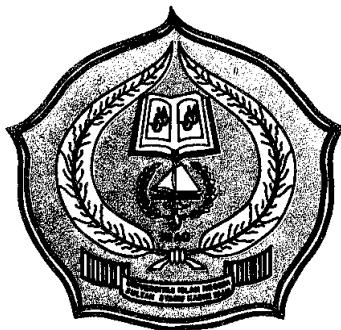


**REALISASI PERDA NO: 11 TAHUN 2001 TENTANG
PENATAAN DAN PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA
DITINJAU MENURUT PERSPEKTIF FIQH SIYASAH**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas
dan Syarat-Syarat Guna Memperoleh Gelar
Sarjana Hukum Islam (S.H.I.)**



Disusun Oleh:
SUWARDI
NIM. 10424025113

**PROGRAM S1
JURUSAN JINAYAH SIYASAH**

**FAKULTAS SYARI'AH DAN ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SULTAN SYARIF KASIM
RIAU
2010**

ABSTRAK

Skripsi ini berjudul: “**REALISASI PERDA KOTA PEKANBARU NO: 11 TAHUN 2001 TENTANG PENATAAN DAN PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA DITINJAU MENURUT PERSPEKTIF FIQH SIYASAH.**”

Adapun penulisan skripsi berlatar belakang dari tidak terealisasinya Perda No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima mengenai pembinaan kepada Pedagang Kaki Lima untuk memajukan usaha dagangnya sebagaimana Pasal 7 Ayat (1) menyatakan “Untuk kepentingan pengembangan usaha dan peningkatan kesejahteraan Pedagang Kaki Lima, Walikota berkewajiban memberikan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan”.

Dalam penulisan skripsi ini penulis mengangkat beberapa pokok permasalahan, yakni Ketentuan Perda No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima , Realisasi Perda No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Pasar Senapelan Pekanbaru dan Tinjauan Fiqh Siyasah tentang realisasi Perda No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Pasar Senapelan Pekanbaru

Penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) yang berlokasi di Pasar Senapelan Pekanbaru. Adapun metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui angket, wawancara dan observasi sebagai data primer yang dihimpun dari pihak Pemerintah Kota dan Pejabat yang terkait. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari angket yang disebarluaskan kepada Pedagang Kaki Lima dan dari perpustakaan dengan cara memperhatikan dan mengkaji buku-buku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Setelah data tersebut diperoleh, lalu dianalisa dengan menggunakan teknik deskriptif analitik.

Melalui angket, wawancara dan observasi di lapangan dengan responden diperoleh jawaban-jawaban bahwa prosedur-prosedur yang terdapat di dalam Perda No. 11 Tahun 2001 tersebut mengenai Pembinaan Pedagang Kaki Lima tidak direalisasikan oleh pihak Pemerintah Kota. Setelah mengetahui permasalahan yang

ada, maka penulis meninjau dengan pandangan Fiqh Siyasah dengan menampilkan nash-nash al-Qur'an, hadits dan kaidah fiqhiyah untuk mempertegas kesimpulan yang ditarik.

Dari uraian-uraian yang disajikan dan dari berbagai tinjauan, maka penulis memperoleh jawaban bahwa prosedur pelaksanaan Perda No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima yang belum terealisasi oleh Pemerintah adalah suatu hal yang tidak sesuai dengan tinjauan Fiqh Siyasah dikarenakan Pemimpin adalah orang yang bertanggung jawab sepenuhnya terhadap kesejahteraan masyarakat yang dipimpinnya.

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN

ABSTRAK

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

BAB I, PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Batasan Masalah.....	8
C. Rumusan Masalah	9
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	9
E. Metode Penelitian.....	10
F. Sistematika Penulisan	12
BAB II, GAMBARAN UMUM KANTOR DINAS PASAR KOTA	
PEKANBARU	14
A. Sejarah Singkat Pembentukan dinas Pasar Kota Pekanbaru.....	14
B. Kedudukan Serta Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pasar Kota Pekanbaru	15
C. Struktur Organisasi dan Uraian Tugas.....	16
D. Keadaan Pegawai Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru	26
BAB III, KEBIJAKAN PEMERINTAH DAN KEWAJIBANNYA MENURUT	
FIQH SIYASAH DAN PEMBINAAN SERTA PENGAWASAN MENURUT	
PERDA NO: 11 TAHUN 2001	30
A. Pengertian Pemerintah	30
B. Hak Pemerintah.....	38

C. Hubungan Pemerintah Dengan Rakyat.....	41
D. Pembinaan dan Pengawasan Menurut Perda No: 11 Tahun 2001	46

BAB IV, REALISASI PERDA NO: 11 TAHUN 2001 TENTANG PENATAAN DAN PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA PASAR SENAPELAN49

A. Ketentuan Perda No: 11 Tahun 2001 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima	49
B. Realisasi Perda No: 11 Tahun 2001 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Di Pasar Senapelan Pekanbaru	56
C. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Realiasasi Perda No: 11 Tahun 2001 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Di Pasar Senapelan.....	70

BAB V, KESIMPULAN DAN SARAN.....76

A. Kesimpulan	76
B. Saran	78

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada zaman modern sekarang ini, untuk melegalitaskan atau mengesahkan suatu perbuatan pemerintah dibutuhkan aturan yang bersifat tertulis. Hukum yang tertulis merupakan hukum yang menjadi faktor utama di dalam menentukan keabsahan dari tindakan yang dilakukan pemerintah. Hukum yang tertulis ini dapat kita lihat di dalam Hirarki perundang-undangan, baik itu dari undang-undang sampai tingkat yang paling bawah yaitu Peraturan Daerah. Hal ini sesuai dengan pasal 2 TAP MPR No. III / MPR / 2000. Namun untuk di daerah baik Kabupaten maupun Kota dapat membuat aturan sendiri yang dianggap memang dibutuhkan untuk mengatur daerah tersebut. Peraturan yang buat oleh Eksekutif daerah DPRD dapat berupa Peraturan Daerah yang selanjutnya disingkat dengan Perda¹.

Peraturan Daerah ini merupakan salah satu alat penguasa atau pemerintah untuk bertindak agar segala tindakannya mempunyai dasar hukum atau legalitas, sehingga perbuatan pemerintah itu dapat dikatakan sah dimata hukum. Hal ini

¹ Indonesia Legal Center Publishing, *Undang-undang RI No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta : CV. Karya Gemilang, 2008), Cet. Ke-2, h. 93.

sesuai dengan prinsip Negara Indonesia adalah Negara Hukum, sehingga tindakan pemerintah termasuk Pemerintah Daerah harus berdasarkan pada hukum.

Dalam rangka melaksanakan kebijakan Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dapat dilihat dengan adanya Perda No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Kota Pekanbaru. Pengertian Pedagang Kaki Lima menurut Perda No. 11 Tahun 2001 pasal 1 huruf d adalah orang yang melakukan usaha dagang dan atau jasa ditempat umum baik menggunakan kegiatan usaha dagang maupun sejenisnya².

Selain itu Pedagang Kaki Lima dapat juga dikatakan menurut Tim Peneliti dari Fakultas Hukum Universitas Parahiyangan dalam Nurhanafiansyah, yang dimaksud Pedagang Kaki Lima adalah sebagai pedagang yang melakukan usaha atau kegiatannya, yaitu berjualan di kaki lima atau trotoar yang dahulu berukuran lebar kurang dari lima kaki (1,5 meter), dan biasanya mengambil tempat atau lokasi di daerah-daerah keramaian umum seperti di depan pertokoan, pasar, sekolah, gedung bioskop dan lain-lain³.

Dilakukan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru ini berawal dari misi Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menjadikan kota yang tertib, bersih dan indah, baik dari masalah kenyamanan termasuk Pedagang Kaki Lima tidak dibenarkan menggunakan badan jalan sehingga

² Pemko Pekanbaru, *Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001*, (Pekanbaru : Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Pekanbaru, 2001), h. 3.

³ Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Kebijakan dan Manajemen Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Lukman Offset, th), h. 2003.

menyebabkan ketertiban dan keindahan kota menjadi terganggu. Namun dalam praktekyia terdapat bentuk-bentuk penyimpangan dan pelanggaran terhadap Perda yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru.

Pelanggaran dan penyimpangan itu berbentuk penataan tempat berjualan sampai pada badan jalan, trotoar dan lain sebagainya sehingga mengganggu ketertiban umum. Sementara menurut peraturan yang berlaku yakni pasal 3 ayat (1) Perda ini menyebutkan: “setiap Pedagang Kaki Lima harus bertanggung jawab terhadap ketertiban, kerapian, kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan dan keamanan di sekitar tempat usaha”⁴.

Selain itu dalam Perda ini hanya mengatkan bagaimana cara Penataan dan Pembinaan terhadap Pedagang Kaki Lima. Namun seorang Pedagang Kaki Lima adalah bagian dari subjek hukum atau yang menjalankan hukum atau aturan. Adapun menyangkut tindakan apa saja yang dilarang dapat dilihat dalam Perda No. 5 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum. Untuk lebih jelasnya tindakan yang menyangkut Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima yang dilarang berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2002 pasal 6 huruf b menyatakan: “dilarang untuk membiarkan semua jenis kendaraan / gerobak yang berada di jalan, jalur hijau, taman atau tempat umum, kecuali pada tempat-tempat yang telah ditentukan”⁵.

⁴ Pemko Pekanbaru, *op. cit.*, h. 4.

⁵ Pemko Pekanbaru, *Perda Kota Pekanbaru No.5 Tahun 2002*, (Pekanbaru: Pemerintah kota Pekanbaru, 2007), h. 4.

Jika seperti ini keadaan tempat berjualan Pedagang Kaki Lima, maka bukanlah ketertiban dan keindahan yang akan didapatkan oleh masyarakat Pekanbaru, melainkan terganggunya kesehatan lingkungan, kebersihan dan keindahan serta keamanan di sekitar tempat usaha. Sebab di samping hal itu dilarang dalam Islam, ia juga bisa menghambat misi Kota Pekanbaru untuk menjadikan Kota yang tertib, bersih dan indah. Untuk menghindari pelanggaran dan penyimpangan seperti yang diterangkan sebelumnya, maka diperlukan pengawasan yang ketat . kalau perlu diberikan tindakan tegas terhadap Pedagang Kaki Lima yang tidak mematuhi aturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru, yaitu Perda No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Dengan harapan hal itu akan dapat mewujudkan ketertiban dan keindahan serta kesehatan lingkungan dan keamanan di sekitar tempat usaha.

Pengaturan tempat usaha ini dapat dilihat pada pasal 2 Perda No. 11 Tahun 2001 yakni:

- (1) Tempat usaha Pedagang Kaki Lima ditetapkan oleh Kepala Daerah.
- (2) Walikota dalam menetapkan tempat usaha sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini, mempertimbangkan faktor sosial ekonomi, ketertiban, keamanan, kebersihan dan kesehatan serta tata ruang kota sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku⁶.

⁶ Pemko Pekanbaru, *Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001, op. cit.*, h. 3-4.

Pada pasal ini mengandung arti bahwa tempat usaha Pedagang Kaki Lima adalah tempat tertentu yang telah ditetapkan dan mendapat izin dari Walikota Pekanbaru yang Pedagang Kaki Lima itu sendiri tidak bisa menentukan sesuai dengan kehendaknya sendiri. Apabila Pedagang Kaki Lima itu tidak menempati sesuai yang ditetapkan oleh Kepala Daerah, maka Pedagang Kaki Lima itu dapat dikatakan telah menyalahi aturan. Selain itu juga Pedagang Kaki Lima dapat berjualan harus mendapat izin Tempat Usaha dari Walikota. Tanpa adanya izin maka Pedagang Kaki Lima tersebut adalah illegal atau tidak sah.

Berbicara tentang izin, maka ada dua pengertian yaitu izin dalam arti luas dan izin dalam arti sempit. Izin dalam arti luas adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang ditentukan oleh perundang-undangan. Sedangkan izin dalam arti sempit adalah suatu tindakan yang dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dapat diperkenankan dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi setiap kasus. Jadi dari definisi di atas dapat dikatakan bahwa sebenarnya hal itu diperkenankan tapi demi menjaga ketertiban sesuai hal maka diperlukan izin dan hal-hal yang memang diperlukan izin dalam suatu urusan tertentu menjadikan suatu izin itu wajib dimiliki⁷.

⁷ N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, (Surabaya: Yuridika, 1993), h. 3-4.

Dari uraian di atas dapat kita simpulkan bahwa antara peraturan dan realisasinya di lapangan tidak sesuai, karena apa yang telah di atur dalam Perda tidak dilaksanakan oleh Pedagang Kaki Lima di Pasar Senapelan Pekanbaru.

Dengan mematuhi Perda ini berarti Pedagang Kaki Lima telah berpartisipasi dalam menukseskan misi Walikota Pekanbaru untuk menjadikan kota yang tertib, bersih dan indah. Baik dari segi kenyamanan termasuk Pedagang Kaki Lima tidak dibenarkan menggunakan badan jalan sehingga menyebabkan ketertiban dan keindahan kota terganggu.

Untuk mengatasi masalah tersebut Pemerintah Kota Pekanbaru atas nama Walikota mengadakan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima yang dianggap mengganggu ketertiban umum, katakanlah badan jalan, hingga sering terjadi kemacetan lalu lintas, juga membuat ketertiban, kebersihan dan keindahan kota terganggu. Bukankah dalam Islam diwajibkan mentaati Allah dan Rasul-Nya serta mentaati Ulil Amri (Pemimpin). Jadi peraturan yang dibuat oleh Pemerintah selagi tidak tidak melanggar perintah Allah dan Rasul-Nya haruslah kita patuhi dan kita laksanakan, sebagaimana Firman Allah Swt dalam surat an-Nisa' ayat 59 yaitu:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ أَمْنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَئِكُمْ أَلَّا مُرِّنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَيْ اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْأَخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا (النساء: ٥٩)

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan Rasul-Nya dan Ulil Amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-qur'an) dan Rasul (Sunnah), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian, yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”⁸.

Rasulullah Saw menyebutkan dalam haditsnya yaitu:

على المرأة المسلمة السمع والطاعة فيما احب وكره الا ائيؤمر بمعصية فان امر بمعصية
فلا السمع ولا طاعة.

Artinya: “Terhadap seorang Muslim hendaknya ia mau mendengarkan dan mentaati pada pimpinan, baik ia suka atau tidak suka. Kecuali jika pimpinan itu memerintahkan sesuatu maksiat, maka jika maksiat itu diperintahkan olehnya maka janganlah didengarkan dan tidak perlu ditaati”⁹.

Selanjutnya dalam hadits yang lain juga menyebutkan yaitu:

اسمعوا واطيعوا وانستعملوا عليكم عبدا حبشي كان رأسه زبيبة

Artinya: “Dengarkan dan taatilah olehmu meskipun yang menguasai kamu adalah seorang budak Habasyi (Ethiopia) yang bentuk kepalanya seperti biji kurma”¹⁰.

⁸ Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Bandung: CV. Diponegro, 2006), h. 87.

⁹ HR. Muslim dalam Husein Khalid Bahreisj, *Himpunan Hadits Shahih Muslim*, (Surabaya: Al-Ikhlas, 1984), h. 248.

¹⁰ HR. Bukhari Dalam Rafi'udin, *Hadits-hadits Pilihan*, (Jakarta: PT. Bina Utama, 2001), h. 43.

Permasalahan ini sangat menarik untuk diteliti lebih lanjut, karena disalah satu pihak yaitu Pemerintah dalam hal ini Walikota berupaya untuk mewujudkan misinya menjadikan Kota Pekanbaru yang tertib, bersih dan indah. Sedangkan dipihak lain yaitu para Pedagang Kaki Lima itu sendiri, mereka juga berupaya untuk menyambung hidupnya dengan berjualan di pinggir jalan. Dalam melakukan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, penulis mengadakan wawancara dengan salah satu Pedagang Kaki Lima yaitu Jarman, beliau berkata: “Kalau masalah penyuluhan dan pembinaan secara khusus tidak ada tetapi ketika diadakan penertiban disitulah Pemerintah Kota memberikan pengarahan kepada Pedagang Kaki Lima.”¹¹

Di sisi lain dalam Perda No. 11 Tahun 2001 yaitu dalam pasal 7 ayat (1) menyatakan “Untuk kepentingan pengembangan usaha dan peningkatan kesejahteraan Pedagang Kaki Lima, Walikota berkewajiban memberikan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan”. Dalam Perda ini dijelaskan tentang kewajiban Pemerintah terhadap Pedagang Kaki Lima. Pembinaan itu berupa bimbingan dan penyuluhan.

Berdasarkan uaraian di atas maka penulis merasa perlu untuk meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut ke dalam bentuk karangan ilmiah yang berjudul: **“Realisasi Perda Kota Pekanbaru No: 11 Tahun 2001 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Ditinjau Menurut Perspektif Fiqh Siyasah”.**

¹¹ Jarman (Pedagang Kaki Lima), *Wawancara*, 15 Agustus 2009.

B. Batasan Masalah

Untuk lebih terarahnya penelitian tentang Realisasi Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Pasar Senapelan Pekanbaru Ditinjau Menurut Perspektif Fiqh Siyasah.

C. Rumusan Masalah

Dari batasan masalah di atas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Ketentuan Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima?
2. Bagaimana realisasi Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Pasar Senapelan Pekanbaru?
3. Bagaimana tinjauan Fiqh Siyasah terhadap realisasi Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Pasar Senapelan Pekanbaru?

D. Tujuan Dan Kegunaan

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui Ketentuan Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

- b. Untuk mengetahui sejauh mana realisasi Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Pasar Senapelan Pekanbaru.
 - c. Untuk mengetahui tinjauan Fiqh Siyasah terhadap realisasi Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Pasar Senapelan Pekanbaru.
2. kegunaan Penelitian
- Dengan dilaksanakan penelitian ini diharapkan berguna untuk:
- a. Menerapkan dan mengembangkan disiplin ilmu yang dapat di perguruan tinggi, sekaligus mengaflikasikan dalam penelitian ini.
 - b. Memberikan sumbangan terhadap khazanah ilmu pengetahuan umumnya dan ilmu siyasah khususnya.
 - c. Untuk memenuhi sebagian syarat-syarat guna mendapat gelar Sarjana Hukum Islam.

E. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian ini adalah di Pasar Senapelan.

2. Subyek dan Obyek Penelitian

- a. Subyek Penelitian ini adalah: Pihak Pemerintah Kota Pekanbaru, Dinas Pasar Kota Pekanbaru dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Pekanbaru

b. Obyek Penelitian ini adalah Realisasi Perda No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Pasar Senapelan Pekanbaru.

3. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah Pihak Pemerintah Kota Pekanbaru, Dinas Pasar Kota Pekanbaru, Satpol PP Kota Pekanbaru bagian Ketertiban dan Keamanan yang berjumlah 30 orang dan Pedagang Kaki Lima berjumlah 250 orang. Adapun Sampel dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kota Pekanbaru yaitu Kepala Biro Hukum 1(satu) orang, Kepala Dinas Pasar 1 (satu) orang dan Satpol PP 5 (lima) orang bagian Ketertiban dan Keamanan dari jumlah yang ada, diambil dengan cara teknik *purposive sampling* yaitu pengambilan sampel berdasarkan keperluan penelitian. Sedangkan sampel dari Padagang Kaki Lima diambil sebanyak 20% dari jumlah populasi yang ada yaitu 50 orang dengan teknik *simple random sampling* atau pengambilan sampel secara acak sederhana.

4. Sumber Data

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh dari pihak Pemerintah Kota Pekanbaru, Dinas Pasar Kota Pekanbaru, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP).

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh Pedagang Kaki Lima dan dari buku-buku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

5. Tehnik Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung kepada para responden yaitu Pemerintah Kota Pekanbaru dalam hal ini Bagian Biro Hukum, Dinas Pasar Kota Pekanbaru dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) tentang masalah yang diteliti untuk mendapatkan maklumat yang lebih mendalam untuk digunakan di dalam penelitian.
- b. Angket, penulis membuat beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan penulisan ini disertai dengan jawabannya dan menyebarluaskan angket sebanyak 50 eksmplar kepada Pedagang Kaki Lima.
- c. Observasi, yaitu penulis mengadakan pengamatan langsung di lokasi penelitian terhadap hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

6. Analisa Data

Analisa data yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode yang yang bersifat deskriptif analitik, maka data yang digunakan adalah analisa data secara kuantitatif dengan persentase. Setelah data terkumpul melalui observasi, wawancara dan angket.

F. Sistematika Penulisan

Untuk lebih memudahkan penulisan ini dipahami, maka penulis memaparkan secara sistematis. Bab pertama penulis awali dengan pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan

dan kegunaan penelitian, metode penelitian yang digunakan dan sistematika penulisan.

Pada Bab kedua, penulis paparkan pula tentang gambaran umum Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru yang terdiri dari Sejarah singkat pembentukan Dinas Pasar Kota Pekanbaru, kedudukan serta tugas pokok dan fungsi Dinas Pasar Kota Pekanbaru, struktur organisasi dan uraian tugas pegawai Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru serta keadaan pegawai Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru.

Seterusnya pada Bab ketiga, dilanjutkan pula dengan kebijakan Pemerintah Kota dan kewajibannya menurut Fiqh Siyasah yang terdiri dari pengertian Pemerintah, hak Pemerintah dan hubungan Pemerintah dengan rakyat.

Untuk Bab keempat , dilanjutkan lagi dengan realisasi Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Pasar Senapelan Pekanbaru yang meliputi; Keadaan Umum Pedagang Kaki Lima Pasar Senapelan Pekanbaru, bagaimana ketentuan Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, realisasi Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima dan tinjauan fiqh siyasah terhadap realisasi Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Pada bab terakhir yaitu bab kelima, penulis lengkapi dengan kesimpulan dan saran, yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran hasil dari penelitian yang telah penulis lakukan.

BAB II

GAMBARAN UMUM KANTOR DINAS PASAR KOTA PEKANBARU

A. Sejarah Singkat Pembentukan Dinas Pasar Kota Pekanbaru

Dinas Pasar Kota Pekanbaru mulanya merupakan bagian dari Dinas Pendapatan Daerah, yang bertugas mencari dan menemukan sumber-sumber pendapatan yang dapat menambah pendapatan daerah seperti pajak, retribusi dan pungutan resmi lainnya. Pasar dilihat sebagai salah satu aset informal dalam hal peningkatan pendapatan daerah. Seiring pertumbuhan perekonomian, pemerintah sadar akan peranan pasar, dibentuklah dinas-dinas yang diharapkan mampu mengelola urusan pemerintah dalam hal peningkatan pendapatan daerah. Maka bagian tadi dipisah dari Dinas Pendapatan Daerah dan dibentuklah Dinas Pasar dengan tujuan agar pelaksanaan kerja lebih optimal di bidang pengelolaan pasar dalam usaha peningkatan Pendapatan Asli Daerah, berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 7 Tahun 2001 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas di lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru.

Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru, sejak dibentuk telah beberapa kali mengalami perpindahan tempat, dikarenakan Pemerintah belum menyediakan tempat permanen yang dikhkususkan untuk Dinas Pasar. Pada saat penulis melakukan penelitian ini, kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru berlokasi di jalan Dagang No. 78 di kecamatan Sukajadi Pekanbaru.

B. Kedudukan Serta Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pasar Kota Pekanbaru**a. Kedudukan Dinas Pasar Kota Pekanbaru**

Dinas Pasar merupakan unsur pelaksana Pemerintah di daerah yang menyelenggarakan unsur Pemerintahan dalam bidang pengelolaan pasar yang menjadi urusan Rumah Tangga Daerah. Dinas Pasar dipimpin oleh Seorang Kepala dinas yang berada di bawah langsung dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.

b. Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pasar Kota Pekanbaru

Berdasarkan Perda Kota Pekanbaru No. 7 Tahun 2001 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata kerja Dinas-Dinas selingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru. Adapun Tugas Pokok dan Fungsi dari Dinas Pasar Kota Pekanbaru antara lain:

- a. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan pengaturan, pemungutan, pengumpulan dan pemasukan pendapatan daerah di bidang pengelolaan pasar berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Mengadakan penelitian dan menilai tata cara pemungutan retribusi pasar dan sebagainya sepanjang hal itu menjadi hak dan wewenang daerah maupun tugas pembantuan guna menciptakan dan mencari cara-cara yang lebih berdaya guna dan berhasil guna.

- c. Mengkoordinir seluruh usaha di bidang pengelolaan pasar dalam daerah Kota Pekanbaru berdasarkan ketentuan yang baik dan telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah maupun oleh instansi yang lebih tinggi.

Masih dalam Perda yang sama juga didapatkan Fungsi Dinas Pasar Kota Pekanbaru antara lain:

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengelolaan pasar
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum di bidang pengelolaan pasar
- c. Pembinaan terhadap Unit Pelaksana Teknis Dinas Pasar
- d. Pengelolaan urusan ketatausahaan Dinas.¹

C. Struktur Organisasi dan Uraian Tugas

a. Struktur Organisasi Dinas Pasar Kota Pekanbaru

Struktur organisasi Dinas Pasar Kota Pekanbaru berdasarkan Perda Kota Pekanbaru No. 7 Tahun 2001 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tatakerja Dinas-Dinas di lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru adalah sebagai berikut:

- a. Kepala Dinas
- b. Wakil Kepala Dinas
- c. Bagian Tata Usaha:

¹ Data Dinas Pasar Kota Pekanbaru Tahun 2009.

- Sub Bagian Umum / Perlengkapan
 - Sub Bagian Keuangan
 - Sub Bagian Kepegawaian
- d. Sub Dinas Program:
- Seksi Pendataan
 - Seksi Penyusunan Program
 - Seksi Pengawasan dan Pengendalian
 - Seksi Evaluasi
- e. Sub Dinas Perencanaan dan Penelitian:
- Seksi Perencanaan dan Pengembangan Pasar
 - Seksi Penelitian dan Pengembangan Pasar
- f. Sub Dinas Ketertiban dan Kebersihan Pasar:
- Seksi Ketertiban
 - Seksi Kebersihan
- g. Sub Dinas Retribusi Pasar:
- Seksi Tata Usaha
 - Seksi Perhitungan dan Pendapatan Daerah
- h. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD):
- Tugas Urusan Tata Usaha
 - Tugas Juru Tagih
- i. Kelompok Jabatan Fungsional

b. Uraian Tugas Pegawai Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru**b.1. Kepala Dinas Pasar**

1. Melaksanakan Kebijaksanaan Kepala Daerah dalam bidang tugas pengelolaan pasar.
2. Menyusun program kerja, rencana proyek, tata kerja, pembinaan dan pengendaliannya sesuai dengan kebijaksanaan serta petunjuk Kepala Daerah.
3. Memimpin serta mengkoordinasikan staff dalam pelaksanaan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.
4. Menyelenggarakan kerjasama dengan unsur-unsur Dinas Daerah dan instansi-instansi lainnya dalam mewujudkan program Dinas Pasar.
5. Mengawasi dan memberikan bimbingan teknis kepada Seksi dan Kepala UPTD Pasar dalam bidang tugasnya.
6. Melaksanakan pembinaan dan penyuluhan terhadap pedagang serta mengatur dan mengawasi para pedagang dalam hal penempatan toko dan kios.
7. Mengatur cara pengumpulan, pengangkutan serta pembuangan sampah secara tepat dan efektif serta menyediakan tempat-tempat pembuangan sampah.
8. Mengatur serta mengkoordinir keamanan serta ketertiban pasar.
9. Bertanggung jawab atas kelancaran pemasukan keuangan daerah dari sektor pasar.

b.2. Bagian Tata Usaha

1. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan rencana dan program kerja bagian tata usaha.
2. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pedoman dan petunjuk tata laksana administrasi umum/perlengkapan, inventarisasi, kepegawaian serta keuangan.
3. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan rencana anggaran Dinas.
4. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan rencana pelayanan dan pengaturan pelaksana rapat Dinas dan upacara serta kprotokolan.
5. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan ketatausahaan Dinas.
6. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pemeliharaan kebersihan, ketertiban dan keamanan kantor, kendaraan Dinas, perlengkapan dan gedung kantor.
7. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan laporan tahunan Bagian Tata Usaha.

Bagian Tata Usaha terdiri atas:

- a. Sub bagian umum / perlengkapan
- b. Sub bagian keuangan
- c. Sub bagian kepegawaian

Tiap-tiap sub bagian dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Tata Usaha.

b.3. Sub Dinas Program

1. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyusunan rencana dan program dinas serta penyusunan rencana kerja tahunan.
2. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyusunan program perencanaan pengembangan obyek-obyek Retribusi Pengelolaan Pasar.
3. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyiapan bahan penyusunan program teknis tahunan pengaturan dan penetapan tentang pemasukan Pendapan Asli Daerah (PAD) dari bidang pengelolaan pasar.
4. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyusunan program pengembangan, peremajaan dan pembangunan pasar.
5. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan dan pengendalian penerimaan retribusi pengelolaan pasar.
6. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan kegiatan evaluasi terhadap penerimaan retribusi pengelolaan pasar dan memberikan laporan kepada Kepala Dinas Pasar.
7. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyusunan laporan hasil-hasil yang dicapai dalam pelaksanaan tugasnya.
8. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan serta memberikan petunjuk teknis pelaksanaan tugas kepada bawahan.

9. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan tugas lain atas petunjuk pimpinan.
10. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan tugas sub dinas.

Sub Dinas Program terdiri atas:

- a. Seksi Pendataan
- b. Seksi Penyusuna Program
- c. Seksi Pengawasan dan Pengendalian
- d. Seksi Evaluasi dan Pelaporan

Tiap-tiap seksi dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Sub Dinas Program.

b.4. Sub Dinas dan Penelitian

1. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyusunan rencana dan penelitian dinas serta penyusunan rencana kerja tahunan.
2. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan dan penelitian.
3. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan, mengumpulkan, mensistematisasikan serta menganalisa data-data setiap pasar.
4. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyusunan program pengembangan, peremajaan dan pembangunan pasar.

5. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan penelitian dan menganalisa rencana-rencana pengembangan pasar.
6. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyusunan rencana dan penelitian terhadap pelaksanaan tugas Dinas Pasar.
7. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyusunan laporan, hasil-hasil yang dicapai dalam pelaksanaan tugasnya.
8. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan serta memberikan petunjuk teknis pelaksanaan tugas kepada bawahan.
9. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan tugas lain atas petunjuk pimpinan.
10. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan tugas Sub Dinas.

Sub Dinas Perencanaan dan Penelitian terdiri dari:

- a. Seksi Perencanaan
- b. Seksi Penelitian dan Pengembangan Tehnis Administrasi

b.5. Sub Dinas Ketertiban dan Kebersihan

1. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyusunan ketertiban dan kebersihan serta penyusunan rencana kerja tahunan.
2. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pengaturan serta penyelesaian masalah ketertiban dan kebersihan.

3. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan di bidang ketertiban, keamanan dan kebersihan pasar.
4. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan serta memberikan petunjuk teknis pelaksanaan tugas kepada bawahan.
5. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan tugas lain atas petunjuk pimpinan.
6. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan tugas Sub Dinas.

Sub Dinas Ketertiban dan Kebersihan terdiri atas:

- a. Seksi Ketertiban
- b. Seksi Kebersihan

b.6. Sub Dinas Retribusi

1. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyajian data-data wajib retribusi pengelolaan pasar dan membuat peta lokasinya dengan Sub Dinas terkait.
2. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyelenggaraan serta pengaturan pemungutan retribusi pengelolaan pasar.
3. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan kegiatan monitoring dan evaluasi pelaksanaan penerimaan retribusi pengelolaan pasar.

4. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pengaturan personil dan penempatan petugas pemungutan retribusi pengelolaan pasar dengan Kepala Bagian Tata Usaha.
5. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan penyiapan Buku Registrasi Data Pedagang Dan Buku Registrasi Pasar yang ada dalam lingkungan pasar.
6. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan laporan, hasil-hasil yang dicapai dalam pelaksanaan tugasnya.
7. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan serta memberikan petunjuk teknis pelaksanaan tugas kepada bawahan.
8. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan tugas lain atas petunjuk pimpinan.
9. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan tugas Sub Dinas.

Sub Dinas terdiri dari:

- a. Seksi Tata Usaha
- b. Seksi Perhitungan dan Pendapatan Daerah

Tiap-tiap seksi dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Sub Retribusi.

b.7. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Pasar

1. Mengkoordinir dan mengawasi pelaksanaan tugas pemungutan retribusi pasar yang berada di bawah wewenangnya, dengan memberikan petunjuk-petunjuk teknis pemungutan secara tepat dan efektif serta bimbingan-bimbingan kepada Juru Tagih, sehingga sasaran yang diharapkan dapat tercapai.
2. Untuk perbaikan dan pengembangan pengelolaan pasar, Kepala UPTD mengajukan usul, rencana maupun saran kepada Kepala Dinas Pasar.
3. Membuat laporan periodik tentang pemasukan keuangan daerah dari sektor pasar yang dipimpinnya.
4. bertanggung jawab atas kelancaran pemasukan keuangan daerah sektor pasar.
5. Bertanggung jawab atas keamanan, ketertiban / keindahan pasar yang berada di bawah wewenangnya.

UPTD Pasar terdiri dari:

- a. Tugas Urusan Tata Usaha:
 - Membantu Kepala UPTD Pasar di bidang tugasnya
 - Mengelola administrasi kepengurusan UPTD Pasar baik yang menyangkut administrasi pemasukan keuangan maupun administrasi lainnya.

b. Tugas Juru Tagih :

- Menagih / memungut penerimaan daerah dari sektor retribusi pasar dan angkat sampah.
- Menyetorkan semua hasil tagihan / pungutan retribusi pasar dan angkat sampah kepada Bendaharawan Khusus Penerimaan Dinas Pasar dalam waktu 2 x 24 jam dengan membuat surat bukti yang diketahui oleh Kepala UPTD Pasar.²

D. Keadaan Pegawai Kantor Dinas Pasar Pekanbaru

a. Keadaan Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan Formal

Pendidikan formal yang diperoleh pegawai sangat menentukan kinerja mereka dalam melaksanakan tugas pekerjaan. Secara umum keadaan pegawai Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru berdasarkan tingkat pendidikan formal, dapat dilihat dalam tabel berikut.

² *Ibid.*

Tabel I**Distribusi Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan Formal**

No.	Tingkat Pendidikan Formal	Jumlah Pegawai	Persentase
1	SD	-	-
2	SLTP	3 orang	6,1 %
3	SLTA	19 orang	38,8 %
4	DIPLOMA I	-	-
5	DIPLOMA II	-	-
6	DIPLOMA III	5 orang	10,2 %
7	SARJANA SRATA 1	18 orang	36,7 %
8	SARJANA SRATA 2	4 orang	8,2 %
9	SARJANA SRATA 3	-	-
Total		49 orang	100 %

Sumber : Sub Bagian Kepegawaian Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru 2009

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa rata-rata tingkat pendidikan formal pegawai kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru di mulai dari SLTP sampai dengan Sarjana Strata 2 (S2). Juga dapat dilihat bahwa pegawai yang bekerja di kantor Dinas Pasar paling banyak mempunyai pendidikan formal tamatan SLTA sebanyak 19 orang atau 38,8 % dari 49 jumlah pegawai seluruhnya.

b. Keadaan Pegawai Berdasarkan Golongan Kepangkatan

Tabel II
Distribusi Pegawai Berdasarkan Golongan Kepangkatan

No	Golongan Kepangkatan	Jumlah Pegawai	Persentase
1	IV	7 orang	14,2 %
2	III	25 orang	51,1 %
3	II	16 orang	32,6 %
4	I	1 orang	2,1 %
Total		49 orang	100 %

Sumber : Sub Bagian Kepegawaian Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru 2009

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa keadaan pegawai berdasarkan golongan kepangkatan terbanyak ada pada Golongan III yaitu sebanyak 25 orang atau 51,1 % dari 49 orang jumlah pegawai seluruhnya.

c. Keadaan Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin

Tabel III
Distribusi Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin

No	Jenis Kelamin	Jumlah Pegawai	Persentase
1	Laki-laki	42 orang	85,7 %
2	Perempuan	7 orang	14,3 %
Total		49 orang	100 %

Sumber : Sub Bagian Kepgawaian Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru 2009

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pegawai kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru didominasi oleh laki-laki sebanyak 42 orang (85,7 %), sedangkan pegawai perempuan hanya sebanyak 7 orang (14,3 %).³

³ *Ibid.*

BAB III
KEBIJAKAN PEMERINTAH DAN KEWAJIBANNYA
MENURUT FIQH SIYASAH DAN PEMBINAAN SERTA PENGAWASAN
MENURUT PERDA NO: 11 TAHUN 2001

A. Pengertian Pemerintah

Istilah Pemerintah dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* diartikan dengan: 1) Sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya, 2) sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan, dan 3) penguasa suatu negara¹.

Sedangkan menurut *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer* “Pemerintah” diartikan sebagai suatu sistem yang terdiri dari beberapa badan yang memiliki kekuasaan untuk menjalankan dan mengatur kelangsungan hidup suatu negara, atau sekumpulan orang yang diberi kekuasaan yang terbatas untuk memikul tanggung jawab yang dilakukan bersama-sama².

Secara definitif, “pemerintah” itu mempunyai arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas pemerintah itu meliputi seluruh organ kekuasaan di dalam negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Bahkan dalam arti luas ini Pemerintah

¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), Ed. Ke-3, h. 673.

² Peter Salim. Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, (Jakarta: modern English Press, 2002), Ed. Ke-3, h. 1140.

diartikan sebagai pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga yang diserahi wewenang untuk mencapai tujuan negara. Dalam arti yang luas pemerintah itu sering disebut Regering. Tetapi dalam arti yang sempit pemerintah (yang disebut *Bestuur*) hanya menyangkut organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (eksekutif) yang bisa dilakukan oleh kabinet dan aparat-aparatnya dari tingkat pusat ke daerah³.

Pemerintah tidak lain adalah organisasi yang mengatur dan menyelenggarakan urusan negara. Tanpa pemerintah, sulit dibayangkan suatu negara dapat berjalan dengan baik. Fungsi pemerintah antara lain: menegakkan hukum, mengadakan perdamaian dan menyelaraskan kepentingan-kepentingan masyarakat yang bertentangan agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan efektif, pemerintah dapat menggunakan atribut hukum dari negara, yakni kedaulatan. Karenanya, pemerintah terkadang memegang monopoli untuk menjalankan paksaan fisik secara legal sehingga dalam keadaan seperti ini timbul anggapan bahwa pemerintah identik dengan negara. Di antara pemikir politik barat yang melihat adanya persamaan antara negara dengan pemerintah adalah Roger Saltou, Leon Duguit dan Harold J. Laski. Namun pada dasarnya ditinjau dari segi praktisnya hakikat negara dan pemerintah berbeda⁴.

³ Moh. Mahfud. MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UUI Press, 1993), h. 74.

⁴ Inu Kencana Syafi'ie, *Al-Qur'an dan Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1996), h. 141-142.

Sarjana Hukum Indonesia terkenal, Prof. R. Djokosutono, S.H. mengatakan bahwa, negara dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia-manusia, yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintahan ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut, pemerintah mempunyai wewenang, wewenang mana dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat dikerjakan secara bersamaan. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini, maka terdapatlah suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara⁵.

Dalam bidang ilmiah dibedakan antara pengertian Pemerintah sebagai organ (alat) negara dan pengertian Pemerintah sebagai fungsi dari Pemerintah. Istilah pemerintah dalam arti organ dapat pula dibedakan antara pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan khusus kekuasaan eksekutif, sebagaimana yang terdapat di dalam beberapa konstitusi republik Indonesia, yaitu:

1. Menurut UUD 1945, Pemerintah ialah presiden yang dibantu oleh wakil presiden dan metri-mentri;

⁵ C. S. T. Kansil & Christine S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1986), Edisi Revisi, h. 91.

2. Menurut UUDS 1950, Pemerintah ialah presiden, wakil presiden bersama-sama dengan menteri-menteri;
3. Menurut Konstitusi RIS, Pemerintah ialah presiden dan mentri-mentri bersama-sama.

Dalam arti luas ialah semua organ negara yang termasuk juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Untuk mencapai tujuan bersama, maka setiap manusia perlu bernegara dalam sistem pemerintahan yang sah, oleh karena negara itu adalah suatu organisasi kekuasaan daripada manusia (masyarakat) dan merupakan alat yang akan dipergunakan untuk mencapai tujuan bersama itu. Tiap-tiap negara mempunyai tujuan.⁶

Tujuan suatu negara bermacam-macam, antara lain:

1. Untuk memperluas kekuasaan semata-mata;
2. Untuk menyelenggarakan ketertiban hukum;
3. Untuk mencapai kesejahteraan umum.

Dalam istilah Islam ada dua kata yang mempunyai makna yang hampir sama, yaitu kata *Khalifah* dan *Imamah*. *Khalifah* adalah bentuk mashdar (verbal noun) dari kata *Takhallafa*. *Khilafah* artinya menggantikan yang lain, adakalanya karena absennya yang digantikan, mati atau karena ketidakmampuan yang digantikan dan sebagainya. Kata *Khalaif* merupakan bentuk plural dari *Khalifah*.

⁶ *Ibid.*

Sedangkan kata *Khulafa'* adalah bentuk plural dari kata *Khalif*. *Khalifah* adalah penguasa tertinggi (*as-Sulthan al-A'zam*)⁷.

Dalam pandangan kaum muslimin, *Khalifah*, begitu juga sinonimnya *Imamah*, adalah kepemimpinan umum dalam urusan agama dan dunia menggantikan Nabi Saw. Senada dengan itu menurut penjelasan dari al-Baidawi *Imamah* adalah ungkapan tentang penggantian oleh seorang atas Rasul dalam menjalankan *qanun-qanun syara'* dan menjaga wilayah agama, dari sisi wajibnya ia diikuti oleh seluruh umat.

Menurut Ibnu Khaldun yang dikutip dalam Ali Abdul Razieq, menjelaskan bahwa “*Khalifah*” adalah memerintah rakyat sesuai dengan aturan *syara'*, demi kebaikan akhirat mereka dan juga kebaikan dunia yang kembali kepada kepentingan akhirat. *Khalifah* dengan demikian hakikatnya adalah menggantikan pembuat *syara'* (*shahib asy-syara'*) dalam menjaga agama dan politik dunia⁸.

Pemegang jabatan disebut “*Khalifah* dan *Imam*”. Penamaan *Imam* dinisbatkan dengan *Imam shalat*, dari segi diikuti dan dipatuhi. Sementara penamaan *Khalifah* disebabkan karena ia menggantikan posisi Nabi di hadapan umatnya, sehingga kemudian ia disebut *Khalifah* saja atau *Khalifah Rasul*.

⁷ Ali 'Abdur Raziq, *Islam dan Dasar-Dasar Pemerintahan, Kajian Khalifah dan Pemerintahan Dalam Islam*, (Yogyakarta: Jendela, 2002), Cet. I, h. 3.

⁸ *Ibid.*, h. 4.

Definisi yang hakiki tentang *Imamah*, ialah “Pemerintahan Islam yang mempunyai undang-undang atau pemerintahan yang berundang-undang dasar Syari’at Islam” atau dengan perkataan lain “Pemerintahan yang undang-undangnya atau induk undang-undang dasarnya ialah *Syari’at Islam*, yang sekarang kita namakan dengan *dustur*, sedangkan undang-undangnya ialah kumpulan hukum syara’ yang mengatur kehidupan umat, baik hukum itu berpautan dengan *mu’amalah amaliyah*, atau dengan *ahwal syakhshiyah*, ataupun pertanggungjawaban pidana dan lain-lain⁹.

Tujuan pokok dari undang-undang ini adalah mewujudkan kemashlahatan manusia (masyarakat) dalam kehidupan dunia dan akhirat, atau dengan ibarat lain, untuk mewujudkan kemashlahatan jasmani dan rohani. Dengan demikian, pemerintahan Islam bukan pemerintahan yang bekerja sesuai dengan undang-undang perorangan, yang penuh dengan kesewenang-sewenangan dan bukanlah pemerintahan yang bekerja sesuai dengan undang-undang yang diatur oleh cerdik cendikiawan menurut kemaslahatan keduniaan, yang memenuhi kepentingan-kepentingan materil, yang hanya melihat kepada kehidupan ini dan apa-apa yang terjadi di dalamnya. Karena undang-undang hanya dibuat untuk kepentingan mereka pribadi dan kelompok, dan tanpa memperhatikan kepentingan umat¹⁰.

⁹ Tengku Muhammad Hasbi Ash-Shiddieqy, *Islam dan Politik Bernegara*, (Semarang: P.T. Pustaka Rizki Putra, 2002), Cet. II, h. 57.

¹⁰ M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2002), Cet. II, h. 30.

Inilah yang dinamakan *qawanin wadh'iyyah* yaitu undang-undang buatan manusia. Sedangkan pemerintahan yang dimaksud di sini ialah pemerintahan yang undang-undangnya berasal dari al-Qur'an dan al-Sunnah serta adanya ijtihad para ulama fiqh.

Di dalam undang-undang Islam berkumpul hikmah akal, baik akal perorangan maupun akal bersama, petunjuk-petunjuk kenabian dan maksud-maksud ketuhanan. Inilah hakikat hukum atau undang-undang Islam. Dianya bukanlah pendapat seorang manusia yang dipandang meliputi berbagai kepentingan¹¹.

Dari penjelasan di atas, secara garis besar dapat disimpulkan bahwa pemerintahan dalam Siyasah Islam dapat dibagi ke dalam dua pengertian umum, yaitu:

1. Imamah adalah kedudukan bagi pengganti Nabi Saw, untuk memelihara agama dan mengatur dunia kemashlahatan hidup manusia (umat) di dunia ini yang menyangkut seluruh aspek kehidupan, seperti yang dikatakan oleh Imam Mawardi dalam *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah*-nya¹².
2. Ibnu Khaldun mengatakan: Khilafah adalah suatu pertanggung jawaban yang dipikulkan kepada seseorang untuk mengusahakan kemashlahatan agama dan

¹¹ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam, Telaah Kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti, 1999), Cet. III, h. 8.

¹² Nur Mufid dan A. Nur Fuad, *Bedah Al-Ahkamu al-Sulthaniyyah Al-Mawardi, Mencermati Konsep Kelembagaan Politik Era 'Abbasiyah*, (Surabaya: Pustaka Progressif, 2000), Cet. Ke-1, h. 61-62.

dunia yang bermuara pada kepentingan akhirat. Karena semua persoalan ke dunian, menurut pandangan agama, bermuara kepada kepentingan akhirat. Pada hakikatnya, pemegang jabatan khilafah adalah sebagai pengganti Nabi Saw, dalam menjaga agama dan mengatur dunia.

Tujuan lain dari pemerintahan adalah memperhatikan dan mengurus persoalan-persoalan duniawi, misalnya: menghimpun dana dari sumber-sumber yang sah dan menyalurkan kepada yang berhak, mencegah timbulnya kezhaliman, meningkatkan ekonomi umat, menjaga keamanan, ketentraman, melindungi hak-hak umat, dan lain sebagainya.

Dengan kenyataan yang tidak diragukan lagi ini, kita dapat menegaskan, bahwa Islam tidak hanya menginginkan kebaikan dan kebahagiaan di dunia dan di akhirat semata-semata untuk umatnya saja, tetapi untuk semua umat, bangsa dan suku di dunia ini tanpa memandangi apakah mereka itu bangsa maju atau keterbelakang, kuat atau lemah, majikan atau buruh, muslim atau non muslim. Oleh karena itu, tujuan pemerintahan yang diridhai oleh Islam adalah sangat luas, tujuan yang banyak memiliki sasaran, sebagaimana firman Allah dalam al-Qur'an, Surah al-Maidah ayat 67:

يَا أَيُّهَا الرَّسُولُ بَلْغْ مَا أُنزِلَ إِلَيْكَ وَإِنْ لَمْ تَفْعَلْ فَمَا بَلَّغْتَ رِسَالَتَهُ،

وَاللَّهُ يَعْصِمُكَ مِنَ النَّاسِ إِنَّ اللَّهَ لَا يَهْدِي الْقَوْمَ الْكَافِرِينَ (المائدة: ٦٧)

Artinya: "Hai Rasul, sampaikan apa yang diturunkan kepadamu dari Tuhanmu, dan jika tidak kamu kerjakan (apa yang diperintahkan itu) berarti kamu

tidak menyampaikan amanat-Nya. Allah memelihara kamu dari (gangguan) manusia. Sesungguhnya Allah tidak memberi petunjuk kepada orang-orang kafir.” (Q.S. al-Maidah: 67)¹³.

B. Hak Pemerintah

Apabila Pemerintah melaksanakan kewajiban-kewajibannya, maka ia berhak untuk memiliki hak-haknya sebagai pemerintah, diantara hak-hak pemerintah tersebut adalah:

1. Hak Pemerintah pada keuangan kaum Muslimin, seorang Pemerintah berhak untuk mendapatkan hak, yaitu diberikan kekayaan dari kaum Muslimin untuk mencukupi kehidupan keluarganya. Hal ini dapat dilihat ketika Abu Bakar menjadi khalifah, ia diberi gaji seharga setengah domba, dan ia pun pernah meminta kesediaan gaji ketika jatah dari baitul mal tidak mencukupi dan diberi sebanyak 500 dirham oleh kaum muslimin.

Abdul Qadir Audah, memandang bahwa khalifah apabila memiliki harta untuk memenuhi hajatnya dan keluarganya maka ia tidak berhak mengambil dari kaum muslimin selain batas yang diambil oleh orang biasa lainnya, bila tidak memiliki harta yang cukup untuk kebutuhan dirinya dan keluarganya. Apabila ia sebenarnya mempunyai harta kekayaan pokok, maka ia diberi hak mengambil dari harta kaum muslimin untuk memenuhi kebutuhan dirinya dan keluarganya

¹³ Departemen Agama R.I,*op.cit.*, h. 119.

dengan ukuran rata-rata kebutuhan orang pada umumnya, bukan yang paling kaya dan bukan pula yang paling miskin¹⁴.

Dengan demikian yang menjadi hak pemerintah adalah mendapatkan gaji dari harta kaum muslimin karena ia sibuk dengan urusan pemerintahan dan tentu gaji sesuai dengan kebutuhan diri dan keluarganya sebagaimana mestinya.

2. Pembelaan

Umat islam berkewajiban untuk membela Pemerintah dari ancaman pembangkang dan pemberontakan baik dari individu ataupun kelompok masyarakat tanpa alasan yang syar'i. Allah berfirman dalam surah al-Maidah ayat 33 yaitu:

إِنَّمَا جَزْوُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ، وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقْتَلُوْا
 أَوْ يُصَلَّبُوْا أَوْ تُنْقَطَعَ أَيْدِيْهُمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْ مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ هُمْ
 خِرْزٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ (المائدة: ٢٣)

Artinya: “sesungguhnya balasan bagi orang-orang yang memerangi Allah dan Rasul-Nya dan membuat kerusakan di bumi, hanyalah dibunuh atau disalib, atau dipotong tangan dan kaki mereka dengan cara menyilang, atau diasingkan dari tempat kediamannya.

¹⁴ Abdul Qadir Abu Fariz, *an-Nizam as-Siyasi Fii Islam*, terjemah Musthalah Maufur MA, (Jakarta: Rabbani Press, 2000), h. 136.

Yang demikian itu kehinaan bagi mereka di dunia, dan di akhirat mereka mendapat azab yang pedih". (Q. S. al-Maidah: 33).¹⁵

Ibnu Taymiyah mengatakan: "bagian ke-3 adalah kewajiban kaum muslimin apabila penguasa meminta patuh para pemberontak dan penyamun tetapi tidak mereka turuti, sedangkan apabila penguasa atau wakilnya meminta mereka agar menegakkan aturan hukum pidana ada kezaliman lalu mereka menolak, maka wajib bagi kaum muslimin memerangi mereka menurut kesepakatan para ulama hingga mereka semua dikuasai secara penuh".¹⁶

3. Nasehat

Hak Pemerintah atas umat adalah memberi nasehat kepadanya mengajak kepada hal-hal yang ma'ruf dan melarang hal-hal yang munkar, jika umat menegakkan kewajiban ini maka mereka akan menjadi umat terbaik. Allah berfirman dalam surah al-Imran ayat 110 yaitu:

كُنْتُمْ خَيْرُ أُمَّةٍ أُخْرَجْتُ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَايُونَ عَنِ الْمُنْكَرِ
 وَتَؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابَ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ مِنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ
 الْفَاسِقُونَ (آل عمران: ١١٠)

Artinya: "Kamu adalah sebaik-baik ummat, yang dilahirkan bagi manusia menyuruh yang ma'ruf dan mencagah dari yang mungkar, dan

¹⁵ Departemen Agama RI, *op.cit.*, h. 113.

¹⁶ Abdul Qadir Abu Fariz, *op.cit.*, h. 152.

beriman kepada Allah. Sekiranya ahli kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka. Diantara mereka ada yang beriman, namun kebanyakan mereka adalah orang-orang fasik.” (Q. S. ali ‘Imran : 110)¹⁷.

C. Hubungan Pemerintah Dengan Rakyat

Adapun negara mempunyai tiga unsur konstitutif yang sekaligus merupakan syarat berdirinya serta sebuah unsur deklaratif. Unsur-unsur konstitutifnya adalah adanya rakyat (masyarakat), adanya daerah (wilayah), dan adanya sistem pemerintahan yang berdaulat., sedangkan unsur deklarasinya adalah pengakuan dari negara lain¹⁸.

1. Rakyat

Suatu negara tidak bisa ada tanpa adanya rakyat. Unsur rakyat ini sangat penting karena sebenarnya rakyatlah yang secara langsung dan konkret berkepentingan agar negara itu berjalan dengan baik, begitu juga manusia-manusia jualah yang berperan menentukan dalam negara sebagai suatu organisasi pemerintahan.

2. Wilayah

¹⁷ Departemen Pendidikan, *op.cit.*, h. 64.

¹⁸ C.S. T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *op.cit.*, h. 73-75.

Wilayah juga merupakan unsur konstitutif suatu negara, sebab tidak mungkin negara ada tanpa batas-batas teritorial yang jelas. Wilayah suatu negara biasanya mencakup daratan, perairan, dan udara di atas daratan dan perairan itu.

3. Pemerintah

Pemerintah adalah alat kelengkapan negara yang bertugas memimpin organisasi negara untuk mencapai tujuan negara. Oleh sebab itu pemrintah sering kali menjadi personifikasi negara.

Dalam pelaksanaan tugas dari negara tersebut mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam memelihara rakyatnya (masyarakat), wilayahnya, dan pemerintahannya. Yang kesemua itu bertujuan pada satu pokok kehidupan negara yaitu menjamin, menjaga keamanan, ketertiban, kesejahteraan masyarakat.

Dalam fiqh siyasah, juga diatur tentang tugas dan wewenang dari sebuah pemerintahan, yang tujuannya tak lain adalah menjaga kehidupan masyarakat baik yang menyangkut keamanan, ketertiban, kesejahteraan, keadilan, persamaan, kebebasan maupun yang menyangkut masalah masyarakat yang bertujuan untuk memperoleh jaminan kebahagiaan hidup di akhirat kelak. Adapun tugas dan wewenang dari pemerintahan menurut Islam adalah sebagai berikut:

a. Tugas pemerintahan

Bila seorang Imam telah purnah dipilih, maka segala urusan (pemerintahan) wajib diserahkan kepadanya tanpa dapat dihalang-halangi, kecuali memberikan nasehat kepadanya, bila dipandang perlu dan membantunya bila ia meminta. Hal ini dimaksudkan agar dia dapat menjalankan dengan sepenuhnya

segala kepentingan yang telah dibebankan kepadanya, menangani segala permasalahan umat dan segala kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya.

Ulama fiqh siyasah telah banyak membicarakan secara garis besar kewajiban-kewajiban ini. Misalnya Imam Mawardi¹⁹, yang secara terperinci menjelaskan hal ini disertai dengan uraian tentang tujuan-tujuan yang diharapkan dari pelaksanaan kewajiban-kewajiban tersebut.

Sebagaimana hadits Rasulullah Saw yaitu:

عَنْ أَبْنَىْ عَمْرٍ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: إِلَّا كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْؤُلٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ
فَالْأَمِيرُ الَّذِي عَلَى النَّاسِ رَاعٍ، وَهُوَ مَسْؤُلٌ عَنْ رَاعِيَتِهِ وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِ بَيْتِهِ وَهُوَ
مَسْؤُلٌ عَنْهُمْ، وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى بَيْتِ بَعْلِهِ وَوْلَدِهِ وَهِيَ مَسْؤُلَةٌ عَنْهُمْ، وَالْعَبْدُ رَاعٍ
عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ مَسْؤُلٌ عَنْهُ، إِلَّا فَكُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْؤُلٌ عَنْ رَاعِيَتِهِ.

Artinya: “Maka berkat rahmat Allah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan

¹⁹ Al-Mawardi adalah seorang fuqaha bermazhab Syafi'i. Dia diangkat “sebagai hakim dari para hakim” (qadhial-qudah) tahun 1037 oleh khalifah Abbasiyyah, al-Qaim dan disukai baik oleh dinasti Abbasiyyah maupun dinasti Buhainah. Ia sangat dihormati dikangan sulthan-sulthan Buwaihid, yang mempercayakan kepadanya untuk melakukan perundingan-perundingan dengan lawan-lawan mereka. Kitab al-ahkam al-Sulthaniyyah merupakan kajian dalam rangka mengukur kekuasaan dinasti Abbasiyyah melawan sulthan-sulthan Buwaihid. Ternyata seorang bermazhab Hanbali, Abu Ya'la Ibn Farra', juga menulis kitab dengan judul yang sama, yang hidup kira-kira pada masa yang sama dengan al-Mawardi (meninggal tahun 1058). Lihat M. Din Syamsuddin, *Islam dan Politik Era Orde Baru*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001), h. 9495.

mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang yang bertawakkal”.²⁰

Al-Mawardi memberikan penjelasan secara umum dari tugas-tugas dari pemerintahan, yaitu²¹ :

Pertama, menjaga prinsip-prinsip yang sudah tetap dan telah menjadi konsensus umat terdahulu (salaf). Meluruskan jika terjadi berbagai macam penyelewengan di tengah-tengah masyarakat.

Kedua, menerapkan hukum di antara orang-orang yang bersengketa dan menengahi pihak-pihak yang bertentangan sehingga keadilan bisa ditegakkan.

Ketiga, menjaga kewibawaan pemerintahannya sehingga dapat mengatur umat, membuat suasana yang aman, dan tertib serta menjamin keselamatan jiwa dan harta benda (HANKAMNAS).

Keempat, menegakkan hukum, agar dapat memelihara hukum-hukum Allah dari usaha-usaha pelanggaran dan menjaga hak-hak umat dari tindakan perusakan dan destruktif.

Kelima, mencegah terjadinya kerusuhan di tengah masyarakat dengan kekuatan, sehingga tidak sampai terjadi permusuhan (agresi) terhadap

²⁰ Imam al-Hafidh Abi Husain Muslim Bin al-Hajaj al-Qusyairi an-Nasaburi, *Shahih Muslim*, (Saudi Arabia: Baitul Afsar Ad-Dauliyah, 1998), h. 763.

²¹ Imam Al-Mawardi, *Al-ankam As-sulthaniyah Wal Wlayatud Diniyyah* (Terjemahan; *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam*), (Jakarta: Gema Insani Press, h. 37-38).

kehormatan atau menumpahkan darah seorang muslim atau non-muslim yang tidak tunduk pada ketentuan Islam²².

Keenam, Jihad melawan musuh Islam.

Ketujuh, Menjaga harta hasil rampasan perang dan shadaqah sesuai dengan ketentuan syaria'at.

Kedelapan, Menentukan gaji dan besarnya hadiah kepada rakyat dan pihak yang mempunyai bagian dalam *Baitul Mal*.

Kesembilan, Mengangkat pejabat-pejabat yang terpercaya dan mengangkat orang-orang yang berkompeten dalam membantu tugas dari pemerintahan.

Kesepuluh, Selalu memperhatikan dan mengikuti perkembangan serta segala problemany agar dapat melakukan penanganan umat (masyarakat) dengan baik dan memelihara agama²³.

b. Wewenang Pemerintahan

Imam atau khalifah selaku kepala Pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas dari pemerintahan, maka ia mempunyai beberapa wewenang dalam menjaga kemaslahatan hidup pemerintahannya, yang dia maksudkan adalah mengatur serapi mungkin aparatur pemerintahannya dalam melayani, melindungi,

²² Muhammad Abdul Kadir Abu Fariz, *op.cit.*, h. 136.

²³ M. Yusuf Musa, *Politik dan Negara Dalam Islam*, (Jakarta: Al-Ikhlas, 1990), h. 146-147.

menjaga rasa keamanan rakyatnya. Wewenang tersebut secara garis besar dapat di bagi dua yaitu:

Pertama, Membentuk Lembaga Administrasi Pemerintahan (Diwan²⁴).

Birokrasi pemerintahan (diwan) dibentuk memelihara hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak kesultanan menyangkut pekerjaan, harta kekayaan, tentara dan pekerja yang mengerjakan tugas-tugas itu.

Dalam penjelasan tentang *diwan* ini Al-Mawardi²⁵ membaginya ke dalam empat macam,

- 1). Diwan rekrutmen dan pengajian tentara, diwan ini bertugas menyeleksi persyaratan menjadi pegawai dalam dinas ketentaraan. Dan pemberian gajinya berdasarkan kepada kecakapan profesional tentara dan prestasi mereka.
- 2). Diwan rincian dan wewenang pegawai negara, wewenang dari *diwan* ini menyangkut enam aspek, yaitu **a.** pembatasan tugas berdasarkan kelebihan dan kemampuan serta profesi para pegawai negara, **b.** menyebut kondisi negara, apakah dibuka dengan damai atau dengan paksaan, **c.** ketentuan penarikan pajak

²⁴ Penamaannya sebagai diwan ini dikarenakan oleh dua hal: 1) pada suatu hari, Kisra membuka kembali catatan kerajaannya. Pada waktu itu, ia mendapatkan para pegawainya melakukan dengan cara sendiri pengadministrasianya, sehingga dia berkata, “*Diwanuh*”, artinya ‘orang-orang gila’. Dengan itu, sistem pencatatan yang ia gunakan terhadap para pegawainya itu kemudian dinamakan dengan diwan. Dan tatkala kata itu banyak digunakan, huruf ‘h’ kemudian dibuang dalam pengucapan sehari-hari, untuk memudahkan melafazkan kata itu. 2). Dalam bahasa Persia kata “diwan” merupakan nama “setan”. Karena itu, catatan negara kemudian dinamakan dengan kata itu, karena kepandaian dan kemampuannya mengetahui hal-hal yang nyata dan yang tidak tampak serta dapat menyatakan hal-hal yang jauh dan terpisah-pisah. Kemudian tempat duduk mereka dinamakan dengan nama itu pula, “diwan”. Orang yang pertama yang menggunakan sistem diwan dalam Islam adalah Umar Ibn Khattab r.a. Lihat Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam Sulthaniyah Wal Wilayatud Diniyyah*, terjemahan, *Hukum Tata Negara dan kepemimpinan Dalam Takaran Islam*, *op.cit.*, h. 380.

²⁵ Nur Mufid, A. Nur Fuad, *Bedah; Al-ahkamus Sulthaniyah Al-Mawardi*, *op.cit.*, h. 125.

dan sistem pembagian hasil tanamannya, **d.** mendata kaum minoritas non-muslim (al- Zhimmah) dan **e.** mendata jenis-jenis tambang yang ada di negara yang banyak tambangnya.

D. Pembinaan Dan Pengawasan Menurut Perda No: 11 Tahun 2001

Adapun Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru menurut Pasal 6 Perda No. 11 Tahun 2001 dalam hal penataan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima adalah sebagai berikut:

Ayat (1) menyatakan “Pedagang Kaki Lima yang tidak memenuhi ketentuan pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah ini dan atau menempati tempat usaha Pedagang Kaki Lima yang memiliki izin diberikan peringatan satu kali”.

Ayat (2) menyatakan “Apabila Pedagang Kaki Lima sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, tidak melaksanakan peringatan dalam waktu tiga kali dua puluh empat jam, Walikota berhak melakukan penyitaan terhadap barang dagangan dan alat yang digunakan”.

Ayat (3) menyatakan “Pedagang Kaki Lima yang melakukan perbuatan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah ini, diberikan Surat Peringatan pertama sampai ketiga oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk, yang bentuk tatacara dan tenggang waktunya diatur oleh Kepala Daerah”.

Ayat (4) menyatakan “Apabila dalam waktu 6 (enam) hari Surat Peringatan Ketiga sebagaimana dimaksud ayat (3) pasal ini, belum juga dilaksanakan, Walikota dapat melakukan penyitaan terhadap barang dagangan atau alat yang dipergunakan dan pencabutan izin”.

Ayat (5) menyatakan “Dalam hal barang satuan karena sifatnya cepat berubah, rusak, busuk dan atau dapat mengganggu lingkungan atau kesehatan, Walikota dapat menghancurkan atau memusnahkannya”.

Apabila bicara tentang kebijakan, maka hal ini juga tidak terlepas dari kewajiban yang hendaknya seiring dipenuhi dengan maksud supaya di dalam melaksanakan kebijakan tidak mengalami kesenjangan yang mungkin mengakibatkan hubungan yang tidak baik. Selain kebijakan atau kewenangan

yang dimiliki Walikota dalam hal ini adalah penataan dan pembinaan terhadap Pedagang Kaki Lima, maka Walikota harus memenuhi kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan. Adapun kewajiban-kewajiban Walikota menurut Pasal 7 Perda No. 11 Tahun 2001 adalah kewajiban pembinaan yaitu membina para Pedagang Kaki Lima supaya maju dan sejahtera. Adapun Pasal 7 Perda No. 11 Tahun 2001 adalah sebagai berikut:

Ayat (1) menyatakan “Untuk kepentingan pengembangan usaha dan peningkatan kesejahteraan Pedagang Kaki Lima, Walikota berkewajiban memberikan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan”.

Ayat (2) menyatakan “Tatacara pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah”.

Pasal 7 Perda No. 11 Tahun 2001 di atas menunjukkan bahwa kewajiban Walikota atau Pejabat yang ditunjuk dalam hal ini Dinas Pasar dan SatPol PP Kota Pekanbaru adalah membina Pedagang Kaki Lima dengan cara melakukan bimbingan dan penyuluhan supaya mereka dapat maju dan sejahtera.

Kemudian mengenai izin tempat usaha untuk Pedagang Kaki Lima semua telah diatur di dalam Perda No: 11 Tahun 2001, yaitu:

- (1) Dalam menjalankan Usaha di tempat usaha sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) Perda ini, harus mendapatkan izin Penmggunaan Tempay Usaha dari Kepala Daerah;
- (2) Izin sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini diajukan dengan cara mendaftarkan diri serta memenuhi persyaratan yang telah dipenuhi;
- (3) Persyaratan dan tatacara pendaftaran serta pemberian izin sebagaimana dimaksud ayat (2) Pasal ini diatur oleh Pemerintah Daerah;

- (4) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini tidak boleh dipindah tangankan dengan cara apapun kepada siapapun;
- (5) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini dapat dicabut apabila:
 - a. Pemegang izin melanggar ketentuan yang tercantum dalam Surat Izin;
 - b. Tempat Usaha yang bersangkutan tidak lagi ditetapkan sebagai Tempat Usaha Pedagang Kaki Lima;
 - c. Pemegang Izin melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- (6) Atas pencabutan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (5) Pasal ini tidak diberikan ganti rugi.

Selanjutnya mengenai Pengawasan untuk Pedagang Kaki Lima oleh Pemerintah Kota telah diatur di dalam Perda No: 11 Tahun 2001 di pasal 8 yaitu: “Pengawasan Pedagang Kaki Lima dilakukan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk”.

BAB IV

REALISASI PERDA NO. 11 TAHUN 2001 TENTANG PENATAAN DAN PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA PASAR SENAPELAN

A. Ketentuan Perda No. 11 Tahun 2001 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima

Sesuai dengan tujuan Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menjadikan kota yang teratur, tertib dan indah dari segala gangguan keributan, ketidaknyamanan baik dari pihak Pedagang Kaki Lima, maka Pemerintah Kota Pekanbaru telah membuat suatu aturan yang disebut Peraturan Daerah. Khusus di Kota Pekanbaru, Peraturan Daerah yang menyangkut hal untuk menata dan membina para Pedagang Kaki Lima supaya teratur dan tertib adalah Perda No. 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Adapun Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru menurut Pasal 6 Perda No. 11 Tahun 2001 dalam hal penataan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima adalah sebagai berikut:

Ayat (1) menyatakan “Pedagang Kaki Lima yang tidak memenuhi ketentuan pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah ini dan atau menempati tempat usaha Pedagang Kaki Lima yang memiliki izin diberikan peringatan satu kali”.

Ayat (2) menyatakan “Apabila Pedagang Kaki Lima sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, tidak melaksanakan peringatan dalam waktu tiga kali dua puluh empat jam, Walikota berhak melakukan penyitaan terhadap barang dagangan dan alat yang digunakan”.

Ayat (3) menyatakan “Pedagang Kaki Lima yang melakukan perbuatan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah ini, diberikan Surat Peringatan pertama sampai ketiga oleh Walikota atau

pejabat yang ditunjuk, yang bentuk tatacara dan tenggang waktunya diatur oleh Kepala Daerah”.

Ayat (4) menyatakan “Apabila dalam waktu 6 (enam) hari Surat Peringatan Ketiga sebagaimana dimaksud ayat (3) pasal ini, belum juga dilaksanakan, Walikota dapat melakukan penyitaan terhadap barang dagangan atau alat yang dipergunakan dan pencabutan izin”.

Ayat (5) menyatakan “Dalam hal barang satuan karena sifatnya cepat berubah, rusak, busuk dan atau dapat mengganggu lingkungan atau kesehatan, Walikota dapat menghancurkan atau memusnahkannya”.¹

Dari Pasal 6 Di atas dinyatakan bahwa kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam hal ini Walikota, mencakup:

1. Memberikan peringatan terhadap Pedagang Kaki Lima yang tidak mendapatkan izin tempat usaha untuk berjualan.
2. Berhak melakukan penyitaan apabila Pedagang Kaki Lima itu tidak mengindahkan peringatan yang diberikan petugas.
3. Memberikan surat peringatan satu kali sampai dengan tiga kali.
4. Melakukan penyitaan barang dagangan.
5. Berhak menghancurkan atau memusnahkan barang-barang dagangan yang akan mudah busuk dan rusak.

Dari kebijakan Pemerintah Kota di atas, untuk menjalankannya haruslah melalui prosedur-prosedur yang telah ditetapkan di dalam Perda itu sendiri seperti memberikan peringatan-peringatan terlebih dahulu sesuai Pasal 6 ayat (3) di atas.

Adapun peringatan tersebut diberikan oleh petugas penertiban untuk di lingkungan pasar yaitu Kepala Sub Dinas Kebersihan dan Ketertiban (Kasubdis

¹ Pemko Pekanbaru, *Perda No. 11 Tahun 2001, ibid.*, h. 5-6.

K2) sedangkan di lingkungan secara umum diberikan oleh Kepala Seksi Pembinaan Operasional (Kasekpemop) dan kedua instansi tersebut atas nama Walikota.

Apabila bicara tentang kebijakan, maka hal ini juga tidak terlepas dari kewajiban yang hendaknya seiring dipenuhi dengan maksud supaya di dalam melaksanakan kebijakan tidak mengalami kesenjangan yang mungkin mengakibatkan hubungan yang tidak baik. Selain kebijakan atau kewenangan yang dimiliki Walikota dalam hal ini adalah penataan dan pembinaan terhadap Pedagang Kaki Lima, maka Walikota harus memenuhi kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan. Adapun kewajiban-kewajiban Walikota menurut Pasal 7 Perda No. 11 Tahun 2001 adalah kewajiban pembinaan yaitu membina para Pedagang Kaki Lima supaya maju dan sejahtera. Adapun Pasal 7 Perda No. 11 Tahun 2001 adalah sebagai berikut:

Ayat (1) menyatakan “Untuk kepentingan pengembangan usaha dan peningkatan kesejahteraan Pedagang Kaki Lima, Walikota berkewajiban memberikan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan”.

Ayat (2) menyatakan “Tatacara pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah”.²

Pasal 7 Perda No. 11 Tahun 2001 di atas menunjukkan bahwa kewajiban Walikota atau Pejabat yang ditunjuk dalam hal ini Dinas Pasar dan SatPol PP Kota Pekanbaru adalah membina Pedagang Kaki Lima dengan cara melakukan bimbingan dan penyuluhan supaya mereka dapat maju dan sejahtera.

² Pemko Pekanbaru, *Perda No. 11 Tahun 2001, ibid.*, h. 6.

Selain pihak Pemerintah Kota yang memiliki kewenangan dan kewajiban yang harus dilakukan, di sisi lain Pedagang Kaki Lima juga memiliki hal yang sama. Namun dalam hal ini untuk Pedagang Kaki Lima lebih tepatnya disebut hak dan kewajiban Pedagang Kaki Lima.

Adapun hak dari Pedagang Kaki Lima dalam hal ini adalah izin untuk mendapatkan tempat usaha, dengan kata lain Izin Tempat Usaha sebagaimana Pasal 4 ayat (1) Perda No. 11 Tahun 2001.

Pasal 4 ayat (1) menyatakan “Dalam menjalankan usaha di Tempat Usaha sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) Peraturan Daerah ini, harus mendapatkan izin Penggunaan Tempat Usaha dari Kepala Daerah”.

Namun untuk mendapatkan Izin Tempat Usaha ini Pedagang Kaki Lima tersebut harus terlebih dahulu memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota, hal ini sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) Perda No. 11 Tahun 2001.

Pasal 4 ayat (2) menyatakan “Izin sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini diajukan dengan cara mendaftarkan diri serta memenuhi persyaratan yang telah ditentukan”.

Kemudian tentang persyaratan mendapatkan izin ini, diatur oleh Kepala Daerah dan hal ini sesuai dengan Pasal 4 ayat (3) Perda No. 11 Tahun 2001.

Pasal 4 ayat (3) menyatakan “Persyaratan dan tata cara pendaftaran serta pemberian izin sebagaimana dimaksud ayat (2) Pasal ini diatur oleh Kepala Daerah”.

Izin yang didapat oleh Pedagang Kaki Lima tersebut tidak boleh dipindah tangankan kepada pihak manapun dengan cara apapun, hal ini dapat dilihat pada Pasal 4 ayat (4) Perda No. 11 Tahun 2001.

Pasal 4 ayat (4) menyatakan “Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pasal ini tidak boleh dipindah tangankan dengan cara apapun kepada siapapun”.

Izin Tempat Usaha Pedagang Kaki Lima ini seperti izin yang lainnya juga, yaitu dapat dicabut kembali apabila pemegang izin melanggar ketentuan yang berlaku, Tempat Usaha tersebut tidak lagi sebagai Tempat Usaha pemegang izin jika melanggar peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Hal di atas sesuai dengan Pasal 4 ayat (5) Perda No. 11 Tahun 2001, yaitu:

Pasal 4 ayat (5) menyatakan “Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pasal ini dapat dicabut kembali apabila:

- a. Pemegang izin melanggar ketentuan yang tercantum dalam Surat Izin;
- b. Tempat Usaha yang bersangkutan tidak lagi ditetapkan sebagai Tempat Usaha Pedagang Kaki Lima;
- c. Pemegang Izin melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.³

Namun izin yang dimaksud pada Pasal 4 ayat (3) Perda No. 11 Tahun 2001 belum terealisasi di lapangan, Pedagang Kaki Lima telah dianggap memiliki izin apabila dengan hanya tidak melanggar ketentuan-ketentuan seperti pada Pasal 3 ayat (1) Perda No. 11 Tahun 2001 dan Pasal 19 ayat (1) Perda No. 5 Tahun 2002. Adapun Pasal 3 ayat (1) di atas menyatakan,

³ Pemko Pekanbaru, *Perda No. 11 Tahun 2001, ibid.*, h. 4.

“Setiap Pedagang Kaki Lima harus bertanggung jawab terhadap ketertiban, kerapian, kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan dan keamanan di sekitar tempat usaha.”⁴

Sedangkan Pasal 19 ayat (1) Perda No. 5 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum menyatakan,

“Dilarang menempatkan benda/barang dalam bentuk apapun di tepi jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum dengan tujuan untuk menjalankan suatu usaha ataupun tidak, kecuali di tempat-tempat yang diizinkan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk”.

Selain mendapatkan izin, hak Pedagang Kaki Lima yang lainnya yaitu mendapatkan pembinaan, berupa bimbingan dan penyuluhan demi untuk kepentingan pengembangan usaha dan peningkatan kesejahteraan para Pedagang Kaki Lima, dan hal ini sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) dan (2) Perda No. 11 Tahun 2001 seperti yang telah diuraikan di atas. Untuk lebih jelasnya hak Pedagang Kaki Lima di bidang pembinaan sama halnya apa yang menjadi kewajiban Pemerintah Kota terhadap Pedagang Kaki Lima.

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa hak Pedagang Kaki Lima adalah sebagai berikut:

1. Mendapatkan izin tempat usaha dari pihak Walikota atau Pejabat yang ditunjuk untuk itu.

⁴ Pemko Pekanbaru, *Perda No. 11 Tahun 2001, ibid.*

2. Mendapatkan bimbingan dari pihak Walikota atau Pejabat yang ditunjuk demi untuk kemajuan usahanya.

Pedagang Kaki Lima sebagai pihak yang mendapatkan hak juga tidak terlepas dari kewajiban yang harus dijalankan dan dipenuhi, salah satu kewajiban Pedagang Kaki Lima itu adalah harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk mendapatkan Izin Tempat Usaha, hal ini sesuai dengan Pasal 4 ayat (3) Perda No. 11 Tahun 2001 seperti yang telah diuraikan di atas yaitu pada persyaratan mendapatkan Izin Tempat Usaha ditambah dengan kewajiban membayar biaya-biaya pembuatan tanda izin, hal ini sesuai dengan Pasal 5 ayat (3) Perda No. 11 Tahun 2001.

Pasal 5 ayat (3) menyatakan “Biaya pembangunan tanda izin sebagaimana dimaksud ayat (2) Pasal ini dibebankan kepada penerima izin dengan ketentuan setinggi-tingginya Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah)”.⁵

Selain kewajiban yang telah diterangkan di atas, masih ada juga kewajiban lain yang harus dilakukan dan dipenuhi oleh Pedagang Kaki Lima yaitu bertanggung jawab terhadap ketertiban, kerapian, kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan dan keamanan di sekitar Tempat Usaha. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) Perda No. 11 Tahun 2001.

⁵ Pemko Pekanbaru, *Perda No. 11 Tahun 2001, ibid.*, h. 5.

Pasal 3 ayat (1) menyatakan “Setiap Pedagang Kaki Lima harus bertanggung jawab terhadap ketertiban, kerapian, kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan dan keamanan di sekitar Tempat Usaha”.

Dari Pasal di atas, dapat dikatakan bahwa kewajiban Pedagang Kaki Lima adalah sebagai berikut:

1. Memenuhi persyaratan untuk mendapatkan izin dari pihak Walikota yang salah satunya menyelesaikan administrasinya dengan membayar biaya-biaya.
2. Bertanggung jawab terhadap ketertiban, kerapian, kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan dan keamanan di sekitar Tempat Usaha.

Dan apabila Pedagang Kaki Lima tersebut ternyata tidak memenuhi Pasal 3 ayat (1) di atas, maka Walikota berhak melakukan penyitaan terhadap barang dagangan dan alat-alat yang digunakan yang terlebih dahulu memberikan peringatan-peringatan sesuai dengan aturan yang berlaku yaitu Pasal 6 ayat (1) Perda No. 11 Tahun 2001 seperti yang disebutkan di atas.

B. Realisasi Perda No. 11 Tahun 2001 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Di Pasar Senapelan Pekanbaru

Dalam pelaksanaan penataan, pembinaan dan penertiban yang dilakukan oleh pihak Walikota atau Pejabat yang ditunjuk dalam hal ini Dinas Pasar dan Sat Pol PP berpedoman kepada Perda No. 11 Tahun 2001. Pada pasal 7 ayat (1) dinyatakan “Untuk kepentingan usaha dan peningkatan kesejahteraan Pedagang

Kaki Lima Walikota berkewajiban memberikan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan”.

Menurut pihak Walikota atau Pejabat yang ditunjuk yaitu Dinas Pasar dan Sat Pol PP yang menjadi responden penulis tidak ada perbedaan yang signifikan dalam mengeluarkan keterangan-keterangan tentang penataan, pembinaan dan penertiban Pedagang Kaki Lima, hal ini dikarenakan Dinas Pasar dan Sat Pol PP merupakan perpanjangan tangan dari Walikota. Dalam wawancara berkenaan dengan pembinaan dalam bentuk bimbingan dan penyuluhan terhadap Pedagang Kaki Lima guna untuk kepentingan pengembangan usaha dan peningkatan kesejahteraan serta untuk memajukan kehidupan, hal ini belum maksimal jika dibandingkan sebagaimana penyuluhan yang dilakukan untuk kalangan akademis yaitu seperti yang diadakan dalam satu ruangan. Tetapi secara sederhana hal itu telah dilakukan dengan cara memberikan pengarahan-pengarahan melalui mikropon dengan cara berjalan-jalan di lingkungan pasar dengan maksud supaya Pedagang Kaki Lima itu menyadari bagaimana agar barang dagangannya teratur dan tertib sehingga indah dipandang mata.⁶

Namun pada kenyataannya menurut pengamatan penulis tindakan yang telah dilakukan oleh pihak Walikota atau aparat yang ditunjuk belum menunjukkan yang maksimal, sebagaimana yang diinginkan oleh Pedagang Kaki

⁶ Ajie Managama, Kepala Sub Dinas Ketertiban dan Keamanan (K2) Dinas Pasar Pekanbaru, *Wawancara*, Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru, Tanggal 22 Oktober 2009.

Lima selayaknya, hal ini terlihat pada Pedagang Kaki Lima itu sendiri belum ada atau sangat minim kesadaran untuk mengatur penempatan barang dagangannya pada tempat yang telah ditentukan oleh petugas secara teratur dengan sendirinya tanpa diatur terlebih dahulu oleh petugas agar terlihat tertib, teratur dan indah.

Berdasarkan pengembangan kuisioner di lapangan, diperoleh fakta mengenai pelaksanaan penyuluhan seperti membina Pedagang Kaki Lima agar maju usahanya oleh pihak Walikota atau Pejabat yang ditunjuk dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel IV

Keadaan Pelaksanaan Penyuluhan Terhadap Pedagang Kaki Lima Dengan Cara Membina Agar Lebih Maju

No	Alternatif Jawaban	Frekuensi	Persentase
1.	Sudah pernah dilakukan penyuluhan oleh pihak Pemerintah kota atau Pejabat Yang ditunjuk	8	16, %
2.	Belum pernah dilakukan penyuluhan oleh pihak Pemerintah kota atau Pejabat yang ditunjuk	42	84, %
Jumlah		50	100, %

Dari tabel di atas memperlihatkan keadaan bahwa hanya sebagian kecil saja yaitu 8 orang (16 %) yang menjawab sudah pernah dilaksanakan penyuluhan oleh pihak Walikota atau Pejabat yang ditunjuk agar Pedagang Kaki Lima atau responden tersebut lebih maju dan sejahtera dengan cara berjualan yang lebih baik

dan profesional, sementara sebagian besar lainnya yaitu 42 orang (84 %) menjawab belum pernah dilaksanakan penyuluhan tersebut.

Keadaan di atas menunjukkan adanya fakta bahwa apa yang telah dilakukan oleh pihak Walikota dan perangkatnya dalam hal pelaksanaan penyuluhan yang dilakukan selama ini ternyata belum menunjukkan keberhasilan seperti apa yang menjadi tujuan utamanya yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan Pedagang Kaki Lima itu sendiri. Hal ini sesuai dengan pasal 7 ayat (1) Perda No. 11 Tahun 2001 seperti yang telah disebutkan di atas.

Tabel V

Keadaan Pelaksanaan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Oleh dan Atas Nama Pemerintah kota

No.	Alternatif Jawaban	Frekuensi	Persentase
1.	Sudah pernah dilakukan penataan dan pembinaan sesuai aturan yang berlaku	13	26 %
2.	Belum pernah dilakukan penataan dan pembinaan sesuai aturan yang berlaku	37	74 %
Jumlah		50	100 %

Dari tabel di atas memperlihatkan keadaan bahwa hanya sebagian kecil saja yaitu 13 orang (26 %) yang menjawab sudah pernah dilakukan penataan dan pembinaan oleh dan atas nama Pemerintah kota sesuai dengan aturan yang ada agar Pedagang Kaki Lima atau responden tersebut dapat berjualan secara baik dan teratur sesuai tempat yang telah ditentukan, sementara sebagian besar lainnya yaitu 37 orang (74 %) menjawab belum pernah dilakukan penataan dan pembinaan oleh Pemerintah kota Pekanbaru sesuai dengan aturan yang berlaku.

Keadaan di atas menunjukkan adanya fakta bahwa tugas yang seharusnya dilakukan Pemerintah kota khususnya untuk menata dan membina para Pedagang Kaki Lima seperti Dinas Pasar dan Sat Pol PP, ternyata cenderung tidak menunjukkan keaktifannya untuk melaksanakan tugas sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) Perda No. 11 Tahun 2001. Terlebih lagi dilihat dari jawaban responden Pedagang Kaki Lima tentang pelaksanaan penertiban Pedagang Kaki Lima oleh Pemerintah kota sebagaimana tabel di bawah ini yaitu:

Tabel VI

**Keadaan Pelaksanaan Penertiban Terhadap Pedagang Kaki Lima
Oleh Pemerintah Kota Di Pasar**

No.	Alternatif Jawaban	Frekuensi	Persentase
1	Sudah dilakukan penertiban Pedagang Kaki Lima agar tertib dan teratur	50	100 %
2	Belum dilakukan penertiban Pedagang Kaki Lima agar tertib dan teratur	0	0 %
Jumlah		50	100 %

Dari tabel di atas bahwa 50 orang (100 %) menjawab sudah pernah dilaksanakan penertiban oleh Pemerintah Kota terhadap Pedagang Kaki Lima, sedangkan yang menjawab belum pernah tidak ada satu orang pun.

Terlihat bahwa upaya pihak Pemerintah kota untuk menciptakan suasana pasar yang tertib cukup besar, hal ini sesuai dengan pasal 2 ayat (2) Perda No. 11 Tahun 2001 menyatakan: “Walikota dalam menetapkan tempat usaha

sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini mempertimbangkan faktor sosial ekonomi, ketertiban, keamanan, kebersihan dan kesehatan serta Tata Ruang Kota dengan Peraturan Daerah yang berlaku”.

Adapun hasil penelitian penulis setelah melakukan wawancara dengan pihak Pemerintah kota atau Pejabat yang ditunjuk dalam hal ini pihak Sat Pol PP (Kasubdis Tata Usaha), beliau menyatakan setiap tindakan yang dilakukan oleh aparat telah sesuai dengan prosedur yang berlaku yaitu dengan cara tiga tahap. Tahap pertama, dengan cara baik-baik (persuasif) yaitu dengan cara memberikan pengarahan secara baik-baik dengan maksud agar Pedagang Kaki Lima itu sadar dengan apa yang dianjurkan oleh petugas. Apabila tahap pertama ini tidak berhasil maka dilakukan tindakan ke dua yaitu tetap dengan cara baik-baik (persuasip) juga, namun lebih ditekankan yang bersifat keharusan agar Pedagang Kaki Lima tersebut merasa lebih bertanggung jawab untuk melaksanakan saran-saran, seruan-seruan maupun perintah-perintah yang disampaikan oleh Pemerintah kota atau Pejabat yang ditunjuk. Apabila tahap kedua ini juga belum diindahkan maka dilakukan tindakan yang ke tiga yaitu, dengan cara melakukan tindakan penertiban dan dalam tindakan penertiban ini dapat dilakukan penyitaan terhadap barang dagangan Pedagang Kaki Lima yang dianggap tidak teratur dalam menggelar barang dagangannya oleh pihak Pemerintah kota atau Pejabat yang ditunjuk.⁷

Namun pernyataan dari pihak Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk dapat dibandingkan dengan data yang penulis peroleh dari hasil kuisioner terhadap Pedagang Kaki Lima yaitu dalam hal bagaimana tata cara mereka menertibkan Pedagang Kaki Lima dapat dilihat pada tabel di bawah ini yaitu:

Tabel VII

Tata Cara Pihak Pemerintah Kota Dalam Menertibkan Pedagang Kaki Lima

No.	Alternatif Jawaban	Frekuensi	Persentase
1.	Menertibkannya dengan cara baik-baik sesuai aturan	23	46 %
2.	Menertibakan dengan cara paksa atau tidak sesuai dengan aturan	27	54 %
Jumlah		50	100 %

Berdasarkan tabel di atas terbukti hampir berimbang antara responden yang menjawab dengan cara baik-baik yaitu 23 orang (46 %), sedangkan yang menjawab dengan cara paksa atau tidak sesuai dengan aturan sebanyak 27 orang (54 %).

Dari keterangan di atas telah menunjukkan bahwa sebagian memang ada petugas yang tetap pada prosedur yang telah ditentukan, tetapi dilain pihak ada juga para petugas yang tidak sesuai dengan aturan atau dengan cara paksa dalam menertibkan Pedagang Kaki Lima tersebut. Menurut pengamatan penulis setelah survei di lapangan hal ini dipicu karena banyaknya Pedagang Kaki Lima

⁷ Yahya, Kepala Sub Dinas Tata Usaha, *Wawancara*, Kantor Sat Pol PP Kota Pekanbaru, Tanggal 28 Oktober 2009.

yang sering berpindah-pindah tempat dan berganti-ganti orangnya. Jadi adanya ketidak patuhan tentang Pedagang Kaki Lima yang baru menempati tempat tersebut, bahwasannya di tempat tersebut telah diberikan beberapa kali peringatan agar tertib dalam menggelar barang dagangannya. Dan secara kebetulan pedagang yang baru tersebut belum mendapat peringatan oleh petugas dan pada hari tersebut juga langsung diadakan penertiban oleh Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk, dan diantara salah satu pedagang tersebut kebetulan menjadi responden penulis. Maka dari itu pedagang tersebut menjawab tidak pernah ada peringatan terlebih dahulu.

Akibat dari ketidak patuhan Pedagang Kaki Lima terhadap peringatan-peringatan yang telah disampaikan oleh Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk, maka Pedagang Kaki Lima akan mendapat tindakan dari pihak aparat yang bertugas pada saat itu. Hal ini sesuai dengan Pasal 6 ayat (4) Perda No. 11 Tahun 2001 yang menyatakan: “Apabila dalam waktu 6 (enam) hari Surat Peringatan Ke tiga sebagaimana dimaksud ayat (3) Pasal ini, belum juga dilaksanakan, Walikota dapat melakukan penyitaan terhadap barang dagangan dan atau alat yang dipergunakan dan pencabutan izin”.

Dari keterangan di atas dapat dikatakan bahwa telah sering terjadi tindakan penertiban oleh Pemerintah Kota, dan hal ini dapat dilihat dari hasil kuisioner yang disebarluaskan penulis terhadap para responden, dan kepadanya dipertanyakan tentang keadaan para Pedagang Kaki Lima yang sudah pernah menerima sanksi akibat dari ketidak tertiban mereka dalam meletakkan barang

dagangannya. Untuk mengetahui bagaimana keadaan pelaksanaan pemberian sanksi terhadap Pedagang Kaki Lima yang dianggap tidak tertib dan teratur dapat dilihat pada tabel di bawah ini yaitu:

Tabel VIII

Keadaan Pelaksanaan Pemberian Sanksi Terhadap Pedagang Kaki Lima Yang Dianggap Tidak Tertib dan Teratur

No.	Relatif Jawaban	Ferkuensi	Persentase
1.	Pedagang Kaki Lima sudah menerima sanksi	43	86 %
2.	Pedagang Kaki Lima belum menerima sanksi	7	14 %
Jumlah		50	100 %

Dari tabel di atas sebagian besar responden sebanyak 43 orang (86 %) memberikan jawaban memang sudah pernah menerima sanksi dari pihak Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk atas tidak teraturnya para Pedagang Kaki Lima dalam melakukan atau menggelar barang dagangannya. Meskipun demikian para Pedagang Kaki Lima ada juga yang menjawab belum pernah, tapi hanya sebagian kecil yaitu 7 orang (14 %) saja yang memberikan jawaban belum pernah diberikan atau menerima sanksi dari pihak Pemerintah Kota atau pejabat yang ditunjuk dalam melaksanakan penertiban.

Dari hasil penelitian penulis melalui kuisioner pada Pedagang Kaki Lima seperti tabel di atas terdapat fakta semakin menunjukkan bahwa telah sering dilakukan penertiban oleh Pemerintah Kota atau aparatnya, namun kesadaran dari

Pedagang Kaki Lima itu sendiri kurang maksimal sehingga terjadi penertiban secara paksa, yang penertiban secara paksa inilah salah satu dari sanksi yang pernah diberikan oleh pihak Pemerintah Kota atau aparatnya.

Adapun sanksi yang pernah berikan yang pernah diberikan menurut keterangan di atas yaitu adanya penertiban paksa, dan menurut pengamatan penulis setelah meninjau ke lapangan bahkan ada yang diangkat tempat untuk menggelar barang dagangannya kemobil petugas dan ada juga yang dihancurkan di tempat. Hal ini senada dengan hasil wawancara penulis dengan pihak Pemerintah Kota yaitu Dinas Pasar dan Sat Pol PP, mereka mengatakan sanksi yang pernah diberikan yaitu seperti barang atau tempat dagangannya diangkat atau dimusnahkan. Adapun barang yang dimusnahkan adalah barang-barang yang bersifat akan membusuk jika disimpan untuk sebagai barang bukti.

Apabila dilihat dari sanksi yang mungkin pernah dilakukan oleh pihak Pemerintah Kota kepada Pedagang Kaki Lima seperti dikatakan di atas belumlah sesuai dengan sanksi yang tertera di Pasal 9 ayat (1) Perda No. 11 Tahun 2001 yaitu: “Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam peraturan daerah ini dapat diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah)”.

Menurut hasil wawancara penulis dengan pihak Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk yaitu Dinas Pasar beliau mengatakan hal ini dilakukan karena masih banyaknya pertimbangan lain yang harus dilihat dan dinilai pada diri Pedagang Kaki Lima itu sendiri dan salah satunya adalah kondisi

perekonomian Pedagang Kaki Lima tidaklah memungkinkan untuk dilakukan sanksi seperti tertera pada Pasal 9 ayat (1) Perda No. 11 Tahun 2001 di atas, sehingga mengakibatkan sanksi seperti yang disebutkan di atas tidak layak untuk diterapkan. Intinya Khusus Pasal 9 ayat (1) Perda ini belum bisa diterapkan secara maksimal.⁸

Berdasarkan pengembangan kuisioner dari responden Pedagang Kaki Lima di peroleh data mengenai bagaimana penempatan kembali para Pedagang Kaki Lima yang sudah ditertibkan tersebut, apakah sudah disediakan tempat khusus untuk berjualan kembali atau belum oleh Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk untuk itu. Untuk mengetahui jelasnya hasil kuisioner yang dimaksud dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel IX

Keadaan Penyediaan Tempat Khusus Untuk Para Pedagang Kaki Lima Bagi Yang Harus Pindah Untuk berjualan Kembali

No.	Relatif Jawaban	Ferkuensi	Persentase
1.	Sudah ada tempat khusus yang disediakan	8	16 %
2.	Belum ada tempat khusus yang disediakan	42	84 %
Jumlah		50	100 %

⁸ Ajie Managama, Kepala Sub Dinas Ketertiban dan Keamanan (K2) Dinas Pasar Pekanbaru, *Wawancara*, Kantor Dinas Pasar Kota Pekanbaru, Tanggal 22 Oktober 2009.

Dari tabel di atas terlihat bahwa sebagian besar responden yaitu sebanyak 42 orang (84 %), memberikan jawaban tidak ada atau belum ada tempat khusus yang di sediakan untuk berjualan kembali oleh pihak Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk. Hanya sebagian kecil yaitu 8 orang (16 %) yang menjawab sudah ada tempat khusus disediakan untuk berjualan kembali.

Dari uraian tabel di atas terdapat fakta bahwa proses penertiban yang dilakukan oleh pihak Pemerintah Kota atau aparatnya belum menunjukkan solusi yang baik, hal ini disebabkan solusi ataupun jalan keluar dari permasalahan penertiban yang muncul tersebut salah satunya adalah proses penempatan kembali para Pedagang Kaki Lima agar bisa berjualan kembali demi memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Menurut pengamatan penulis setelah melakukan tinjauan ke lapangan, ada kemungkinan terdapat fakta bahwa tempat khusus yang disediakan untuk para Pedagang Kaki Lima tidak terjangkau. Hal ini terbukti dengan banyaknya Pedagang Kaki Lima yang belum mau ke tempat yang telah disediakan oleh Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk.

Untuk lebih jelasnya mengenai permasalahan terjangkau atau tidaknya para Pedagang Kaki Lima untuk menyewa tempat yang telah disediakan oleh pihak Pemerintah Kota dapat dilihat sebagaimana tabel di bawah ini:

Tabel X

**Keadaan Perekonomian Para Pedagang Kaki Lima Untuk Mengambil Atau
Menyewa Tempat Khusus**

No.	Relatif Jawaban	Ferkuensi	Persentase
1.	Terjangkau tempat khusus tersebut bagi Pedagang Kaki Lima	9	18 %
2.	Tidak terjangkau tempat khusus tersebut bagi Pedagang Kaki Lima	41	82 %
Jumlah		50	100 %

Dari tabel di atas memperlihatkan bahwa sebagian besar responden Pedagang Kaki Lima yaitu 42 orang (82 %), memberikan jawaban tidak terjangkau tempat khusus yang disediakan oleh Pemerintah Kota, sedangkan hanya sebagian kecil yaitu sebanyak 9 orang (18 %) yang menjawab terjangkau.

Dari keterangan tabel di atas terdapat fakta bahwa tempat yang disediakan oleh Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk untuk Pedagang Kaki Lima ternyata tidak terjangkau oleh kondisi perekonomian Pedagang Kaki Lima tersebut, hal ini terbukti dengan banyaknya Pedagang Kaki Lima yang menolak atau tidak bisa mengambil tempat yang telah disediakan tersebut.

Dari keadaan Pedagang Kaki Lima tersebut, hendaknya ada solusi yang dicari jalan keluarnya. Salah satu bentuk solusi tersebut adalah memberikan keringanan bagi para Pedagang Kaki Lima yang kurang mampu. Namun sejauh ini solusi tersebut belum juga maksimal, hal ini terbukti dari hasil angket yang

telah penulis sebarkan kepada responden Pedagang Kaki Lima. Untuk mengetahui secara jelas mengenai hal ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel XI

Keadaan Pedagang Kaki Lima Yang Tidak Mampu Untuk Mengambil Atau Menyewa Tempat

No.	Relatif Jawaban	Ferkuensi	Persentase
1.	Diberi keringanan bagi Pedagang Kaki Lima yang kurang mampu untuk mengambil tempat tersebut	15	30 %
2.	Dibiarkan saja bagi Pedagang Kaki Lima yang kurang mampu tanpa ada solusi	35	70 %
Jumlah		50	100 %

Berdasarkan tabel di atas ternyata sebagian besar responden Pedagang Kaki Lima yaitu sebanyak 35 orang (70 %) menjawab dibiarkan saja tanpa ada solusi lain dari pihak Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk, sedangkan sebagian kecil yaitu 15 orang (30 %) yang menjawab diberikan keringanan bagi Pedagang Kaki Lima yang kurang mampu.

C. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Realisasi Perda No. 11 Tahun 2001 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Di Pasar Senapelan Pekanbaru

Pasar Senapelan merupakan salah satu pasar yang ada di Pekanbaru di dalam wilayah kerja Pemerintah Kota Pekanbaru. Sebagaimana yang telah di

bahas pada pembahasan terdahulu, Pemerintah Kota Pekanbaru mempunyai kebijakan dalam menata dan membina Pedagang Kaki Lima yaitu Perda No. 11 Tahun 2001. Perda No. 11 Tahun 2001 tersebut mengandung berbagai kemashlahatan bagi para Pedagang Kaki Lima dan bagi kota Pekanbaru. Akan tetapi terdapat berbagai hambatan pada pelaksanaannya, di antaranya adalah ketidakmampuan Pedagang Kaki Lima untuk mengikuti prosedur yang terdapat di dalam Perda ini. Di sisi lain berdasarkan Perda tersebut pihak pemerintah juga tidak melaksanakan kewajibannya dalam penataan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di Pasar Senapelan.

Masalah pemerintahan dan perpolitikan dalam Islam dikenal dengan “*siyasah*” apabila dilihat dari pengertian siyasah sebagaimana dikemukakan oleh Ibnu al-Qayyim dari Ibnu ‘Aqil disefinisikan sebagai “*siyasat*” adalah setiap langkah perbuatan yang membawa manusia kepada kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan, walaupun Rasul tidak menetapkannya dan Allah tidak mewahyukannya. Sedangkan Khallaf mendefinisikannya sebagai pengelolaan masalah umum bagi negara Islam yang menjamin terealisasinya kemaslahatan dengan tidak melanggar ketentuan syari’at yang umum. Yang dimaksud masalah-masalah umum bagi negara adalah urusan yang memerlukan pengaturan baik mengenai perundang-undangan, urusan harta benda, pembentukan hukum,

peradilan, kebijaksanaan pelaksanaan urusan baik dalam maupun luar negeri dan sebagainya⁹.

Islam telah meletakkan seperangkat tata nilai etika yang dapat dijadikan sebagai pedoman dasar bagi pengaturan tingkah laku manusia dalam kehidupan dan pergaulan dengan sesamanya. Prinsip tersebut adalah prinsip Tauhid, Sunnatullah dan persamaan sesama manusia. Pedoman dasar tersebut menjadi pijakan bagi perumusan prinsip-prinsip negara Islam dalam melayani, melindungi dan mengayomi masyarakat, yaitu prinsip persaudaraan, persamaan dan kebebasan. Ketiga prinsip inilah yang menjadi landasan bagi pengelolaan pemerintahan Islam pada masa-masa awal¹⁰.

Pemerintah kota merupakan tingkat pemerintahan negara yang mempunyai kekuasaan umum di tingkat kota. Dan merupakan miniatur Pemerintah negara, hanya saja kedudukannya menyerupai Qadhi kalau dilihat dari sisi pelimpahan kekuasaan dan sisi pandangan umum. Namun, dari pandangan kinerjanya pemerintahannya lebih khusus karena kekuasaannya terbatas pada wilayah kota saja. Dilihat dari sisi kepentingannya, kekuasaan ini dipandang dari bagaimana adanya sebuah pengakuan resmi, yaitu melalui Pemilu dan adanya pelantikan langsung oleh tingkat yang tinggi dan tidak mempunyai hak istimewa yang tercermin dalam kebebasan serta tidak mempunyai hak prerogatif

⁹ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1999), Cet. Ke-4, h. 88.

¹⁰ Musdah Mulia, *Negara Islam: Pemikiran Politik Husain Haykal*, (Jakarta: Paramidana, 2001), Cet. Ke-1, h. 203.

tertentu dalam pengurusan daerahnya. Kepala berfungsi sebagai Imam dalam kekuasaan kepemimpinan umum, begitu juga dengan eksistensinya¹¹.

Dalam Fiqh siyasah, sebagaimana yang telah dibentuk oleh Rasulullah Saw yaitu membentuk institusi dan administratif bagi melayani masyarakat dalam banyak hal, karena hal ini terkait dengan pribadi Muhammad Saw sebagai seorang Rasul dan sekaligus seorang kepala negara¹².

Dalam Siyasah Islam, tujuan utama dari pemerintah adalah memperhatikan dan mengurus persoalan-persoalan diniawi, misalnya menghimpun dana dari sumber-sumber yang sah dan menyalurkan kepada yang berhak, mencegah timbulnya kezhaliman atau kerusuhan dan lain sebaginya. Persoalan-persoalan duniawi tersebut mempunyai satu muara yaitu pejabat pemerintah yang mampu membawa masyarakatnya mencapai kebahagian yang hakiki untuk akhirat nanti.

Masalah-masalah lain dalam kehidupan bermasyarakat juga dilaksanakan dan berjalan dengan tertib, sehingga tidak ada orang yang saling terganggu dan masing-masing orang akan merasakan keamanan dirinya, keluarganya, hartanya bahkan agamanya sekalipun¹³.

Pelaksanaan Perda No. 11 Tahun 2001 oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dalam hal penataan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima belum mampu

¹¹ Imam Khamaini, *Sistem Pemerintahan Islam*, (Jakarta: Pustaka Zahra, 2002), Cet. Ke-1, h. 57.

¹² Dhilahuddin Rais, *Teori Politik Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), Cet. Ke-2, h. 178.

¹³ M. Yusuf Musa, *Politik dan Negara Islam Dalam Islam*, (Surabaya: Al-Ikhlas, 1992), Cet. Ke-2, h. 174.

memberikan pelayanan yang baik bagi para Pedagang Kaki Lima. Diantara tugas dan kewajiban pemerintah adalah melayani dan mensejahterakan masyarakat. Khususnya di Pasar Senapelan, pemerintah kota dalam hal ini pejabat yang terkait tidak memberikan pelayanan yang baik dan tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai dengan aturan yang berlaku.

Sedangkan menurut hadits Rasulullah saw. menyebutkan:

عَنْ أَبْنَىٰ عَمْرٍ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: إِلَّا كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْؤُلٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ
فَالْمَامِرُ الَّذِي عَلَى النَّاسِ رَاعٍ، وَهُوَ مَسْؤُلٌ عَنْ رَاعِيَتِهِ وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِ بَيْتِهِ وَهُوَ
مَسْؤُلٌ عَنْهُمْ، وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى بَيْتِ بَعْلِهِ وَوْلَدِهِ وَهِيَ مَسْؤُلَةٌ عَنْهُمْ، وَالْعَبْدُ رَاعٍ
عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ مَسْؤُلٌ عَنْهُ، إِلَّا فَكُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْؤُلٌ عَنْ رَاعِيَتِهِ.

Artinya: "Dari Ibnu Umar ra. dari Nabi saw. Bahwa beliau bersabda: Ketahuilah! Masing-masing kamu adalah pemimpin, dan masing-masing kamu akan dimintai pertanggungjawaban terhadap apa yang dipimpin. Seorang kepala negara yang memimpin rakyat adalah pemimpin, dan ia akan dimintai pertanggungjawaban terhadap yang dipimpinnya. Seorang suami adalah pemimpin anggota keluarganya, dan ia akan dimintai pertanggungjawaban terhadap mereka. Dan seorang isteri juga pemimpin bagi rumah tangga serta anak suaminya, dan ia akan dimintai pertanggungjawaban terhadap yang dipimpinnya. Seorang budak juga pemimpin atas harta tuannya, dan ia akan dimintai pertanggungjawaban terhadap apa yang dipimpinnya. Ingatlah! Masing-masing kamu adalah pemimpin dan masing-masing kamu akan dimintai pertanggungjawaban atas apa yang dipimpinnya."¹⁴

¹⁴ Imam al-Hafidh Abi Husain Muslim Bin al-Hajaj al-Qusyairi an-Nasaburi, *Shahih Muslim*, (Saudi Arabia: Baitul Afkar Ad-Dauliyah, 1998), h. 763.

Sedangkan menurut Islam, pemerintah merupakan pelayan, pelindung dan pengayom bagi masyarakat serta dituntut bersikap baik dan lembut dalam melayani kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Sebagaimana firman Allah dalam surat Ali 'Imran ayat: 159 yaitu:

فِيمَا رَحْمَةً مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيلًا لِلْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ
فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَوْرُهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَرَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ
اللَّهَ يُحِبُ الْمُتَوَكِّلِينَ. (آل عمران: ١٥٩)

Artinya: “Maka berkat rahmat Allah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang yang bertawakkal”¹⁵.

Selanjutnya Allah berfirman dalam al-Qur'an tentang tanggung jawab pemerintah yaitu:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤْدُوا إِلَيَّ الْأَمْرَ مَنْ تَرَكْتُمْ إِلَيَّ أَهْلَهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا
بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ يُعِظِّمُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَيِّعًا بَصِيرًا.

Artinya: “Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan

¹⁵ Departemen Agama RI, al-Qur'an dan Terjemahannya, (Bandung: CV. Diponegoro,2006), h. 71.

hukum diantara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh Allah maha mendengar, maha melihat.¹⁶

Tugas lain dari pemerintah adalah menjamin keamanan dan ketertiban bagi masyarakat atau para Pedagang Kaki Lima dalam menjalankan segala aspek kehidupan. Dan juga dapat menyelesaikan atau bahkan mencegah terjadinya perselisihan di tengah-tengah masyarakat. Di pasar Senapelan sendiri, sistem atau bentuk penataan dan pembinaan hanya bersifat konsisional saja, karena hanya dalam keadaan tertentu penataan dan pembinaan bagi para Pedagang Kaki Lima dilakukan oleh pemerintah kota atau aparat yang ditunjuk.

Sedangkan dalam Fiqh Siyasah, tugas yang terpenting dari Pemerintah dan aparatnya adalah adanya jaminan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat secara berkelanjutan, dan tidak bersifat kondisional. Bidang keamanan dan ketertiban ini dilakukan oleh suatu lembaga *Diwan Hisbah*¹⁷ (ketertiban umum). Jadi berdasarkan penjelasan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa sistem penataan dan pembinaan juga ketertiban belum sepenuhnya terwujud di Pasar Senapelan Pekanbaru dan masih perlu banyak perhatian.

Pasar Senapelan merupakan salah satu pasar yang ada di Pekanbaru, dan di sanalah para Pedagang Kaki Lima mencari nafkah untuk kehidupannya sehari-hari dan demi kemaslahatan masa depan anak-anak mereka. Suatu pemerintahan

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Nur Mufid, A. Nur Fuad, *Bedah: Al-Ahkam al-Sulthaniyyah al-Mawardi*, (Surabaya: Pustaka Progressif, 2000), Cet. Ke-1, h. 125.

yang baik mempunyai tugas dan kewajiban untuk menjaga kemaslahatan hidup masyarakat yang termasuk di dalamnya Pedagang Kaki Lima, hal ini sejalan dengan salah satu prinsip dan sumber hukm Islam yaitu *Maslahah Mursalah*:

تصرف الإمام على الرعية منوط بالصلحة

Artinya: “Kebijakan Imam (pemimpin) terhadap rakyatnya itu harus dihubungkan dengan kemaslahatan”¹⁸.

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa Pemerintah Kota mempunyai tugas dan kewajiban untuk menegakkan yang hak dan yang bathil, serta istiqomah dalam melaksanakan segala perintah Allah. Dengan dilaksanakannya penataan dan pembinaan oleh Pemerintah Kota yang sesuai dengan Perda No. 11 Tahun 2001, maka akan terwujud apa yang di misikan Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menjadikan kota yang tertib, bersih dan indah. Oleh karena itu berdasarkan fakta-fakta yang telah diuraikan di atas maka pelaksanaan Perda No. 11 Tahun 2001 belum sesuai dengan syari’at hukum Islam, yakni Fiqh Siyasah.

¹⁸ Imam Musbikin, *Qawa'id al-Fiqhiyah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), Cet. Ke-1, h. 124.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan dapat disimpulkan bahwa realisasi Perda No. 11 Tahun 2001 yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Berdasarkan penelitian penulis mengenai ketentuan Pedagang Kaki Lima menurut Perda No. 11 Tahun 2001 yaitu Pedagang Kaki Lima berhak mendapatkan tempat usaha dan berhak mendapatkan bimbingan penyuluhan dan pembinaan yang telah diatur oleh Pemerintah Kota serta tunduk dan taat kepada ketentuan yang berlaku. Akan tetapi menurut pengamatan yang telah penulis lakukan, penulis mendapati Pedagang Kaki Lima itu masih tidak mau tunduk terhadap ketentuan yang berlaku, hal ini terbukti ketika dimana Pedagang Kaki Lima telah diatur untuk menempati tempat khusus, mereka menolaknya dan tetap membuka usaha di tempat yang dilarang oleh Pemerintah yang menimbulkan ketidaktertiban dan ketidaknyamanan kota dikarenakan tempat usaha yang ditetapkan oleh Pemerintah tidak terjangkau oleh perekonomian Pedagang Kaki Lima tersebut.
2. Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk sebagai petugas pelaksanaan penataan dan pembinaan juga penertiban Pedagang Kaki Lima berkewajiban memberikan penataan dan pembinaan kepada Pedagang Kaki Lima, mengenai pembinaan ini terdapat pada Pasal 7 ayat (1) yaitu: “Untuk kepentingan

pengembangan usaha dan peningkatan kesejahteraan Pedagang Kaki Lima Walikota berkewajiban memberikan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan". Namun pada pelaksanaan atau realisasinya di lapangan penulis melihat ketentuan tersebut tidak terlaksana dengan baik. Pedagang Kaki Lima tidak mendapatkan pelayanan dan pembinaan yang layak yang dapat memajukan perekonomian dan kesejahteraan mereka.

Pada dasarnya Pelaksanaan penataan dan pembinaan juga penertiban Pedagang Kaki Lima oleh Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk dalam hal ini Dinas Pasar dan Sat Pol PP pada dasarnya cukup efektif, meskipun demikian masih ada kekurangan dalam hal proses atau prosedurnya. Hal ini dikarenakan kurangnya kesadaran dari Pedagang Kaki Lima untuk mematuhi seruan-seruan, perintah-perintah maupun aturan-aturan yang disampaikan oleh petugas dan tidak tetapnya para Pedagang Kaki Lima yang berjualan di lokasi pasar sehingga petugas sulit untuk mendatanya.

3. Berdasarkan tinjauan Fiqh Siyasah dimana Pemerintah berkewajiban memberikan pengayoman yang baik kepada masyarakat dikarenakan mereka adalah Khalifah Allah di muka bumi yang bertanggung jawab atas orang-orang yang dipimpinnya. Maka pelaksanaan Perda No. 11 Tahun 2001 oleh Pemerintah Kota Pekanbaru belum sesuai dengan ketentuan syari'at hukum Islam khususnya fiqh Siyasah.

B. SARAN

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan, penulis menyarankan kepada pihak-pihak yang terkait dalam hal menata dan membina Pedagang Kaki Lima sebagai berikut:

1. Hendaknya Pemerintah Kota dalam hal ini Walikota melaksanakan pasal 4 khususnya ayat (3) Perda No. 11 Tahun 2001 tentang persyaratan dan tata cara pengurusan izin tempat usaha Pedagang Kaki Lima di dalam keputusan Kepala Daerah agar memiliki bukti bahwa dia (Pedagang Kaki Lima) adalah pemilik tempat tersebut.
2. dalam hal penataan dan pembinaan juga penertiban Pedagang Kaki Lima, Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk hendaknya memperhatikan Pasal 7 ayat (1) tentang pembinaan Perda No. 11 Tahun 2001, sedangkan bagi Pedagang Kaki Lima yang tidak tetap penulis menyarankan agar melakukan penataan ulang tempat usaha, melakukan pendataan Pedagang Kaki Lima oleh Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk dan bagi Pedagang Kaki Lima yang tidak terdaftar harus ditindak secepatnya serta melakukan operasi secara rutin.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Fariz, Abdul Qadir, *an-Nizam as-Siyasi Fii Islam, terjemah Musthalah Maufur MA*, (Jakarta: Rabbani Press), 2000.
- Ash-Shiddieqy, Muhammad Hasbi, *Islam dan Politik Bernegara*, (Semarang: P.T. Pustaka Rizki Putra), Cet. II, 2002.
- Bahreisj, Husein Khalid, *Himpunan Hadits Shahih Muslim*, (Surabaya: Al-Ikhlas), 1984.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka), 2002.
- Fuad A.Nur, Nur Mufid, *Bedah Al-Ahakmu al-Sulthaniyyah Al-Mawardi, Mencermati Konsep Kelembagaan Politik Era ‘Abbasiyah*, (Surabaya: Pustaka Progressif), Cet.I, 2000.
- Indonesia Legal Center Publishing, *Undang-undang RI No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta : CV. Karya Gemilang), Cet. II, 2008.
- Jindan, Khalid Ibrahim, *Teori Politik Islam, Telaah Kritis Ibnu Taimiyyah Tentang Pemerintahan Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti), Cet. III, 1999.
- Kansil C. S. T, Christine S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta), 1986.
- Khamaini, Imam, *Sistem Pemerintahan Islam*, (Jakarta: Pustaka Zahra), Cet. I, 2002.
- Mahfud, MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UUI Press), 1993.
- Musa,Yusuf, *Politik dan Negara Dalam Islam*, (Jakarta: Al-Ikhlas), 1990.
- Mulia , Musdah, *Negara Islam: Pemikiran Politik Husain Haykal*, (Jakarta: Paramidana), Cet. I, 2001.
- Musbikin, Imam, *Qawa'id al-Fiqhiyah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), Cet. I, 2000.

Pemko Pekanbaru, *Perda Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001*, (Pekanbaru : Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Pekanbaru), 2001.

Pemko Pekanbaru, *Perda Kota Pekanbaru No.5 Tahun 2002*, (Pekanbaru: Pemerintah kota Pekanbaru), 2007.

Pulungan, Suyuthi, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada), Cet. IV, 199.

Rafi'udin, *Hadits-hadits Pilihan*, (Jakarta: PT. Bina Utama), 2001.

Raziq, 'Abdur, *Islam dan Dasar-Dasar Pemerintahan, Kajian Khalifah dan Pemerintahan Dalam Islam*, (Yogyakarta: Jendela), Cet. I, 2002.

Salim Peter, Salim Yenny, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, (Jakarta: modern Englihs Press), 2002.

Spelt, N.M, Ten Berge, J.B.J.M, *Pengantar Hukum Perizinan*, (Surabaya: Yuridika), 1993.

Syafi'ie, Inu Kencana, *Al-Qur'an dan Ilmu Politik*, (Jakarta: PTRineka Cipta), 1996.

Syamsuddin, Din, *Islam dan Politik Era Orde Baru*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001.

Tangkilisan, Hessel Nogi S., *Kebijakan dan Manajemen Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Lukman Offset), th.

DAFTAR TABEL

Tabel I	: Distribusi Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan formal	27
Tabel II	: Distribusi Pegawai Berdasarkan Golongan Kepangkatan.....	28
Tabel III	: Distribusi Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin.....	28
Tabel IV	: Keadaan Pelaksanaan Penyuluhan Terhadap Pedagang Kaki Lima Dengan Cara Membina Agar Lebih Maju.....	58
Tabel V	: Keadaan Pelaksanaan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Oleh dan Atas Nama Pemerintah kota.....	59
Tabel VI	: Keadaan Pelaksanaan Penertiban Terhadap Pedagang Kaki Lima Oleh Pemerintah Kota Di Pasar	60
Tabel VII	: Tata Cara Pihak Pemerintah Kota Dalam Menertibkan Pedagang Kaki Lima	62
Tabel VIII	: Keadaan Pelaksanaan Pemberian Sanksi Terhadap Pedagang Kaki Lima Yang Dianggap Tidak Tertib dan Teratur.....	64
Tabel IX	: Keadaan Penyediaan Tempat Khusus Untuk Para Pedagang Kaki Lima Bagi Yang Harus Pindah Untuk berjualan Kembali.....	66
Tabel X	: Keadaan Perekonomian Para Pedagang Kaki Lima Untuk Mengambil Atau Menyewa Tempat Khusus.....	68
Tabel XI	: Keadaan Pedagang Kaki Lima Yang Tidak Mampu Untuk Mengambil Atau Menyewa Tempat.....	69

LAMPIRAN I

PEDOMAN WAWANCARA

1. Bagaimana kebijakan Dinas pasar terhadap Pedagang Kaki Lima?
2. Bagaimana menata pada tahap pertama kepada Pedagang Kaki Lima?
3. Bagaimana reaksi Pedagang Kaki Lima?
4. Apakah tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk telah sesuai dengan Perda No. 11 Tahun 2001?
5. Apakah pihak Pemerintah Kota telah melakukan Pembinaan (penyuluhan) kepada Pedagang Kaki Lima untuk memajukan usahanya?
6. Bentuk penyuluhan seperti apa yang telah dilakukan oleh ihak Pemerintah Kota atau Pejabat yang ditunjuk?

LAMPIRAN II

ANGKET PENELITIAN **(Untuk Pedagang Kaki Lima)**

Petunjuk Pengisian:

1. Angket ini di buat untuk kepentingan ilmiah, tidak akan mempengaruhi kedudukan saudara di dalam masyarakat atau di pemerintahan.
 2. Jawablah pertanyaan yang di ajukan sesuai dengan kenyataan yang saudara alami dengan memberikan tanda silang (X) pada salah satu pilihan yang saudara anggap benar.
 3. Atas kesediaan Saudara mengisi dan mengembalikan angket ini kami ucapkan terimakasih.
-

1. Apakah Pihak Pemerintah Kota telah melaksanakan penyuluhan dan pembinaan kepada Pedagang Kaki Lima?
 - a. Ya
 - b. Tidak
2. Apakah Pemerintah Kota telah melaksanakan Penataan dan Pembinaan kepada Pedagang Kaki Lima telah sesuai dengan aturan yang berlaku?
 - a. Ya
 - b. Tidak
3. Apakah Pihak Pemerintah Kota sudah pernah melaksanakan penertiban terhadap Pedagang Kaki Lima di Pasar Senapelan?
 - a. Ya
 - b. Tidak
4. Apakah Pihak Pemerintah Kota Melaksanakan Penertiban kepada Pedagang kaki Lima telah sesuai dengan aturan yang berlaku?
 - a. Ya
 - b. Tidak

5. Apakah Pihak Pemerintah Kota atau pejabat yang ditunjuk telah memberikan sanksi terhadap Pedagang Kaki Lima yang dianggap tidak tertib dan tidak teratur?
 - a. Ya
 - b. Tidak
6. Apakah Pihak Pemerintah Kota atau pejabat yang ditunjuk telah menyediakan tempat khusus untuk berjualan kembali bagi para Pedagang Kaki Lima yang harus pindah?
 - a. Ya
 - b. Tidak
7. Apakah tempat khusus yang telah disediakan oleh Pemerintah Kota terjangkau oleh perekonomian para Pedagang Kaki Lima untuk mengambil atau menyewa tempat tempat tersebut?
 - a. Ya
 - b. Tidak
8. Apakah sikap Pemerintah Kota terhadap Pedagang Kaki Lima yang tidak mampu untuk mengambil atau menyewa tempat yang telah disediakan tersebut?
 - a. Diberi keringanan bagi Pedagang Kaki Lima yang kurang mampu.
 - b. Dibiarkan saja tanpa ada solusi lain.

Riwayat Hidup Penulis



Nama lengkap penulis adalah Suwardi, merupakan anak kedua dari tiga bersaudara dari pasangan ayahanda Paimun dengan ibunda Rakijem. Lahir pada tanggal 29 September 1984 di Desa Teluk Nayang, Kecamatan Pujud Kabupaten Rokan Hilir. Pendidikan penulis diawali dari Sekolah Dasar (SD) Sukajadi Kabupaten Rokan Hilir dari tahun 1992-1998. Setelah itu penulis melanjutkan pendidikan di Madratsah Tsanawiyah (MTs) Al-Hidayah Sukajadi Kabupaten Rokan Hilir dari tahun 1998-2001. Penulis sempat melanjutkan pendidikan di Pondok Pesantren Daar Al-Ulum, Kisaran, Sumatra Utara dari tahun 2001-2004. Setelah itu, penulis melanjutkan perkuliahan di Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim pada Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum, Jurusan Jinayah Siyasah yang dimulai pada tahun 2004 dan menamatkan perkuliahan pada tahun 2010.