

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Penelitian

1. Gambaran Umum Menara Kudus

Menara Masjid Al-Aqsha Kudus (warga kudus menyebut Menara Kudus) berada di halaman masjid Al-Aqsha Kudus di Desa Kauman, Kecamatan Kota Kudus, Jawa Tengah. Masjid Al-Aqsha Kudus dibangun tahun 1549 M. Dalam perkembangan arsitektur masjid di Jawa, bangunan menara Kudus merupakan minaret pertama yang melengkapi sebuah masjid. Menara Kudus pada mulanya adalah bangunan semacam *tetenger* yang dibuat oleh komunitas *Budo* di wilayah yang selanjutnya bernama Kudus dan Sunan Kudus memanfaatkan bangunan itu untuk dakwah. Ada dua kemungkinan asal kata *Pertama*, perubahan nama dari *al-manar* sesuai dengan apa yang tertulis pada inskripsi di dalam Masjid Menara Kudus, *Kedua*, sebutan adanya menara (mirip candi) di sebelah tenggara masjid ini sekarang.

2. Letak Geografis Menara Kudus

Berdasarkan letak geografis Menara Kudus menjadi tempat wilayah yang berada di Desa Kauman Menara Kudus Kecamatan Kota, Kabupaten Kudus. Adapun batas wilayah desa Kauman Menara Kudus sebagai berikut:

- a. Sebelah utara : Desa Kajeksan
- b. Sebelah timur : Desa Langgar Dalem
- c. Sebelah selatan : Desa Janggalan
- d. Sebelah barat : Desa Damaran

Akses menuju lokasi tersebut sangat strategis, dilihat letak kantor Menara Kudus masih satu lingkungan area Masjid Menara Kudus. Secara umum jarak dari Alun-Alun kudus sampai di lingkungan area masjid Menara Kudus sekitar 1,5 km, akses tersebut mulai dari Alun-Alun kudus menuju ke arah barat, berjalan melewati Jl. Sunan Kudus.

3. Visi dan Misi Menara Kudus

Adapun visi dan misi Menara Kudus adalah menjaga, merawat dan melestarikan benda dan bangunan peninggalan Sunan Kudus maupun ajaran Sunan Kudus.

4. Struktur Organisasi Menara Kudus

Struktur organisasi Menara Kudus pada khususnya dan organisasi-organisasi lain pada umumnya adalah bagian fungsi kerja wewenang serta tanggungjawab agar tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai dengan baik.¹

B. Deskripsi Data Penelitian

1. Implementasi Hukum Perda Kabupaten Kudus Pedagang Kaki Lima Berdasarkan Perda Nomor 11 Tahun 2017 Di Menara Kudus

Penegakan hukum merupakan upaya untuk menciptakan kedamaian dan ketentraman masyarakat. Prinsip kpenegakan hukum dilandasi oleh negara yang berdaulat, maka hanya negara itu sendiri yang bergerak menghukum seseorang atau masyarakat yang mencoba mengganggu ketertiban dalam masyarakat. Negaralah yang menciptakan hukum sehingga segala sesuatu harus tunduk kepada negara. Negara disini dianggap sebagai suatu keutuhan yang menciptakan peraturan-peraturan hukum, dalam kaitan dengan hukuman.

Berbicara mengenai daerah pariwisata di Menara Kudus sepertinya tidak dapat dipisahkan dengan pedagang kaki lima. Bahkan pedagaang kaki lima sudah menjadi bagian wajah pariwisata Menara Kudus. Keberadaan pedagang kaki lima merupakan salah satu factor yang paling berperan dalam menunjang perekonomian masyarakat. Terutama masyarakat kalangan bawah. Oleh karena itu dengan meningkatnya jumlah wisatawan yang datang ke Menara Kudus menjadi alasan bertambahnya jumlah pedagang kaki lima di daerah tujuan pariwisata Menara Kudus.

Adanya pedagang kaki lima di Menara Kudus ini menimbulkan pro kontra di dalam masyarakat. Di satu sisi, keberadaan kaki lima membantu masyarakat ekonomi kebawah untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari karena barang-barang yang dijual cenderung murah, dan juga

¹ Alex Romi, *Pemetaan Obyek Wisata Menara Kudus Berbasis system informasi geografis*, Skripsi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, 2006. 60.

bentuk atau jenis pedagang kaki lima yang unik dan menjadi daya Tarik sendiri bagi wisatawan. Namun di sisi lain, keberadaan pedagang kaki lima ini cenderung tidak tertata dan terkesan semrawut sehingga menimbulkan permasalahan baru, seperti beralihnya fungsi fasilitas umum yang bertentangan dengan fungsi sebagaimana mestinya karena digunakan oleh pedagang kaki lima sebagai sarana berjualan, pedagang kaki lima yang tidak menjaga kebersihan sehingga menciptakan lingkungan yang kotor dan kumuh serta terganggunya arus lalu lintas akibat penggunaan lahan yang tidak semestinya dan masih banyak lagi masalah-masalah yang ditimbulkan oleh pedagang kaki lima.

Oleh karena itu, perlu adanya penataan dan penegakan hukum bagi pedagang kaki lima yang melakukan pelanggaran oleh Pemerintah Kota guna menjaga dan memelihara ketertiban dan kepentingan umum. Untuk mencapai tujuan dimana menciptakan ketertiban dalam masyarakat terpenuhi, maka dalam menjalankan fungsi pengaturan dan pelayanan harus didasarkan kepada wewenang yang diberikan oleh peraturan Perundang-undangan. Penegakan hukum terhadap pedagang kaki lima harus dijalankan oleh instansi yang berwenang dalam rangka menjaga ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat, instansi yang diberikan kewenangan dalam hal ini adalah:

- a. Pemerintah Kota melalui Dinas Perindustrian dan Perdagangan yang selanjutnya disebut Disperindag sebagai instansi yang berwenang melakukan pendataan, pembinaan, pengawasan dan pendampingan pedagang kaki lima.
- b. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) adalah instansi yang berwenang untuk melakukan pengawasan dan penegakan terhadap pedagang kaki lima.

Salah satu fungsi dan wewenang Satpol PP adalah untuk menata dan menertibkan pedagang kaki lima sesuai ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah, seperti menempatkan pedagang kaki lima ditempat yang diperbolehkan. Menurut Narasumber, jumlah pelanggaran yang dilakukan pedagang kaki lima di Menara Kudus saat

ini terbilang masih kecil, terutama di kawasan Titik Nol. Ada 3 (tiga) jenis pelanggaran, yaitu:

1. Pedagang kaki lima yang berjualan di daerah larangan
2. Dagangan melebihi batas ketinggian
3. Pedagang kaki lima tidak menjaga kebersihan

Pasal 1 ayat (5) Kota Kudus Nomor 11 Tahun 2017 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas social, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.

Berdasarkan hasil wawancara dengan PKL yang berjualan di Menara Kudus tersebut melakukan pendaftaran terlebih dahulu.² Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2017 dalam BAB IV mengenai pendaftaran PKL, menyebutkan:³

1. Pasal 10 ayat (1) Bupati melalui Perangkat Daerah yang membidangi urusan PKL melakukan pendaftaran PKL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b.
2. Pasal 10 ayat (2) Pendaftaran PKL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Perangkat Daerah yang membidangi urusan PKL bersama aparat Desa/Kelurahan.
3. Pasal 10 ayat (3) pendaftaran PKL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk mengendalikan PKL dan menjamin kepastian hukum usaha PKL.

Terkait tata cara pendaftaran PKL dengan adanya Peraturan Bupati Nomor 8 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Kudus Nomor 11 Tahun 2017 tentang penataan Pedagang Kaki Lima. Mengenai hal ini diatur di dalam Pasal 6 yang penjelasannya sebagai berikut:⁴

² Wawancara dengan PKL, pada tanggal 13 September 2021

³ Pasal 10 Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL

⁴ Peraturan Bupati Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2017

- 1) Pasal 8 ayat (1) Dinas Perdagangan menyusun hasil pendataan dan pemutahiran data PKL dalam daftar PKL.
- 2) Pasal 8 ayat (2) PKL yang telah terdata, dibagi menjadi dua, berdasarkan status PKL, yakni:
 - a. PKL terdaftar, dan
 - b. PKL belum dan/atau tidak terdaftar;
- 3) Pasal 8 ayat (3) PKL terdaftar adalah PKL yang secara sah memperoleh izin berjualan dan pemerintah daerah, melalui kepemilikan TDU dan KTA PKL.
- 4) Pasal 8 ayat (4) PKL belum dan/atau tidak terdaftar biasa dikenal dengan sebutan PKL Liar maupun PKL musiman adalah PKL yang belum dan/atau tidak mendapatkan izin berjualan di lokasi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Menurut salah satu PKL yaitu Bapak Jumanto yang berjualan di area Menara Kudus, cara daftar untuk bisa berjualan di Menara Kudus adalah dengan mengajukan permohonan TDU, penerbitan TDU, perpanjangan TDU dan pencabutan dan tidak berlakunya TDU. Dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi yaitu permohonan TDU, penerbitan TDU, perpanjangan TDU dan pencabutan dan tidak berlakunya TDU.⁵

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL Di Menara Kudus

Setiap dilakukannya penegakan hukum terhadap suatu peraturan, termasuk di dalamnya penegakan hukum Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan PKL, tidak menutup kemungkinan adanya faktor-faktor tertentu yang mempengaruhi penegakan hukum, baik faktor pendukung maupun faktor penghambat. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian, terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi Implementasi Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan dan

⁵ Wawancara dengan PKL Bapak Jayadi selaku pedagang siomay di area Menara Kudus, 28 Februari 2022.

Pemberdayaan PKL Di Menara Kudus, baik faktor pendukung maupun faktor penghambat.

1. Faktor Pendukung

a. Peraturan yang lengkap dan jelas

Peraturan yang digunakan dalam mengatur penataan pedagang kaki lima berdasarkan Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 tentang penataan dan pemberdayaan PKL di Menara Kudus cukup lengkap dan jelas. Peraturan tersebut sudah mencakup segala aspek yang berkaitan dengan penataan pedagang kaki lima.

b. Peran Masyarakat

Faktor peran masyarakat merupakan faktor yang menjadi alasan adanya aduan atau laporan, sehingga instansi terkait yang menerima aduan tersebut dapat langsung menindaklanjuti sesuai prosedur dan wewenang yang bersangkutan. Disperindag dan Satpol PP sebagai instansi yang berwenang melakukan penertiban dan penegakan ketika menerima laporan atau aduan dari masyarakat akan segera melakukan peninjauan, sehingga peran masyarakat yang aktif sangat berpengaruh terhadap implementasi Perda.

c. Aparat Penegak Hukum

Sebagai instansi yang berwenang melakukan penertiban dan penegakan, dalam hal ini yaitu Satpol PP, pelaksanaan Perda sangat bergantung pada instansi tersebut. Aparat Penegak Hukum yang senantiasa terus melakukan penertiban secara rutin sehingga terciptanya pedagang kaki lima yang tertib.

d. Peran Pedagang Kaki Lima

Kesadaran pedagang kaki lima merupakan kunci tercapainya tujuan-tujuan dari Perda itu. Selain kesadaran akan mematuhi peraturan tersebut. Pedagang Kaki Lima yang berada di Menara Kudus pada umumnya juga dapat diajak bekerja sama, khususnya bagi pedagang kaki lima yang memiliki izin.

Faktor yang mendukung dalam penegakan hukum Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 tentang penataan dan pemberdayaan PKL, yaitu faktor hukum yang berupa Undang-Undang menjadi salah satu yang mempengaruhi penegakan hukum, seperti adanya Keputusan Wali Kota, Surat Keputusan Camat sebagai dasar hukum pengaturan penegakan PKL di Menara Kudus. Selanjutnya yaitu adanya dukungan dari DPRD serta adanya system dan pola penangan yang jelas dalam penataan PKL.

2. Faktor Penghambat

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Zaenuri selaku Satpol PP dengan jabatan Ketua, yang menyatakan bahwa factor penghambat dilakukannya penegakan hukum Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 tentang penataan dan pemberdayaan PKL sebagai berikut:⁶

a. Kurangnya Sumber Daya Manusia

Kurangnya Sumber Daya Manusia ini dikeluhkan oleh Disperindag. Sehingga Disperindag tidak dapat melakukan monitoring dengan rutin. Monitoring hanya dapat dilakukan sekali sampai dua kali dalam sebulan. Sehingga kegiatan ini belum maksimal.

b. Sanksi yang tidak memberikan efek jera

Berdasarkan keterangan dari Bapak Zaenal, ketika pedagang kaki lima yang melakukan pelanggaran yang mengakibatkan dilakukannya penertiban berupa denda administrasi, pencabutan izin, sanksi paksaan pemerintah.

c. Kurangnya lahan untuk pedagang kaki lima

Pemerintah kota dalam hal ini telah mengupayakan untuk dapat menyediakan tempat atau lahan bagi para pedagang kaki lima untuk kegiatan berdagang, namun dikarenakan banyaknya pedagang kaki lima sehingga

⁶ Wawancara dengan Bapak Zaenuri selaku Kepala Satpol PP Kudus, 29 Februari 2022.

kebutuhan lahanpun terus bertambah, sedangkan ketersediaan lahan terus berkurang. Ditambah apabila pemerintah telah memberikan lahan khusus untuk berdagang, pedagang kaki lima itu belum tentu mau untuk dipindah dengan alasan mereka sudah dikenal di lokasi dimana mereka berjualan.

Penataan pedagang kaki lima secara umum di Menara Kudus mengalami beberapa aspek, yaitu sumber daya manusianya, sarana dan prasarana, kemudian dari aspek masyarakat dan aspek budaya. Tidak ada hambatan yang disertai dari aspek peraturan serta sarana dan prasarana, karena aturan dan sarana serta prasarana yang ada sudah lengkap dan memadai.

a. Aspek Sumber Daya Manusia

- 1) Belum semua aparat pemerintah kota memahami aturan tentang penataan pedagang kaki lima yaitu Perda Nomor 11 Tahun 2017.
- 2) Personil Satpol PP yang kurang.

b. Aspek Masyarakat

Pedagang kaki lima masih belum sepenuhnya menyadari bahwa tempat atau lokasi yang mereka tempati untuk berjualan adalah fasilitas umum.

c. Aspek Budaya

Aspek budaya berkaitan dengan perilaku pedagang kaki lima, di antaranya:

- 1) Perilaku pedagang kaki lima yang sering mengabaikan
- 2) Pedagang kaki lima yang memenuhi jalan
- 3) Tidak bongkar pasang

C. Analisis Data Penelitian

1. Analisis Implementasi Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL Di Menara Kudus

Penegakan hukum merupakan untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau

konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya.⁷

Pada prinsipnya penegakan hukum mewujudkan nilai-nilai yang memuat keadilan dan kebenaran. Penegakan hukum merupakan tanggung jawab setiap individu kecuali yang berkaitan dengan hukum politik, maka itu menjadi tanggungjawab pemerintah. Maka dengan itu penegakan hukum harus dilandasi 4 hal pokok, yaitu:⁸

- a. Landasan ajaran atau faham agama
- b. Landasan ajaran kultur (adat istiadat)
- c. Landasan kebiasaan
- d. Landasan aturan hukum positif yang jelas.

Penegakan hukum tentu akan berlandaskan pada acuan system hukum. Dalam hal ini penegakan hukum sebagai komponen struktur yang mewujudkan tatanan system hukum. Tidak akan bisa diterapkan penegakan hukum tersebut jika hanya Peraturan Perundang – Undangan tanpa didukung oleh aparat hukum yang bersih dan berintegritas tinggi dan profesional, maka dengan itu penegakan hukum akan berfungsi dan ditetapkan sebagaimana mestinya dengan baik jika aturan Perundang-Undangan yang ada diimbangi oleh aparat penegak hukum yang professional yang berlandaskan pada kode etik.

Ada beberapa factor yang dapat mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:

1. Faktor hukum

Pada praktiknya dalam menyelenggarakan hukum ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini dapat disebabkan oleh konsep keadilan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan prosedur yang telah ditentukan secara normative. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum

⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum Cetakan Kelima*, 42.

⁸ Mulyana W, Kusumah, *Tegaknya Supermasi Hukum*, PT. Rosdakarya, Bandung: 2001. 13.

bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyerasian antara nilai kaedah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

2. Faktor penegak hukum

Kepribadian petugas penegak hukum memiliki peran yang penting dalam fungsi hukum. Apabila peraturannya sudah baik tetapi kualitas petugasnya yang tidak baik maka akan tetap menjadi masalah. Sehingga kunci keberhasilan dalam hal penegakan hukum salah satunya ada pada diri pribadi penegak hukum.

3. Faktor sarana atau fasilitas pendukung

Factor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak ialah pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh polisi sekarang ini cenderung berupa praktis konvensional, sehingga banyak polisi memiliki hambatan dalam melaksanakan tugas dan tujuannya.

4. Faktor Masyarakat

Setiap masyarakat harus memiliki kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang ataupun rendah. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat merupakan salah satu indicator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5. Faktor kebudayaan

Kebudayaan mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat dan menentukan sikapnya ketika berhubungan dengan orang lain. Sehingga kebudayaan adalah satu garis pokok tentang perilaku yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

Dapat disimpulkan bahwa Implementasi Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL Di Menara Kudus sudah berjalan cukup baik. Oleh karena itu, dalam penegakan hukum mempunyai faktor-faktor diantaranya faktor hukum,

faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas pendukung, factor masyarakat dan faktor kebudayaan.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL Di Menara Kudus

Faktor yang mendukung dalam penegakan hukum Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 tentang penataan dan pemberdayaan PKL, yaitu faktor hukum yang berupa undang-undang menjadi salah satu yang mempengaruhi penegakan hukum. Selanjutnya yaitu adanya dukungan dari DPRD serta adanya system dan pola penanganan yang jelas dalam penataa PKL.

Faktor pendukung dan penghambat menurut pakar lainnya yaitu sebagai berikut:⁹

- a. Koordinasi dan kerjasama terjalin baik dalam melaksanakan program dan kegiatan untuk PKL
- b. Komunikasi vertical yang baik antara pemerintah dengan PKL melalui kegiatan pembinaan.
- c. Pemerintah tegas terhadap aturan yang dibuat perlakuan antara setiap aparat pemerintahan terkait penataan PKL sudah tegas dan sesuai aturan.

Sedangkan faktor penghambat nya yaitu sebagai berikut:

- a. SDM yang dimiliki pemerintah untuk pelaksanaan program dan kegiatan PKL masih kurang.
- b. Batasan yang diberikan oleh pemerintah belum merata di Menara Kudus.
- c. Mengetahui adanya peraturan lokasi dan jadwal usaha, namun masih pada melanggar.
- d. Pemerintah belum mampu menyediakan lokasi yang sesuai dengan keinginan PKL.

Bisa ditarik kesimpulan menurut pakar diatas, sedangkan menurut penulis yang menjadi faktor penghambat dalam penegakan hukum Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL yaitu:

⁹ Sunggono, Bambang, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta: PT Karya Unipress, 1994. 71.

1. Kurangnya sosialisasi dan komunikasi terhadap PKL, hal ini juga menjadi penghambat dalam proses pelaksanaan penataan PKL. Harusknya komunikasi dan sosialisasi itu merupakan hal yang perlu dilakukan agar dapat meningkatkan pemahaman serta pengetahuan para PKL terhadap peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Sosialisasi ini merupakan hal yang penting dalam mewujudkan pelaksanaan penataan PKL. Sehingga nantinya diharapkan akan muncul kesadaran untuk menjaga kebersihan dan kerapian kota.
2. Kurangnya pengetahuan para PKL mengenai aturan yang dibuat oleh pemerintah. Sehingga tidak terlaksananya ketertiban di Menara Kudus.
3. Kurang tegasnya pihak-pihak pemerintah yang berkaitan dengan penertiban PKL dalam mengambil sikap untuk para PKL juga dalam memberikan sanksi yang tegas terhadap para PKL yang melanggar Perda Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL.

Sedangkan faktor pendukung Implementasi Perda Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL Di Menara Kudus yaitu

1. Komunikasi yang baik antara pemerintah dengan PKL melalui kegiatan pembinaan.
2. Pemerintah tegas terhadap aturan yang dibuat perlakuan setiap aparat pemerintahan terkait penataan PKL.
3. Pelaksanaan koordinasi, *monitoring*, dan pembuatan laporan setiap bulan terhadap pelaksanaan program yang telah dilaksanakan