

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan yang ingin dicapai oleh setiap negara terutama negara yang menganut *welfare state* adalah memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi warga negaranya. Demikian juga negara Indonesia, sebagai salah satu negara yang menganut paham *welfare state* berusaha memajukan serta mensejahterakan warga negaranya. Ketentuan pokok yang mengatur tentang hal ini dapat kita lihat dalam alenia kedua dan alenia keempat pembukaan UUD 1945, mengenai cita-cita dan tujuan negara Indonesia. Cita-cita dan tujuan negara Indonesia ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal batang tubuh UUD 1945 beserta peraturan perundang-undangan lainnya sebagai peraturan pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan pokok yang terdapat dalam UUD 1945.

Selaras dengan tujuan umum negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan undang-undang dasar 1945 pada alinea keempat yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sistem ketatanegaraan Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) berbunyi¹: “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara kesatuan tersebut

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

dalam pelaksanaannya selain terdapat Pemerintah pusat juga ada Pemerintah Daerah, yang berarti bahwa setiap daerah di dalam suatu Negara ada Pemerintah yang mengatur masalah pemerintahan legislatif dan eksekutif.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi sebuah dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah.² Pembentukan pemerintahan daerah bertujuan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat, salah satunya bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan yang adil dan merata. Untuk mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan aspirasi masyarakat, pemerintah daerah diberi tanggung jawab yang besar dalam hal pengaturan di bidang Peraturan Perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya karena pemerintah daerah dianggap paling mengetahui keadaan daerahnya.

Pemerintah berusaha melaksanakan pembangunan ekonomi daerah yang lebih baik salah satunya dengan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Secara logis dengan sendirinya pengembangan berbagai kegiatan ekonomi akan mempertimbangkan ruang (lahan) yang secara ekonomis strategis. Manusia sebagai makhluk sosial sekaligus makhluk ekonomi tidak dapat dipungkiri lagi akan sangat membutuhkan ruang dalam rangka melakukan kegiatan ekonomi untuk kelangsungan hidupnya. Sementara itu ruang sifatnya terbatas dan jumlahnya relatif tetap, di sisi lain perkembangan penduduk dan aktivitas manusia sebagai makhluk ekonomi yang memerlukan ketersediaan ruang senantiasa berkembang setiap hari.³

² Utang Rosidin 2015

³ Djoko Sujarto, *Sektor Swasta Mitra Dalam Pembangunan Kota*, Bandung, 1990, hlm 126.

Melakukan kegiatan usaha adalah salah satu upaya untuk melakukan pembangunan dalam suatu tatanan masyarakat. Menurut Otto Soemarwoto pembangunan akan selalu membawa perubahan, perubahan yang diharapkan adalah perubahan yang baik menurut ukuran manusia.⁴ Pembangunan pada hakekatnya merupakan perubahan yaitu perubahan dari suatu dan kondisi yang satu menuju situasi dan kondisi lain yang lebih baik; perubahan dari pola pikir, perilaku dan sikap mental tradisional dan irrasional menuju kepada yang lebih modern dan rasional. Pembangunan tidak hanya suatu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di bidang ekonomi belaka (pangan, sandang dan papan), namun juga upaya untuk meningkatkan kesejahteraan dalam semua aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat.⁵

Salah satu kegiatan usaha yaitu berada di pasar. Pasar begitu akrab dengan kehidupan masyarakat karena selama ini sudah menyatu dan memiliki peran penting. Dimana ada perkampungan penduduk, disitu biasanya ada pasar. Bagi masyarakat pasar bukan sekedar tempat bertemunya antara penjual dan pembeli, tetapi juga sebagai wadah untuk berinteraksi social. Dalam Peraturan Presiden nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern pasal 1 angka 1 pengertian pasar adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai

⁴ Otto Soemarwoto, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada Univ. Press, 2003, hlm. 24.

⁵ Syahri Tohrir, *Hukum Pembangunan*, Sleman: Deepublish Publisher, 2013, hlm.1.

pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mal, plaza, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya.⁶

Pasar terbagi menjadi beberapa kategori, baik itu menurut waktu terjadi, lokasi, barang yang dijual, banyaknya penjual atau pembeli dan lain sebagainya. Salah satunya dikategorikan berdasarkan dari hubungan penjual-pembeli, yaitu: pasar modern dan pasar tradisional. Istilah pasar tradisional ada ketika bermunculan pasar swalayan atau supermarket (pasar modern).⁷ Proses jual beli berlangsung secara konvensional juga memiliki beberapa ciri khas seperti terjadinya tawar-menawar saat proses jual-beli berlangsung. Sudah sejak lama pasar tradisional memegang peranan yang penting dalam menggerakkan ekonomi masyarakat di negeri ini. Pasar tradisional juga memiliki fungsi selain sebagai muara dari produk rakyat juga merupakan lapangan kerja yang sangat berarti bagi masyarakat.

Toko modern merupakan salah satu yang di maksud dari “Toko Modern” dalam Peraturan Presiden. Peraturan mengenai toko modern diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern. Menurut pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern yang di maksud dengan toko modern adalah toko dengan system pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang eceran yang berbentuk Toko modern, Supermarket, Department Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk perkulakan. Maraknya pendirian toko

⁶ Peraturan Presiden nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

⁷ Lina Meilinawati, *Pasar*, Jakarta: Multi Kreasi Satudelapan, 2009, hlm.8.

modern, tentu harus diperhatikan lebih lanjut berkaitan dengan zonasi pasar tradisional, bahwa setiap toko modern wajib memperhitungkan kondisi social ekonomi masyarakat serta jarak antara toko modern dengan pasar tradisional yang telah ada, hal ini tercantum dalam Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.⁸

Mengenai jarak antara toko modern dengan pasar tradisional yang saling berdekatan, hal tersebut berkaitan dengan perizinan pendirian toko modern itu sendiri. Seperti diketahui, Kementerian Perdagangan telah menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern. Peraturan Menteri Perdagangan tersebut, untuk mendorong peningkatan penggunaan produk dalam negeri. Di dalam peraturan tersebut juga Pemerintah mewajibkan toko modern untuk memasarkan produk buatan dalam negeri paling sedikit 80% dari jumlah dan jenis barang yang diperdagangkan.

Perihal pengaturan lokasi toko modern dengan pasar tradisional tercantum dalam Pasal 5 Ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, bahwa toko modern boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk system jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di

⁸ Rahadi Wasi Bintaro, *Aspek Hukum Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern*, Purwakerto: FH Unsud Jurnal Dinamika Hukum vol.10 No.3, 2010, hlm.354.

dalam kota/perkotaan. Hal tersebut berarti toko modern dapat membuka gerai hingga ke wilayah pemukiman warga.

Penetapan jumlah dan jarak dalam Pasal 3 Ayat (3) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, menyebutkan Pemerintah Daerah setempat dalam menetapkan jumlah serta jarak sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus memepertimbangkan:

1. Tingkat kepadatan dan pertumbuhan penduduk di masing-masing daerah sesuai data sensus Badan Pusat Statistik (BPS) tahun terakhir;
2. Potensi ekonomi daerah setempat;
3. Aksesibilitas wilayah (arus lalu lintas);
4. Dukungan keamanan dan ketersediaan infrastruktur;
5. Perkembangan pemukiman baru;
6. Pola kehidupan masyarakat setempat, dan/atau
7. Jam kerja toko modern dan sinergi tidak mematikan usaha toko eceran tradisional sekitarnya.

Banyaknya kelebihan yang ditawarkan di dalam pasar modern, tentu saja hal tersebut lebih menyita perhatian masyarakat dan datang berduyun-duyun untuk berbelanja disana. Kini informasi mengenai gaya hidup modern kian dengan mudah diperoleh dan pertumbuhan pasar modern semakin pesat. Namun hal tersebut tak menyurutkan masyarakat yang masih memiliki dan mempunyai budaya untuk datang berkunjung dan berbelanja di pasar tradisional.⁹ Di sisi lain terdapat

⁹ Herman Malano, *Selamatkan Pasar Tradisional*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 2011, hlm.2.

perbedaan mendasar antara keduanya, di pasar tradisional berbagai kebutuhan masih bisa terjadinya tawar-menawar, sedangkan di pasar modern harga sudah dilabeli terlebih dahulu.

Keberadaan pasar tradisional terdesak dengan munculnya pasar modern seperti mal dan toko modern yang berkembang pesat. Menurut Pimpinan Pusat Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia yang dikutip dalam buku Selamatkan Pasar¹⁰, pasar tradisional di seluruh Indonesia, yang mencapai lebih dari 13.450 unit dan mampu menampung lebih dari 12.626.000 pedagang, hal tersebut sebenarnya dapat menjadi kekuatan ekonomi Negara. Roda perekonomian kerakyatan dapat terus bergulir jika di kelola dengan baik dan tetap dilestarikan. Pada dasarnya konsep pasar modern dan tradisional tidak jauh berbeda, hanya saja dalam pasar modern tidak terlalu banyak bertransaksi secara langsung melainkan melihat label harga yang tercantum dalam barang (*barcode*), berada dalam bangunan dan pelayanannya dilakukan secara mandiri (*swalayan*) atau oleh pramuniaga.¹¹

Pasar modern sering dianggap sebagai biang keladi bangkrutnya pasar tradisional, padahal pasar modern lahir dari rahim pasar tradisional. Pasar modern justru melihat apa yang menjadi kekurangan pasar tradisional dan mengisinya, serta menambahkan apa yang tidak ada dan maju menciptakan gaya hidup belanja yang lain. Dalam perkembangannya toko modern tersebar luas dengan jumlah yang tidak sedikit, toko modern menyebar ke seluruh penjuru di tanah air, tidak jarang pula masuk ke perumahan dan pemukiman penduduk.

¹⁰ Dalam kata Pengantar buku Selamatkan Pasar Tradisional, hlm.V

¹¹ Indriati dan Arif Widiyatmoko, *Pasar Tradisional*, Semarang: Alprin, 2019, hlm. 11.

Keterbatasan modal, sumber daya manusia dan lemahnya keterampilan manajemen usaha membuat daya saing mereka terpuruk dan tertekan oleh pasar modern. Pembangunan pasar modern yang bermodal besar perlu dibatasi untuk memberi ruang-waktu perubahan pada pasar tradisional. Jika tidak demikian pasar tradisional hanya berpangku tangan, menunggu konsumen yang membeli lebih mahal, mendapat mutu barang yang lebih rendah sehingga terpojok. Ujung tombak dalam pembangunan pasar modern itu adalah pemerintah daerah. Setiap daerah harus bisa mengakomodir dan mengadopsi peraturan mengenai ritel modern di daerah masing-masing. Pemerintah memiliki peran yang sangat penting untuk mencapai keseimbangan kepentingan antara pelaku usaha pasar modern dan tradisional. Pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat menjadi satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, semuanya saling berkaitan. Dimana pemerintah selaku pengatur dan pembuat kebijakan. Adapun ketentuan-ketentuan yang berlaku didalamnya harus diterapkan secara konsisten oleh pemerintah.

Faktor perizinan juga turut serta dalam pengelolaannya, memainkan peranan penting dalam perkembangan pembangunan toko modern atas pasar tradisional di daerah. Dengan adanya kewenangan pusat yang kemudian diserahkan kepada daerah yang berdasarkan adanya “otonomi daerah” yang tercantum dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Hal tersebut diharapkan daerah mampu menangani segala permasalahan yang ada di daerahnya karena daerah itu sendirilah yang dianggap paling tahu mengenai rencana tata ruang dan bagaimana kondisi riilnya. Akan tetapi perlu diketahui bahwa ini sekaligus menjadi permasalahan hukum yang perlu di cari jalan keluarnya.

System pemerintahan yang otonom berarti semua keputusan perizinan hampir 100% merupakan otoritas pemimpin daerah. Sebagai instrumen yuridis, izin digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga Negara agar mau mengikuti cara yang dianjurkan pemerintah guna tujuan yang konkrit.¹² Begitupun untuk warga Negara agar mendapatkan pengesahan dari pemerintah juga kekuatan mempunyai hukum. Setiap tindakan pemerintah dalam Negara hukum harus didasarkan pada asas legalitas. Artinya, ketika pemerintah melakukan suatu tindakan harus berdasarkan kepada undang-undang, dan dipastikan bahwa kelegalitasan perbuatannya itu tercantum dalam undang-undang. Jika perbuatannya itu tidak terdapat dalam undang-undang, maka pemerintah dapat mencari dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan terkait. Namun apabila masih belum menemukan sedangkan pemerintah harus mengambil tindakan, langkah yang diambil dengan menggunakan kewenangan bebas yaitu dengan menggunakan *Freies Ermessen*.¹³

Maka konsep *freies ermessen* merupakan solusi bagi pemerintah untuk bertindak jika terjadi kondisi dimana undang-undang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Nomor 5601, selanjutnya ditulis dengan UU AP). termaktub bahwa "Dikresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan

¹² Eni Kusdarini, *Arti Penting Implementasi Hukum Perizinan*, Yogyakarta: Fak. Ilmu Sosial dan Ekonomi, Jurnal Civics, VoL 2, No 2, 2005, hlm.93.

¹³ Jum Anggraini, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012, hal 40.

yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi daerah."

Apabila dikaitkan dengan maraknya pertumbuhan pasar modern dewasa ini, maka tampak bahwa pemerintah bertekad untuk mempertahankan pasar tradisional. Berangkat dari fakta sementara, desentralisasi dan otonomi daerah dirasa hanya terfokus pada usaha mempercepat pembangunan di daerah masing-masing. Dalam hal ini Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern. Selain itu untuk menegaskan Peraturan tersebut, pemerintah kembali mengeluarkan aturan pendukung yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat perbelanjaan, dan Toko Modern. Peraturan Menteri Perdagangan ini mengatur mengenai pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern mencakup zonasi, perizinan terhadap pusat perbelanjaan dan toko modern, serta pedoman pengelolaan dan manajemen pasar tradisional.

Pemerintah Kabupaten Bandung Barat telah membuat kebijakan Peraturan Daerah yang ditetapkan pada tahun 2011 yang diharapkan dapat mengatasi masalah ini, dengan menata aturan main bagi usaha toko modern agar tidak mematikan para pedagang tradisional. Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pasar, Retribusi Pelayanan Pasar Dan

Retribusi Pasar Grosir Dan/Atau Pertokoan pada pasal 16 menyebutkan bahwa “khusus untuk toko modern, ditetapkan jarak dari pasar tradisional. a) 500m (lima ratus meter) untuk daerah lingkungan perkotaan; dan b) 1000m (seribu meter) untuk daerah lingkungan pedesaan.” Serta pada pasal 36 ayat (2) yang menyebutkan bahwa wajibnya memiliki IUTM bagi pengelola toko modern untuk melaksanakan kegiatan usaha.

Kabupaten Bandung Barat sendiri menjadi sebuah hal yang biasa untuk melakukan kegiatan berbelanja kebutuhan sehari-hari di toko modern, Disperindag (Dinas Perindustrian dan Perdagangan) Kabupaten Bandung Barat menyebutkan bahwa terdapat 219 Toko Modern di Kabupaten Bandung Barat yang tidak mengantungi Ijin Usaha Toko Modern secara lengkap hal tersebut terjadi dikarenakan berbagai macam faktor yang mempengaruhi pemilik toko modern belum atau tidak memiliki Ijin Usaha Toko Modern, sehingga Dinas Perindustrian dan Perdagangan mengambil langkah-langkah normatif dalam melakukan penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pasar, Retribusi Pelayanan Pasar Dan Retribusi Pasar Grosir Dan/Atau Pertokoan. Diantaranya dengan memberikan Surat Peringatan, Moratorium perijinan hingga penyegelan atau penutupan Toko Modern yang tidak mempunyai Ijin Usaha Toko Modern di Kabupaten Bandung Barat.

Dari maraknya toko modern tersebut peneliti melakukan observasi terhadap dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Bandung Barat sebagai representasi pemerintah daerah yang menerbitkan Ijin Usaha Toko Modern di Bandung barat guna menginventarisasi

data perijinan usaha toko modern yang telah diterbitkan oleh dinas terkait kepada toko modern di Kabupaten Bandung sejak tahun 2014 hingga tahun 2020 sebagaimana uraian data berikut :

Table 1.1

Toko Modern yang memiliki IUTM di Kabupaten Bandung Barat

Tahun	Jumlah
2014	13
2015	9
2016	7
2017	3
2018	6
2019	4
2020	7
Total	49

Sumber : DPMPTSP Kabupaten Bandung Barat

Dapat kita ketahui dari fenomena yang diuraikan diatas bahwasanya 80% toko modern di Kabupaten Bandung Barat belum mempunyai Ijin Usaha Toko Modern secara lengkap. Berdasarkan hal tersebut menjadi permasalahan yang patut untuk diteliti sehingga peneliti merumuskan judul penelitian mengenai ***“Implementasi Prosedur Izin Usaha Toko Modern Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 21 Tahun 2011.”***

B. Rumusan Masalah

Izin dan zonasi adalah salah satu upaya untuk menertibkan persaingan dalam kegiatan usaha, akan tetapi di Kabupaten Bandung Barat masih ditemukan banyaknya pendirian toko modern yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Berdasarkan problematika tersebut, peneliti membuat identifikasi masalah dengan maksud penelitian ini akan terfokus pada masalah – masalah sebagai berikut:

- a) Bagaimana langkah-langkah yang harus di tempuh oleh pengusaha yang akan mendirikan toko modern?
- b) Mengapa masih terjadi pelanggaran prosedur izin usaha toko modern yang dilakukan oleh pengusaha toko modern?
- c) Bagaimana penegakan sanksi hukum yang diberikan kepada pengusaha toko modern yang melanggar peraturan daerah nomor 21 tahun 2011 menurut siyasah dusturiyah?

C. Tujuan

Sesuai dengan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai sebagai berikut:

- a) Untuk mengetahui langkah-langkah apa saja yang harus di tempuh oleh pengusaha yang akan mendirikan toko modern.
- b) Untuk memahami penyebab masih terjadi pelanggaran prosedur izin usaha toko modern yang dilakukan oleh pengusaha toko modern.

- c) Untuk memahami tinjauan Siyasa Dusturiyah terhadap penegakan sanksi hukum yang diberikan kepada pengusaha toko modern yang melanggar peraturan daerah nomor 21 tahun 2011.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian merupakan penajaman spesifikasi sumbangan penelitian terhadap nilai manfaat praktis, juga sumbangan ilmiahnya bagi perkembangan ilmu.

Penelitian dalam penulisan ini memiliki kegunaan dalam beberapa hal yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dasar, pedoman, landasan bagi penelitian lebih lanjut.
- b. Memberikan sumbangsih pemikiran mengenai pengembangan konsep ketatanegaraan khususnya terkait dengan perkembangan Siyasa Dusturiyah tentang Peraturan Daerah.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara, utamanya yang berkaitan dengan pelaksanaan peraturan daerah.
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pasar, Retribusi Pelayanan Pasar Dan Retribusi Pasar Grosir Dan/Atau Pertokoan.

- c. Bagi instansi/pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan (input) yang berguna dalam memberikan pertimbangan untuk pengambilan kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan Penyelenggaraan Pasar, Retribusi Pelayanan Pasar Dan Retribusi Pasar Grosir Dan/Atau Pertokoan

E. Kerangka Pemikiran

Fikih Siyasah membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dijalaninya.¹⁴ Abdul Wahab Khallaf mengartikan undang-undang yang dibuat untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Siyasah juga berarti mengurus atau memelihara ketertiban dan kemaslahatan manusia berdasarkan syaria Islam.¹⁵

Siyasah dusturiyah berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala Negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan manusia dan kettapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat serta hubungan antara penguasa dan rakyat.¹⁶

¹⁴ Abdul Azid Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam*, Jakarta: Ictiar Baru Van Hoeve, 1996, hlm. 365

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hlm.21.

Permasalahan dalam siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya dan masalah kelembagaan yang ada dimasyarakat padaumumnya.¹⁷ Oleh karena itu, kajian siyasah dusturiyah dibatasi hanya membahas tentang pengaturan perundang-undangan dengan prinsip-prinsip dasar agama Islam untuk merealisasikan kemaslahatan rakyat serta memenuhi kebutuhannya.

Seperti yang dinyatakan dalam kaidah;¹⁸

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنْوُظٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya: “Kebijakan pemimpin (Pemerintah) atas rakyatnya harus didasarkan pada kemaslahatan”

Kaidah ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah harus sesuai dengan pertimbangan dan aspirasi rakyatnya, sebab jika aspirasi rakyat tidak diperhatikan maka keputusan rakyat tidak berlaku efektif. Syarat yang harus dipenuhi dalam kaidah diatas adalah kemaslahatan umat dari seorang imam/pemimpin adalah tidak boleh bertentangan dengan *Maqasid As-syar'i* dan harus sejalan dengan kepentingan umum.¹⁹ Konsep tentang *maqasid Al- Syariah* adalah upaya untuk menegakkan kemaslahatan sebagai unsur pokok bagi tujuan hukum, sedangkan tujuan hukum yang dimaksud yakni kebaikan dan kesejahteraan umat manusia.²⁰

¹⁷ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Jakarta: Kencana, 2004), hal. 147

¹⁸ A. Djazuli dan Nurol Aen, *Usul Fiqh Metode Hukum Islam*, (Jakarta: P.T Grafindo Persada, 2000), hlm.54

¹⁹ MuhammadOng, *Good Governance dalam Perspektif Hukum Islam*, Edukasi Mitra Grafika, 2017, hlm. 83

²⁰ *Ibid*, hlm. 35

Pilihlah masalah yang terbaik diantara masalah yang mungkin tercapai, tutuplah dan hindari kemudharatan yang mungkin terjadi, mafsadat/mudarat yang lebih ringan lebih baik dari pada mafsadat yang berat. Hal ini berarti, apabila terdapat kebijakan pemerintah yang dapat merugikan masyarakat atau tatanan kenegaraan maka kebijakan tersebut dapat ditolak sebagaimana tujuan dari masalah mursalah, *dar al-mafasid* “*Menolak kemafsadatan didahulukan daripada meraih kemaslahatan.*” Yang artinya, bahwa pemerintah harus membuat kebijakan politik dan perundang-undangan sesuai dengan skala prioritas, misalnya dalam hal perizinan.

Kebijakan pemimpin dalam kaidah ini setidaknya bisa menimbulkan kepastian hukum bagi umatnya, sehingga perselisihan yang lebih besar dari perbedaan pendapat bisa dihindari. Negara Indonesia merupakan Negara hukum, maka masyarakat Indonesia harus taat kepada hukum maka dengan begitu sangatlah diperlukan kepastian hukum, karena dengan memiliki kepastian hukum akan terciptanya masyarakat yang haknya merasa terlindungi oleh hukum. Sebab, jika telah memiliki kepastian hukum sesuatu itu akan tidak mudah diakui oleh orang lain atau dipersengketakan oleh yang bukan haknya.

Rukun yang harus terpenuhi dalam kaidah ini adalah sebagai berikut;

1. Adanya pemimpin yang berdaulat, diakui kepemimpinannya, memenuhi syarat-syarat sebagai pemimpin yang baik.
2. Adanya rakyat atau umat yang dipimpin.
3. Adanya kemaslahatan yang akan dicapai, atau menghindari kemafsadatan yang lebih besar.

4. Adanya kebijakan yang berdasarkan ijtihad yang tidak bertentangan dengan *maqasid as-syar'i*.

Dari penjabaran kaidah diatas dapat diartikan bahwa pada dasarnya kebijakan yang telah diprogramkan oleh pemerintah harus memiliki nilai-nilai kemashlahatan bersama. Kemaslahatan yang dimaksud adalah dampak positif yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak yang bersangkutan. kemaslahatan dapat terwujud apabila lima unsur pokok dapat diwujudkan dan terpelihara. unsur itu adalah memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara keturunan, memelihara akal dan memelihara harta.²¹

Rukun dalam pemenuhan kaidah di atas relevan dengan proses implementasi atau pelaksanaan, sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu²²:

- 1) Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan;
- 2) Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan manfaat dari program perubahan dan peningkatan;
- 3) Unsur pelaksanaan baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pelaksana dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Suatu program dapat dikatakan terlaksana apabila melibatkan ketiga unsur tersebut.

²¹ Husnul Khatimah, *Penerapan Syar'iyah Islam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Oppset, 2007, hlm.37.

²² Abdullah Syukur, *Kumpulan Makalah "Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan"*, Persadi: Ujung Pandang, 1987, hlm.398.

Pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatannya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.²³

Faktor-faktor yang dapat menunjang program pelaksanaan adalah sebagai berikut:

- a. Komunikasi, merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan;
- b. *Resources* (sumber daya), dalam hal ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan
- c. Disposisi, sikap dan komitmen dari pada pelaksanaan terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementasi program khususnya dari mereka yang menjadi implementer program;
- d. Struktur Birokrasi, yaitu SOP (*Standar Operating Procedures*), yang mengatur tata aliran dalam pelaksanaan program. Jika hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.

²³ *Ibid*, hlm.40.

Keempat faktor di atas, dipandang mempengaruhi keberhasilan suatu proses implementasi, namun juga adanya keterkaitan dan saling mempengaruhi antara suatu faktor yang satu dan faktor yang lain.

Prinsip pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang merujuk kepada syariat. Konstitusinya tercemrin dalam prinsip-prinsip syariat yang disebutkan di dalam Al-Qur'an dan dijelaskan dalam As-Sunnah, baik mengenai aqidah, ibadah, akhlak, mu'amalah dan lain sebagainya. Hal tersebut disinggung dalam firman Allah swt dalam surah al-hajj:41

الَّذِينَ إِذَا أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ
وَلِلَّهِ عِاقِبَةُ الْأُمُورِ

Artinya: “(yaitu) orang-orang yang jika Kami beri kedudukan di bumi, mereka melaksanakan salat, menunaikan zakat, dan berbuat yang ma’ruf dan mencegah dari yang mungkar, dan kepada Allah-lah kembali segala urusan.”²⁴

Oleh karena itu, pemerintahan yang dipimpin oleh seorang ulil amri yang dipilih oleh rakyat harus menjalankan tugas-tugas pemerintahan guna terciptanya kondisi masyarakat yang kodusif dan sejahtera. setiap peraturan yang secara resmi ditetapkan oleh negara dan tidak bertentangan dengan ajaran agama wajib dipenuhi sepenuh hati.²⁵ Dasar dari Al-Qur'an yang dijadikan prinsip-prinsip umum pembuatan dan pelaksanaan kebijakan seorang pemimpin dalam mewujudkan kemaslahatan warga negara dalam *siyasah*, di antaranya kedaulatan tertinggi di tangan Allah SWT. Diterangkan dalam surat An-Nisa' [4] ayat 59.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ

²⁴ Al-Quran dan Terjemahannya, Kementerian Agama RI, hlm.469.

²⁵ Abdul Azid Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam*, Jakarta: Ictiar Baru Van Hoeve, 1996, hlm. 365

Artinya: "Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu..."²⁶

Penegakan sanksi hukum dalam penerapannya memiliki beberapa prinsip, diantaranya, amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, prinsip perdamaian, prinsip kesejahteraan dan prinsip ketaatan rakyat. Karena penggunaan otoritas kekuasaan untuk mengelola pembangunan dengan berorientasi pada, 1) penciptaan suasana kondusif bagi masyarakat kebutuhan spritual dan rohaninya melalui penegakan sholat, 2) penciptaan kemakmuran dan kesejahteraan ekonomi dapat dilambangkan dengan tindakan membayar zakat, 3) penciptaan stabilitas politik dan keamanan dapat diilhamkan dengan tindakan amar ma'ruf nahi munkar.²⁷

Negara berkewajiban memelihara kepentingan rakyat dan menciptakan kemakmuran masyarakat. Pandangan Abu Yusuf mengenai asas bernegara dalam konsep penyelenggaraan pemerintah yang efektif adalah setiap kebijakan negara yang menyangkut kepentingan masyarakat harus tepat sasaran dan selalu memenuhi aspek kemaslahatan.

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pasar, Retribusi Pelayanan Pasar Dan Retribusi Pasar Grosir Dan/Atau Pertokoan Pemerintahan Kabupaten Bandung Barat perlu mengkaji kembali bersama dengan dinas terkait dan juga DPRD Kabupaten

²⁶ Al-Quran dan terjemahannya, Kemeterian Agama RI, hlm.114

²⁷ *Op.cit*, hlm.82.

Bandung Barat. Agar perubahan keadaan dan kebiasaan yang terjadi di masyarakat dapat tertangani dengan baik dan adil.

Pemerintah adalah penyelenggara negara dan yang mengurus administrasi negara, mengatur urusan negara, memutuskan permasalahan negara dalam berbagai kebijakan politis suatu negara dan pemerintahan, dan dalam hubungan antarbangsa dan negara, urusan-urusan penghidupan, kemakmuran negara, dan pembelaan negara terhadap kepentingan rakyat serta dalam kaitannya dengan kepentingan ekonomi negara.

Pelaksana urusan pemerintahan adalah kepala negara dibantu oleh para menteri, alat (negara), seperti para penguasa daerah, gubernur, hakim, dan pegawai yang tersusun dalam berbagai lembaga, seperti pengadilan (kehakiman), kantor, kerjasama, kementerian, dan sebagainya yang bentuk dan namanya berubah-ubah sesuai dengan kondisi dan zaman.

Allah SWT berfirman dalam Al-Qur'an surat An-Nisaa ayat 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “*Sungguh, Allah menyuruhmu menyampikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menentukan hukum diantara manusia hendak kamu menetapkan dengan Adil. Sungguh, Allah sebaik-baiknya yang memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat.*²⁸”

Kemudian disinggung pula di dalam Hadits Nabi :

²⁸ Al-Quran dan Terjemahannya, Kementerian Agama RI, hlm.113.

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: إِذَا ضُيِّعَتِ الْأَمَانَةُ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ، كَيْفَ إِضَاعَتُهَا يَارَسُولَ اللَّهِ؟ قَالَ: إِذَا أُسْنِدَ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ. (أَخْرَجَهُ الْبُخَارِيُّ فِي كِتَابِ الرِّفَاقِ)

Artinya: “Dari Abu Hurairah r.a. Rasulullah SAW bersabda : “Jika amanah disia-siakan maka tunggulah datangnya kehancuran. Ia bertanya : bagaimana menyia-nyiakannya? Jawab Rasul : jika pemerintah diberikan kepada selain ahlinya maka tunggulah kehancuran.”(H.R. Bukhori)

Sebagaimana yang telah dijelaskan dari Al-Quran dan hadist tersebut, Amanat yang dibebankan kepada instansi Pemerintahan untuk menegakkan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Karena dalam Agama Islam pun dijelaskan bahwa Islam itu menjelaskan mengenai ekonomi, sosial, ketatanegaraan dan sebagainya. Agar Indonesia ini menjadi negara yang sejahtera dan menciptakan pemerintahan yang baik. Juga memerintahkan kepada kaum mukmin untuk menyampaikan amanah kepada orang yang berhak menerimanya dan menetapkan hukum manusia dengan sebaik-baiknya. Tujuannya agar tidak ada yang dirugikan dan diuntungkan pada salah satu pihak. Usaha ini dilakukan semata-mata untuk mencapai kebahagiaan dan rasa mashlahat.

Berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaan tersebut dapat merupakan pemberian dan perluasan kesempatan bagi warga masyarakat melalui kegiatan tertentu, tetapi dapat pula berupa pembatasan jika diyakini bahwa pembatasan tersebut adalah untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan. Birokrasi pemerintah bisa berjalan dengan baik apabila ada peraturan yang mengatur keberadaan dan prosedur pelayanannya. Prosedur yang jelas dan transparan penting tidak hanya bagi birokrasi namun juga bagi masyarakat sebagai pengguna

pelayanan dari birokrasi. Tanpa adanya aturan permainan yang jelas, birokrasi tidak akan dapat bekerja secara efisien dan efektif. Pada sisi lain aturan permainan yang jelas juga dapat melindungi masyarakat dari perilaku birokrasi yang sewenang-wenang.²⁹



²⁹ Lijan Potlak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik; Teori, kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta, 2007, hlm 65