



ARTICLE

Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya

Implementation of Surabaya City Regional Regulation Number 2 of 2020 concerning the Implementation of Public Order and Public Tranquility in Pabean Cantian District, Surabaya City

Aprita Dara Saphira Prameswari*, Adhitya Widya Kartika

Fakulta Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, Indonesia

*Corresponding author: 22071010111@student.upnjatim.ac.id

ABSTRAK

Pedagang kaki lima merupakan para pedagang yang sedang menjalankan aktivitas dagang di area yang diperuntukkan untuk pejalan kaki. Penelitian ini dilatarbelakangi karena pengelolaan ketertiban dan ketenteraman pedagang kaki lima di Kota Surabaya seringkali mengalami kendala karena masih adanya pedagang yang berjualan di trotoar dan fasilitas umum secara tidak sesuai. Kepastian hukum berarti kejelasan norma, masyarakat memiliki pedoman yang jelas ketika suatu aturan berlaku bagi mereka. Pemerintah Kota Surabaya menerbitkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 sebagai landasan dalam menciptakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan melalui peraturan perundang-undangan, melakukan wawancara dan juga studi lapangan. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui mengenai implementasi yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mengkaji kendala dan solusi dalam penerapan peraturan daerah di Kota Surabaya. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan berupa, pertama, implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 di Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya menunjukkan bahwa penataan dan penertiban pedagang kaki lima masih belum sepenuhnya berjalan optimal, kedua, keterbatasan jumlah personel Satuan Polisi Pamong Praja dan kurangnya kesadaran bagi masyarakat turut memperberat pelaksanaan penertiban, serta ketiga, personel Satuan Polisi Pamong Praja lebih sering menerapkan mekanisme tindak pidana ringan karena dinilai lebih efektif dibanding sanksi administratif yang berpotensi bagi pelanggaran berulang.

Kata Kunci: Ketertiban Umum, Ketenteraman Masyarakat, Pedagang Kaki Lima, Peraturan Daerah, Kepastian Hukum

ABSTRACT

Street vendors are traders who carry out their commercial activities in areas designated for pedestrian use. This research is motivated by the fact that the management of public order and community peace related to street vendors in the City of Surabaya often encounters various obstacles, particularly due to the continued presence of vendors selling their goods on sidewalks and public facilities in ways that are inconsistent with their designated functions. Legal certainty refers to the clarity of legal norms, which provide the community with clear guidance regarding the applicability of legal rules. In an effort to establish public order and community peace, the Surabaya City Government enacted Surabaya City Regulation Number 2 of 2020 as a legal basis. This research uses an empirical legal method, utilizing legislation, interviews, and field studies. The aim of this research was to determine the implementation of regional regulations in accordance with applicable laws and regulations and to examine the obstacles and solutions in implementing regional regulations in the city of Surabaya. The results of this study indicate that: first, the implementation of Surabaya City Regulation Number 2 of 2020 in the Pabean Cantian District of Surabaya has not yet been fully optimal in terms of the arrangement and control of street vendors; second, the limited number of Civil Service Police Unit personnel and the low level of public awareness have hindered enforcement efforts; and third, Civil Service Police Unit officers tend to apply minor criminal sanctions more frequently, as they are considered more effective than administrative sanctions, which have the potential to result in recurring violations.

Keywords: Public Order, Community Peace, Street Vendors, Local Regulations, Legal Certainty

HOW TO CITE:

Prameswari, A. D. P., Kartika, A. W. (2026). "Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya". *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum*. 9(1): 176-200. DOI: 10.32493/rjih.v9i1.57736

Pendahuluan

Kota Surabaya dikenal sebagai kota metropolitan di Indonesia, hal ini tentunya menghadapi beragam tantangan dalam pengelolaan ketertiban umum dan penciptaan ketenteraman masyarakat. Pertumbuhan penduduk yang sangat pesat, pergerakan ekonomi yang dinamis, dan keberagaman dinamika sosial menuntut adanya regulasi yang mampu menjamin terciptanya lingkungan kota yang aman, nyaman, dan tertib bagi seluruh warganya. Untuk menjawab kebutuhan tersebut, Pemerintah Kota Surabaya menerbitkan Perda Surabaya No. 2/2020 yang merupakan hasil pembaruan dari Perda Surabaya No.2/2014 sebagai landasan hukum dalam mengatur aktivitas masyarakat agar sejalan dengan kepentingan publik dan membuat program "Surabaya Bersih" yang merupakan inisiatif dari Pemerintah Kota Surabaya guna menciptakan lingkungan dengan cara penertiban pedagang kaki lima (PKL) yang memperdayakan trotoar dan fasilitas umum secara tidak sesuai dan adanya penataan kawasan PKL agar menjadi lebih terorganisir dan nyaman baik bagi pedagang maupun pembeli.

Keberadaan PKL seringkali dianggap tidak sesuai karena mereka menempati fasilitas publik dan aktivitasnya kerap bertentangan dengan tujuan dari kota Surabaya yang mengutamakan kebersihan lingkungan, keasrian, dan keteraturan. Pertumbuhan sektor informal khususnya PKL di kota-kota besar menimbulkan berbagai tantangan sosial perkotaan. Salah satu isu yang paling menonjol adalah konflik dalam penataan ruang publik, di mana keterbatasan lahan akibat urbanisasi yang tinggi memicu ketegangan antara kepentingan pedagang, warga, dan pemerintah. (Ressa Fitriana, et al., 2020). Penataan PKL bukan sekadar persoalan administratif, tetapi juga memiliki kaitan dengan keadilan sosial dan keseimbangan antara hak individu dengan kepentingan publik. Maka dari itu, implementasi Perda Surabaya No.2/2020 khususnya tentang PKL menjadi sangat penting sebagai upaya untuk menciptakan ketertiban umum, menata ruang publik dengan lebih efektif, dan sekaligus memberikan perlindungan bagi para PKL agar tetap dapat berjualan secara tertib dan mendapatkan keadilan.

Aktivitas PKL yang berada di atas trotoar dapat menghalangi akses pejalan kaki, menghalangi *guiding blocks* yang berguna untuk membantu masyarakat disabilitas tunanetra, meningkatkan risiko kecelakaan, dan mengurangi kualitas estetika kota. Jika kegiatan PKL tidak ditata dengan baik, hal ini dapat berdampak pada menurunnya kualitas lingkungan kota. Contohnya, ruang terbuka hijau menjadi kurang dimanfaatkan, trotoar yang seharusnya untuk pejalan kaki terganggu sehingga memicu kemacetan, kawasan tepi sungai kehilangan fungsinya, dan saluran drainase menjadi tidak optimal karena aktivitas jualan di atasnya. Sementara itu, tingginya kebutuhan masyarakat sosial terhadap aktivitas ekonomi informal membuat keberadaan PKL tetap diminati karena mereka menyediakan akses ekonomi dan kebutuhan sehari-hari yang praktis.

Penataan PKL menjadi tantangan penting untuk menyeimbangkan kepentingan publik, keteraturan kota, dan kelangsungan mata pencaharian pedagang (Wahyu Setyaningrum, et al., 2021). Temuan adanya PKL yang masih berjualan di trotoar di daerah Kecamatan Pabean Cantian menunjukkan bahwa meskipun pemerintah telah berupaya melakukan relokasi dan penataan, masih banyak PKL yang kembali berjualan di area terlarang. Kondisi ini menegaskan bahwa adanya kesenjangan antara kebijakan yang telah ditetapkan dengan praktik nyata di lapangan. Isu ini menjadi relevan karena pengelolaan ruang publik yang baik bukan hanya mampu menjaga ketertiban kota, tetapi juga berperan dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat serta mendukung pembangunan berkelanjutan. Oleh karena itu, isu PKL yang berjualan di trotoar tidak bisa dipandang semata-mata hanya sebagai persoalan sosial dan ekonomi tetapi juga sebagai isu hukum yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan Perda

tentang ketertiban umum. Penelitian ini terletak pada fokus kajian terhadap implementasi Perda Surabaya, khususnya dalam hal penggunaan trotoar.

Adanya PKL memang memberi kontribusi yang besar dalam mendukung ekonomi masyarakat, akan tetapi situasi ini dapat menimbulkan persoalan yang baru seperti pemanfaatan fasilitas publik yang tidak sesuai, terganggunya ketertiban umum, hingga mengurangi estetika kota. Oleh karena itu, isu PKL yang berjualan di trotoar tidak bisa dipandang semata-mata hanya sebagai persoalan sosial dan ekonomi tetapi juga sebagai isu hukum yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan Perda tentang ketertiban umum.

Penelitian ini terletak pada fokus kajian terhadap implementasi Perda Surabaya, khususnya dalam hal penggunaan trotoar. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini melihat sejauh mana Perda Surabaya No.2/2020 dilaksanakan secara efektif sekaligus mengidentifikasi kendala yang dialami dalam pelaksanaannya seperti adanya benturan kepentingan antara kebutuhan ekonomi masyarakat dengan kewajiban pemerintah untuk menjaga keteraturan dan ruang fungsi kota. Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan menelaah faktor-faktor yang memengaruhi implementasi Perda Surabaya No.2/2020 khususnya terkait pemanfaatan trotoar oleh PKL di Kota Surabaya, sekaligus merumuskan solusi yang lebih efektif. Hasilnya diharapkan memberikan masukan praktis bagi Pemerintah Kota Surabaya serta menjadi referensi bagi kota lain di Indonesia dalam menata PKL dan menjaga ketertiban ruang publik.

Permasalahan dalam penelitian ini berfokus pada penerapan dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di wilayah Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya, serta kendala yang dihadapi dalam penertiban dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat.

Metode

Penelitian ini menerapkan pendekatan yuridis empiris. Metode ini bertujuan menilai seberapa efektif sebuah aturan hukum ketika diterapkan, sekaligus menelaah faktor sosial, ekonomi, dan administratif yang memengaruhi keberhasilannya. Metode yuridis empiris bertujuan untuk mengkaji efektivitas dari sebuah peraturan perundang-undangan di masyarakat. Pada penelitian yang menerapkan metode yuridis empiris juga menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yang berdasarkan *sociological jurisprudence* (Muhaimin, 2020) dan antropologi hukum yang berbasis pada peraturan perundang-undangan dengan cara

mengamati respons dan pola interaksi dari masyarakat ketika norma tersebut diberlakukan. Sedangkan penelitian yang berbasis antropologi hukum merupakan penelitian yang berfokus pada kajian terhadap pola perilaku manusia serta hubungan antara norma dengan kebudayaan yang dianut oleh suatu kelompok masyarakat. (Febrian Chandra, 2023). Sumber data dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer, berupa informasi yang didapatkan melalui interaksi secara langsung dari masyarakat pelaku usaha, Kantor Kecamatan Pabean Cantian, dan Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya. Data sekunder, berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, literatur hukum, dan karya penelitian ahli hukum.

Metode pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan wawancara kepada pelaku pedagang kaki lima, Kepala Seksi Ketenteraman dan Ketertiban Masyarakat Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya dan Kepala Seksi Penyelidikan dan Penyidikan Satpol PP Kota Surabaya, studi kepustakaan, dan studi observasi lapangan. Lokasi penelitian dilaksanakan di Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya. Metode analisis data menggunakan analisis deskriptif kualitatif yang menganalisis penelitian dengan hasil data yang memiliki sifat deskriptif analitis.

Hasil dan Pembahasan

Peraturan ialah ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk mengelola tatanan kehidupan masyarakat (Amin F, et al., 2023). Adanya peraturan perundang-undangan dapat berperan sebagai dasar utama dalam mengatur hubungan pemerintah pusat dan Pemda karena setiap peraturan yang disusun memiliki daya ikat yang berperan sebagai pedoman dalam pengelolaan urusan pemerintahan. Pemerintah pusat merupakan penyelenggara pemerintahan nasional di Indonesia yang dijalankan oleh Presiden serta Wakil Presiden dengan dukungan jajaran menteri. Pemda ialah lembaga yang mengelola dan mengatur wilayahnya masing-masing berdasarkan prinsip otonomi daerah. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, hubungan pemerintah pusat dan Pemda harus dibangun secara baik dan harmonis agar tujuan utama, yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat, dapat tercapai. Pemerintah pusat mendelegasikan wewenang kepada Pemda guna mengelola urusan pemerintahan yang telah disesuaikan dengan kondisi serta kebutuhan warga di wilayahnya masing-masing.

Pemerintahan daerah memegang peranan penting dalam mengelola kepentingan masyarakat setempat, mengatur pemanfaatan sumber daya, serta menciptakan iklim yang mendukung pembangunan di daerah. Pemerintahan daerah tidak hanya dipahami sebagai susunan organisasi semata, tetapi juga mencakup berbagai asas penyelenggaraan yang menjadi

landasan dalam pelaksanaan kebijakan public (Saptono Jenar, et al. 2024). Ketentuan ini menyiratkan bahwa otonomi daerah tidak memberikan kewenangan administratif saja, tetapi menempatkan daerah sebagai penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab dalam memberikan kesejahteraan dan melakukan pembangunan bagi masyarakatnya.

Hubungan antara pemerintah pusat dan Pemda terwujud dalam berbagai bentuk, salah satunya melalui hubungan kewenangan. Hubungan ini mencakup penugasan pemerintahan dari tingkat pusat terhadap Pemda atau desa, serta dari pemerintah provinsi terhadap kabupaten/kota serta desa (Saptono Jenar, et al. 2024). Adanya peraturan perundang-undangan dapat berperan sebagai dasar utama dalam mengatur hubungan pemerintah pusat dan Pemda karena setiap peraturan yang disusun memiliki daya ikat yang berperan sebagai pedoman dalam pengelolaan urusan pemerintahan. hubungan antara pemerintah pusat dengan Pemda memiliki peran penting, pemerintah pusat berperan dalam menetapkan arah kebijakan nasional, sedangkan Pemda menjalankan kewenangan dengan menggunakan hak otonomi daerah. Tentunya diperlukan hubungan yang selaras dan terkoordinasi agar kesejahteraan masyarakat tercapai. Maka dari itu, peraturan perundang-undangan menjadi landasan hukum yang mengatur kewenangan, tanggung jawab, serta batasan-batasan yang dapat dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat, sehingga tercipta kepastian hukum.

Hubungan ideal yang diharapkan antar pemerintah pusat serta pemerintah provinsi, maupun antar pemerintah provinsi serta pemerintah kabupaten/kota, bukanlah keterkaitan yang bersifat hierarkis atau atasan–bawahan (Rabu dan Seftia Azrianti, 2023). Pemerintah pusat dan pemerintah provinsi tetap memegang peran penting dalam melakukan koordinasi dan pembinaan, termasuk menyelesaikan berbagai persoalan yang muncul di antara daerah, agar pelaksanaan otonomi dapat berjalan selaras dan terarah. Perda yang berada di Pasal 7 ayat (2) UU No.10/2004 yang kemudian disempurnakan melalui UU No.12/2011 dan terakhir diubah oleh UU No.15/2019 mencakup beberapa tingkatan (Jimly Asshiddiqie, 2006), di antaranya:

- a. Perda Provinsi, dibentuk bersama oleh DPRD Provinsi serta Gubernur.
- b. Perda Kabupaten/Kota, disusun bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati atau Wali Kota.
- c. Peraturan Desa atau peraturan setara, dirancang bersama oleh Badan Permusyawaratan Desa (atau istilah lain) dan Kepala Desa (atau jabatan setara).

Ketentuan ini menegaskan bahwa setiap tingkat pemerintahan, mulai dari provinsi hingga desa, memiliki kewenangan untuk membentuk aturan melalui kesepakatan antara lembaga perwakilan rakyat dan kepala pemerintahan daerah masing-masing.

Pemerintahan daerah memiliki peran strategis dalam mengelola potensi di daerah masing-masing, mengatur pemanfaatan sumber daya, serta menciptakan pembangunan daerah yang sesuai dengan karakteristik dan budaya lokal. Produk hukum daerah ialah bentuk regulasi yang berupa aturan hukum, mencakup Perda atau Perkada serta aturan yang ditetapkan oleh DPRD dalam bentuk keputusan, seperti Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD yang disusun sebagai sarana pendukung guna terlaksananya pembentukan regulasi daerah secara sistematis dan terkoordinasi (Ulfa dan Armin R.A., 2024). Pemda tidak hanya organisasi perangkat daerah semata, melainkan juga sebagai sistem yang dijalankan berdasarkan prinsip, asas, dan mekanisme dalam menjalankan pemerintahan yang baik. Hal ini tercermin dalam perancangan produk hukum daerah. Produk hukum tersebut berfungsi guna menjamin kepastian hukum, keteraturan kehidupan masyarakat, dan efektivitas pelaksanaan kebijakan yang dibuat di suatu daerah.

Tatanan hukum di Indonesia menganut setiap norma hukum tersusun secara berlapis dan berjenjang sehingga membentuk suatu struktur yang saling terkait (Wahyu Prianto, 2024). konsep hierarki di Indonesia berfungsi sebagai pengendali agar peraturan yang dibuat tersusun secara tertib, sistematis, dan tidak saling bertentangan. Dengan adanya sistem hierarki, menegaskan bahwa keabsahan suatu peraturan ditentukan pada kesesuaiannya dengan aturan yang ada di atasnya. Hierarki peraturan perundang-undangan tidak sekadar menjamin kepastian hukum, tetapi menciptakan konsistensi dalam penyelenggaraan pemerintahan karena setiap pembentukan peraturan dituntut untuk selaras dengan nilai, asas, dan tujuan hukum nasional agar tercipta kesatuan hukum yang adil. Prinsip hierarki memiliki peran penting dalam menjaga keteraturan dalam sistem hukum. Prinsip tersebut menegaskan bahwa setiap peraturan yang berada di strata lebih rendah tidak diperbolehkan bertolak belakang dengan aturan yang berada di atasnya. Jika terjadi tumpang tindih peraturan, maka peraturan yang lebih rendah dapat dianggap tidak berlaku. Hal ini menegaskan bahwa suatu peraturan sangat bergantung dengan norma yang ada di atasnya.

Norma yang berada di tatanan lebih tinggi memiliki peran untuk membentuk norma-norma di tingkat yang lebih rendah, sehingga tercipta struktur hierarki yang berjenjang. Struktur setiap aturan yang lebih rendah berlaku dengan landasan serta sumber dari aturan yang berada di tingkat di atasnya. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia ditegaskan di UU No.12/2011 yang menjadi pedoman utama dalam seluruh proses pembuatan peraturan. UU No.12/2011 menjadi acuan tahap perencanaan awal, perumusan naskah, teknik

penyusunan, pembahasan, hingga penetapan rancangan naskah peraturan perundang-undangan (Fathorrahman, 2021). UU No.12/2011 memastikan setiap tahap pembuatan regulasi berjalan sistematis dan sesuai aturan.

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengemukakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terbagi ke dalam daerah, di mana tiap provinsi kemudian terbagi menjadi wilayah kabupaten serta kota. Masing-masing provinsi, kabupaten, serta kota berhak memimpin pemerintahan sendiri yang pengaturannya pertama kali diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU No.22/1999 yang menyebutkan bahwa wilayah NKRI terbagi menjadi daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang memiliki sifat otonom. Selanjutnya, UU No.32/2004 menjelaskan bahwa Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang dirancang serta disahkan oleh DPRD dan kepala daerah, di lingkup provinsi maupun kabupaten/kota. Pemerintahan daerah diselenggarakan dengan mengacu pada asas otonomi daerah atau desentralisasi, serta didukung oleh tugas pembantuan (Rabu dan Seftia Azrianti, 2023). Penyelenggaraan Pemda di Indonesia menempatkan asas otonomi daerah dan desentralisasi sebagai landasan dalam mengelola jalannya pemerintahan. Hubungan pemerintah pusat dengan Pemda bersifat kordinatif dan saling melengkapi karena dengan adanya hak otonomi daerah, maka Pemda setempat menyesuaikan budaya dan kebiasaan di wilayah tersebut dalam melakukan suatu program maupun pembangunan. Meskipun demikian, pemerintah pusat masih berperan dalam pengawasan dan pendampingan supaya pelaksanaan prinsip otonomi daerah dapat berjalan lancar sesuai dengan kebijakan nasional.

Harmonisasi hukum dalam tahapan penyusunan aturan hukum di Indonesia memiliki tujuan agar tiap aturan yang lahir saling melengkapi, tidak saling bertentangan dan menciptakan kesatuan sistem hukum yang utuh, teratur, dan mudah diterapkan di Masyarakat (Rangga Trianggara Pangaonan, et al., 2025). Harmonisasi hukum memiliki peran dalam menjamin peraturan perundang-undangan agar terhindar dari tumpang tindih atau pertentangan norma. Melalui harmonisasi hukum, setiap peraturan disusun dengan mempertimbangkan ksesuaian, substansi, tujuan, dan kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 55 UU No.12/2011 menyebutkan harmonisasi dari peraturan perundang-undangan diperlukan untuk mencegah terjadinya pertentangan di lingkup kementerian dan lembaga, lingkup pemerintah pusat dengan daerah, maupun antar regulasi yang baru dengan yang sudah ada sebelumnya. Tujuan ini selaras dengan prinsip kepastian hukum (*legal certainty*) yang menjadi fondasi negara hukum.

Dalam Penjelasan Umum UU No.12/2011 juga dijelaskan bahwa hukum seharusnya hadir dalam bentuk yang jelas, mudah dipahami, dan dapat diakses oleh masyarakat. Lebih jauh lagi, harmonisasi regulasi juga penting untuk meningkatkan efektivitas penegakan hukum, sebab tumpang tindih aturan justru berpotensi menimbulkan kebingungan dalam praktik penerapannya. Aturan hukum harus disusun dengan jelas, mudah dipahami, dapat diakses oleh masyarakat agar dapat diterapkan dengan baik dan mencapai sebuah kepastian hukum. Ketika sebuah peraturan disesuaikan dengan tepat yang berlandaskan dari kebutuhan masyarakat, pelaksanaannya menjadi lebih efektif dan tidak menimbulkan kebingungan. Sebaliknya, jika aturan tumpang tindih atau tidak menjawab kebutuhan dari masyarakat, hal itu justru dapat menghambat penegakan hukum. Maka dari itu, harmonisasi hukum sangat diperlukan agar sebuah aturan hukum dapat berjalan secara berkelanjutan serta memastikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Perda merupakan aturan hukum yang disusun dan disahkan oleh kepala daerah bersama DPRD sebagai wujud pelaksanaan prinsip otonomi daerah. Perda disusun sebagai tindak lanjut dari UU atau sebagai penjelasan yang lebih rinci dari aturan hukum yang kedudukannya lebih tinggi. Untuk memastikan Perda dapat diterapkan dengan efektif, kepala daerah berwenang mengeluarkan keputusan atau kebijakan turunan yang menjadi pedoman pelaksanaan di lapangan. (Soebono Wirjosoegito, 2004). Melalui pembentukan Perda yang dilakukan oleh pejabat berwenang yang dilakukan di suatu daerah, hal ini mencerminkan perwujudan nyata dari kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus pemerintahan sesuai dengan kebutuhan wilayahnya. Perda yang dibuat tidak berdiri sendiri, melainkan harus selaras dengan peraturan yang ada di atasnya agar kebijakan yang dihasilkan tetap selaras dengan cita-cita bangsa Indonesia.

Perda dapat berfungsi sebagai jembatan penghubung antara kebijakan dari pemerintah pusat dengan kenyataan yang berada di suatu daerah. Pembentukan Perda oleh Pemda wajib mengacu pada pedoman yang terdapat di UU No.12/2011 yang telah disempurnakan UU No.15/2019. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan Pemda memiliki hak untuk memutuskan Perda maupun aturan lain yang diperlukan dalam penerapan otonomi daerah serta tugas pembantuan. Ketentuan ini menjadi landasan penting bagi setiap daerah untuk menyiapkan perangkat hukum yang mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan di wilayahnya masing-masing.

Fungsi Perda memiliki sifat atributif, artinya kewenangan ini langsung diberikan oleh undang-undang (Maria Farida, 2007). Hal tersebut ditegaskan dalam UU No.23/2014, khususnya Pasal 236, yang merinci peran utama Perda sebagai Berikut:

- a. Menjadi dasar pengaturan untuk otonomi daerah.
- b. Menjadi bentuk penjelasan yang lebih rinci dari aturan hukum yang berada di arasnya dengan tetap menyesuaikan pada karakter dan kebutuhan khas tiap daerah.
- c. Mengatur berbagai urusan yang penting bagi masyarakat selama tidak bertentangan dengan kepentingan umum,

Dengan fungsi tersebut, Perda dapat berperan sebagai instrument hukum yang memungkinkan Pemda mengelola wilayahnya secara mandiri, namun tetap selaras dengan kebijakan nasional.

Kepastian hukum pada dasarnya berarti adanya kejelasan norma, sehingga masyarakat memiliki pedoman yang jelas ketika suatu aturan berlaku bagi mereka (Siti Halilah dan Mhd Fakhurrahman Arif, 2021). kepastian hukum tidak sekadar bergantung pada aturan tertulis, tetapi bagaimana aturan itu dijalankan di lapangan. Hukum dapat memberikan efek yang bermakna ketika mampu memberikan peraturan yang jelas dan dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari. Ketika sebuah aturan tidak jelas, maka tujuan hukum tidak akan tercapai dan malah membuat suatu ketidakadilan di masyarakat. Kepastian hukum sangat bergantung kepada keserasian antara aparat penegak hukum, masyarakat, dengan aturan itu sendiri. Dalam hal ini, artinya sebuah peraturan tidak dapat berdiri sendiri, melainkan butuh dukungan dari berbagai integritas dari penegak hukum dan masyarakat yang mematuhi peraturan. Tanpa adanya ketiga unsur tersebut, hukum akan kehilangan daya ikatnya dan tidak mampu memberikan perlindungan serta menciptakan rasa aman bagi masyarakat.

Kepastian hukum termasuk dalam tujuan utama dari penegakan hukum itu sendiri dan tidak semata-mata bergantung pada adanya norma, tetapi pada bagaimana aturan itu harus jelas dan diterapkan serta ditaati dalam praktiknya oleh Masyarakat (Bagir Manan dan Kuntanan Magnar, 2017). Kepastian hukum pada dasarnya memiliki dua dimensi (Maria S.W. Sumardjono, 2017). Pertama, dari sisi normatif kepastian hukum hanya bisa tercapai jika tersedia peraturan perundang-undangan yang lengkap dan dijalankan. Kedua, dari sisi empiris, peraturan harus benar-benar diselenggarakan secara teratur dan tegas oleh aparat yang berwenang. Kepastian hukum tidak cukup hanya dipahami sebagai aturan tertulis, melainkan sebagai jaminan nyata bahwa hukum benar-benar hadir dan bekerja di dalam kehidupan masyarakat. Hukum berfungsi sebagai alat kontrol agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan setiap individu memiliki rasa aman karena dilindungi oleh hukum. Keberadaan

aturan yang jelas tanpa adanya pelaksanaan yang tegas dari aparat penegak hukum hanya akan menjadikan peraturan tersebut hanya formalitas saja.

Menurut Lawrence M. Friedman, Guru Besar di Stanford University, kepastian hukum hanya bisa terwujud jika didukung oleh tiga elemen penting di antaranya kualitas substansi hukum, kinerja aparat penegak hukum, dan budaya hukum dalam masyarakat. Pandangan ini menekankan bahwa hukum tidak akan berjalan efektif jika hanya kuat di tataran norma, tanpa ada aparat yang berintegritas dan budaya masyarakat lokal yang mendukung. kepastian hukum tidak sekadar bergantung pada aturan tertulis, tetapi bagaimana aturan itu dijalankan di lapangan.

Hukum dapat memberikan efek yang bermakna ketika mampu memberikan peraturan yang jelas dan dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari. Ketika sebuah aturan tidak jelas, maka tujuan hukum tidak akan tercapai dan malah membuat suatu ketidakadilan di masyarakat. Kepastian hukum sangat bergantung kepada keserasian antara aparat penegak hukum, masyarakat, dengan aturan itu sendiri. Dalam hal ini, artinya sebuah peraturan tidak dapat berdiri sendiri, melainkan butuh dukungan dari berbagai integritas dari penegak hukum dan masyarakat yang mematuhi peraturan. Tanpa adanya ketiga unsur tersebut, hukum akan kehilangan daya ikatnya dan tidak mampu memberikan perlindungan serta menciptakan rasa aman bagi masyarakat.

Perubahan Perda Surabaya No.2/2014 menjadi Perda Surabaya No.2/2020 menunjukkan adanya penyesuaian antara kebijakan hukum daerah dengan dinamika sosial yang terjadi dalam masyarakat serta kebutuhan dari penyelenggara ketertiban umum yang semakin kompleks. Perubahan Perda ini tidak hanya bersifat administratif dalam memperkuat efektivitas peraturan terhadap perkembangan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Penambahan Pasal dalam Perda Surabaya No.2/2020 menunjukkan bahwa kondisi darurat memerlukan dasar hukum yang jelas dan sebagai landasan yang digunakan oleh Pemda untuk menangani suatu masalah. Selain penambahan, sejumlah ketentuan dalam Perda Surabaya No.2/2014 mengalami penghapusan. Hal ini dapat dipahami sebagai upaya harmonisasi regulasi agar tidak tumpang tindih dengan peraturan yang ada di atasnya maupun peraturan yang mengatur secara khusus. Perubahan Perda Surabaya No.2/2020 menunjukkan arah kebijakan yang lebih adaptif dan responsive mengikuti perkembangan zaman yang ada di masyarakat. Perubahan Perda yang dilakukan bukan hanya memperbarui peraturan yang ada, tetapi juga memperkuat peran Pemda dalam menciptakan ketertiban, ketenteraman, serta perlindungan masyarakat.

Pedagang Kaki Lima (PKL) merujuk pada para penjual yang menjalankan aktivitas dagang di area yang sebenarnya diperuntukkan bagi pejalan kaki (Wahyu Setyaningrum, et al., 2021). Keberadaan PKL merupakan bagian dari realita kehidupan masyarakat di perkotaan, terutama bagi mereka yang menggantungkan mata pencahariannya melalui sektor ekonomi informal. Di satu sisi, aktivitas PKL menjadi sumber penghasilan bagi banyak orang, tetapi di sisi lain sering memanfaatkan ruang publik secara tidak semestinya. Kondisi tersebut kerap mengganggu ketertiban dan kenyamanan bagi lingkungan sekitar.

Adanya PKL tidak dapat dipandang sebelah mata sebagai sebuah masalah, melainkan sebuah fenomena sosial yang ada di masyarakat yang membutuhkan pendekatan dan penataan secara manusiawi agar kepentingan umum dan kebutuhan ekonomi masyarakat dapat berjalan seimbang. Keberadaan PKL merupakan bagian dari realita kehidupan masyarakat di perkotaan, terutama bagi mereka yang menggantungkan mata pencahariannya melalui sektor ekonomi informal. Di satu sisi, aktivitas PKL menjadi sumber penghasilan bagi banyak orang, tetapi di sisi lain sering memanfaatkan ruang publik secara tidak semestinya. Kondisi tersebut kerap mengganggu ketertiban dan kenyamanan bagi lingkungan sekitar. Adanya PKL tidak dapat dipandang sebelah mata sebagai sebuah masalah, melainkan sebuah fenomena sosial yang ada di masyarakat yang membutuhkan pendekatan dan penataan secara manusiawi agar kepentingan umum dan kebutuhan ekonomi masyarakat dapat berjalan seimbang.

Jenis dagangan PKL dipengaruhi oleh macam barang atau jasa yang mereka tawarkan. (Wahyu Setyaningrum, et al., 2021). Beberapa karakteristiknya dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Makanan dan minuman: Individu yang menjual makanan serta minuman, baik yang sudah siap saji maupun untuk dibawa pulang, biasanya menempati lokasi strategis dengan lalu lintas tinggi;
- b. Barang cetakan: Pedagang majalah, koran, atau buku baru maupun bekas lebih fleksibel dalam penempatan dagangannya dan cenderung bercampur dengan pedagang lain di sekitarnya;
- c. Buah-buahan, sayur, dan rempah: Para pedagang ini menawarkan produk segar yang lokasinya sering berubah sesuai musim panen. Mereka cenderung berbaur dengan jenis dagangan lain dalam distribusi fisiknya;
- d. Pakaian, tekstil, mainan anak, dan kelontong: Pola penyebaran pedagang jenis ini mirip dengan pedagang makanan dan minuman, namun tetap menyesuaikan dengan kelompok

dagangan di sekitarnya sehingga menciptakan interaksi yang bercampur antara berbagai jenis komoditas;

- e. Rokok dan obat-obatan: Pedagang yang menjual produk ini biasanya menetap di lokasi ramai atau pusat kegiatan formal, dan sering menambahkan makanan ringan atau permen sebagai pelengkap dagangan;
- f. Hewan: Pedagang hewan, baik untuk konsumsi maupun sebagai hewan peliharaan, biasanya memiliki lokasi khusus atau tetap sehingga memudahkan pembeli yang memang mencari produk tersebut; dan
- g. Jasa perorangan: Pedagang yang menawarkan jasa seperti reparasi jam, pembuat kunci, tukang gravir atau stempel, dan tukang pigura umumnya berada di pusat pertokoan atau di pinggir jalan raya, dan berbaur dengan pedagang lain tanpa menempati lokasi yang terlalu khusus.

Ketertiban dalam Bahasa Belanda adalah *rechtsorde* yang menggambarkan suatu keadaan di mana kehidupan masyarakat berlangsung secara teratur sesuai dengan arah, kehendak, dan tujuan yang dicapai (Jonaedi Effendi et al., 2016). Ketertiban umum merupakan suatu kondisi yang bersifat dinamis dan mencerminkan keteraturan dalam kehidupan bermasyarakat, di mana seluruh anggota masyarakat mematuhi hukum, norma sosial, serta kesepakatan bersama (Eva Eviany dan Sutiyo, 2023). Kondisi ini memungkinkan setiap individu untuk menjalankan aktivitas sehari-hari dengan aman dan nyaman, dan tetap sejalan dengan ketentuan hukum yang berlaku tanpa terganggu oleh tindakan yang melanggar hukum dari orang lain.

Ketertiban merupakan kondisi di mana segala sesuatu berjalan sesuai aturan dan menciptakan keadaan yang aman serta terorganisir, ketertiban kerap disamakan dengan ketentraman, kesejahteraan, dan keamanan masyarakat, atau sering disebut sebagai ketertiban umum (Wandi Damara, 2020). Kehidupan masyarakat yang berjalan selaras dengan ketentuan yang berlaku dan tertata dapat menciptakan ketertiban. Dalam situasi yang tertata, setiap individu melakukan aktivitasnya dengan rasa aman karena adanya kepatuhan bersama terhadap aturan hukum dan kesepakatan dari masyarakat. Oleh karena itu, ketertiban umum sering dipahami sebagai wujud dari keseimbangan aturan hukum, rasa umum, dan kesejahteraan sosial yang berkaitan. Dengan adanya ketertiban, kehidupan bermasyarakat dapat berlangsung secara seimbang dan kondusif bagi semua pihak.

Satpol PP berperan strategis dalam menjaga ketertiban dan ketenteraman masyarakat, antara lain dengan mengendalikan kerumunan, menjaga keamanan di tempat umum, serta

mencegah tindakan yang berpotensi mengganggu ketertiban umum. Berdasarkan UU No.23 Tahun 2014, Satpol PP memiliki kewenangan untuk menerapkan Perda serta Perkada, menjamin ketertiban umum serta ketentraman warga, serta melaksanakan perlindungan warga. Kewenangan tersebut mencakup kegiatan penertiban terhadap berbagai pelanggaran Perda dan Perkada, seperti pelanggaran izin usaha, pelanggaran tata ruang, serta pelanggaran ketentuan lain yang ditentukan dalam Perda dan Perkada.

Satpol PP juga berwenang melakukan penertiban terhadap PKL yang berjualan di lokasi terlarang, menindak perbuatan yang mengganggu kenyamanan masyarakat, serta menertibkan perilaku yang mencemari lingkungan, seperti membuang sampah sembarangan (Dedi Lam Horas Sitinjak, 2025). Hadirnya Satpol PP tidak hanya sebagai aparat penegak Perda, akan tetapi juga garda terdepan untuk mewujudkan lingkungan yang tertata dan tentram di Kota Surabaya. Adanya pengawasan di ruang publik, penataan PKL, dan penertiban perilaku yang berpotensi mengganggu ketertiban umum, Satpol PP berupaya agar penegakan Perda berjalan dengan efektif. Satpol PP berupaya agar penegakan Perda melalui penertiban dapat berjalan secara efektif dan berimbang. Penegakan Perda tidak hanya berfokus pada tindakan penertiban semata, tetapi juga diarahkan untuk mewujudkan lingkungan kota yang tertata, aman, serta nyaman bagi masyarakat.

Ketenteraman dan ketertiban merupakan kondisi yang mencerminkan terciptanya kehidupan masyarakat yang harmonis, tertata, dan saling menghormati. Ketertiban bukan sekadar ketaatan pasif terhadap aturan, melainkan sebuah interaksi harmonis antara hak individu dan kepentingan publik yang menjadi landasan bagi terciptanya lingkungan sosial yang aman, tertata, dan kondusif bagi seluruh warga dengan cara setiap tindakan masyarakat tidak menimbulkan gangguan bagi orang lain dan tetap sejalan dengan ketentuan hukum yang berlaku (Allisa A Idza, 2023.) Konsep ini menekankan bagaimana norma sosial, aturan hukum, dan nilai etika bekerja bersama menciptakan tatanan yang seimbang dan menjaga ketertiban bukan hanya tugas pemerintah sebagai pihak berwenang, tetapi juga tanggung jawab seluruh lapisan masyarakat agar lingkungan sosial tetap aman, tertib, dan kondusif bagi semua masyarakat.

Penataan ketertiban umum pada dasarnya merupakan sebuah usaha untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat yang tertata, aman, dan tentram bagi semua pihak. Perda Surabaya No.2/2020 berperan sebagai landasan yang mengarahkan perilaku masyarakat agar kehidupan masyarakat berjalan secara tertib dan harmonis. Akan tetapi, kenyataannya penertiban yang dilakukan Satpol PP tidak selalu berjalan mulus. Berbagai kendala masih dijumpai, terutama

dalam penataan PKL yang menjadi bagian tak terpisahkan dari kehidupan di Kota Surabaya. Aktivitas PKL yang memanfaatkan ruang publik sebagai tempat berjualan seringkali menimbulkan persoalan, terutama ketika ruang tersebut seharusnya digunakan sebagai fasilitas umum. Di sisi lain, keberadaan PKL juga tidak bisa dilepaskan dari kebutuhan ekonomi masyarakat dan keterbatasan lapangan pekerjaan yang tersedia.

Lingkungan sosial dapat berkembang sesuai zaman karena setiap individu menjalankan aktivitasnya dengan mematuhi aturan hukum serta norma-norma sosial yang berlaku. Ketiadaan gangguan yang berupa kekacauan atau tindakan yang meresahkan memungkinkan masyarakat dapat beraktivitas secara terstruktur dan berkelanjutan. Dengan demikian, ketenteraman dan ketertiban menjadi landasan dalam mewujudkan kesejahteraan bersama selaras dengan nilai dan aturan yang dijunjung dalam kehidupan sosial masyarakat. Ketertiban tercipta ketika setiap individu mampu menempatkan diri dengan bijak dan menghormati hak orang lain karena ketertiban diciptakan melalui adanya keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan publik.

Ketertiban bukanlah sekadar hasil dari penegakan suatu Perda, melainkan lahir dari kesadaran masyarakat untuk hidup tertib dan saling menghargai. Selain itu, ketertiban juga merupakan landasan bagi terciptanya rasa aman, nyaman, dan harmonis di kehidupan masyarakat. Ketika norma hukum, nilai sosial, dan etika berjalan seimbang, maka interaksi sosial di masyarakat dapat berjalan tertib tanpa adanya konflik atau gangguan. Oleh karena itu, tanggung jawab dalam menciptakan ketertiban umum tidak hanya dilimpahkan kepada aparat penegak hukum saja, melainkan membutuhkan peran aktif seluruh elemen masyarakat. Peran masyarakat dalam menaati aturan dan menjaga lingkungan sekitar menjadi kunci utama terciptanya kondisi sosial yang kondusif.

Kondisi keamanan yang tertib dan demokratis berperan penting dalam menjaga stabilitas ekonomi serta meningkatkan daya tarik investasi. Namun, dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat masih ditemukan sejumlah permasalahan, terutama terkait belum optimalnya penegakan kepastian hukum dan perlindungan terhadap masyarakat. Situasi ini berdampak pada belum terwujudnya masyarakat yang tertib, aman, memiliki kepedulian sosial, dan bermartabat. Adanya PKL tidak terpisahkan dengan kehidupan yang ada di masyarakat karena aktivitas PKL menjadi bagian penting dari ekonomi masyarakat, namun di sisi lain keberadaannya sering menimbulkan permasalahan terkait ketertiban, kenyamanan, dan fungsi ruang publik. Pemanfaatan trotoar, badan jalan, dan ruang terbuka hijau untuk berjualan kerap menggeser fungsi utama ruang tersebut dan berpotensi mengganggu

kepentingan masyarakat secara luas. Pemerintah Kota Surabaya melalui Perda Surabaya No.2/2020 dan Perwali Surabaya No.15/2018 berupaya menata keberadaan PKL secara lebih terstruktur menggunakan cara pembinaan, sosialisasi, dan pemberian peringatan.

Tabel 1. Data Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Surabaya Tahun 2024 dan 2025

Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Surabaya	2024	2025
Januari	93	29
Februari	133	52
Maret	65	33
April	35	26
Mei	82	40
Juni	74	24
Juli	82	33
Agustus	89	50
September	70	27
Oktober	70	7
November	55	10
Desember	31	9
Jumlah	879	340

Data di atas menunjukkan bahwa terdapat perbedaan yang mencolok antara tahun 2024 dan 2025. Sepanjang tahun 2024, terdapat 879 penertiban yang dilakukan oleh Satpol PP. Sedangkan sepanjang tahun 2025 terjadi penurunan menjadi 340. Penurunan ini menunjukkan adanya selisih sebesar 539 atau sekitar 61,3% lebih rendah disbanding tahun sebelumnya. Penertiban yang dilakukan di tahun 2024 memperlihatkan jumlah angka yang lebih besar dibandingkan dengan tahun 2025. Berdasarkan jumlah tersebut, menunjukkan bahwa pada tahun 2024 dilakukan penertiban lebih intensif dan merata hampir seluruh bulan yang menunjukkan kuatnya penegakan ketertiban umum oleh Satpol PP.

Penurunan jumlah penertiban PKL di tahun 2025 dapat ditinjau dari beragam perspektif. Di satu sisi, kondisi ini dapat menunjukkan meningkatnya efektivitas upaya pembinaan dan pengawasan sehingga penertiban tidak lagi dilakukan secara intensif dan pelanggaran yang dilakukan oleh PKL sudah menunjukkan penurunan. Penurunan jumlah penertiban juga menunjukkan bahwa adanya penyesuaian dalam penegakan kebijakan, baik sebagai dampak dari perubahan prioritas pemda, pendekatan yang lebih manusiawi terhadap pelaku PKL, maupun faktor keterbatasan kendaraan operasional dan kapasitas personel. Dengan demikian, berkurangnya jumlah penertiban tidak secara langsung mencerminkan membaiknya tingkat penertiban, melainkan dapat juga mencerminkan menurunnya intensitas pengawasan di

lapangan. Data penertiban PKL di Kota Surabaya menunjukkan kebijakan penertiban mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Penurunan jumlah penertiban di tahun 2025 menjadi landasan untuk menilai lebih lanjut apakah kebijakan yang diterapkan sudah efektif dalam menertibkan PKL, atau justru menunjukkan bahwa perlunya penguatan kembali dalam pengawasan serta ketertiban umum secara merata.

Penertiban PKL di Kota Surabaya khususnya di Kecamatan Pabean Cantian dilaksanakan dengan berpegang pada pedoman Perda Surabaya No.2/2020 dan Perwali Surabaya No.15/2018 yang mengatur tentang penataan, pengawasan, hingga mekanisme pembinaan untuk mewujudkan Kota Surabaya yang lebih bersih, tertib serta mendukung kelancaran aktivitas masyarakat. Berdasarkan Pasal 44 ayat (1) Perda Surabaya No.2/2020 berbunyi: Tiap individu atau lembaga yang tidak menjalankan aturan yang ditetapkan dalam Pasal 2 (1), ayat (2), ayat (4) sampai ayat (8), 3 (1), 4, 5 (1), 6(1) dan ayat (2), Pasal 7 sampai 10 (1), 11 (1), 12(1), 13(1) sampai ayat (3), 14 (1), 15, 17(1) sampai ayat (3), 18, 19 (1), 20(1), 21, 22(1), 23(1), 24(1), 25(1) dan ayat (2), Pasal 26 sampai 31(1) dan ayat (3), 33, 34(1), Pasal 35 sampai 40, 40A(1), dan/atau 40B(1) dikenai sanksi administrative. Sedangkan Pasal 15 ayat (2) berisi sanksi administrative yang disebut dalam ayat (1) berupa peringatan secara langsung, peringatan secara tertulis, pemulihan pohon, dan/atau ditertibkan.

Pelaksanaan penertiban PKL di Kecamatan Pabean Cantian dilakukan oleh tim gabungan yang melibatkan berbagai unsur, di antaranya 2 personel Polsek setempat, 2 personel Koramil setempat, serta dari Satpol PP Kota Surabaya sebanyak 10-12 personel. Dalam pelaksanaannya, tim gabungan ini didukung oleh satu unit Truk Gajah Barang untuk mengangkut barang sitaan dan dua unit kendaraan operasional Satpol PP. Kegiatan penertiban itu dilakukan secara rutin yakni 3 kali dalam 1 bulan. Adapun di Kecamatan Pabean Cantian terdapat 6 personel Satpol PP yang bertugas setiap hari, sedangkan pada tingkat kelurahan masing-masing tersedia 2 personel Satpol PP yang membantu melakukan pemantauan dan penegakan ketertiban. Dengan komposisi personel dan sarana pendukung tersebut, proses penertiban dapat berjalan lebih efektif dan terkoordinasi.

Kelurahan yang sering terkena penertiban PKL oleh tim gabungan adalah Kelurahan Nyamplungan, Kelurahan Bongkaran, dan Kelurahan Tanjung Perak. Pelaksanaan penertiban PKL di Kecamatan Pabean Cantian menunjukkan adanya upaya yang terstruktur dan terkoordinasi dari berbagai pihak penegak Perda. Keterlibatan personel dari beberapa instansi menggambarkan adanya pendekatan yang kolaboratif untuk menjaga ketertiban umum.

Dengan sistem penertiban yang dilakukan secara rutin dan dukungan personel yang memadai, upaya pengawasan dapat berjalan optimal.



Gambar 1. Truk Gajah Barang



Gambar 2. Mobil Operasional Satpol PP

Mekanisme pemberian sanksi administratif kepada para pedagang yang berjualan bukan di tempat yang semestinya adalah dengan cara menyita salah satu barang milik pedagang seperti kartu tanda pengenal, payung, tabung elpiji, dan kursi yang digunakan untuk berjualan. Pada saat ini, Satpol PP tidak lagi menyita gerobak karena pertimbangan efisiensi tempat dan operasional. Sebelum tindakan penertiban dilakukan, tim gabungan penertiban melakukan koordinasi terlebih dahulu kepada masyarakat dengan cara mendatangi satu per satu PKL untuk memberikan pemahaman bahwa aktivitas berdagang di pinggir jalan atau di atas trotoar tidak diperbolehkan sesuai dengan ketentuan Perwali Surabaya No.15/2018. Proses pembinaan yang dilakukan tim gabungan ialah memberikan Surat Peringatan 1 terlebih dahulu, jika di kemudian hari masih ditemukan berjualan di tempat yang sama, maka dikenai Surat Peringatan 2 hingga Surat Peringatan 3. Ketika sudah diberikan surat peringatan hingga 3 kali dan masih terlihat adanya pelanggaran yang dilakukan oleh pedagang tersebut, barulah dilakukan penyitaan barang (KTP, payung, elpiji, dsb) sebagai bentuk penegakan aturan sekaligus memberikan edukasi agar para pelaku PKL mematuhi ketentuan penataan ruang publik.

Sanksi administratif memiliki beberapa proses seperti peringatan lisan hingga adanya surat peringatan hingga 3 kali. Namun, mekanisme ini sering tidak efektif untuk menindak PKL yang mudah berpindah tempat seperti PKL yang berjualan menggunakan mobil, sepeda listrik, atau sengaja berpindah lokasi untuk menghindari petugas. Oleh karena itu, proses tindak pidana ringan dianggap lebih tepat untuk memberi kepastian penindakan dan efek jera. Ketika petugas menyita barang milik PKL, pemilik perlu mengikuti prosedur resmi untuk mengambilnya kembali. PKL diminta hadir ke kantor Satpol PP Kota Surabaya dengan membawa bukti pelanggaran atau tanda terima penyitaan. Petugas kemudian membuat berkas perkara dan menetapkan jadwal sidang tipiring di Pengadilan Negeri. Denda yang ditetapkan oleh hakim nantinya masuk ke dalam kas negara, berbeda dengan denda administratif yang menjadi

pemasukan daerah. Dalam perkara tipiring, hakim dapat menjatuhkan pidana kurungan atau pidana denda. Namun, untuk pelanggaran yang dilakukan PKL, biasanya yang diberikan hanya sanksi denda karena dianggap sebagai pelanggaran ringan. Besaran denda umumnya sekitar seratus ribu rupiah dan setelah sidang selesai, barang yang disita akan dikembalikan kepada pemiliknya.

Untuk pelanggaran yang lebih berat, seperti menjual minuman keras tanpa izin, denda bisa mencapai tiga ratus hingga empat ratus ribu rupiah, dan barang bukti berupa minuman keras tersebut tidak dikembalikan, melainkan dimusnahkan. Setelah hakim menetapkan denda, PKL wajib membayar denda di Kejaksaan Negeri dan menerima tanda terima resmi. Bukti pembayaran tersebut kemudian dibawa kembali ke kantor Satpol PP untuk mengambil KTP, gerobak, atau barang dagangan lainnya yang sebelumnya disita. Melalui prosedur ini, penegakan ketertiban menjadi lebih jelas dan terarah, sekaligus memberikan pemahaman kepada PKL agar lebih tertib dalam menggunakan ruang publik di Kota Surabaya.

Penertiban PKL tentunya mengalami beberapa kendala yang hampir selalu muncul. Permasalahan tersebut muncul dikarenakan masih terjadinya unjuk rasa dan peristiwa yang bertabrakan dengan aturan hukum yang berlaku. Permasalahan yang muncul ketika dilakukan penertiban PKL di antaranya:

- a. Banyak PKL yang masih sering berpindah-pindah tempat berjualan, sehingga pengawasan menjadi sulit dan kurang efektif. Saat Satpol PP datang ke satu lokasi untuk menertibkan, para pedagang biasanya sudah pindah ke tempat lain yang dianggap lebih aman atau minim pengawasan. Kebiasaan berpindah-pindah ini tidak hanya menyulitkan aparat dalam menjaga ketertiban, tetapi juga menimbulkan ketidakpastian dalam pengelolaan ruang publik dan dapat mengganggu kenyamanan masyarakat.
- b. Kesadaran masyarakat terkait larangan berjualan di trotoar, pinggir jalan, maupun fasilitas umum lainnya masih tergolong rendah. Banyak pedagang dan warga belum sepenuhnya menyadari dampak negatif dari aktivitas tersebut terhadap kenyamanan pejalan kaki, kelancaran lalu lintas, dan keteraturan ruang publik. Kurangnya pemahaman ini kerap menyebabkan pelanggaran berulang dan memberi kesan aturan tidak diterapkan secara konsisten. Meski sosialisasi telah dilakukan berkali-kali, sebagian PKL tetap berjualan di lokasi yang sama karena faktor ekonomi dan keterbatasan pilihan tempat.
- c. Mobilitas PKL yang tinggi menjadi tantangan utama dalam penertiban. Banyak pedagang memanfaatkan mobil, sepeda listrik, atau mobil *pickup* untuk berjualan, sehingga mereka dapat dengan mudah berpindah tempat begitu aparat melakukan penertiban. Kondisi ini

- membuat upaya penertiban menjadi kurang efektif, membutuhkan tenaga tambahan, dan menuntut strategi yang lebih fleksibel dibandingkan dengan pengawasan terhadap PKL yang berjualan di lokasi tetap. Tingginya mobilitas juga menimbulkan kesulitan dalam pemetaan lokasi, pengawasan berkelanjutan, serta konsistensi penegakan aturan, sehingga diperlukan pendekatan yang lebih adaptif dan kolaboratif antara aparat dan masyarakat untuk memastikan ketertiban tetap terjaga tanpa mengganggu aktivitas ekonomi pedagang.
- d. Keterbatasan personel Satpol PP menjadi salah satu tantangan utama dalam menjaga ketertiban di ruang publik. Meskipun setiap kecamatan dan kelurahan memiliki petugas, jumlah mereka seringkali tidak sesuai dengan besarnya wilayah yang menjadi objek pengawasan dan banyaknya titik rawan yang menjadi lokasi berjualan PKL. Meskipun setiap kecamatan dan kelurahan memiliki petugas, jumlah mereka seringkali tidak sesuai dengan besarnya wilayah yang menjadi objek pengawasan dan banyaknya titik rawan yang menjadi lokasi berjualan PKL. Akibatnya, pengawasan tidak bisa dilakukan secara terus-menerus, sehingga saat petugas tidak berada di lokasi, para PKL cenderung kembali berjualan.
 - e. Seringkali penertiban PKL memicu protes dari para pedagang yang menolak barang dagangannya disita. Mereka merasa tindakan ini mengganggu mata pencaharian dan keseharian mereka, karena berdagang merupakan sumber utama penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Mereka merasa tindakan ini mengganggu mata pencaharian dan keseharian mereka, karena berdagang merupakan sumber utama penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Reaksi ini menunjukkan adanya ketegangan antara penegakan aturan dan kebutuhan ekonomi masyarakat kecil. Untuk itu, penertiban perlu dilakukan dengan pendekatan yang lebih manusiawi dan komunikatif, misalnya melalui sosialisasi yang jelas, dialog terbuka, atau pemberian alternatif lokasi berjualan yang legal, sehingga ketertiban bisa tercapai tanpa mengorbankan keberlangsungan usaha PKL dan tetap menjaga hubungan harmonis antara aparat dan masyarakat.
 - f. Adanya ketidakkonsistenan dalam penerapan aturan, yang membuat pedagang sering bingung dan memanfaatkan celah tersebut.
 - g. Kurangnya fasilitas alternatif seperti Sentra Wisata Kuliner (SWK) maupun lokasi PKL binaan yang kurang memadai. Jika tempat relokasi tidak cukup luas, tidak strategis, atau tidak sesuai dengan jenis jualan mereka, PKL cenderung memilih kembali ke lokasi awal

yang ramai pembeli. Terkadang para PKL merasa bahwa di lokasi awal sudah berjualan dalam jangka waktu yang lama dan memiliki langganan tetap

Penertiban PKL di Kota Surabaya menunjukkan bahwa menciptakan ketenteraman dan keteraturan di ruang publik membutuhkan strategi yang lebih dari sekadar penegakan aturan. Faktor kunci yang perlu diperhatikan meliputi pemahaman pedagang terhadap peraturan, penyediaan fasilitas yang mendukung aktivitas ekonomi secara tertib, dan pengawasan yang adaptif. Selain itu, keberhasilan penertiban sangat bergantung pada kerja sama lintas sektor dan keterlibatan masyarakat, termasuk tokoh lokal, untuk memastikan kebijakan dapat diterima dan dijalankan dengan baik. Strategi ini memungkinkan terciptanya keselarasan antara kebutuhan ekonomi para pelaku PKL dan kepentingan publik, sehingga ruang publik tetap berfungsi optimal, aman, dan nyaman bagi seluruh warga. Hal ini juga menekankan pentingnya membangun kesadaran kolektif, sehingga ketertiban dan ketenteraman tidak hanya bersifat sementara tetapi menjadi bagian dari budaya dan tata kelola kota yang berkelanjutan.

Proses penataan PKL tidak dapat diselesaikan hanya dengan penegakan hukum semata. Diperlukan pendekatan yang lebih menyeluruh dengan mempertimbangkan aspek sosial dan ekonomi masyarakat. Ketika kebijakan penertiban diiringi dengan solusi yang realistis seperti penyediaan lokasi usaha yang layak dan pembinaan secara berkelanjutan, maka tujuan menciptakan ketertiban sekaligus melindungi mata pencaharian masyarakat dapat tercapai secara seimbang. Untuk mencapai ketenteraman masyarakat di Kota Surabaya dan menciptakan tata letak kota yang lebih baik dan tertata rapi, maka solusi yang dilakukan dalam menertibkan PKL diantaranya: Pertama, memperkuat sosialisasi secara rutin dan merata bagi PKL, baik yang memiliki kartu identitas Surabaya maupun luar Surabaya. Kedua, Pemerintah perlu menyediakan lokasi yang strategis. Ketiga, Penguatan sumber daya manusia dalam penertiban PKL. Keempat, Diperlukan kolaborasi antar instansi dalam pelaksanaan penertiban.

Pendekatan ke masyarakat melalui sosialisasi dan pembinaan menjadi langkah penting dalam membangun kesadaran hukum para pedagang. Ketika sebuah peraturan disampaikan secara jelas dan disertai pemahaman mengenai tujuan serta sanksi ketika melakukan pelanggaran, maka kepatuhan tidak lagi lahir dari rasa takut, melainkan berasal dari kesadaran bersama. Penyediaan lokasi usaha yang strategis dan layak menjadi bentuk nyata kehadiran negara dalam melindungi aktivitas ekonomi rakyat tanpa mengabaikan ketertiban kota.

Keberhasilan penataan PKL juga didukung dari faktor kesiapan para penegak Perda. Penguatan sumber daya manusia, koordinasi lintas instansi, serta pemanfaatan teknologi dalam melakukan pengawasan dapat menciptakan sistem pengelolaan yang lebih efektif dan

berkelanjutan. Pada akhirnya, ketenteraman masyarakat tidak lahir dari penertiban semata, melainkan dari proses yang menyatukan kepentingan pemerintah dan masyarakat secara seimbang. Ketika kebijakan dilaksanakan secara adil, komunikatif, dan berorientasi pada kesejahteraan bersama, maka ketertiban akan tumbuh secara alami sebagai bagian dari kesadaran dalam kehidupan warga.

Proses penertiban dapat dipahami sebagai upaya atau tindakan yang bertujuan untuk memastikan pengelolaan ruang berdasarkan rancangan dan tujuan yang telah disepakati, prosesnya bisa dilakukan secara langsung, misalnya melalui penataan lapangan, maupun secara tidak langsung, seperti melalui sosialisasi dan pengawasan. Namun, setiap langkah penertiban perlu dijalankan dengan mekanisme penegakan hukum yang jelas dan mengikuti peraturan yang berlaku. Terwujudnya ketertiban tidak hanya bergantung dari peraturan perundang-undangan, tetapi juga membutuhkan dukungan sumber daya manusia, koordinasi antar instansi, serta partisipasi aktif dari masyarakat agar ketertiban dapat tercapai di kehidupan masyarakat.

Praktik di lapangan menunjukkan bahwa penertiban PKL bukanlah persoalan yang sederhana. Mobilitas pedagang yang tinggi, keterbatasan tempat usaha, serta kebutuhan ekonomi masyarakat menjadi tantangan tersendiri dalam penerapan Perda Surabaya No.2/2020. Meskipun sanksi administratif hingga tindak pidana ringan diterapkan sebagai bentuk penegakan hukum, pendekatan di masyarakat yang mengedepankan dialog bersama dan pembinaan tetap menjadi aspek penting agar kebijakan agar kebijakan dapat diterima di masyarakat dan dapat digunakan sebagai sarana untuk menyaring aspirasi masyarakat demi terciptanya penerapan Perda yang konsisten, manusiawi, dan berkeadilan dapat mewujudkan Kota Surabaya yang tertib, aman, dan tentram. Penataan PKL tidak hanya berkaitan dengan penegakan aturan semata, tetapi juga upaya mewujudkan keseimbangan antara terlaksananya kepentingan publik dan kebutuhan ekonomi masyarakat kecil.

Kesimpulan

Implementasi Perda Surabaya No.2/2020 di Kecamatan Pabean Cantian menunjukkan bahwa penataan dan penertiban PKL belum sepenuhnya berjalan optimal. Meskipun regulasi telah mengatur dengan jelas mekanisme pembinaan, peringatan, hingga penjatuhan sanksi, praktik di lapangan masih menghadapi beberapa hambatan. Kendala utama berasal dari rendahnya kepatuhan PKL terhadap aturan, kekhawatiran kehilangan pelanggan di lokasi relokasi, serta mobilitas pedagang yang tinggi sehingga mudah berpindah dan sulit diawasi. Terdapat pula PKL yang sudah mengikuti sosialisasi namun tetap berjualan di lokasi terlarang,

seperti yang ditunjukkan oleh beberapa pedagang di Pabean Cantian. Dari sisi internal pemerintah, keterbatasan jumlah personel Satpol PP, luasnya wilayah pengawasan, serta dinamika sosial masyarakat turut memperberat pelaksanaan penertiban. Untuk memastikan efek jera, aparat lebih sering menerapkan mekanisme tindak pidana ringan (tipiring) karena dinilai lebih efektif dibanding sanksi administratif, terutama bagi pelanggaran berulang. Penertiban dilakukan melalui tim gabungan, namun keberhasilan kebijakan tetap sangat dipengaruhi oleh konsistensi penegakan, ketersediaan lokasi relokasi yang layak, dan dukungan masyarakat setempat. Secara keseluruhan, penataan PKL tidak hanya menjadi persoalan penegakan aturan, tetapi juga menyangkut aspek ekonomi, sosial, serta perilaku masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi Perda memerlukan berkelanjutan tentang fungsi ruang publik, serta melibatkan tokoh masyarakat agar pesan lebih mudah diterima PKL.

Terdapat beberapa hal yang harus dilakukan. Pertama, fasilitas Sentra Wisata Kuliner perlu diperbaiki dan dihidupkan kembali melalui promosi, penataan arus pengunjung, serta penyediaan sarana pendukung agar PKL tidak merasa kehilangan pelanggan ketika direlokasi. Kedua, kerjasama antara Satpol PP, Polsek, Koramil, dan Pemerintah Kecamatan perlu diperkuat agar penertiban berjalan konsisten dan terjadwal, serta mampu menjangkau PKL yang mobilitasnya tinggi. Ketiga, mekanisme tindak pidana ringan tetap perlu diterapkan bagi pelanggaran yang berulang, namun disertai pendataan hukum yang akurat, penjadwalan sidang yang jelas, dan transparansi proses penebusan barang bukti. Keempat, pemerintah perlu mempertimbangkan penambahan personel Satpol PP di tingkat kecamatan maupun kelurahan, serta memanfaatkan teknologi (misalnya CCTV atau pelaporan digital) untuk membantu pemantauan. Kelima, program pelatihan, bantuan modal, hingga pendampingan usaha dapat membantu PKL beradaptasi ketika dipindah ke lokasi relokasi, sekaligus mengurangi resistensi terhadap kebijakan penataan. Keenam, edukasi publik penting untuk memastikan warga memahami bahwa ruang publik harus dijaga tetap aman dan tertib. Dukungan masyarakat akan memperkuat posisi pemerintah dalam menegakkan aturan.

Informasi Pendanaan

Tidak Ada.

Ucapan Terima Kasih

Tidak ada.

Referensi

- Amin, F., et al, 2023, *Ilmu Perundang-undangan*, PT. Sada Kurnia Pustaka.
- Asshiddiqie, J, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Chandra, Febrian, 2023, “Antropologi Hukum Dalam Masyarakat”, *Adagium: Jurnal Ilmiah Hukum* Vol. 1, No. 1, hlm. 1-11. <https://doi.org/10.70308/adagium.v1i1.1>.
- Damara, W, 2020, “Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat: Studi Penertiban Pedagang Kaki Lima oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara”, *Jurnal Tatapamong*, Vol. 2, No. 2, hlm. 1-16. <https://doi.org/10.33701/jurnaltatapamong.v2i2.1244>
- Efendi, J., et al, 2016, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Eviany, E., & Sutiyo, 2023, *Perlindungan (Penyelenggaraan Masyarakat Ketenteraman, Ketertiban umum dan Manajemen Kebencanaan)*, PT Nas Media Indonesia.
- Fathorrahman, 2021, “Politik Hukum Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia”, *Jurnal Hukum HUKMY*, Vol. 1, No. 1, hlm. 73–90. <https://doi.org/10.35316/hukmy.2021.v1i1.73-90>
- Farida, M, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Fitriana, R., Auliya, A. U., & Widiyarta, A, 2020, “Analisis Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima dalam Perspektif Kebijakan Deliberatif (*Policy analysis of street vendor arrangement from deliberative policy*)”, *Jurnal Governansi*, Vol. 6, No. 2, hlm. 93–103. <https://doi.org/10.30997/jgs.v6i2.2863>
- Halilah, S., & Arif, M. F, 2021, “Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli”, *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 4, No. 2, hlm. 56-65.
- Idza, A. A, 2023, “Gelandangan dan Pengemis dalam Konteks Ketenteraman dan Ketertiban Umum: Analisis Dampak dan Solusi”, *Jurnal Tatapamong*, Vol. 5, No. 2, hlm. 145–161. <https://doi.org/10.33701/jurnaltatapamong.v5i2.3859>
- Jenar, S. et al, 2024, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Sada Kurnia Pustaka.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, 2025, Arti kata harmonisasi. <https://kbbi.web.id/harmonisasi>. Diakses pada 3 Oktober 2025 Pukul 6.00 WIB.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, 2025, Arti kata hierarki. <https://kbbi.co.id/arti-kata/hierarki>. Diakses pada 3 Oktober 2025 Pukul 5.21 WIB.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, 2025, Arti kata kepastian. <https://kbbi.web.id/pasti>. Diakses pada 3 Oktober 2025 Pukul 5.27 WIB.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, 2025, Arti kata tertib. <https://kbbi.web.id/tertib>. Diakses pada 8 Oktober 2025 Pukul 10.35 WIB.
- Manan, B., & Magnar, K, 2017, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: PT. Alumni.
- Marzuki, P. M, 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press.
- Paongan, R. T., Maramis, R. A., & Pinasang, D. R, 2025, “Analisis Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Mengatasi Konflik Regulasi di Indonesia”, *INNOVATIVE: Journal of Social Science Research*, Vol. 5, No. 4. <https://doi.org/10.31004/innovative.v5i4.20799>

- Prianto, W, 2024, “Analisis Hierarki Perundang-undangan berdasarkan Teori Norma Hukum oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 2, No. 1, hlm. 8–19.
- Rabu, & Azrianti, S, 2023, “Kedudukan Peraturan Daerah sebagai Lex Specialis Otonomi Daerah dalam Kearifan Lokal”, *PETITA*, Vol. 5, No. 2, hlm. 158–171.
- Rahmadanita, A, 2023, “Tren Penelitian Ketertiban Umum (Public Order): Sebuah Pendekatan Bibliometrik”. *Jurnal Tatapamong*, Vol. 5, No. 1, hlm. 81–100. <https://doi.org/10.33701/jurnaltatapamong.v5i1.3656>
- Rikardo, Ofis, Silvi Aulia Purwadini, dan Sekar Fuad Maharany, 2024, “Peranan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.” *Jurnal Hukum SASANA* Vol. 10, No. 1, hlm. 162–179. <https://doi.org/10.31599/sasana.v10i1.2110>
- Setyaningrum, W., Pandelaki, E. E., & Suprpti, A, 2021, “Karakteristik Pedagang Kaki Lima (PKL) di Pusat Kota Pekalongan”, *SINEKTIKA Jurnal Arsitektur*, Vol. 18, No. 2, hlm. 160-162. DOI: 10.23917/sinektika.v18i2.15327
- Sitinjak, D. L. H, 2025, “Implementasi Penegakan Ketertiban Umum, Ketenteraman dan Perlindungan Masyarakat Kota Manado”, *Global Research and Innovation Journal (GREAT)*, Vol. 1, No. 2, hlm. 1136–1146.
- Sumardjono, M. S. W, 2017, “*Hukum yang Jelas dan Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya bagi Bisnis Perbankan dan Property*”, Makalah, Jakarta.
- Ulfa, & Armin, R. A, 2024, *Buku Ajar Hukum Pemerintahan Daerah*, Eureka Media Aksara.
- Wirjosoegito, S, 2004, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia.