

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum dan kebijaksanaan publik merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga telaah tentang kebijakan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. Kebutuhan tersebut semakin dirasakan berseiring dengan semakin meluasnya peranan pemerintah memasuki bidang kehidupan manusia, dan semakin kompleksnya persoalan – persoalan ekonomi, sosial dan politik. Di samping itu, peraturan hukum juga berperan untuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternative kebijaksanaan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat.¹

Di tengah problem sosial ekonomi masyarakat Indonesia dan tuntutan akan kesejahteraan ekonomi akhir-akhir ini. Tidak hanya faktor ekonomi saja yang berpengaruh dalam bidang perdagangan atau bisnis tapi ada juga politik, hukum, sosial dan teknologi juga sangat berperan penting dalam perkembangan ekonomi termasuk salah satu perkembangan di bidang ekonomi adalah perkembangan pusat perbelanjaan dan toko modern di Indonesia semakin pesat seiring berjalannya waktu. Salah satunya di kota Kudus, Maraknya

¹ Esmi Warassih, 2014. *Pranata Hukum sebuah telaah sosiologis*. Badan Penerbit Pustaka Magister. Semarang; hal 100

ritel modern tumbuh pesat di daerah perkotaan dan pedesaan, keberadaan toko modern memberikan dampak positif dan negatif dan juga keberadaannya meresahkan warga sekitar khususnya para pedagang kecil atau ritel tradisional yang minim sarana dan prasarana, kelebihan ritel modern mereka menyediakan keperluan lengkap, jumlah barang yang banyak, penataan barang yang rapi dan banyak harga promo atau diskon di setiap bulannya, dan ada harga khusus pelanggan tetap atau members. tak jarang pula kita jumpai barang limited yang tidak di temukan di ritel tradisional, berbeda dengan ritel tradisional mereka tidak memberikan harga diskon atau harga khusus members, hal ini yang membuat konsumen untuk lebih memilih ritel modern dari pada ritel tradisional walaupun ritel modern harga lebih mahal.

Kondisi demikian mampu menimbulkan kecemburuan sosial terhadap kesejahteraan ekonomi bagi masyarakat kecil. Kesejahteraan rakyat yang sangat erat keterkaitannya dengan tujuan Negara Indonesia yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 yang artinya: Pemerintah ikut andil dalam kesejahteraan rakyat, mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia.

Di seluruh dunia hukum berfungsi mengatur dan membatasi kegiatan - kegiatan ekonomi dengan harapan pembangunan perekonomian tidak mengabaikan hak – hak dan kepentingan

masyarakat.² Mengenai nasib pedagang kecil atau pedagang tradisional dulu dan kini sebenarnya tidak berbeda jauh. Setiap hari mereka harus mengumpulkan rupiah demi rupiah untuk menutup kebutuhan hidup sehari-hari dan mengumpulkan modal untuk membeli barang yang akan dijual kembali.

Namun, menjadi pedagang dimasa lalu barangkali lebih menguntungkan di bandingkan di masa sekarang.³

Simon Kuznets mendefinisikan pertumbuhan ekonomi sebagai kenaikan jangka panjang dalam kemampuan suatu Negara untuk menyediakan semakin banyak jenis barang-barang ekonomi kepada penduduknya, kemampuan ini tumbuh sesuai dengan kemajuan teknologi, dan penyesuaian kelembagaan dan ideologis yang diperlukanya⁴.

Akhirnya pada tahun 2017 Pemerintah kab Kudus mengeluarkan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2017 tentang tentang Penataan dan Pembinaan Toko modern yang mewajibkan toko Modern menjalin kemitraan dengan UMKM, serta dibahas juga mengenai jam operasional. Latar belakang dikeluarkannya Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2017 tentang tentang Penataan dan Pembinaan Toko modern yang mewajibkan toko modern menjalin kemitraan pada dasarnya

² Sari,elsa kartika,2005,*hukum dan ekonomi*,PT.grasindo,Jakarta.hal 4.

³ Herman Malano, 2011, *Selamatkan Pasar Tradisional*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 19.

⁴ M.L. Jhingan,, 2012, *Ekonomi Pembangunan Dan Perencanaan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 57.

adalah dengan semakin berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah, usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar, serta perlu pemberdayaan para pelaku ekonomi agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan agar tidak menimbulkan kecemburuan ekonomi. Penjelasan pada Pasal 14 yang mengatur kemitraan. Dalam Pasal 14 Ayat (1), disebutkan bahwa setiap orang atau badan yang akan melakukan kegiatan usaha toko modern wajib melakukan kemitraan dengan UMKM (Usaha mikro kecil dan menengah). Bentuk kemitraan tersebut di antaranya dalam bentuk kerja sama pemasaran, penyediaan lokasi usaha, dan atau penyediaan pasokan. Kemitraan dapat dilaksanakan dengan prinsip saling menguntungkan, jelas, wajar, berkeadilan, dan transparan. Pelaku UMKM (Usaha mikro kecil dan menengah) yang ada akan dipilih yang memang memiliki keinginan kuat untuk mengikuti standar kualitas yang diinginkan toko modern tersebut. Walaupun belum sesuai dengan standar, ada harapan toko modern bersedia memberikan pembinaan dan masukan agar produknya bisa sesuai dengan standar. Pelaku Usaha mikro kecil dan menengah memiliki peluang besar untuk berkembang dengan adanya perlindungan hukum tersebut.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mengawasi pelaksanaan kemitraan antara usaha besar dengan UMKM. Pengawasan dilakukan dengan berkoordinasi dengan instansi terkait. KPPU juga diberi wewenang untuk

menjatuhkan sanksi administratif terhadap usaha besar atau usaha Menengah yang melakukan pelanggaran, yaitu merugikan kepemilikan dan atau penguasaan usaha UMKM dalam hubungan kemitraan.⁵

Kedudukan kemitraan dalam pola kemitraan waralaba, usaha besar berkedudukan sebagai pemberi waralaba, sementara UMKM berkedudukan sebagai penerima waralaba. Atau usaha menengah berkedudukan sebagai pemberi waralaba pada usaha mikro dan usaha kecil. Hal ini bisa menjadi contoh yang baik untuk kota lain kalau hasil dari kebijakan tersebut bisa memberikan hasil yang positif untuk memajukan kesejahteraan rakyat khususnya masyarakat Kab Kudus dan tidak menimbulkan ketimpangan ekonomi.

Dalam pembangunan ekonomi di Indonesia UMKM selalu digambarkan sebagai sektor yang mempunyai peranan penting, karena sebagian besar jumlah penduduknya berpendidikan rendah dan hidup dalam kegiatan usaha kecil baik di sektor tradisional maupun modern.⁶ Pengembangan UMKM ini menjadikan salah satu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam meningkatkan perekonomian masyarakat. Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) pada hakekatnya merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah dan masyarakat.⁷

⁵ Peraturan Presiden (PP) No.17 Tahun 2013 tentang Pelaksana [UU No.20 Tahun 2008](#)

⁶ Pradnya Paramita Hapsari, Abdul Hakim, Saleh Soeaidy. 2014. *Pengaruh Pertumbuhan Usaha Kecil Menengah (UKM) terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah (Studi di Pemerintah Kota Batu)*. Jurnal Wacana-Vol. 17, No. 2. Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

⁷ Mohammad Jafar Hafshah. 2004. *Upaya Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah (UKM)*. Infokop Nomor 25 Tahun XX.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 2013 tentang pelaksanaan UU No. 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah menyatakan bahwa pengembangan usaha dilakukan terhadap usaha Mikro, usaha kecil dan usaha menengah. Pengembangan usaha dapat meliputi fasilitasi dan pelaksanaan pengembangan usaha. Pemerintah Pusat dan daerah memprioritaskan pengembangan Usaha mikro, usaha kecil dan menengah dengan berbagai cara.⁸

Tentu kemitraan ini suatu kerja sama yang saling menguntungkan kedua belah pihak baik Toko modern maupun pelaku UMKM, Fakta yang terjadi terkadang ada juga pihak toko modern yang tidak menyediakan tempat atau etalase dan juga pembayaran yang menunggak ,dan sering pihak toko modern ini hanya menerima makanan kering, kelemahan pihak UMKM terkadang mereka tidak mampu memenuhi target pesanan dari pihak toko modern di karenakan terbatasnya modal atau pasokan yang belum memenuhi permintaan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas penulis melakukan penelitian dengan judul Implementasi Kebijakan Pemerintah Kab

⁸ Menurut PP No. 17 tahun 2013 ada beberapa cara dalam memberdayakan UMKM yaitu:

- a. pemberian kesempatan untuk ikut serta dalam pengadaan barang dan jasa Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
- b. pencadangan usaha bagi Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah melalui Usaha Besar;
- c. pembatasan bagi Usaha Besar;
- d. kemudahan perizinan
- e. penyediaan Pembiayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan; atau
- f. fasilitasi teknologi dan informasi.

Kudus dalam Peraturan Daerah Kab Kudus Nomor 12 tahun 2017 tentang Penataan dan Pembinaan Toko modern yang mewajibkan bermitra dengan usaha mikro kecil dan menengah?

B. Rumusan Masalah

Sesuai latar belakang di atas, maka rumusan dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Pemerintah Kab Kudus terhadap Peraturan Daerah Kab Kudus Nomor 12 tahun 2017 tentang Penataan dan Pembinaan Toko modern yang mewajibkan Toko modern menjalin kemitraan dengan UMKM ?
2. Bagaimana hambatan yang di hadapi dalam menjalin kemitraan UMKM dengan Toko modern berdasarkan Kebijakan Pemerintah Kab Kudus terhadap Peraturan Daerah Kab Kudus Nomor 12 tahun 2017 tentang Penataan dan Pembinaan Toko modern yang mewajibkan Toko modern menjalin kemitraan dengan UMKM ?
3. Bagaimana upaya Pemerintah Kab.Kudus dalam mengembangkan UMKM di Kab.Kudus ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Pemerintah Kab Kudus terhadap Peraturan Daerah Kab Kudus Nomor 12 tahun

2017 tentang Penataan dan Pembinaan Toko Modern yang mewajibkan Toko Modern menjalin kemitraan dengan UMKM .

2. Untuk mengetahui hambatan yang di hadapi dalam menjalin kemitraan UMKM dengan Toko modern berdasarkan Kebijakan Pemerintah Kab Kudus terhadap Peraturan Daerah kab Kudus Nomor 12 tahun 2017 tentang Penataan dan Pembinaan Toko modern yang mewajibkan toko modern menjalin kemitraan dengan UMKM.
3. Untuk mengetahui upaya Pemerintah Kab.Kudus dalam mengembangkan UMKM di Kab.Kudus.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta masukan sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Untuk memperluas dan memperdalam pemahaman dibidang Hukum Ekonomi terkait Kebijakan Publik tentang Penataan dan Pembinaan Toko Modern, yang mewajibkan toko modern menjalin kemitraan dengan (UMKM) Usaha mikro kecil dan menengah.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi peneliti untuk memenuhi syarat dalam menyelesaikan jenjang pendidikan (S2) program magister Ilmu hukum universitas Sultan Agung Semarang
- b) Hasil penelitian ini sebagai aspirasi masyarakat untuk pemerintah daerah dan sebagai bahan evaluasi dalam meningkatkan kinerja dalam pemerintahan.
- c) Menambah pengetahuan bagi penulis dan pembaca atau pelaku usaha dalam hal kemitraan.

E. Kerangka Konseptual

Implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan sedangkan pengertian umum adalah suatu tindakan atau pelaksana rencana yang telah disusun secara cermat dan rinci.⁹

1. Toko Modern

Toko adalah kedai berupa bangunan permanen tempat menjual barang – barang.¹⁰ suatu tempat atau ruang dimana konsumen melakukan transaksi jual beli kepada pihak penjual. definisi toko adalah adalah bangunan atau tempat yang digunakan sebagai tempat jual beli, tempat menjual barang dan jasa yang menghasilkan pendapatan bagi penjualnya dan mendapatkan kemanfaatan dari barang tersebut bagi pembeli. Jadi pengertian toko itu sendiri adalah salah satu ruang publik yang dipergunakan sebagai tempat transaksi jual beli yang sifatnya sendiri

⁹ Pengertian dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

¹⁰ KBBI

adalah sebagai aktifitas memajang, menyimpan dan menjual, juga sebagai area pertemuan antara pengusaha dengan konsumen yang mampu membuat keuntungan bagi pengelola maupun pemiliknya.

Toko Modern (Perpres No 112 Tahun 2007) adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk perkulakan. Batasan toko modern dalam hal luas lantai penjualan digolongkan sebagai berikut: (a) Minimarket, kurang dari 400 m² (empat ratus meter per segi);(b) Supermarket, 400 m² (empat ratus meter per segi) sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter per segi); (c) Hypermarket, diatas 5.000 m² (lima ribu meter per segi); (d) Department Store, diatas 400 m² (empat ratus meter per segi); (e) Perkulakan, diatas 5.000 m² (lima ribu meter per segi). Secara umum toko modern berfungsi sebagai tempat atau ruang untuk memasarkan produk dan dengan menampilkan harga yang bersahabat serta kualitas produk tersebut antara lain: (a) Sebagai tempat menawarkan produk dan jasa,(b) Sebagai tempat bertemunya transaksi antara penjual dan pembeli, (c) Sebagai tempat penyediaan kebutuhan sehari-hari,(d) Sebagai tempat untuk memperkenalkan produk, (e) Sebagai tempat bertukar informasi, (f) Sebagai lahan investasi, (g) Sebagai tempat belajar secara langsung.

2. UMKM

Ekonomi mikro membicarakan unit-unit individu seperti perusahaan dan rumah tangga, Ekonomi mikro juga membicarakan tentang penentuan tingkat produksi suatu perusahaan agar keuntungan yang di perolehnya pada tingkat maksimal.¹¹

Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) merupakan salah satu bagian penting dari perekonomian suatu bangsa dan daerah tak terkecuali di Indonesia.¹²

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008, pengertian Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) adalah¹³

a) Usaha mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

b) Usaha kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha

¹¹ M.Suparmoko, Maria Ratnaningsih, 2013, *Pokok-Pokok Ekonomika*. Yogyakarta, h.12

¹² Orchidya Sari. 2011. *Pelaksanaan Penjamin Kredit Usaha Mikro Kecil dan Menengah oleh Lembaga penjamin Kredit* (Studi: Bank Nagari Cabang Pasar Raya Padang dan PT. Askrindo Padang)”. Skripsi. Padang. Ilmu Hukum, Universitas Andalas

¹³ Undang-Undang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Pustaka Mahardika, Yogyakarta, 2013, hlm. 3.

besar yang memenuhi kriteria usaha kecil sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini.

c) Yang dimaksud usaha kecil dan menengah adalah kegiatan usaha dengan skala aktivitas yang tidak terlalu besar, manajemen masih sangat sederhana, modal yang tersedia terbatas, pasar yang dijangkau juga belum luas.

d) Usaha menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perseorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha kecil atau usaha besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini. Dunia usaha adalah usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah, dan usaha besar yang melakukan kegiatan ekonomi di Kudus dan berdomisili di Kudus.

e) Kata lain dari pelaku usaha adalah wirausahawan (entrepreneurship). Secara sederhana, wirausahawan (entrepreneurship) dapat diartikan sebagai pengusaha yang mampu melihat peluang dengan mencari dana serta sumber daya lain yang diperlukan untuk menggarap peluang tersebut, berani menanggung risiko yang berkaitan dengan pelaksanaan bisnis

yang ditekuninya, serta menjalankan usaha tersebut dengan rencana pertumbuhan dan ekspansi.

Menurut Undang-undang Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil, mendefinisikan UMKM sebagai usaha kecil yang memiliki aset di luar tanah dan bangunan sama atau lebih kecil dari Rp 200 juta dengan omset tahunan hingga Rp 1 miliar. Sedangkan pengertian usaha menengah ialah badan usaha resmi yang memiliki aset antara Rp 200 juta sd Rp 10 miliar.¹⁴ Sedangkan kriteria Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah (UMKM) menurut UU Nomor 20 Tahun 2008 digolongkan berdasarkan jumlah aset dan omset yang dimiliki oleh sebuah usaha.

3. Konsep Kemitraan

Menurut Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil Pasal 8 ayat 1 yang mengandung arti “Kemitraan adalah kerjasama usaha antara usaha kecil dengan usaha menengah atau dengan usaha besar disertai pembinaan dan pengembangan usaha oleh usaha menengah atau usaha besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan ”. Pola kemitraan adalah sebagai suatu inovasi yang mengandung pengertian bahwa telah terjadi suatu inovasi.

Upaya peningkatan mutu penyelenggaraan industri akan terus didorong dengan meningkatkan partisipasi masyarakat secara optimal terutama

¹⁴ FadhilahRamadhani,2013.Yaenal Arifin, *Optimalisasi Pemanfaatan Teknologi Informasi Komunikasi Berbasis E-Commerce sebagai Media Pemasaran Usaha Kecil Menengah Guna Meningkatkan Daya Saing dalam Menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean 2015*, dalam *Jurnal Economics Development Analisis Journal*. Edaj 2 (2) hlm.136

masyarakat dunia usaha melalui peran sertanya dalam melakukan investasi untuk mencapai sinergi yang optimal. Partisipasi dunia usaha diharapkan akan memberikan penyertaan modal, teknologi, manajemen dan pemasaran untuk dipadukan dengan aset lahan, tenaga kerja serta fasilitas dan sarana umum.

Dalam hal ini diharapkan dunia usaha, melakukan kerjasama usaha sehingga akan terwujud pertumbuhan ekonomi wilayah yang mandiri dan handal. Sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan melalui kerjasama kemitraan.

Kemitraan sekarang ini sudah menjadi perhatian semua pihak, karena kemitraan merupakan salah satu aspek dalam pertumbuhan iklim usaha untuk pengembangan usaha kecil dan menengah, melalui “peremberdayaan” dalam rangka memperoleh signifikansi peningkatan daya saing dari usaha kecil dan menengah atau usaha besar. Pemberdayaan tersebut disertai perbaikan dan pengembangan oleh usaha menengah atau usaha besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan. Dengan demikian kemitraan merupakan suatu tindakan dan hubungan bisnis untuk membesarkan usaha kecil secara rasional.

Tujuan kemitraan adalah untuk mengangkat usaha kecil menjadi pilar pembangunan ekonomi karena kelemahan mendasar usaha kecil adalah dari segi ekonomi dan akses ke sumber permodalan dan pasar. Kelompok usaha kecil memerlukan dorongan pemerintah dalam peningkatan kualitas

sumberdaya manusia, teknologi, permodalan/kredit dan pemasaran. Melalui kemitraan akan tercipta pengalaman pengelolaan usaha yang lebih efisien dan prospektif bagi usaha kecil, sedangkan bagi usaha besar dan usaha menengah akan memperoleh kontinuitas produksi atau meningkatkan kapasitas yang lebih besar.

Mewujudkan kerjasama kemitraan diperlukan upaya-upaya nyata dalam menciptakan iklim yang mampu merangsang terselenggaranya usaha yang kokoh berdasarkan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan. Kerjasama kemitraan dalam upaya keterkaitan usaha dilaksanakan melalui pola-pola yang sesuai dengan sifat dan tujuan usaha yang dimitrakan dengan memberikan peluang kemitraan seluas-luasnya kepada transmigran baik oleh pemerintah maupun dunia usaha.

4. Kemitraan dalam Perspektif Fiqh Mua`malah.

Ekonomi dalam islam merupakan ilmu yang mempelajari perilaku ekonomi manusia yang perilakunya di atur berdasarkan aturan agama islam dan didasari dengan tauhid sebagaimana dirangkum dalam rukun iman dan rukun islam.

Islam sebagai agama yang fleksibel mengatur setiap aktivitas yang di lakukan oleh setiap umatnya,dari hidup sampai mati, dari masalah ibadah maupun berbisnis sebagaimana dijelaskan dalam bab Fiqh baik Fiqh ibadah maupun Fiqh Muamalah.Termasuk juga mengatur dalam melakukan kerjasama dalam berbisnis,baik kerjasama sama antar muslim maupun kerjasama dengan non muslim.

Kerja membawa pada kemampuan, sebagaimana sabda Rosullah Muhammad SAW:

“Barang siapa diwaktu harinya keletihan karena bekerja, maka di waktu itu ia mendapat ampunan”.(HR.Tabrani dan Baihaqi)

Kemitraan hukumnya boleh, berdasarkan dalil Hadits Nabi SAW. Berupa taqirir atau pengakuan terhadap Kemitraan atau di sebut dengan Syirkah. Pada saat beliau di utus sebagai Nabi, masyarakat pada zaman itu telah bermuamalah dengan cara ber-syarikah dan nabi membenarkannya. Nabi SAW bersabda, sebagaimana di tuturkan Abu Hurairah RA: “Allah Azza Wa Jalla telah befirman : Aku adalah pihak ketiga dari dua pihak yang ber-syarikah selama salah satunya tidak menghianati yang lainnya. Jika salah satunya berkhianat, aku keluar dari keduanya”(HR.Imam Daruquthni dari Abu Hurairah ra)¹⁵

F. Kerangka Teoritis

a. Teori Kebijakan Publik

William N Dunn, mengatakan bahwa kebijakan publik adalah¹⁶: Rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidangbidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain. Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk

¹⁵ Muhammad Ismail Yusanto dkk,2002.*Menggagas Bisnis Islami*,Jakarta:Gema Insani.hal.134

¹⁶ William N Dunn, 1994,*Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall International,Inc, Englewood Cliffs. hlm. 15.

menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab sebagai berikut:¹⁷ “Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan”.

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dengan mengikuti pendapat dari Anderson dan Dye menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu: Alasan Ilmiah Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi bagi masyarakat.

Alasan professional Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari. Alasan Politik Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah

¹⁷ Op.Cit, Dunn, William N.hlm. 19.

dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn adalah sebagai berikut :

- 1) Tahap penyusunan agenda Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan.
- 2) Tahap formulasi kebijakan Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik.
- 3) Tahap adopsi kebijakan Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.
- 4) Tahap implementasi kebijakan Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial

dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

- 5) Tahap evaluasi kebijakan Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

b. Teori Zoon Politicon

Zoon Politicon merupakan sebuah istilah yang digunakan oleh Aristoteles untuk menyebut mahluk sosial. Secara harfiah Zoon Politicon berarti hewan yang bermasyarakat. Dalam pendapat ini, Aristoteles menerangkan bahwa manusia dikodratkan untuk hidup bermasyarakat dan berinteraksi satu sama lain, sebuah hal yang membedakan manusia dengan hewan. Karena manusia makhluk sosial karena manusia tidak dapat hidup sendiri

mereka membutuhkan orang lain dan membutuhkan rasa untuk dibutuhkan oleh orang lain.¹⁸

c. Teori Kewenangan (kewenangan yang bertanggung jawab)

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan¹⁹. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: (a) hukum; (b) kewenangan (wewenang); (c) keadilan; (d) kejujuran; (e) kebijaksanaan; dan (f) kebajikan²⁰.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “bevoegheid” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “bevoegheid”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “bevoegheid” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik²¹.

¹⁸ https://id.wikipedia.org/wiki/Zoon_Politikon.di akses tgl 10 Agustus 2018

¹⁹ Phillipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, h. 1

²⁰ Rusadi Kantaprawira, Hukum dan Kekuasaan, Makalah, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

²¹ Phillipus M. Hadjon, Op Cit, h. 20

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.²² Kita harus membedakan antara kewenangan (authority, gezag) dengan wewenang (competence, bevoegheid). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (rechtsbevoegdheden). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²³

G. Metode Penelitian

1. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah tata cara bagaimana suatu penelitian akan dilaksanakan. Metode penelitian atau pendekatan

²² Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), h. 22

²³ Indroharto, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h. 65

yang digunakan oleh penulis metode yuridis empiris atau penelitian sosiologis yang artinya meninjau keadaan permasalahan yang ada dilapangan yang dikaitkan dengan aspek hukum yang berlaku dan yang mengatur permasalahan tersebut dengan melakukan wawancara kepada narasumber.

2. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe atau jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan tipe penelitian yang menggambarkan temuan variable di lapangan yang tidak memerlukan skala hipotesis. Jadi sifatnya hanya menggambarkan dan menjabarkan temuan di lapangan. Metodologi kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati.

Pendekatannya diarahkan pada latar individu secara utuh. Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya. Semua definisi ini di rumuskan oleh berbagai ahli, penulis setuju dengan pernyataan dari Meoleong dalam bukunya *Metodologi Penelitian*

Kualitatif, penelitian kualitatif dari sisi definisi lainnya dikemukakan bahwa hal itu merupakan penelitian yang memanfaatkan wawancara terbuka untuk menelaah dan memahami sikap, pandangan, perasaan dan perilaku individu atau sekelompok orang-orang.²⁴

3. Jenis dan Sumber Data

Berdasarkan sumbernya jenis data dibagi menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder :²⁵

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, diamati dan di catat untuk pertama kalinya , Dalam hal ini data yang dihimpun adalah tentang Implementasi Kebijakan Pemerintah Kab Kudus terhadap Peraturan Daerah Kab Kudus Nomor 12 tahun 2017 tentang Penataan dan Pembinaan Toko modern yang mewajibkan toko modern menjalin kemitraan, hambatan yang di hadapi dari kedua belah pihak dan strategi Pemerintah Kab.Kudus dalam menyelesaikan hambatan – hambatan yang ada. Informan yang di wawancarai secara langsung adalah Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, dan

²⁴ Moleong Lexy J.2002, "*Metode Penelitian Kualitatif*," Bandung, Remaja Rosda Karya.

²⁵ Marxuki, 1995, "*Metode Riset*," Yogyakarta, BPFE, h.55-56

beberapa pengelola UMKM yang menjalin kerja sama dengan Toko Modern itu sendiri.

b. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh atau dikumpulkan peneliti dari berbagai sumber yang telah ada seperti buku-buku ilmiah, peraturan perundang-undangan, hasil seminar, hasil penelitian dan sebagainya, Data sekunder terdiri dari :

Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.²⁶Bahan hukum primer disini adalah Undang-Undang No.9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, Undang-undang No.20 Tahun 2008 tentang UMKM, Undang-undang No.17 tahun 2012 tentang Perkoperasian, Peraturan Pemerintah No.17 tentang Pelaksanaan Undang-undang No.20 Tahun 2008 tentang UMKM, Peraturan Daerah Kab. Kudus Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Penataan dan Pembinaan Toko modern mewajibkan menjalin kemitraan dengan UMKM, Pembukaan UUD 1945 alinea 4, Pasal 33 dan 34 UUD 1945.

a) Studi Dokumen (Bahan Pustaka)

²⁶ Saefullaolipana, "Bebas: Pengumpulan Data", *blogspot.com*, diakses dari [:http://saefullaolipana.blogspot.com/201/05](http://saefullaolipana.blogspot.com/201/05), diambil pada tanggal 9 April 2018 pada pukul 20.00

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis), karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif.²⁷

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Setiap bahan hukum ini harus di periksa ulang validitas dan realibilitasnya, sebab hal ini menentukan hasil suatu penelitian. Melalui studi dokumen (bahan pustaka) penulis mengumpulkan bahan-bahan perkembangan UMKM yang menjalin kemitraan dengan toko modern Kab.Kudus, Hambatan dan strategi Pemerintah terhadap Kebijakan Pemerintah Kab.Kudus terkait UMKM yang menjalin kemitraan dengan toko modern.

a. Pengamatan atau Observasi Partisipasi Pasif

Susan Stainback berpendapat *Passive participation* : mean the research is present at the scene of action but does not interact or participate.²⁸

Jadi dalam observasi partisipasi pasif peneliti datang di tempat kegiatan orang yang di amati, tetapi tidak ikut

²⁷ Aminuddin dan Zainal Asikin, 2012, "Pengantar Metode Penelitian Hukum," Jakarta, Raja Grafindo, h.68.

²⁸ Susan Stainback, William Stainback, 1998, *Understanding & Conducting Qualitative Research*. Kendall/Hunt Publishing Company: Dubuque, Iowa.

terlibat langsung dalam kegiatan tersebut.²⁹ Peneliti hanya mengamati apa yang di kerjakan orang dan mendengarkan apa yang di ucapkan.

Adapun manfaat observasi adalah: (1) peneliti mampu memahami konteks data dalam keseluruhan situasi sosial, jadi akan dapat memperoleh pandangan yang menyeluruh (2) memperoleh pengalaman langsung sehingga memungkinkan peneliti menggunakan pendekatan induktif, jadi tidak dipengaruhi oleh konsep atau pandangan sebelumnya. Pendekatan induktif membuka kemungkinan melakukan penemuan atau discovery, (3) peneliti dapat melihat hal – hal yang kurang atau tidak diamati orang lain, khususnya orang yang berada dalam lingkungan itu, (4) peneliti dapat menemukan hal – hal yang sedianya tidak akan terungkap oleh responden dalam wawancara karena bersifat sensitive atau ingin ditutupi karena dapat merugikan lembaga, (5) peneliti dapat menemukan hal – hal di luar persepsi responden, sehingga peneliti memperoleh gambaran yang lebih komprehensif, (6) peneliti tidak hanya mengumpulkan data yang kaya, tetapi juga memperoleh kesan – kesan pribadi, dan merasakan suasana situasi sosial yang diteliti.³⁰

b. Wawancara terstruktur (Strstructured Interview)

Di samping pengamatan (observasi) wawancara atau interview juga merupakan alat pengumpul data yang tertua, karena ia sering di gunakan untuk mendapatkan informasi dalam semua situasi praktis.

²⁹ Sugiyono, 2010. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan kuantitatif, kualitatif, R&D*. Bandung: Alfabeta. h.311

³⁰ Patthou dalam Nasution.

Wawancara atau interview adalah ³¹ situasi peran antar pribadi bertatap muka (face toface), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan – pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban – jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden.

Wawancara digunakan dalam penelitian sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, dan ingin mengetahui hal – hal dari responden yang lebih mendalam dan jumlah respondennya sedikit atau kecil. Teknik pengumpulan data ini berdasarkan laporan diri sendiri atau self report ³²

4. Metode Analisis Data

Setelah data – data tersebut terkumpul dan dianggap cukup, maka selanjutnya dianalisis. Menganalisis data merupakan suatu langkah yang sangat kritis dalam penelitian, sehingga harus memastikan pola analisis mana yang digunakan, apakah pola analisis kuantitatif atau analisis kualitatif.³³

Dalam hal ini penulis pengolahan datanya menggunakan statistic deskriptif atau statistik inferensial. Statistik deskriptif adalah statistik yang digunakan untuk menganalisis data yang terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum. Penelitian yang di lakukan pada populasi jelas akan

³¹ Aminudin dan Zainal Asikin,2012, ”*Pengantar Metode Penelitian Hukum*,” Jakarta, Raja Grafindo, h.68

³² Sugiyono,2010.*Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan kuantitatif,kualitatif, R&D*. bandung: Alfabeta.h194

³³ Ibid.h.126

menggunakan statistik deskriptif dalam analisisnya, tetapi bila penelitian dilakukan pada sampel maka analisisnya dapat menggunakan statistik deskriptif maupun inferensial. Statistik deskriptif dapat digunakan bila peneliti hanya ingin mendeskripsikan data sampel dan tidak ingin membuat kesimpulan yang berlaku untuk populasi di mana sampel diambil.³⁴

A. Subjek Penelitian, Populasi dan Sampel

Penelitian ini dilaksanakan di Kab.Kudus, yaitu Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah dan Pengelola UMKM

B. Variabel atau Objek Penelitian

a. Variabel Independen

Variabel bebas (Independen) merupakan variable yang kedudukannya memberi pengaruh terhadap variable dependent, dapat dimanipulasi, diubah atau diganti. Pada penelitian ini variable bebasnya adalah Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dan Para Pemilik Toko Modern.³⁵

b. Variabel Dependen

Variabel terikat (dependen) adalah variable yang dipengaruhi oleh variable independen. Dalam penelitian ini variable terikatnya

³⁴ Ibid.h.209

³⁵ Mulyaningsij,Endang.2011.*Riset Terapan Bidang Pendidikan dan Teknik*.Yogyakarta:UNY Press

adalah Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kab.Kudus terkait Kemitraan Toko Modern dengan UMKM.³⁶

H. Sistematika Penelitian

Untuk memudahkan pembahasan dari setiap permasalahan yang di kemukakan dan ingin di pecahkan, dan supaya sesuai dengan sasaran maka penelitian ini di susun dalam 5 (lima) bab, setiap babnya terdiri dari rangkaian pembahasan yang berhubungan satu sama lain, sehingga membentuk satu uraian sistematis dalam satu kesatuan.

BAB I berisi tentang pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

BAB II berisi tentang Kajian Pustaka yang terdiri : Kajian Teori dan Dasar Hukum Kemitraan dalam Perspektif Fiqh Mua`malah.

BAB III berisi tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan yang terdiri dari : (1) Implementasi Peraturan daerah Kab.Kudus nomor 12 tahun 2017 pada penataan dan pembinaan toko modern belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan (2) Hambatan dalam menerapkan Perda tersebut antara pihak UMKM dengan Toko modern (3) Upaya Pemerintah Kab.Kudus dalam mengembangkan UMKM di Kab.Kudus

BAB IV berisi tentang Penutup terdiri dari Simpulan dan Saran.

³⁶ Ibid