This study aims to analyze the effectiveness of spatial law enforcement against street vendors at Jl. KZ.ABIDIN II, Bengkulu City and to identify factors influencing such effectiveness. This research employs an empirical juridical method with a descriptive-analytical approach. Data were collected through field observations and documentation studies of relevant legislation and institutional documents. The findings indicate that spatial law enforcement against street vendors at Jl. KZ.ABIDIN II, Bengkulu City has not been effectively implemented, as measured using Lawrence M. Friedman's three-component legal system theory: legal substance, legal structure, and legal culture. Legal substance lacks proportional sanctions; legal structure suffers from institutional capacity limitations; and the legal culture of both vendors and enforcement officers remains underdeveloped. Key inhibiting factors include limited human resources of the Civil Service Police Unit, weak sanctions in regional regulations, absence of adequate relocation sites, and low legal awareness among street vendors. This study recommends strengthening the implementation of Bengkulu City Regional Regulation No. 4 of 2021 on the Regional Spatial Plan 2021–2041 through the formulation of implementing regulations that include progressive sanctions and the provision of dedicated street vendor zones integrated into the Regional Spatial Plan.*

**Keywords:** *Law Enforcement, Spatial Planning, Street Vendors, Jl. KZ.ABIDIN II, Bengkulu City.*

**ABSTRAK;** Penataan pedagang kaki lima (PKL) di kawasan Jl. KZ.ABIDIN II, Kota Bengkulu merupakan persoalan yang bersinggungan langsung dengan implementasi hukum tata ruang. Penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas penegakan hukum tata ruang terhadap PKL di Jl. KZ.ABIDIN II, Kota Bengkulu serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas tersebut. Penelitian menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan deskriptif analitik. Data dikumpulkan melalui observasi lapangan, dan studi dokumentasi terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen instansi terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penegakan hukum tata ruang terhadap PKL di Jl.

KZ.ABIDIN II, Kota Bengkulu belum berjalan secara efektif, yang diukur menggunakan tiga komponen teori sistem hukum Lawrence M. Friedman: substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Substansi hukum belum memuat sanksi yang proporsional; struktur hukum mengalami keterbatasan kapasitas kelembagaan; dan budaya hukum PKL serta aparat masih rendah. Faktor penghambat utama meliputi keterbatasan sumber daya manusia Satpol PP, lemahnya sanksi dalam peraturan daerah, ketiadaan lokasi relokasi yang layak, dan rendahnya kesadaran hukum PKL. Penelitian ini merekomendasikan penguatan implementasi Perda Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang RTRW Tahun 2021–2041 melalui penyusunan peraturan pelaksana yang memuat sanksi progresif dan penyediaan zona khusus PKL yang terintegrasi dalam Rencana Tata Ruang Wilayah.

**Kata Kunci:** Penegakan Hukum, Tata Ruang, Pedagang Kaki Lima, Jl. KZ.ABIDIN II, Kota Bengkulu.

## **PENDAHULUAN**

Pengaturan tata ruang merupakan instrumen fundamental dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menegaskan bahwa ruang wilayah Indonesia merupakan aset nasional yang perlu dikelola secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan guna kepentingan generasi sekarang dan mendatang.<sup>1</sup> Kerangka hukum tata ruang tersebut kemudian diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengintegrasikan aspek penataan ruang dengan kemudahan investasi dan perizinan berbasis risiko,<sup>2</sup> serta dioperasionalkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.<sup>3</sup>

Di tingkat daerah, implementasi hukum tata ruang menghadapi tantangan yang kompleks, terutama berkaitan dengan keberadaan sektor informal perkotaan. Kota Bengkulu sebagai ibu kota Provinsi Bengkulu mencatat pertumbuhan jumlah pedagang kaki lima (PKL) yang signifikan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kota Bengkulu tahun 2025, terdapat lebih dari 4.800 unit usaha sektor informal yang beroperasi di wilayah perkotaan Bengkulu,<sup>4</sup>

---

1Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 68, Pasal 1 angka 1.

2Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara RI Tahun 2020 Nomor 245, kluster Penataan Ruang.

3Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Lembaran Negara RI Tahun 2021 Nomor 31, Pasal 2.

4Badan Pusat Statistik Kota Bengkulu, Kota Bengkulu dalam Angka 2025, Bengkulu, BPS Kota Bengkulu, 2025, hlm. 45.

dengan konsentrasi terbesar berada di kawasan Jl. KZ.ABIDIN II, Kota Bengkulu, yang merupakan salah satu simpul perdagangan utama kota tersebut.

Pedagang kaki lima, sebagaimana didefinisikan dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012, adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usahanya dalam jangka waktu tertentu dengan menggunakan sarana usaha yang mudah dipindahkan dan/atau menggunakan lahan fasilitas umum sebagai tempat usahanya.<sup>5</sup> Kawasan Jl. KZ.ABIDIN II merupakan bagian dari kawasan perdagangan Pasar Minggu Kota Bengkulu. Berdasarkan observasi lapangan yang dilakukan pada Februari–Maret 2026, PKL di kawasan ini didominasi oleh pedagang dengan lapak semi-permanen berupa tenda atau gerobak yang menempati badan jalan dan trotoar secara tetap, khususnya pada pagi hingga sore hari. Karakteristik operasional PKL yang memanfaatkan ruang publik termasuk badan jalan dan trotoar berpotensi menimbulkan konflik dengan peruntukan ruang yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah.

Persoalan PKL di Jl. KZ.ABIDIN II, Kota Bengkulu mencerminkan problematika klasik antara kebutuhan ekonomi kelompok rentan dan kepastian hukum tata ruang. Data Satpol PP Kota Bengkulu menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2024–2025 telah dilakukan 23 kali operasi penertiban PKL di Jl. KZ.ABIDIN II, namun PKL yang bersangkutan kembali menempati lokasi yang sama dalam rentang waktu yang relatif singkat pasca penertiban.<sup>6</sup> Kondisi demikian mengindikasikan rendahnya efektivitas penegakan hukum tata ruang di kawasan tersebut.

Mengacu pada teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, efektivitas hukum ditentukan oleh tiga komponen yang saling berinteraksi: legal structure (struktur hukum), legal substance (substansi hukum), dan legal culture (budaya hukum).<sup>7</sup> Soerjono Soekanto secara spesifik mengidentifikasi lima faktor yang memengaruhi penegakan hukum, meliputi: faktor hukum itu sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana dan fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan.<sup>8</sup> Kerangka analitik ini relevan untuk mendiagnosis hambatan sistemik dalam penegakan hukum tata ruang terhadap PKL di Jl. KZ.ABIDIN II, Kota Bengkulu.

---

<sup>5</sup>Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, Pasal 1 angka 1.

<sup>6</sup>Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bengkulu, Laporan Penertiban PKL Tahun 2024–2025, Bengkulu, Satpol PP Kota Bengkulu, 2025, hlm. 5.

<sup>7</sup>Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 14.

<sup>8</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2022, hlm. 8.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini dirumuskan melalui dua permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas penegakan hukum tata ruang terhadap pedagang kaki lima di Jl. KZ.AABIDIN II, Kota Bengkulu?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang memengaruhi efektivitas penegakan hukum tata ruang terhadap pedagang kaki lima di Jl. KZ.ABIDIN II, Kota Bengkulu?

Kedua permasalahan tersebut diteliti dengan tujuan menganalisis efektivitas penegakan hukum tata ruang dan mengidentifikasi faktor-faktor penghambat serta pendukungnya.

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris, yakni pendekatan yang mengkaji hukum tidak semata-mata sebagai norma tertulis, melainkan sebagai fenomena sosial yang beroperasi di dalam masyarakat. Metode ini memadukan analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan dengan pengamatan empiris terhadap pelaksanaan hukum di lapangan.<sup>9</sup> Pendekatan yang digunakan adalah deskriptif analitik, yaitu menggambarkan fakta-fakta yang ada secara sistematis kemudian menganalisisnya berdasarkan kerangka teori yang relevan.<sup>10</sup>

Sumber data penelitian terdiri atas dua jenis. Pertama, data primer yang diperoleh melalui observasi lapangan secara langsung di kawasan Jl. KZ.ABIDIN II Kota Bengkulu pada periode Februari–Maret 2026, serta studi dokumentasi terhadap dokumen resmi instansi terkait, meliputi laporan operasional Satpol PP Kota Bengkulu, dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dan arsip penertiban PKL. Kedua, data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku teks, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu), serta bahan hukum tersier (kamus hukum dan ensiklopedia).

Data yang telah terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman sebagai pisau analisis utama yang mencakup tiga komponen: substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Analisis dilakukan secara deduktif-

---

<sup>9</sup>Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung, Alfabeta, 2019, hlm. 9.

<sup>10</sup>Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2006, hlm. 295.

induktif, yakni dari ketentuan normatif yang berlaku menuju fakta empiris di lapangan, kemudian disintesis untuk menghasilkan kesimpulan yang komprehensif.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Efektivitas Penegakan Hukum Tata Ruang terhadap Pedagang Kaki Lima di Jl. KZ.ABIDIN II Kota Bengkulu**

#### **1. Kerangka Normatif Hukum Tata Ruang terhadap Pedagang Kaki Lima**

Pengaturan hukum tata ruang yang berkaitan dengan keberadaan PKL di Kota Bengkulu bersumber pada hierarki peraturan perundang-undangan yang bersifat vertikal. Pada tingkat nasional, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menetapkan bahwa setiap orang berkewajiban menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan serta memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang.<sup>11</sup> Kewajiban tersebut dioperasionalkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 yang mengatur mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang, termasuk penertiban terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai ketentuan.<sup>12</sup>

Di tingkat daerah, Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021–2041 menetapkan kawasan Jl. KZ.ABIDIN II sebagai bagian dari zona perdagangan dan jasa skala kota.<sup>13</sup> Dalam ketentuan tersebut, pemanfaatan badan jalan dan trotoar sebagai tempat usaha PKL secara tetap tidak termasuk dalam izin pemanfaatan ruang yang diperkenankan. Selain itu, Peraturan Daerah (Perda) Kota Bengkulu Nomor 3 Tahun 2008 secara eksplisit melarang penggunaan badan jalan, trotoar, dan jalur hijau untuk kegiatan usaha yang tidak memperoleh izin dari instansi berwenang.<sup>14</sup> Kedua perda tersebut secara normatif membentuk landasan yuridis yang cukup bagi tindakan penertiban PKL di kawasan Jl. KZ.ABIDIN II.

#### **2. Analisis Efektivitas berdasarkan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman**

Efektivitas hukum, dalam perspektif Friedman, merupakan fungsi dari tiga komponen

---

11Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, *op.cit.*, Pasal 61 huruf a.

12Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, *op.cit.*, Pasal 92 ayat (1).

13Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021–2041, Lembaran Daerah Kota Bengkulu Tahun 2021 Nomor 4, ketentuan zona perdagangan dan jasa.

14Peraturan Daerah (Perda) Kota Bengkulu Nomor 3 Tahun 2008 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, Lembaran Daerah Kota Bengkulu Tahun 2008 Nomor 3, Pasal 19–20.

sistem hukum yang bekerja secara sinergis.<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa penegakan hukum tidak dapat dipisahkan dari ketersediaan sarana prasarana, komitmen kelembagaan, dan partisipasi aktif masyarakat.<sup>16</sup> Berdasarkan kerangka konseptual tersebut, analisis efektivitas penegakan hukum tata ruang terhadap PKL di Jl. KZ.ABIDIN II dilakukan melalui tiga komponen berikut.

**a. Substansi Hukum (*Legal Substance*)**

Substansi hukum tata ruang yang mengatur keberadaan PKL di Kota Bengkulu secara normatif telah tersedia. Namun demikian, kajian terhadap Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 dan Peraturan Daerah (Perda) Kota Bengkulu Nomor 3 Tahun 2008 menunjukkan adanya kelemahan struktural dalam ketentuan sanksi. Sanksi administratif yang diatur dalam Pasal 19–20 Perda Nomor 3 Tahun 2008 berupa teguran lisan, teguran tertulis, dan penghentian kegiatan bersifat berjenjang namun tidak memuat sanksi denda yang proporsional maupun mekanisme eksekusi paksa yang memiliki efek jera.<sup>17</sup> Kurang ketatnya sanksi administratif dalam perda tersebut menyebabkan pengulangan pelanggaran yang berulang pasca penertiban.

Dari aspek substansi, Perda Kota Bengkulu belum mengakomodasi secara eksplisit ketentuan mengenai zona khusus PKL sebagai alternatif pemanfaatan ruang yang sah. Kondisi ini menciptakan kekosongan normatif yang menempatkan PKL dalam posisi melawan hukum tanpa tersedianya solusi tata ruang yang diakui secara legal. Soerjono Soekanto menegaskan bahwa hukum yang tidak menyediakan alternatif pemenuhan kebutuhan masyarakat cenderung menghasilkan ketidakpatuhan yang masif.<sup>18</sup> Perubahan paradigma yang diusung Undang-Undang Cipta Kerja ke arah perizinan berbasis risiko membuka peluang pengakuan PKL sebagai pelaku usaha berskala mikro, namun implementasi teknisnya di level Perda Kota Bengkulu belum dijabarkan secara konkret.

**b. Struktur Hukum (*Legal Structure*)**

Struktur hukum dalam konteks penegakan hukum tata ruang di Kota Bengkulu melibatkan beberapa institusi, yakni Satpol PP Kota Bengkulu sebagai ujung tombak penertiban, Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya, Badan Perencanaan Pembangunan

---

<sup>15</sup>Lawrence M. Friedman, *op.cit.*, hlm. 16–17.

<sup>16</sup>Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 5.

<sup>17</sup>Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021, *op.cit.*, ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan perdagangan dan jasa.

<sup>18</sup>Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 51.

Daerah (Bappeda), serta aparat kepolisian yang memiliki kewenangan koadministratif.

Koordinasi lintas instansi antara Satpol PP, Bappeda, dan Dinas Perdagangan dalam konteks relokasi PKL menunjukkan fragmentasi kelembagaan yang signifikan. Bappeda Kota Bengkulu dalam dokumen revisi RTRW Tahun 2024 mencatat bahwa penyediaan lokasi penampungan PKL belum terprogram secara definitif dalam dokumen anggaran daerah.<sup>19</sup> Ketiadaan lokasi relokasi yang layak menjadikan operasi penertiban bersifat reaktif semata, tanpa diikuti penyelesaian permanen yang berorientasi pada pemenuhan hak atas ruang usaha yang layak bagi kelompok ekonomi rentan. Maria S.W. Sumardjono menegaskan bahwa intervensi pemerintah dalam penataan ruang harus mempertimbangkan dimensi hak ekonomi warga negara, khususnya kelompok miskin perkotaan.<sup>20</sup>

Kelemahan struktur hukum juga tampak dari tidak adanya Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) bidang tata ruang yang aktif bertugas di lingkungan Pemerintah Kota Bengkulu. Hal ini menyebabkan proses penegakan hukum tata ruang tidak dapat dilanjutkan ke ranah pidana meskipun secara normatif Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengamanatkan ketersediaan PPNS tersebut. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa efektivitas instrumen hukum administrasi sangat bergantung pada ketersediaan aparat yang memiliki kompetensi dan kewenangan yang jelas.<sup>21</sup>

### c. **Budaya Hukum (*Legal Culture*)**

Budaya hukum merupakan nilai, sikap, dan persepsi masyarakat terhadap hukum yang menentukan apakah seseorang menaati atau mengabaikan aturan. Berdasarkan observasi lapangan di Jl. KZ.ABIDIN II, PKL yang menempati badan jalan dan trotoar umumnya mengetahui larangan yang berlaku, namun tetap melanjutkan kegiatan usahanya karena pertimbangan ekonomi yang mendesak.<sup>22</sup> Fenomena ini mencerminkan rendahnya internalisasi hukum dalam perilaku sehari-hari PKL, yang disebabkan oleh ketiadaan alternatif penghidupan yang setara.

---

19Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bengkulu, Rekapitulasi Personel dan Anggaran Operasional Tahun 2025, Bengkulu, Satpol PP Kota Bengkulu, 2025, hlm. 3.

20Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bengkulu, Dokumen Revisi RTRW Kota Bengkulu 2024, Bengkulu, Bappeda Kota Bengkulu, 2024, hlm. 27.

21Maria S.W. Sumardjono, Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Jakarta, Kompas, 2008, hlm. 88.

22Philipus M. Hadjon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008, hlm. 247.

Di sisi aparat penegak hukum, pola penertiban yang bersifat musiman dan tidak berkelanjutan mengindikasikan rendahnya komitmen kelembagaan terhadap penegakan hukum tata ruang secara konsisten. Achmad Ali berpendapat bahwa budaya hukum yang lemah dalam institusi penegak hukum berdampak langsung pada minimnya deterrent effect dari operasi penertiban yang dilakukan.<sup>23</sup>

Dengan demikian, berdasarkan analisis terhadap ketiga komponen teori sistem hukum Friedman, dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum tata ruang terhadap PKL di Jl. KZ.ABIDIN II Kota Bengkulu belum berjalan secara efektif. Kelemahan terdapat pada ketiga komponen secara bersamaan: substansi hukum yang belum memuat sanksi proporsional, struktur hukum yang mengalami keterbatasan kapasitas kelembagaan, dan budaya hukum yang masih rendah baik di kalangan PKL maupun aparat penegak.

### **3. Kondisi Empiris Pemanfaatan Ruang oleh PKL di Jl. KZ.ABIDIN II**

Berdasarkan observasi lapangan yang dilakukan pada Februari-Maret 2026, PKL yang beroperasi di Jl. KZ.ABIDIN II Kota Bengkulu secara umum dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori. Pertama, PKL yang menggunakan gerobak dorong atau tenda lipat yang bersifat semi-permanen dan menempati badan jalan serta trotoar. Kedua, PKL yang mendirikan tenda atau lapak dengan struktur yang lebih kokoh dan cenderung permanen di atas lahan fasilitas umum.<sup>24</sup> Kedua kategori ini secara normatif dikategorikan sebagai pemanfaatan ruang yang tidak sesuai peruntukan sebagaimana ditetapkan dalam RTRW Kota Bengkulu.<sup>25</sup>

Dampak keberadaan PKL tersebut terhadap tata ruang Jl. KZ.ABIDIN II meliputi penyempitan jalur lalu lintas yang menghambat mobilitas kendaraan, penurunan fungsi trotoar sebagai jalur pejalan kaki, serta potensi gangguan terhadap drainase perkotaan akibat penempatan lapak yang tidak memperhatikan sistem air permukaan. Kondisi ini secara langsung bertentangan dengan prinsip pemanfaatan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007.<sup>26</sup> Upaya penataan yang pernah dilakukan melalui relokasi sementara ke areal parkir tidak berdampak

---

23Hasil observasi lapangan peneliti di Jl. KZ.ABIDIN II Kota Bengkulu, Februari–Maret 2026.

24Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bengkulu, Laporan Penertiban PKL Tahun 2024–2025, op.cit., hlm. 7.

25Achmad Ali, Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence), Jakarta, Kencana, 2009, hlm. 375.

26 Media Center Kota Bengkulu, “Walikota Pantau Progres Proyek Sangkuriang untuk PKL KZ Abidin,” *Media Center Kota Bengkulu*, 17 Februari 2026, <https://mediacenter.bengkulukota.go.id/walikota-pantau-progres-proyek-sangkuriang-untuk-pkl-kz-abidin/>, 1 Maret 2026.

permanen karena tidak diikuti dengan penyediaan infrastruktur dan utilitas yang memadai.

## **B. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Efektivitas Penegakan Hukum Tata Ruang terhadap PKL di Jl. KZ.ABIDIN II Kota Bengkulu**

Soerjono Soekanto mengidentifikasi lima faktor yang secara simultan memengaruhi efektivitas penegakan hukum.<sup>27</sup> Kelima faktor tersebut digunakan sebagai kerangka analisis untuk mengidentifikasi hambatan dan peluang dalam penegakan hukum tata ruang di Jl. KZ.ABIDIN II Kota Bengkulu.

### **1. Faktor Hukumnya Sendiri**

Faktor hukum mencakup kualitas substansi peraturan yang mengatur penegakan tata ruang. Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang RTRW Kota Bengkulu Tahun 2021–2041 yang kini menjadi rujukan utama penataan ruang di Kota Bengkulu telah menggantikan Perda Nomor 14 Tahun 2012, namun belum secara eksplisit memuat pengaturan khusus mengenai pengelolaan PKL dalam kawasan perdagangan. Pasal-pasal yang mengatur zona peruntukan kawasan perdagangan dan jasa dalam Perda Nomor 4 Tahun 2021 masih bersifat umum tanpa memberikan ketentuan teknis mengenai alokasi ruang bagi sektor informal perkotaan.<sup>28</sup> Kekosongan normatif ini mengakibatkan inkonsistensi dalam penerapan sanksi di lapangan.

Selain itu, sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang telah dimodifikasi oleh Undang-Undang Cipta Kerja menetapkan ancaman pidana penjara paling lama tiga tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 bagi pemanfaatan ruang yang tidak sesuai izin.<sup>29</sup> Ketentuan pidana ini hampir tidak pernah diaplikasikan terhadap PKL skala mikro, mengingat penerapannya akan berbenturan dengan prinsip proporsionalitas dan keadilan sosial. Ketiadaan aturan teknis yang membedakan perlakuan hukum antara pelanggar tata ruang skala besar dan pelanggar skala mikro menjadi hambatan substansial dalam penegakan hukum yang berkeadilan.

### **2. Faktor Penegak Hukum**

Satpol PP Kota Bengkulu sebagai institusi penegak Perda menghadapi keterbatasan kapasitas yang bersifat struktural. Berdasarkan data tahun 2025, alokasi anggaran operasional

---

27Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021, op.cit., ketentuan pola ruang zona perdagangan dan jasa.

28Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, op.cit., Pasal 3.

29Soerjono Soekanto, op.cit., hlm. 18.

Satpol PP untuk kegiatan penertiban PKL mencapai Rp520.000.000,00 per tahun, namun tanpa dukungan sarana transportasi dan peralatan yang memadai untuk pelaksanaan penertiban secara berkesinambungan.<sup>30</sup> Kondisi ini diperparah oleh tidak adanya sistem pemantauan berbasis teknologi informasi yang memungkinkan pengawasan kawasan secara real-time.

Dari sisi kompetensi, Bagir Manan menegaskan bahwa penegakan hukum yang efektif membutuhkan aparat yang tidak hanya memiliki kewenangan formal, tetapi juga kapasitas teknis dan integritas moral yang memadai.<sup>31</sup> Dalam konteks Satpol PP Kota Bengkulu, belum tersedianya pelatihan khusus bidang tata ruang bagi personel yang bertugas menjadi faktor yang melemahkan kemampuan penegakan secara substantif. Penertiban yang dilakukan cenderung bersifat fisik semata tanpa disertai pemahaman mendalam mengenai dasar hukum penataan ruang yang berlaku.

### **3. Faktor Sarana dan Fasilitas**

Faktor sarana dan fasilitas berkaitan langsung dengan ketersediaan lokasi relokasi yang layak bagi PKL. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 menegaskan kewajiban pemerintah daerah untuk menyediakan prasarana dan sarana pendukung dalam rangka penertiban pemanfaatan ruang.<sup>32</sup> Namun berdasarkan kajian terhadap dokumen perencanaan Bappeda Kota Bengkulu, pembangunan pasar atau zona khusus PKL yang terletak strategis dan terjangkau dari Jl. KZ.ABIDIN II belum tercantum dalam program prioritas APBD Kota Bengkulu periode 2025–2026.<sup>33</sup>

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk menyediakan dan/atau memfasilitasi penyediaan lokasi sesuai peruntukan tata ruang dan rencana pembangunan daerah sebagai tempat usaha PKL.<sup>34</sup> Tidak terpenuhinya amanat normatif ini secara langsung menghambat keberhasilan upaya penertiban, karena PKL yang ditertibkan tidak memiliki pilihan lokasi usaha alternatif yang sah dan layak secara ekonomi. Ketiadaan sarana relokasi ini menciptakan siklus penertiban–kembali yang berulang dan tidak menghasilkan perubahan struktural.

---

30 perda no. 4 tahun 2021 ttg rencana tata ruang wilayah kota bengkulu 2021 - 2041

31 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, op.cit., Pasal 175 angka 11 yang mengubah Pasal 69 UU Nomor 26 Tahun 2007.

32 Media Center Kota Bengkulu, "Satpol PP Pastikan Tak Ada Celah Bagi PKL Bandel," *Media Center Kota Bengkulu*, 29 Januari 2026, <https://mediacenter.bengkulukota.go.id/satpol-pp-pastikan-tak-ada-celah-bagi-pkl-bandel/>, 1 Maret 2026.

33 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press, 2004, hlm. 174.

34 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021, op.cit., Pasal 95 ayat (1) dan (2).

#### **4. Faktor Masyarakat**

Faktor masyarakat berkaitan dengan tingkat kesadaran dan kepatuhan hukum PKL sebagai subjek hukum. Data Dinas Tenaga Kerja dan Perindustrian Kota Bengkulu tahun 2025 menunjukkan bahwa 78,3 persen dari total PKL di Kota Bengkulu tidak memiliki izin usaha mikro kecil (IUMK) yang valid.<sup>35</sup> Rendahnya formalitas usaha ini berkorelasi dengan rendahnya pengetahuan dan kepatuhan PKL terhadap ketentuan tata ruang.

Dari perspektif sosiologis, PKL di Jl. KZ.ABIDIN II sebagian besar merupakan migran ekonomi dari kabupaten penyangga Kota Bengkulu yang tidak memiliki akses terhadap modal, jaringan usaha formal, maupun informasi hukum. Soerjono Soekanto menyatakan bahwa masyarakat yang berada dalam kondisi marginal secara ekonomi cenderung lebih mengutamakan kelangsungan hidup atas kepatuhan hukum yang tidak menawarkan solusi konkret.<sup>36</sup> Kondisi ini menuntut pendekatan penegakan hukum yang bersifat persuasif dan edukatif, bukan semata punitif, sebagai strategi yang lebih efektif secara jangka panjang.

#### **5. Faktor Kebudayaan**

Faktor kebudayaan mencakup nilai-nilai dasar yang hidup dalam masyarakat berkaitan dengan keadilan, ketertiban, dan kepatuhan terhadap hukum. Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra mengemukakan bahwa efektivitas hukum tertulis sangat dipengaruhi oleh sejauh mana substansinya bersesuaian dengan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.<sup>37</sup> Dalam konteks perkotaan Indonesia, termasuk Kota Bengkulu, perdagangan di ruang publik oleh PKL telah menjadi bagian dari tradisi ekonomi informal yang berlangsung lintas generasi dan menciptakan resistensi budaya terhadap upaya formalisasi.

Di sisi lain, budaya hukum aparat yang masih berorientasi pada pendekatan represif dibandingkan pendekatan restoratif dan pemberdayaan turut memperlemah efektivitas penegakan. Perda Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 mengamanatkan adanya sosialisasi dan pembinaan PKL sebagai instrumen pendahulu sebelum penertiban dilakukan.<sup>38</sup> Namun berdasarkan data lapangan, mekanisme sosialisasi yang terstruktur dan berkelanjutan belum

---

35 Media Center Kota Bengkulu, "PKL Jalan KZ Abidin Sepakat Pindah Mandiri ke PTM," *Media Center Kota Bengkulu*, 29 Januari 2026, <https://mediacenter.bengkulukota.go.id/pkl-jalan-kz-abidin-sepakat-pindah-mandiri-ke-ptm/>, 3 Maret 2026.

36Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012, op.cit., Pasal 8 ayat (1).

37Dinas Tenaga Kerja dan Perindustrian Kota Bengkulu, *Data Usaha Sektor Informal Tahun 2025*, Bengkulu, Disnaker Kota Bengkulu, 2025, hlm. 12.

38Soerjono Soekanto, op.cit., hlm. 20.

dilaksanakan secara optimal oleh instansi terkait, mengakibatkan PKL tidak mendapat informasi yang cukup mengenai hak dan kewajibannya dalam konteks tata ruang.

Secara keseluruhan, kelima faktor yang diidentifikasi Soerjono Soekanto tersebut bekerja secara saling memperlemah dalam konteks penegakan hukum tata ruang di Jl. KZ.ABIDIN II Kota Bengkulu. Persoalan ini tidak dapat diselesaikan melalui pendekatan penertiban tunggal, melainkan membutuhkan reformasi kebijakan yang bersifat holistik menyentuh aspek substansi hukum, kapasitas kelembagaan, ketersediaan sarana, dan pemberdayaan masyarakat secara bersamaan. Perda Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang RTRW 2021–2041 yang telah berlaku memberikan landasan baru bagi penataan ruang kota, namun potensi tersebut baru dapat menjadi titik tolak perbaikan sistemik yang signifikan apabila diikuti dengan peraturan pelaksana yang secara eksplisit mengakomodasi zona khusus PKL.<sup>39</sup>

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan terhadap efektivitas penegakan hukum tata ruang terhadap PKL di Jl. KZ.ABIDIN II Kota Bengkulu, dapat ditarik dua kesimpulan sebagai berikut.

Pertama, penegakan hukum tata ruang terhadap PKL di Jl. KZ.ABIDIN II Kota Bengkulu belum berjalan secara efektif. Pengukuran menggunakan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman menunjukkan kelemahan pada ketiga komponen sistem hukum secara simultan. Dari sisi substansi hukum, peraturan daerah yang berlaku belum memuat sanksi yang proporsional dan tidak menyediakan pengaturan zona khusus PKL yang terintegrasi dalam RTRW. Dari sisi struktur hukum, kapasitas kelembagaan Satpol PP Kota Bengkulu mengalami keterbatasan personel, anggaran, dan kompetensi teknis, di samping tidak tersedianya PPNS bidang tata ruang yang aktif. Dari sisi budaya hukum, kesadaran dan kepatuhan hukum PKL terhadap ketentuan tata ruang masih rendah, yang diperburuk oleh pola penertiban yang bersifat reaktif dan tidak memberikan alternatif penyelesaian permanen.

Kedua, faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas penegakan hukum tata ruang terhadap PKL di Jl. KZ.ABIDIN II Kota Bengkulu meliputi: (a) kelemahan substansi hukum berupa ketiadaan sanksi yang berjenjang dan proporsional serta kekosongan norma mengenai zona PKL dalam RTRW; (b) keterbatasan kapasitas penegak hukum dari sisi personel,

---

39Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1993, hlm. 79.

anggaran, dan kompetensi; (c) ketiadaan sarana relokasi yang layak dan terjangkau bagi PKL yang ditertibkan; (d) rendahnya kesadaran hukum PKL yang bersumber pada kondisi marginalitas ekonomi dan minimnya sosialisasi hukum; serta (e) nilai-nilai budaya yang menempatkan aktivitas perdagangan informal di ruang publik sebagai norma sosial yang telah mengakar.

### **Saran**

Bertolak dari kesimpulan di atas, penelitian ini mengajukan rekomendasi sebagai berikut. Pertama, Pemerintah Kota Bengkulu perlu melakukan penguatan implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2021 tentang RTRW Kota Bengkulu Tahun 2021–2041 dengan menyusun peraturan pelaksana yang secara eksplisit menetapkan zona peruntukan khusus bagi PKL sebagai bagian integral dari kawasan perdagangan dan jasa. Penguatan Peraturan Daerah (Perda) Kota Bengkulu Nomor 3 Tahun 2008 dengan memasukkan ketentuan sanksi administratif yang berjenjang, proporsional, dan memiliki efek jera juga mutlak diperlukan. Pengaturan zona PKL tersebut harus mempertimbangkan aspek aksesibilitas, infrastruktur, dan kebutuhan ekonomi riil para pedagang.

Kedua, penguatan kapasitas kelembagaan Satpol PP Kota Bengkulu mutlak dilakukan melalui peningkatan jumlah personel yang sesuai dengan luas wilayah operasional, pengadaan sarana operasional yang memadai, pelatihan khusus bidang penegakan peraturan tata ruang, serta pengangkatan PPNS bidang tata ruang yang aktif. Ketiga, Pemerintah Kota Bengkulu perlu mengalokasikan anggaran yang memadai dalam APBD untuk pembangunan atau penyediaan pasar serta pusat perdagangan sektor informal yang representatif sebagai lokasi relokasi PKL yang ditertibkan, disertai kemudahan akses transportasi dan utilitas dasar. Keempat, program sosialisasi hukum tata ruang yang berkelanjutan perlu dirancang secara terstruktur, melibatkan PKL, RT/RW, organisasi kemasyarakatan, dan media lokal sebagai mitra strategis dalam membangun kepatuhan hukum berbasis pemahaman.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Jakarta: Kencana, 2009.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975.

- Hadjon, Philipus M., dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Ibrahim, Johnny, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, Penegakan Hukum, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, Hukum sebagai Suatu Sistem, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993.
- Maria S.W. Sumardjono, Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Jakarta: Kompas, 2008.
- Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2022.
- Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D, Bandung: Alfabeta, 2019.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4725.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara RI Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6573.
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Lembaran Negara RI Tahun 2021 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6633.
- Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 291.
- Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021–2041. Lembaran Daerah Kota Bengkulu Tahun 2021 Nomor 4.
- Peraturan Daerah (Perda) Kota Bengkulu Nomor 3 Tahun 2008 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Lembaran Daerah Kota Bengkulu Tahun 2008 Nomor 3.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bengkulu. Dokumen Revisi RTRW Kota Bengkulu 2024. Bengkulu: Bappeda Kota Bengkulu, 2024.
- Badan Pusat Statistik Kota Bengkulu. Kota Bengkulu dalam Angka 2025. Bengkulu: BPS Kota Bengkulu, 2025.
- Dinas Tenaga Kerja dan Perindustrian Kota Bengkulu. Data Usaha Sektor Informal Tahun 2025. Bengkulu: Disnaker Kota Bengkulu, 2025.

Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bengkulu. Laporan Penertiban PKL Tahun 2024–2025. Bengkulu: Satpol PP Kota Bengkulu, 2025.

Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bengkulu. Rekapitulasi Personel dan Anggaran Operasional Tahun 2025. Bengkulu: Satpol PP Kota Bengkulu, 2025.

Damayanti, Rika dan Yusuf Hermawan. “Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kawasan Perkotaan: Studi Kasus Kota Bandung.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 52, No. 1, 2022, hlm. 45–62.

Gunawan, Rudi. “Penegakan Hukum Tata Ruang dan Problematika Sektor Informal Perkotaan di Indonesia.” *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Riau*, Vol. 9, No. 2, 2019, hlm. 233–250.

Hamzah, Andi dan Syamsuddin Muchtar. “Kebijakan Hukum Penertiban PKL dalam Perspektif Hak Asasi Manusia.” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, No. 3, 2021, hlm. 515–538.

Marzuki, Peter Mahmud. “Karakter Yuridis Kebijakan Penataan Ruang di Indonesia Pasca Undang-Undang Cipta Kerja.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 29, No. 1, 2022, hlm. 1–24.

Prasetyo, Tri. “Analisis Yuridis Perlindungan Hak Pedagang Kaki Lima dalam Kebijakan Tata Ruang Kota.” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 11, No. 2, 2022, hlm. 189–210.

Media Center Kota Bengkulu, “Walikota Pantau Progres Proyek Sangkuriang untuk PKL KZ Abidin,” *Media Center Kota Bengkulu*, 17 Februari 2026, <https://mediacenter.bengkulukota.go.id/walikota-pantau-progres-proyek-sangkuriang-untuk-pkl-kz-abidin/>.

Media Center Kota Bengkulu, “Satpol PP Pastikan Tak Ada Celah Bagi PKL Bandel,” *Media Center Kota Bengkulu*, 29 Januari 2026, <https://mediacenter.bengkulukota.go.id/satpol-pp-pastikan-tak-ada-celah-bagi-pkl-bandel/>.

Media Center Kota Bengkulu, “PKL Jalan KZ Abidin Sepakat Pindah Mandiri ke PTM,” *Media Center Kota Bengkulu*, 29 Januari 2026, <https://mediacenter.bengkulukota.go.id/pkl-jalan-kz-abidin-sepakat-pindah-mandiri-ke-ptm/>.