

BAB IV

TINJAUAN MASLAHAH TERHADAP PRAKTIK PEMBELIAN STAN

PASAR TURI SURABAYA

A. Analisis Terhadap Praktik Pembelian Stan Pasar Turi Surabaya

Praktik pembelian stan Pasar Turi tidak berbeda dengan jual beli pada umumnya, sebuah persetujuan yang ditaati bersama dengan ketentuan yang disepakati kedua belah pihak. Yang berbeda hanya salah satu pihak dapat menentukan ketentuan-ketentuan berdasarkan kebutuhannya sedangkan pihak yang lain harus mau mematuhi ketentuan-ketentuan tersebut. Masalah ini tidak akan berlarut jika *investor* tidak melakukan wanprestasi dengan mengingkari persetujuan pembelian stan tersebut, perihal tata cara pembayaran dan harga.

Banyak asumsi yang bertebaran mendengungkan bahwa praktik pembelian stan di Pasar Turi Surabaya, sarat dengan permainan politik. Bagaimana tidak, sebuah aset yang bernilai trilyunan rupiah dapat diserahkan kepada pihak ketiga (*Investor*) dengan keuntungan yang didapat oleh Pemkot hanya sebesar Rp.76.475.301.000,00.¹ Dalam perjanjian kerjasama yang dilakukan antara PemKot dengan PT. Gala Bumi Perkasa dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Turi berlaku selama 25 tahun. Kerjasama dalam bentuk *BOT*² tersebut juga memberikan kewenangan kepada PT. Gala Bumi

¹ *CALK (Catatan Atas Laporan Keuangan) Tahun 2012, mimeo*, (Surabaya: Pemerintah Kota Surabaya, 2012), 93.

² Bangun, Serah, Kelola/Guna (*Build Operate and Transfer*) adalah pemanfaatan aset pemerintah daerah oleh pihak ketiga/*investor*, dengan cara pihak ketiga/*investor* tersebut mendirikan bangunan dan/atau sarana lain berikut fasilitasnya kemudian menyerahkan aset yang dibangun tersebut kepada pemerintah daerah untuk dikelola/digunakan sesuai dengan tujuan pembangunan aset tersebut oleh pihak ketiga/*investor* tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati.

Perkasa selaku *Investor* untuk melakukan persetujuan jual beli sesuai syarat dan ketentuan yang dibuat oleh *Investor* tanpa melibatkan pedagang lama Pasar Turi sebagai pembeli dan juga korban *insiden* kebakaran Pasar Turi 2007 lalu.

Dalam persetujuan tersebut pembeli tidak mendapat kepastian waktu penyerahan barang meski penjual melakukan hal yang tidak sesuai dengan persetujuan dalam tata cara pembayaran yang dilakukan sebelum bangunan stan tersebut dapat digunakan. Penjual melakukan pemaksaan pelunasan stan sebelum waktu yang disetujui oleh kedua belah pihak. Sesuai dengan klausa mengenai tata cara pembayaran menjelaskan bahwa pedagang dan *investor* sebagai pembeli dan penjual sepakat untuk membayar nilai stan yang harganya Rp. 20.000.000,- /m² sesuai dengan *zoning* yang telah dipilih (*zoning* berdasarkan lantai dan jenis barang dagangan). Dengan cara pembayaran

- a. Uang pemesanan sebesar Rp.5.000.000,- dibayar saat pendaftaran
- b. Uang undian sebesar Rp.5.000.000,- dibayar sebelum akan mengikuti undian
- c. Uang muka 20% dari nilai harga stan terlebih dahulu dikurangi Rp.10.000.00,- sisanya diangsur maksimal lima kali secara bulanan, terhitung mulai satu bulan sejak tanggal undian
- d. Sisa harga stand 80% dibayar dengan cara:
 1. Tunai, harus sudah lunas tiga bulan sebelum serah terima stand
 2. Kredit Bank sesuai ketentuan yang ditetapkan oleh Bank. Apabila kredit yang diajukan tidak disetujui oleh Bank, maka sisa harga stand akan dibayar dengan cara pertama (Tunai)

Namun pada 12 juni 2013 pihak *investor* mengeluarkan pengumuman melalui media surat kabar nasional yang isinya berupa penyelesaian kewajiban pembayaran stan Pasar

Turi. Pengumuman tersebut juga menegaskan bahwa 14 hari setelah pengumuman tersebut dikeluarkan pedagang Pasar Turi yang tidak memenuhi kewajiban tersebut dianggap telah mengundurkan diri atau membatalkan pemesanan pembelian stan.³

Pengumuman yang dikeluarkan oleh *investor* telah mengingkari ketentuan cara pembayaran point d bahwa tiga bulan sebelum serah terima stan pembayaran harus sudah lunas. Tetapi karena obyek fisik jual beli yang telah disepakati tidak sesuai dalam persetujuan Surat Pendaftaran Pembelian Stan (SPPS) mengenai harga dan cara pembayaran, *investor* secara langsung telah melanggar komitmennya untuk mematuhi SPPS yang telah disepakati.

Jual beli adalah aktivitas saling menukar harta dengan harta atas dasar suka sama suka sesuai dengan QS. an-Nisā ayat 29.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ
مِّنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا ﴿٢٩﴾

Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu; sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.

Sedangkan dalam hukum positif di Indonesia perjanjian jual beli diatur dalam kitab hukum Perdata BW (*Burgerlijk Wetboek*) pasal 1457. Pasal tersebut menjelaskan tentang definisi jual beli, yakni suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan.⁴

³ Gala Mega JO, "Pengumuman", Jawa Pos, (12 Juni 2013), 2.

⁴ Subekti, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), 327.

Jual beli dianggap telah terjadi jika diantara kedua belah pihak telah sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya meskipun kebendaan itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar (Ps. 1458 BW). Djakfar⁵ dalam bukunya menulis bahwa inti jual beli adalah suatu perjanjian tukar menukar benda yang mempunyai nilai (manfaat) yang dilakukan atas dasar sukarela diantara kedua belah pihak, yang satu menyerahkan barang, sedangkan yang lain menerima sesuai perjanjian.⁶ Semua ini harus sesuai dengan hukum syara' maupun dalam hukum positif yang berlaku.

Pasaribu menambahkan, jual beli dianggap sah jika syarat/rukun jual beli terpenuhi yaitu: a) tentang subjeknya; b) tentang objeknya dan c) tentang lafaz /*Shighat* akad (*ijāb* dan *qabūl*).⁷ Pendapat tersebut sesuai dengan bagian pertama dalam bab IV Buku I KHES pasal 56 yang menjelaskan bahwa unsur jual beli (*bai'*) terdiri atas; 1) pihak-pihak; 2) obyek; dan 3) kesepakatan yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak. Kesepakatan itu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dan harapan masing-masing pihak, baik kebutuhan hidup maupun pengembangan usaha.⁸

Kepakatan yang terjadi dalam praktek pembelian stan Pasar Turi Surabaya sejatinya sudah memenuhi syarat sah dan unsur jual beli. Tetapi karena pihak penjual (baca *Investor*) mencederai persetujuan dengan tanpa persetujuan dari pihak pembeli (pedagang lama Pasar Turi), maka transaksi jual beli tersebut mengandung cacat kehendak yang disebabkan karena syarat baru yang memaksa pembeli untuk melaksanakan prestasi yang

⁵ Muhammad Djakfar adalah guru besar bidang Ekonomi Islam pada Fakultas Ekonomi UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.

⁶ Muhammad Djakfar, *Hukum Bisnis; Membangun Wacana Integrasi Perundangan Nasional dengan Syari'ah*, (Malang: UIN Malang Press, 2009), 173.

⁷ Chairuman Pasaribu dan Suhrawardi K. Lubis, *Hukum Perjanjian Dalam Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), 35.

⁸ Pasal 60 Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

tidak sesuai dengan syarat yang disepakati dalam persetujuan pembelian tersebut. Meski telah ditegaskan dalam pasal 44 KHES dan 1338 BW KUHPdt bahwa

Semua akad yang dibentuk secara sah berlaku sebagai *nash* syari'ah bagi mereka yang mengadakan akad. (Ps. 44 KHES)

Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak atau karena alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Persetujuan harus dilakukan dengan itikad baik. (Ps. 1338 BW KUHPdt)

Dengan kata lain para-para pihak yang telah mengikatkan dirinya dalam persetujuan jual beli tersebut wajib untuk mematuhi dan melaksanakan prestasinya sesuai dengan kesepakatan yang tertulis dalam surat persetujuan pembelian stan Pasar Turi Surabaya. Prestasi menurut pasal 1234 KUHPdt adalah 1) memberikan sesuatu; 2) berbuat sesuatu; 3) tidak berbuat sesuatu. Dalam hal ini penjual telah melakukan sesuatu yang dianggap tidak sesuai dengan persetujuan yang telah disepakati.

Dalam hukum Islam paksaan dalam sebuah persetujuan jual beli menghilangkan keridhaan dan kerelaan melakukan persetujuan yang harus dicapai secara bebas tanpa paksaan.⁹ Sedangkan paksaan yang terjadi dalam pelunasan pembelian stan Pasar Turi merupakan paksaan yang tidak menghilangkan kecakapan bertindak pada pembeli, hanya saja merusak kehendak. Sehingga kehendak tersebut tidak lagi murni, tetapi telah mengalami cacat kehendak.

Menurut Syamsul Anwar¹⁰, ada beberapa syarat untuk menetapkan suatu tindakan dapat dinyatakan sebagai paksaan;

a. Orang yang mengancam itu mampu menjalankan ancamannya;

⁹ Syamsul Anwar, *Hukum Perjanjian Syariah; Studi tentang Teori Akad dalam Fikih Muamalat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), 165.

¹⁰ Syamsul Anwar adalah Guru Besar Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

- b. Orang terancam mengetahui atau menduga bahwa ancaman pasti akan dijatuhkan apabila ia tidak menuruti ancaman itu;
- c. Ancaman itu adalah sedemikian rupa di mana dirasa berat sehingga tidak sanggup dipikul atau sangat menyusahkan dan memberatkan;
- d. Ancaman itu bersifat segera dimana terancam merasa tidak punya kesempatan untuk lolos dari ancaman itu;
- e. Ancaman itu adalah tanpa hak dan merupakan perbuatan yang tidak sah secara hukum.

Mayoritas ahli hukum sepakat memutuskan, paksaan berakibat batalnya akad. Karena persetujuan yang dibuat dibawah paksaan baik tindakan hukum dalam kegiatan muamalah atau yang lain adalah tidak sah, berdasarkan sabda Nabi SAW

تَجَاوَزَ اللهُ عَنْ أُمَّيِ الْخَطَأِ وَالنَّسْيَانِ وَمَا اسْتُكْرِهُوا عَلَيْهِ

“Allah menghapus dari umatku kekeliruan (kekhilafan), kelupaan dan hal-hal yang dipaksakan kepada mereka”¹¹

B. Tinjauan Masalah Praktek Pembelian Stan Pasar Turi Surabaya

Maṣlahah merupakan pengambilan manfaat kebaikan dari sebuah transaksi yang dilakukan manusia dalam hal muamalah. Dalam al-Qur’an tidak ditemukan dalil yang mengatur mengenai *maṣlahah*. Sedangkan dalam *hadis dan ijma’* para ulama tidak terdapat kata-kata yang mendukung ataupun menolak *maṣlahah* sebagai metode *istinbath*

¹¹ Al-Hakim, *al-Mustadrak ‘ala as-Shahihain*, (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1441/1990), II:216, hadis no 2801; dan diriwayatkan juga oleh Ibn Majah, *Sunan Ibnu Majah*, (Indonesia: Maktabah Dahlan, t.t), I:659, hadis no 2043-2045.

hukum Islam.¹² Alasan inilah yang membuat para mujtahid sepakat untuk menggunakan *maṣlahah* sebagai metode *istinbath* hukum hanya dalam bidang muamalah.¹³

Ditinjau dari segi *maṣlahah-nya* dampak yang ditimbulkan pada transaksi pembelian stan Pasar Turi Surabaya banyak menimbulkan *mafsadah* pada pedagang lama sebagai pembeli stan Pasar Turi. Transaksi yang bertujuan untuk mengembalikan hak pedagang Pasar Turi pasca kebakaran ini mengalami polemik berkepanjangan yang menimbulkan mafsadah bagi para pelakunya. Dalam praktek tersebut terjadi transaksi jual beli antara pedagang lama Pasar Turi (pembeli) dengan *Investor* (penjual). Pemkot sebagai pemilikan melakukan perjanjian kerjasama dalam bentuk *BOT/BKS* selama 25 tahun dengan *Investor* PT. Gala Bumi Perkasa (Gala Mega Indah JO) yang membangun kembali Pasar Turi pasca insiden kebakaran pada tahun 2007 silam.

Dalam perjanjian kerjasama tersebut PemKot meminta *Investor* untuk memberikan kompensasi harga stan kepada pedagang yang telah menjadi korban kebakaran Pasar Turi dengan harga khusus yakni antara Rp. 17 juta s/d 25 juta per meter persegi. Selain memberikan kompensasi harga, *Investor* juga harus memberikan kesempatan pertama kepada para pedagang untuk mendapat stan pada lantai *lower ground*, lantai *ground*, juga pada lantai I dan II.

Dalam praktek pembeliannya, pedagang harus mendaftar dengan membawa buku kepemilikan stan dan menandatangani SPPS di depan notaris serta membayar biaya pendaftaran beserta uang muka stan sebesar 20% dari harga stan. Mekanisme ini yang

¹² Jamal al-Banna, *Manifesto Fiqih Baru 3; Memahami Paradigma Fiqih Moderat*, Terj: Hasibullah Satrawi, (Jakarta: Erlangga, 2008), 66

¹³ Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam al-Ghazali; Masalah-Mursalah dan Relevansinya dengan Pembaruan Hukum Islam*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002), 144

dirasa menyulitkan pedagang terlebih melihat kondisi pedagang sebagai korban yang telah kehilangan sumber nafkah dalam kebakaran Pasar Turi.

Untuk memperjuangkan haknya, pedagang berusaha untuk memenuhi syarat yang diajukan *Investor* dengan berbagai upaya meski di kemudian hari *Investor* membuat keputusan yang tidak sesuai dengan klausa yang disetujui pedagang dalam SPPS. *Investor* mengeluarkan pengumuman yang telah melanggar ketentuan cara pembayaran, bahwa tiga bulan sebelum serah terima stan pembayaran harus sudah lunas. Tetapi karena obyek fisik jual beli yang telah disepakati tidak sesuai dalam persetujuan Surat Pendaftaran Pembelian Stan (SPPS) mengenai harga dan cara pembayaran, *investor* secara langsung telah melanggar komitmennya untuk mematuhi SPPS yang telah disepakati.

Sesuai dengan penjelasan yang telah dipaparkan dalam analisis di atas, paksaan yang dilakukan dalam transaksi pembelian ini menimbulkan cacat kehendak pada salah satu pihak yang merasa dirinya dirugikan dari perbuatan pihak lain yang tidak melaksanakan prestasinya sesuai kesepakatan yang tertulis dalam SPPS. Dalam hal ini persetujuan yang mengandung paksaan membuat pembeli tidak dapat memilih secara bebas untuk melakukan transaksi pembelian stan tersebut, karena menghilangkan keridhaan dan merusak kemampuan memilih (*ikhtiar*).¹⁴

Islam memberikan kebebasan bagi setiap pemilik untuk menggunakan haknya sesuai dengan kehendaknya sepanjang tidak bertentangan dengan syariat Islam. Atas dasar prinsip ini para pedagang berjuang mempertahankan hak mereka untuk mendapatkan kembali tempat untuk berdagang setelah insiden kebakaran Pasar Turi. Namun dampak yang ditimbulkan dari permasalahan ini tidak hanya memiskinkan pembeli dengan

¹⁴ Syamsul Anwar, *Hukum Perjanjian Syariah*, 165.

habisnya harta mereka untuk berusaha mendapatkan kembali hak milik tersebut, namun juga menimbulkan dampak psikis yang berakibat pada kondisi jiwa pembeli.

Dalam konsepsi *Maṣlahah* dan *Mafsadah* para Fuqaha menegaskan bahwa syariat Islam bertujuan untuk menggapai kemaslahatan dan berupaya menghindari segala jenis mafsadah. Namun para Fuqaha juga sadar mengakui bahwa jenis *maṣlahah* atau *mafsadah* yang murni hanya sedikit jumlahnya. ‘Izzuddin bin Abd al Salām (577-660 H) dalam *Qawā'id al-Aḥkām* mengatakan banyak pekerjaan-pekerjaan yang mengandung nilai *maṣlahah* dan *mafsadah* sekaligus.¹⁵ Praktek pembelian stan Pasar Turi termasuk dalam pekerjaan yang mengandung unsur *mafsadah* dan *maṣlahah* sekaligus. Dalam kondisi demikian terdapat tiga pembagian sebagai berikut; pertama, *mafsadah*nya lebih besar; kedua, *maṣlahah*nya lebih besar; dan ketiga, kadar keduanya sama.¹⁶

Praktek pembelian stan dipasar turi mengandung nilai *mafsadah* lebih besar atau tidak lebih kecil dari kadar *maṣlahah*nya. Dalam kondisi ini harus ditakar apakah seseorang mampu menghindari sisi *mafsadah* dalam praktek pembelian stan Pasar Turi dan berkesempatan memperoleh *maṣlahah* untuk mendapatkan haknya kembali memiliki stan di Pasar Turi Surabaya pasca insiden kebakaran 2007 lalu. Kalau mereka (pedagang korban kebakaran Pasar Turi) yakin dapat mendapatkan *maṣlahah* dan menghindari *mafsadah* maka praktek pembelian stan Pasar Turi harus dilakukan. Tapi jika tidak, maka mereka dilarang untuk mengerjakannya meskipun sebenarnya terdapat nilai *maṣlahah* dalam praktek pembelian tersebut.

Tinjauan *maṣlahah* terhadap praktek pembelian stan Pasar Turi menggunakan kaidah (دَرءُ الْمَفَاسِدِ أَوْلَى مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ) *mencegah bahaya lebih utama daripada menarik*

¹⁵ Abdul Haq, dkk, *Formulasi Nalar Fiqh; Telaah Kaidah Fiqh Konseptual*, (Surabaya: Khalisata, 2006), 253.

¹⁶ *Ibid*, 257.

datangnya kebaikan. Karena dampak negatif yang ditimbulkan dalam transaksi tersebut tidak sebanding dengan manfaat yang diterima oleh pembeli sebagai korban. Namun dengan demikian maka hak untuk mendapat ganti rugi akan hilang jika mereka tidak melakukan pembelian stan tersebut. Karenanya dalam firman Allah SWT, QS. al-Baqarah ayat 185 dijelaskan bahwa

.... يُرِيدُ اللَّهُ بِكُمُ الْيُسْرَ وَلَا يُرِيدُ بِكُمُ الْعُسْرَ

“... Allah menghendaki kemudahan bagimu, dan tidak menghendaki kesukaran bagimu...”

Ayat tersebut sesuai dengan kaidah fiqh (إِذَا تَعَارَضَ الْمَفْسَدَاتَانِ زُوْعِيٌّ أَغْظَمُهُمَا ضَرًّا بَارَ تَكَابُحًا)
(أَخْفَهُمَا) *bila dua mafsadah berkumpul, maka yang dihindari adalah bahaya yang lebih besar dengan mengerjakan yang lebih ringan bahayanya.* Dalam hal ini dimungkinkan untuk pembeli tetap melakukan transaksi pembelian stan Pasar Turi meski transaksi tersebut mengandung *mafsadah* untuk mereka, tetapi tetap harus mengupayakan untuk tidak membahayakan diri sendiri dengan berusaha mengurangi kadar bahaya tersebut menjadi lebih ringan. Sejalan dengan pengertian *maṣlahah* untuk memelihara tujuan hukum Islam dengan menghindari hal-hal yang merugikan dari perbuatan manusia.

Jadi dalam praktek pembelian stan Pasar Turi meski *maṣlahah* yang dikandung merupakan hak milik yang wajib dilindungi tetapi jika *mafsadah* yang ditimbulkan dalam praktek pembelian tersebut juga mengakibatkan hilangnya harta untuk pedagang lama Pasar Turi yang lemah ekonominya, bahkan juga mengganggu keadaan psikis dan jiwa mereka maka transaksi tersebut dilarang untuk diteruskan. Namun tidak demikian dengan

mereka yang mampu untuk tetap melakukan transaksi tersebut dengan mengupayakan minimnya kerugian yang akan berdampak kepada mereka.

Sesuai dengan syarat-syarat *maṣlaḥah* yang dapat dipakai sebagai dasar pembentukan hukum, yakni;

- a. *Maṣlaḥah* harus benar-benar merupakan *maṣlaḥah* atau tidak didasarkan dengan mengada-ada. Maksudnya, agar bisa diwujudkan pembentukan didasarkan atas peristiwa yang memberikan kemaslahatan dan menolak kemadharatan. Misalnya, *maṣlaḥah* dalam hal pengambilan hak seorang suami dalam menceraikan istrinya.
- b. *Maṣlaḥah* tersebut dapat melahirkan kemaslahatan bagi kebanyakan umat manusia, yang dapat terwujud, bukan untuk kepentingan perorangan.
- c. Pembentukan hukum dengan mengambil kemaslahatan itu tidak bertentangan dengan dasar ketetapan al-Quran, Hadis, dan *ijmā'*.¹⁷

Praktik pembelian stan ini diperbolehkan dengan syarat penjual atau *investor* harus mencabut kebijakan yang memberatkan para pedagang Pasar Turi lama sebagai pembeli atau memberi mereka tambahan waktu untuk bisa memenuhi kewajiban mereka sebagaimana yang telah disetujui pada kesepakatan awal. Karena *maṣlaḥah* yang terkandung dalam pembelian stan ini tidak hanya berdampak pada satu orang saja, namun juga pada seluruh pedagang Pasar Turi lama.

¹⁷ Miftahul Arifin dan A. Faishal Haq, *Ushul Fiqh Kaidah-kaidah Penerapan Hukum Islam*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1997), 145.