

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN**

#### **A. Latar Belakang di Undangkannya Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 Tentang Perpasaran Swasta**

Sebelum membahas lebih lanjut tentang mengapa Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta diundangkan maka terlebih dahulu perlu dipahami apa itu perda. Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu, mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.<sup>1</sup>

Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, demikian dinyatakan di dalam penjelasan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Alfred Hoetoeroek dan Maroelan Hoetoeroek memberikan pengertian tentang tujuan hukum adalah mengatur hidup bersama manusia supaya selalu ada suasana damai.<sup>2</sup>

Tujuan hukum adalah untuk melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat, (dalam arti luas yang mencakup lembaga-lembaga sosial di bidang politik, sosial, ekonomi, dan kebudayaan). Atas dasar keadilan untuk mencapai keseimbangan serta damai dan kesejahteraan umum.<sup>3</sup>

Mahadi menyebutkan bahwa tujuan dari hukum ialah mengadakan keselamatan dan tata tertib dalam suatu masyarakat.<sup>4</sup>

Sesuai pengertian tujuan hukum tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa Peraturan Daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan.

---

<sup>1</sup> Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 43.

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 47-48.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 48.

<sup>4</sup> *Ibid*.

Peraturan Daerah adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara Kepala Daerah dengan masyarakat. Setiap keputusan penting menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah yang bersangkutan melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat daerah.<sup>5</sup>

Tujuan Peraturan Daerah adalah<sup>6</sup> :

1. Untuk mengatur hidup bersama.
2. Melindungi hak dan kewajiban manusia untuk mengatur hidup bersama.
3. Menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Tujuan dari diundangkannya Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta adalah sebagai berikut<sup>7</sup> :

1. Keberadaan toko moderen dan pasar tradisional jika dikelola dengan konsep yang baik, akan berkembang bersama dan saling melengkapi. Pada akhirnya masyarakat akan lebih diuntungkan karena diberikan pilihan yang lebih untuk memenuhi kebutuhannya.
2. Meningkatkan investasi di Kabupaten Kudus, yang dapat memberikan kesejahteraan dan mengurangi pengangguran masyarakat Kabupaten Kudus.
3. Untuk mengantisipasi dampak era globalisasi dibutuhkan instrument untuk tujuan perlindungan dan pengaturan kehadiran toko moderen atau swalayan yang keberadaanya tidak bisa dihalangi. Adanya instrumen penataan maka keberadaan toko moderen akan terkelola secara harmonis sehingga terjadi sinergi dan terjalin kemitraan antara toko modern dengan usaha kecil menengah dan pasar tradisional.

Tujuan dari Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta menurut Bambang Kasriono selaku Anggota DPRD Kudus Komisi B dari fraksi PKS adalah Agar antara pedagang yang satu dengan

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 47-48.

<sup>6</sup> Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 48.

<sup>7</sup> Hasil wawancara, *Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar*, Shofyan Duhri, Kudus, 20 Maret 2016.

pedagang yang lainnya tidak dirugikan, terutama pedagang kecil, agar tidak terjadi kesenjangan sosial antara pedagang kecil maupun pedagang besar.<sup>8</sup>

Peraturan Daerah atau perda mempunyai dasar-dasar atau landasan-landasan sebagai berikut :<sup>9</sup>

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis adalah suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan.

2. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup dimasyarakat.”

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atas dasar hukum legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.

Perda Kudus tentang Perpasaran Swasta No. 6 tahun 2013 diajukan oleh dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Kudus, dengan berpatokan pada dasar hukum sebagai berikut :<sup>10</sup>

1. Perpres No. 112 tahun 2007 tentang penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko moderen.
2. Permendag No. 56/M-DAG/PER/9/2014 tentang perubahan atas permendag 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang pedoman penataan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko moderen.
3. Perda Kabupaten Kudus No, 6 tahun 2013 tentang perpasaran swasta.

---

<sup>8</sup> Hasil wawancara, *Anggota DPRD Kudus Komisi B*, Bambang Kasriono, Kudus, 30 Agustus 2016.

<sup>9</sup> Ida Zuraida, *Op. Cit.*, hlm. 14-15.

<sup>10</sup> Hasil wawancara, *Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar*, Shofyan Duhri, Kudus, 20 Maret 2016.

4. Dokumen penggunaan anggaran (DPA) Kabupaten Kudus tahun anggaran berjalan untuk program peningkatan efisiensi perdagangan dalam negeri.

Mengenai Faktor-faktor yang mempengaruhi diundangkannya Perda Kudus tentang Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 adalah sebagai berikut<sup>11</sup> :

1. Jenis perpasaran swasta terdiri dari, pasar tradisional yang dikelola swasta, toko moderen, pusat perbelanjaan
2. Bahwa untuk mengoptimalkan penataan dan pembinaan terhadap perpasaran swasta di Kabupaten Kudus perlu mengatur ketentuan mengenai perpasaran swasta.
3. Bahwa untuk melaksanakan penataan dan meningkatkan pembinaan, pengawasan serta pengendalian terhadap usaha perdagangan, perlu dilakukan upaya menjamin keseimbangan terhadap usaha perdagangan besar, menengah dan kecil, kemudahan pergerakan modal, barang dan jasa, menjegah terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat serta terciptanya kemitraan antara usaha perdagangan besar dan usaha kecil dan menengah di Kabupaten Kudus.

Pembentukan suatu Peraturan Daerah pastinya mempunyai alasan tersendiri. Hasil wawancara dilakukan di kantor DPRD Kudus, Kantor Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPMPT) dan Kantor Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar, menyebutkan bahwa yang melatarbelakangi diundangkannya Peraturan Daerah Kudus Tentang Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 karena<sup>12</sup> :

1. Bahwa sejalan dengan perkembangan sarana dan prasarana bidang perdagangan di Kabupaten Kudus, diperlukan penataan, pembinaan, dan kaidah pengaman agar tumbuh kondusif, bermanfaat, serasi, adil, dan mempunyai kepastian hukum bagi seluruh warga masyarakat.
2. Bahwa untuk melaksanakan penataan dan meningkatkan pembinaan, pengawasan, serta pengendalian terhadap usaha perdagangan, perlu dilakukan upaya menjamin keseimbangan terhadap usaha perdagangan besar, menengah dan kecil, kemudahan pergerakan modal, barang dan jasa, serta mencegah terjadinya praktik usaha yang tidak sehat.
3. Bahwa kebebasan berusaha adalah hak masyarakat yang harus didorong, guna makin terbukanya kesempatan berusaha yang

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Hasil wawancara, *Kantor DPRD Kudus*, Imam Sofwan, Kudus, 10 Maret 2016.

kompetitif dan berkeadilan, sehingga memacu pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

4. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Kudus tentang Perpasaran Swasta.

Selain pendapat di atas ada juga pendapat dari Anggota DPRD Kudus Komisi B dari Fraksi PKS, bapak Bambang Kasriono menyebutkan bahwa latar belakang diundangkannya Peraturan Daerah Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta adalah untuk mengatur keberadaan antara pedagang kecil dan pedagang besar, agar antara pedagang yang satu dengan yang lainnya tidak dirugikan, dan tidak terjadi kesenjangan sosial terutama pedagang tradisioanal dan pedagang kecil.<sup>13</sup>

Ada empat harapan dengan diundangkannya Peraturan Daerah Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta. Harapan-harapan itu adalah sebagai berikut :

1. Harapan dari bapak Imam Sofwan selaku Kepala Subagian Perundang-undangan Sekretariat DPRD Kudus adalah Kesejahteraan masyarakat yang terdiri dari infestasi tetap masuk, tidak mematikan usaha lokal, pelayanan kepada masyarakat lebih mudah atau terlayani.<sup>14</sup>
2. Harapan dari bapak Bambang Kasriono Anggota DPRD Kudus Komisi B harus dilakukan perubahan terhadap perda perpasaran swasta Nomer. 6 tahun 2013 karena geografi di Kudus terlalu sempit sekaligus merubah perda-perda lain yang menunjang perda tersebut.<sup>15</sup>
3. Harapan dari bapak Shofyan Duhri selaku Kepala Kasi Perdagangan dalam Negeri adalah dengan telah terbitnya perda Kabupaten Kudus tentang perpasaran swasta diharapkan penataan dan keberadaan pasar moderen pasar moderen dapat bersinergi dengan pasar tradisional dan UKM yang ada di kabupaten Kudus, sehingga tidak ada dikotomi lagi pasar moderen mematikan pasar tradisional dan UKM mengingat segmen pasarnya berbeda, di samping itu pemerintah Kudus telah berupaya melakukan pembinaan dan penataan pasar

---

<sup>13</sup> Hasil wawancara, *Anggota DPRD Kudus Komisi B*, Bambang Kasriono, Kudus, 30 Agustus 2016.

<sup>14</sup> Hasil wawancara, *Kantor DPRD Kudus*, Imam Sofwan, Kudus, 10 Maret 2016.

<sup>15</sup> Hasil wawancara, *Anggota DPRD Kudus Komisi B*, Bambang Kasriono, Kudus, 30 Agustus 2016.

tradisional melalui revitalisasi pasar tradisional di Kabupaten Kudus.<sup>16</sup>

4. Harapan dari ustad M Saiful Huda selaku tokoh masyarakat di Kudus adalah pasar tradisional bisa terangkat dengan adanya persaingan pasar moderen, pemerintah harus intervensi untuk penguatan-penguatan modal untuk pasar tradisional, dengan cara memberikan kemudahan pinjaman untuk pasar tradisional, kredit yang murah dan sebagainya agar dapat bersaing dengan pasar modern.<sup>17</sup>
5. Harapan dari ibu Harwati sebagai pedagang toko kecil dan sebagai masyarakat awam adalah Waralaba dikurangi, jaraknya dijauhkan jangan terlalu berdekatan antara mini market satu dengan mini market lain, toko kecil diberikan pembinaan atau suntikan bantuan dari pemerintah daerah agar toko kecil mampu bersaing.<sup>18</sup>

## **B. Perda Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 menurut perspektif Masalah Mursalah**

### **1. Masalah Mursalah Sebagai Metode Penetapan Hukum Islam (Ijtihad)**

Sebagai hamba Allah yang beriman, sudah seharusnya mengerti dan melaksanakan apa yang Allah kehendaki, sekaligus menjauhi apa yang tidak diridhai Allah. Untuk mengetahui dan melaksanakan kehendak Allah, maka harus mengetahui hukum Islam. Hukum Islam menghadapi tantangan serius, terutama pada abad kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Untuk menjawab berbagai permasalahan baru yang berhubungan dengan hukum Islam, para ahli tidak bisa lagi sepenuhnya mengandalkan ilmu tentang fikih, hasil *ijtihad* di masa lampau. Warisan fikih yang terdapat dalam buku-buku klasik, bukan saja terbatas kemampuannya dalam menjangkau masalah-masalah baru yang belum ada sebelumnya. Oleh karena itu, umat Islam perlu mengadakan penyegaran kembali terhadap warisan fikih.

---

<sup>16</sup> Hasil wawancara, *Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar*, Shofyan Duhri, Kudus, 20 Maret 2016.

<sup>17</sup> Hasil wawancara, *Tokoh Masyarakat*, M Saiful Huda, Kudus, 21 Maret 2016.

<sup>18</sup> Hasil wawancara, *Pedagang Kecil atau Masyarakat Awam*, Harwati, Kudus, 30 Maret 2016.

Pada dasarnya pembentukan hukum dimaksudkan untuk mewujudkan kemaslahatan orang banyak. Artinya, mendatangkan keutungan bagi mereka, sesungguhnya kemaslahatan manusia tidak terbatas bagian-bagiannya, tidak terhingga individu-individunya dan sesungguhnya kemaslahatan itu terus menerus muncul yang baru bersama terjadinya pembaharuan pada situasi dan kondisi manusia dan berkembang akibat perbedaan lingkungan. Pensyariaan suatu hukum terkadang mendatangkan kemanfaatan pada suatu masa dan pada masa yang lain ia mendatangkan mudharat, dan pada saat yang sama kadang kala suatu hukum mendatangkan manfaat dalam suatu lingkungan tertentu, namun terkadang justru mendatangkan mudharat dalam lingkungan yang lain.<sup>19</sup>

Dalam konteks ini, *ijtihad* menjadi sebuah kemestian dan metode ijtihad mutlak harus dikuasai oleh mereka yang akan melakukannya. Metode ijtihad itulah yang dikenal dengan ushul fikih.

Sebelum membahas lebih lanjut tentang Perda Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 menurut perspektif *Maslahah Mursalah*, maka terlebih dahulu membahas tentang *Maslahah Mursalah*.

*Maslahah Mursalah* adalah bagian dari ilmu ushul fikih yang membahas tentang kemaslahatan. Kemaslahatan diartikan sebagai sesuatu yang baik dan dapat diterima oleh akal sehat. Diterima akal mengandung arti bahwa akal itu dapat mengetahui dengan jelas kenapa begitu.<sup>20</sup>

*Maslahah Mursalah* (kesejahteraan umum) menurut ulama ushul adalah *masalahah* di mana syar'i tidak mensyariatkan hukum untuk mewujudkan masalahah itu, tidak terdapat dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya.<sup>21</sup>

Kata *Maslahah* berarti kepentingan hidup manusia. Kata *Mursalah* berarti sesuatu yang tidak ada ketentuan nash syariat yang menguatkan atau membatalkan. *Maslahah Mursalah* secara terminologis, adalah

---

<sup>19</sup> Abdul Wahhab Khalaf, *Ilmu Ushul Fiqih*, Dina Utama, Semarang, 1994, hlm. 116.

<sup>20</sup> Mardani, *Ushul Fiqih*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 334.

<sup>21</sup> *Op. Cit.*, Abdul Wahhab Khalaf, hlm. 116.

*masalah* yang tidak ada ketetapannya dalam nash yang membenarkan atau yang membatalkannya.<sup>22</sup>

Masalah mursalah dapat dijadikan dasar dalam menetapkan hukum bila :<sup>23</sup>

- a. Masalah itu bersifat esensial atas dasar penelitian, observasi serta melalui analisis dan pembahasan yang mendalam, sehingga penetapan hukum dalam masalah tersebut benar-benar memberi manfaat dan menghindarkan mudharat.
- b. Masalah itu bersifat umum dan bukan kepentingan perseorangan, tetapi bermanfaat untuk orang banyak.
- c. Masalah itu tidak bertentangan dengan nash dan memenuhi kepentingan hidup manusia serta menghindarkannya dari kesulitan.

Membuat ketetapan hukum bagi suatu kasus yang didasarkan *Masalah Mursalah* dalam praktik ijtihad, memberi kesempatan luas untuk mengembangkan hukum di bidang muamalah. Sebab nash-nash yang berkenaan bidang muamalah hanya bersifat global atau prinsip-prinsipnya saja, dan jumlahnya pun tidak banyak. Pola hidup manusia selalu berubah dan kompleks. Banyak produk hukum yang bisa dilahirkan dari metode ini. Seperti peraturan-peraturan yang memelihara hak pemilikan harta, keturunan, perundang-undangan di bidang kenegaraan, hubungan antar negara dan bangsa, ekonomi dan perdagangan, pertanian, industri, lingkungan hidup, keamanan dan ketertiban, lalu lintas, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, pengelolaan zakat, dan sebagainya.<sup>24</sup>

*Masalah Mursalah* ialah suatu kemaslahatan di mana syar'i tidak mensyariatkan suatu hukum untuk merealisasi kemaslahatan itu, dan tidak ada dalil yang menunjukkan atas pengakuan atau pembatalan-nya.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqih Siyasah*, Pustaka Setia, Bandung, 2015, hlm. 76-77.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 77.

<sup>24</sup> *Ibid*.

<sup>25</sup> Abdul wahhab khalaf, *Op. Cit.*, hlm. 116.



Dengan memperhatikan penjelasan macam-macam masalah diatas dapat diketahui bahwa lapangan masalah mursalah selain berlandaskan pada hukum syara' secara umum, juga harus diperhatikan adat dan hubungan antara satu manusia dengan yang lain. Lapangan tersebut merupakan pilihan utama untuk mencapai kemaslahatan. Dengan demikian, segi ibadah tidak termasuk dalam lapangan tersebut.<sup>26</sup>

Yang dimaksud dengan segi peribadatan adalah segala sesuatu yang tidak memberi kesempatan kepada akal untuk mencari kemaslahatan dari setiap hukum yang ada di dalamnya. Di antaranya, ketentuan syari'at tentang ukuran had kifarat, ketentuan waris, ketentuan jumlah bulan dalam iddah wanita yang ditinggal mati suaminya atau diceraikan.<sup>27</sup>

Secara ringkas, dapat dikatakan bahwa masalah mursalah itu difokuskan terhadap lapangan yang tidak terdapat dalam nash, baik dalam Al-Qur'an maupun As-Sunnah yang menjelaskan hukum-hukum yang ada penguatnya melalui suatu I'tibar.<sup>28</sup>

## **2. Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta menurut perspektif Masalah Mursalah**

*Maslahah Mursalah* atau tentang kemaslahatan, atau yang biasa disebut dengan kesejahteraan umum. Maka Perda Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 seharusnya sudah bisa mewakili masalah mursalah tersebut, karena dalam setiap pembuatan Perda melalui tahapan-tahapan tertentu, yang juga ada tujuan dan manfaat. Seperti yang telah disebutkan oleh bapak Sofyan Duhri, SE, selaku Kasi Perdagangan Dalam Negeri pada Bidang Perdagangan Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Kudus. tujuan dari Perda Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 bahwa :<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Chairul Umam, *Ushul Fiqih I*, Pustaka Setia, Bandung, 1998, hlm. 143.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Hasil wawancara, *Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar*, Sofyan Duhri, Kudus, 20 Maret 2016.

1. Keberadaan toko moderen dan pasar tradisional jika dikelola dengan konsep penataan yang baik, diharapkan akan menjadi berkembang bersama dan bersifat saling melengkapi yang pada akhirnya bagi masyarakat akan lebih menguntungkan karena diberikan pilihan yang lebih untuk memenuhi kebutuhanya.
2. Meningkatkan investasi di Kabupaten Kudus, yang pada akhirnya dapat memberikan kesejahteraan dan mengurangi pengangguran bagi masyarakat Kabupaten Kudus.
3. Untuk mengantisipasi dampak era globalisasi dibutuhkan instrumen untuk tujuan perlindungan dan pengaturan kehadiran toko modern atau swalayan yang keberadaannya tidak bisa dihalangi, dengan adanya instrumen penataan maka keberadaan toko moderen akan terkelola secara harmonis sehingga terjadi sinergi dan terjalin kemitraan antara toko moderen dengan usaha kecil menengah dan pasar tradisional.

Dengan tujuan seperti seharusnya sudah bisa mewakili masalah mursalah yang ada, tetapi dalam kenyataannya belum sesuai dengan masalah mursalah atau kesejahteraan umum. Salah satu buktinya adalah ketidaktransparanan sistem perizinan yang dikeluarkan untuk pengusaha mini market di Kudus oleh pihak pemerintah Kabupaten Kudus (bupati), dimana perizinan yang dimaksud ini adalah menyangkut waktu pelayanan yang tidak konsisten yang mestinya banyak warga yang dirugikan salah satunya pedagang kecil yang menimbulkan kecemburuan sosial atau ketidakharmonisan antara pedagang kecil dan pengusaha mini market di Kudus.

Seperti yang diungkapkan oleh Harwati selaku masyarakat umum dan pedagang kecil yang tempat jualannya persis di depan salah satu mini market di Kudus, mengatakan semenjak mini market di Kudus membludak dan bahkan ada yang buka 24 jam beliau mengatakan tidak sedikit kerugian yang beliau dapatkan belum lagi persaingan usaha yang meningkat semisal adanya diskon-diskon yang diberikan pihak mini market dan lain-lain.<sup>30</sup>

Ibu Harwati juga menuturkan penurunan omset yang signifikan yaitu antara 40-50 % semenjak banyaknya mini market di Kudus, dan

---

<sup>30</sup> Hasil wawancara, *Pedagang Kecil atau Masyarakat Awam*, Harwati, Kudus, 30 Maret 2016.

beliau sebagai rakyat kecil sekaligus pedagang kecil berharap waralaba dikurangi, jaraknya dijauhkan jangan terlalu berdekatan antara mini market satu dengan mini market lain, toko kecil diberikan pembinaan atau suntikan bantuan dari Pemerintah Daerah agar toko kecil mampu bersaing.<sup>31</sup>

Melihat semua itu maka Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta belum sesuai dengan *masalah mursalah* atau kesejahteraan umum, karna kesejahteraan yang dicapai saat ini hanya berfihak pada satu individu tidak secara umum atau keseluruhan. Dan mengenai masalah mursalah di bagi menjadi tiga macam yaitu :<sup>32</sup>

a. Masalah Dharuriyah adalah perkara-perkara yang menjadi tempat tegaknya kehidupan manusia, yang bila di tinggalkan, maka rusaklah kehidupan, merajalelalah kerusakan, timbulah fitnah dan kehancuran yang hebat. Perkara-perkara ini dapat dikembalikan kepada lima perkara,yaitu agama,jiwa, akal, keturunan dan harta.

b. Masalah Hajjiyah

Maslahah Hajjiyah ialah, semua bentuk perbuatan dan tindakan yang tidak terkait dengan dasar yang lain (yang ada pada masalah dharuriyah) yang dibutuhkan oleh masyarakat tetapi juga terwujud, tetapi dapat menghindarkan kesulitan dan menghilangkan kesempitan.

c. Masalah Tahsiniyah

Maslahah Tahsiniyah ialah mempergunakan semua yang layak dan pantas yang dibenarkan oleh adat kebiasaan yang baik dan dicakup oleh bagian mahasinul akhlak.

Maka Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta yang ada saat ini belum sesuai dengan *Maslahah Mursalah* tepatnya dengan *Maslahah Tahsiniyah*. *Maslahah Tahsiniyah* ialah

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Op. Cit.*, Chairul Umam, hlm. 138-140.

mempergunakan semua yang layak dan pantas yang dibenarkan oleh adat kebiasaan yang baik dan dicakup oleh bagian mahasinul akhlak.<sup>33</sup>

*Maslahah Tahsiniyah* dibagi menjadi empat lapangan yang terdiri sebagai berikut :

- a. Lapangan Ibadah
- b. Lapangan Adat
- c. Lapangan Muamalah
- d. Lapangan Uqubat

*Maslahah Tahsiniyah* yang dimaksud dalam kaitanya Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta adalah *Lapangan Uqubat* yaitu dilarang berbuat curang (*khianat*).<sup>34</sup> Curang tersebut diartikan sebagai perbuatan yang tidak sesuai dengan peraturan yang ada. Maka sudah jelas bahwa Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta tidak sesuai dengan *masalah mursalah* lebih tepatnya dengan *masalah tahsiniyah*.

### **C. Penyimpangan dalam Implementasi Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta**

Sebelum membahas lebih lanjut tentang mengapa terjadi Penyimpangan dalam implementasi Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta, sebelumnya terlebih dahulu saya paparkan tentang Perda Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 yang dinilai tidak sesuai dengan perda tersebut salah satunya adalah

Bagian Kelima yaitu Persyaratan dari Paragraf 3 tentang Waktu Pelayanan, Pasal 11 meliputi :

- 1) Waktu pelayanan penyelenggaraan usaha perpasaran swasta yang dilakukan dengan cara swalayan, waktu pelayanannya dimulai pukul 10.00 WIB sampai dengan pukul 22.00 WIB.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 141.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm 169-170.

Kalau dicermati Perda diatas tidak sesuai dengan apa yang terjadi di lapangan, contoh seperti waktu pelayanan, banyak mini market yang buka sebelum jam 10.00 wib dan belum tutup pada jam 22.00 wib, bahkan ada yang buka 24 jam seperti perempatan menara dan perempatan tanjung. Dengan begitu mestinya ada pihak yang dirugikan dengan penyimpangan implementasi Perda Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 tersebut diantaranya pedagang kecil.

Sebuah Perda mempunyai asas-asas sebagaimana disebutkan pada pasal 5 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 bahwa peraturan perundang-undangan yang baik harus meliputi asas berikut<sup>36</sup> :

1. Kejelasan Tujuan

Yang dimaksud “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat

Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat” adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3. Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan

Yang dimaksud asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan” adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

4. Dapat Dilaksanakan

Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan

---

<sup>36</sup> Ida Zuraida, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 8-10.

efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

#### 5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

#### 6. Kejelasan Rumusan

Yang dimaksud dengan asas “kejelasan rumusan” adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

#### 7. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Selanjutnya, Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 diatur mengenai asas yang harus dimuat dalam peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut<sup>37</sup> :

##### 1. Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

##### 2. Asas Kemanusiaan

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 10-13.

### 3. Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang *pluralistic* (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia.

### 4. Asas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

### 5. Asas Kenusantaraan

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

### 6. Asas Bhinneka Tunggal Ika

Yang dimaksud dengan “asas bhineka tunggal ika” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

### 7. Asas Keadilan

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

### 8. Asas Kesamaan dalam Hukum dan Pemerintahan

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

#### 9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Yang dimaksud dengan “asas tertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan tertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

#### 10. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

#### 11. Asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

Kalau dicermati asas-asas Perundangan-undangan di atas ada asas-asas yang tidak terpenuhi dalam Perda Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 tersebut di antaranya adalah:

##### 1. Asas Kemanusiaan

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi. Di dalam perda Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 di satu sisi melemah perekonomian rakyat kecil atau pedagang kecil, seperti dalam hasil wawancara saya dengan Harwati pada tanggal 30 maret 2016 yang menyebutkan omsetnya menurun drastis dengan tidak terkontrolnya mini market di Kudus, beliau menyebutkan omsetnya turun sampai 50 % dari omset sebelum banyaknya mini market di Kudus seperti sekarang.

##### 2. Asas Keadilan

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali. Di dalam perda Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 terdapat satu ayat yang melemahkan ayat sebelumnya yaitu asal ada izin khusus maka waktu pelayanan bisa diubah, dengan demikian menimbulkan opini masyarakat yang merasa tidak adil dengan adanya izin khusus tersebut.



### 3. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara. Di dalam perda Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 jelas tidak mencerminkan asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan karena pada kenyataannya banyak mini market-mini market yang tak sesuai jarak dan tidak sesuai waktu pelayanan yang notabnya merugikan salah satu pihak yaitu pedagang kecil, belum lagi jumlah mini market yang over atau berlebih, missal di kecamatan Bae saja sudah sepuluh mini market, belum di kecamatan-kecamatan lainnya yang pastinya tidak mencerminkan asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Masalah penyimpangan implementasi Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta ada beberapa pendapat soal masalah penyimpangan ini diantaranya dari pihak DPRD Kudus, BPMPT Kudus, Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kudus dan tokoh masrakat Kudus, namun ada kesamaan pendapat di antara pendapat-pendapat dari pihak DPRD Kudus, BPMPT Kudus, Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kudus dan tokoh masrakat Kudus mengenai penyimpangan. Penyimpangan adalah sebuah penyelenggaraan atau penerapan yang tak sesuai dengan aplikasi yang sudah ada, dan biasa penyimpangan terjadi karena banyak hal.

1. Dari hasil penelitian saya dengan teknik wawancara yang saya lakukan di antara adalah pendapat dari Kepala Subagian Perundang-undangan Sekretariat DPRD Kudus bapak Imam Sofwan yang menjelaskan bahwa penyimpangan implementasi Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta adalah masalah perizinan. Perizinan yang beliau maksud adalah izin khusus dari bupati yang menjadikan celah untuk Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta tersebut, beliau mengatakan dalam sebuah perda pastinya sudah ada tim khusus untuk penegakan perda yaitu Satuan Polisi Pamong Praja, tapi Satuan Polisi

Pamong Praja tidak akan menegakan pelanggaran Perda tanpa adanya mandat atau tugas dari bupati, jadi intinya yang menjadikan celah atau penyimpangan didalam Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta tersebut adalah adanya izin khusus dari Bupati.<sup>38</sup>

2. Untuk pendapat dari bapak Bambang Kasriono Anggota DPRD Kudus Komisi B dari fraksi PKS, beliau menjelaskan bahwa penyimpangan implementasi Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta adalah masalah perizinan. Perizinan yang beliau maksud adalah izin khusus dari bupati yang menjadikan celah untuk Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta tersebut seperti yang disebutkan di pasal 11 ayat 3.<sup>39</sup>
3. Untuk pendapat dari Kepala Ekonomi dan Jasa di BPPPT bapak Mintoro beliau menjelaskan, untuk masalah jarak kami rasa sudah sesuai, dan khusus untuk bangunan yang berdiri sebelum tahun 2013 maka berlaku surut atau tidak terkena perda. Dan perlu diketahui antara jarak dan radius itu berbeda. memang kalau diukur dengan radius memang tidak ada 500 meter tapi kalau diukur dari jarak mungkin ada. Dan Untuk waktu pelayanan diperda udah jelas yaitu, dibuka pada jam 10 pagi sampai dengan jam 10 malam, maka yang kita ijinikan ya sesuai itu. Jika pratiknya tidak sesuai dengan itu maka itu bukan kewenangan kami (yang berwenang dalam hal itu adalah bupati dalam bentuk izin khusus) dan kami tidak bisa memberikan informasi apa-apa untuk masalah itu. yang jelas dari kami untuk waktu jam buka adalah jam 10 pagi sampai jam 10 malam. Jadi yang menyebabkan terjadinya penyimpangan dalam implementasi Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta tersebut adalah adanya celah di ayat 3 pasal 11, tentang izin khusus dari bupati, mungkin itu yang menjadikan celah dalam perda tersebut.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Hasil wawancara, *Kantor DPRD Kudus*, Imam Sofwan, Kudus, 10 Maret 2016.

<sup>39</sup> Hasil wawancara, *Anggota DPRD Kudus Komisi B*, Bambang Kasriono, Kudus, 30 Agustus 2016.

<sup>40</sup> Hasil wawancara, *Kantor BPPPT Kudus*, Mintoro, Kudus, 23 Maret 2016.

4. Untuk pendapat selanjutnya adalah pendapat dari Kepala Kasi Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar, bapak Shofyan Duhri, beliau menjelaskan yang menyebabkan terjadinya penyimpangan dalam implementasi Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta tersebut adalah izin, izin yang menjadikan celah bagi pengusaha-pengusaha mini market, izin yang dimaksud ini adalah izin khusus dari bupati.<sup>41</sup>
5. Untuk pendapat yang terakhir adalah pendapat dari tokoh masyarakat, Ustadz M Syaiful Huda, beliau menjelaskan yang menyebabkan terjadinya penyimpangan dalam implementasi Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta tersebut adalah bahwa penyimpangan itu biasanya adanya bukan dari sudut pandang peraturan tapi dari aplikasi peraturan, soal praktik yang tidak sesuai itu mungkin kesalahannya ada pada pengawasan, jadi pengasanya mungkin perlu dibenahi kembali, termasuk dinas-dinas terkait yang bersangkutan. atau kebijakan pemerintah yang kurang berpihak kepada pedagang kecil, kebijakan pemerintah disini adalah bupati.<sup>42</sup>

Dari pendapat-pendapat narasumber diatas bisa disimpulkan bahwa penyebab terjadinya penyimpangan dalam implementasi Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta tersebut adalah adanya celah dalam pasal 11 ayat 3 yang berisi sebagai berikut :<sup>43</sup> Untuk penyelenggaraan usaha perpasaran swasta yang waktu pelayanannya diluar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus mendapatkan izin khusus dari Bupati. Dari ayat tersebutlah penyimpangan dalam implementasi perda Perpasaran Swasta No. 6 Tahun 2013 bermula, karena dengan adanya izin khusus dari bupati tersebut, pengusaha mini market bisa bebas buka dan tutup kapan saja.

---

<sup>41</sup> Hasil wawancara, *Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar*, Shofyan Duhri, Kudus, 20 Maret 2016.

<sup>42</sup> Hasil wawancara, *Tokoh Masyarakat*, M Saiful Huda, Kudus, 21 Maret 2016.

<sup>43</sup> Peraturan Daerah Kudus No 6 tahun 2013, *Perpasaran Swasta*, hlm. 169-170.

Izin khusus tersebut bersifat rahasia, karena tidak sembarangan orang tahu, bagaimana proses dan prosedur izin khusus tersebut, maka dari penelitian tersebut maka sudah jelas dan sudah terjawab mengenai apa yang menyebabkan terjadinya penyimpangan dalam implementasi Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta tersebut, yaitu izin khusus dari bupati.

Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta tersebut sudah jelas tentang sanksi administrasi dan pidana yang akan diterima seperti yang disebutkan dibawah ini :<sup>44</sup>

#### Bagian Kedelapan Sanksi Administrasi Pasal 20

- (1) Penyelenggara Usaha Perpasaran Swasta yang melanggar kewajiban, larangan dan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 13, Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17 dikenakan sanksi administrasi berupa :
  - a. Teguran tertulis sebanyak-banyaknya tiga kali
  - b. Pemanggilan
  - c. Penutupan sementara sarana tempat usaha perpasaran swasta
  - d. Pencabutan izin yang dikeluarkan oleh Bupati
- (2) Tata cara dan pelaksanaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

Selanjutnya terkait ketentuan pidana yang disebutkan di pasal 24 adalah seperti berikut :<sup>45</sup>

- (1) Setiap orang dan/atau badan usaha yang melakukan kegiatan perpasaran swasta yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), dan Pasal 21 diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 177-178.

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 181-182.

- (2) Apabila pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu badan hukum maka ancaman pidananya dikenakan terhadap pengurus/pimpinan.
- (3) Denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetorkan ke Kas Daerah Kabupaten Kudus.
- (4) Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

Selanjutnya Pasal 25 menyebutkan bahwa, terhadap perbuatan yang dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana yang diatur dalam suatu ketentuan perundang-undangan diancam pidana sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>46</sup>

Namun dalam kenyataannya semua itu hanya sebatas undang-undang dan peraturan yang belum diterapkan secara maksimal dan sesuai dengan kaidah-kaidah yang ada. Dan Perda Kudus No. 6 Tahun 2013 tentang Perpasaran Swasta untuk sekarang ini belum diterapkan dengan maksimal dan masih ada pihak-pihak yang dirugikan untuk kepentingan sebagian kelompok individu tertentu.

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 182.