

# **NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN JEPARA  
TENTANG  
PENATAAN PASAR DAN TOKO SWALAYAN**

**KABUPATEN JEPARA**

**TAHUN 2024**

## Daftar Isi

|                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| BAB I PENDAHULUAN.....                                                                                 | 1  |
| A. Latar Belakang Masalah.....                                                                         | 1  |
| B. Identifikasi Masalah.....                                                                           | 9  |
| C. Tujuan dan Kegunaan .....                                                                           | 12 |
| D. Metode.....                                                                                         | 14 |
| E. Ruang Lingkup dan Sistematika Naskah Akademik.....                                                  | 16 |
| BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....                                                       | 19 |
| A. Kajian Teoritis .....                                                                               | 19 |
| B. Kajian Terhadap Asas Dan Prinsip.....                                                               | 22 |
| C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta<br>Permasalahan di Masyarakat ..... | 28 |
| D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan dengan Sistem Baru .....                                        | 34 |
| BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....                                       | 41 |
| BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS .....                                                | 59 |
| A. Landasan Filosofis .....                                                                            | 59 |
| B. Landasan Sosiologis .....                                                                           | 62 |
| C. Landasan Yuridis .....                                                                              | 67 |
| BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI<br>MUATAN .....                             | 72 |
| A. Ketentuan Umum .....                                                                                | 74 |
| B. Materi yang akan diatur.....                                                                        | 74 |
| BAB VI PENUTUP .....                                                                                   | 76 |
| A. Kesimpulan .....                                                                                    | 76 |
| B. Saran .....                                                                                         | 77 |
| Daftar Pustaka .....                                                                                   | 77 |
| Buku.....                                                                                              | 77 |
| Jurnal .....                                                                                           | 78 |
| Peraturan Perundang-Undangan.....                                                                      | 78 |
| Internet.....                                                                                          | 79 |

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kesejahteraan rakyat merupakan tujuan dari setiap pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan sejalan amanat Pasal 33 UUD 1945. Tanpa tujuan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, arah pembangunan suatu daerah dapat diprediksi rentan terhadap penyalahgunaan oleh pihak-pihak tertentu yang bertujuan untuk memonopoli kesejahteraan diri sendiri, kelompoknya atau kelompok tertentu dalam jaringannya.

Suatu negara dimana pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan badan pemerintahan, mempunyai peran yang sangat mendasar dalam menentukan arah pembangunan pemerintahan. Hal ini dilakukan secara khusus untuk menghindari celah yang memungkinkan pihak lain atau bahkan oknum pegawai pemerintah untuk menyusup dan menyalahgunakan perannya. Jika hal ini terjadi, maka secara politik pemerintah akan dilemahkan oleh campur tangan kekuatan politik eksternal, yang melemahkan posisi pemerintah dengan munculnya kekuatan eksternal lainnya, dan kekuatan ekonomi modal eksternal melemahkan sumber daya alam dan manusia yang dimiliki oleh suatu negara.

Ketika kekuatan ekonomi eksternal dan kekuatan pemerintah bekerja sama untuk merusak sumber daya yang perlu digunakan untuk memastikan kehidupan masyarakat, maka terbentuklah sebuah negara bayangan (*shadow state*). Negara semacam ini tidak lagi berfungsi sebagai rumah bagi seluruh rakyat namun telah menjadi media bagi para pencari untung (*rent*

seeker). Prinsip dari para pencari untung ini adalah *minimize cost maximize utilities*.

Sumber daya ekonomi negara merupakan salah satu aset yang paling mungkin dikonsumsi oleh para pelaku tersebut, terutama dalam konteks era perdagangan bebas. Pada titik ini, berbagai tingkat pengusaha memanfaatkan ruang yang disediakan oleh negara untuk mengejar keuntungan. Dimana para pelaku usaha mikro dan kecil dengan usaha kecil yang berbeda ikut serta dalam apa yang disebut dengan sektor informal dan para pelaku usaha menengah dan besar yang berpartisipasi di sektor formal. Di bidang pasar bebas, lingkungan persaingan sempurna bagi setiap pelaku usaha dan kedaulatan pembeli/konsumen yang tinggi dapat menciptakan stabilitas harga dan kenyamanan usaha.

Namun dalam praktiknya, persaingan sempurna (*perfect competition*) yang diharapkan tidak selalu sesuai dengan harapan di atas. Kedaulatan pembeli pun tidak begitu tercipta karena konsumen memiliki akses terbatas untuk menguasai berbagai produk yang dijual di pasar. Akibatnya, harga menjadi tidak stabil dan persaingan tidak adil. Korban utama dari lingkungan ketimpangan ini adalah sektor ekonomi kecil dan mikro atau sektor informal.

Untuk keluar dari dilema ini, diperlukan aturan yang tegas untuk memastikan bahwa persaingan itu adil dan tidak dalam kerangka persaingan sempurna di mana semua pesaing dianggap setara untuk bermain bersama. Dari sudut pandang ini, jelas bahwa usaha mikro dan kecil tidak akan mampu bersaing dengan perusahaan komersial raksasa dengan modal yang hampir tidak terbatas karena kemudahan akses ke bank dan jenis jaminan lainnya,

mereka memutuskan satu sama lain. Disinilah peran negara seharusnya ada untuk menyelamatkan hubungan yang tidak setara dan menciptakan lingkungan bisnis yang adil bagi keduanya. Sektor formal cukup penting untuk diperhatikan, namun sektor informal jauh lebih penting karena daya serap tenaga kerja yang sangat tinggi yang tidak dapat diserap oleh sektor formal. Sektor Informal ini mengisi setiap ruang perkotaan untuk menjual produk-produk desa dan pabrik-pabrik di kota atau pinggiran kota.

Pasar merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli. Transaksi penjual dengan pembeli bersifat langsung dan dengan metode proses negosiasi/tawar-menawar. Pasar seringkali identik dengan sayur mayur dan kebutuhan rumah tangga. Namun nyatanya, ada banyak pasar yang menjual produk beragam dan unik yang tidak bisa kita temukan di pusat perbelanjaan besar, dengan harga di bawah harga pasar.

Keberadaan pasar, khususnya pasar rakyat, merupakan salah satu indikator yang paling nyata dari aktivitas ekonomi masyarakat di suatu daerah. Namun lebih dari itu, pasar telah menjadi ciri khas dan daya tarik suatu daerah. Di tengah munculnya pusat-pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang megah dan modern, pasar rakyat masih layak dan kompetitif. Orang-orang sepertinya selalu memiliki budaya untuk terus mengunjungi dan berbelanja di pasar rakyat.

Ada perbedaan yang sangat mendasar antara pasar rakyat dan toko swalayan. Perbedaannya adalah bahwa di pasar rakyat masih terjadi proses tawar-menawar harga, sedangkan di toko swalayan, harga ini pasti ditandai dengan label harga. Dalam proses

tawar-menawar terjalin kedekatan personal dan emosional antara penjual dan pembeli yang tidak mungkin didapatkan ketika berbelanja di toko swalayan. Dalam pasar rakyat terdapat suatu suasana yang khas dan sangat menarik. Banyak hal yang dapat ditawarkan oleh pasar rakyat yang tidak diketahui oleh masyarakat, terutama masyarakat perkotaan yang tidak familiar dengan keberadaan pasar rakyat. Hal ini mengakibatkan masyarakat seringkali kesulitan mencari lokasi ataupun tempat yang menjual barang tertentu yang sesungguhnya disediakan oleh pasar rakyat..

Hingga kini, pasar rakyat telah terintegrasi dan menempati posisi penting dalam kehidupan masyarakat. Bagi masyarakat, pasar bukan hanya sebagai tempat pertemuan antara penjual dan pembeli, tetapi juga sebagai tempat pertukaran sosial dan merepresentasikan nilai-nilai tradisional yang diekspresikan melalui perilaku subyek yang menemukan dirinya di masyarakat. Meski sektor ritel masih mendominasi, karenanya tanpa campur tangan pemerintah pasar rakyat akan segera menjadi sejarah, terutama di perkotaan.

Eksistensi ritel tradisional dan pasar rakyat mulai berkurang, seiring dengan pesatnya ekspansi dan merambah sektor ritel dan toko swalayan, yang semakin mendapat momentum dengan Liberalisasi sektor ritel pada tahun 1998 menghapus ritel dari daftar negatif investasi. Globalisasi tidak bisa dihentikan. Begitu juga dengan perubahan perilaku dan kebiasaan membeli konsumen. Namun, dalam beberapa tahun terakhir, ekspansi ritel cenderung terlalu jauh. Selama ini, di ritel seolah-olah hukum rimba berlaku. Siapa pun yang kuat menang, tanpa ada wasit yang menengahinya.

Pertumbuhan ekonomi kerakyatan perlu didukung oleh berbagai pihak, tidak hanya oleh pemerintah saja tetapi juga oleh masyarakatnya dan pelaku usaha itu sendiri. Efektivitas sebuah usaha tidak hanya dilihat dari keuntungan demand/ pembeli saja, tetapi juga semua pihak yaitu pengusaha ritel modern, pasar rakyat maupun toko kelontong itu sendiri agar ekonomi kerakyatan tidak saling mematikan. Perlunya sebuah regulasi tentang izin pendirian dan jarak antara pasar rakyat dan ritel modern dengan mempertimbangkan kriteria-kriteria yang telah disusun, juga berdasarkan pada pertimbangan pakar di bidangnya (Pertiwi, 2017).

Perkembangan pembangunan dan modernisasi berpengaruh kepada sosial budaya masyarakat, salah satunya tumbuh dan berkembangnya pusat perbelanjaan dan toko-toko swalayan yang modern baik di perkotaan maupun di pedesaan. Dalam jangka waktu singkat, para pelaku usaha ritel modern dengan kemampuan modal yang luar biasa memanjakan konsumen dengan berbagai hal positif terkait kenyamanan saat berbelanja, keamanan, kemudahan, variasi produk yang kian beragam, kualitas produk yang makin meningkat, dan harga yang relatif murah karena adanya persaingan. Meskipun kontribusi pasar modern terhadap pertumbuhan industri ritel di Indonesia menguntungkan konsumen, namun demikian pertumbuhan ritel ternyata mendatangkan persoalan tersendiri bagi sektor usaha lain terutama para pelaku usaha kios-kios kecil/ toko eceran tradisional (kelontong), dan pasar rakyat.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, menjadi satu bukti kehadiran pemerintah dalam menjaga iklim usaha nasional. Tentunya hal ini

bisa dijadikan acuan dalam menyusun peraturan daerah dalam menciptakan peluang, menjaga dan memelihara iklim usaha secara komprehensif dan berkeadilan.

Disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Regulasi ini belum mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi keberlangsungan pasar rakyat pada umumnya karena belum mengatur jarak, dan zonasi. Pasar rakyat yang pada hakekatnya merupakan basis ekonomi rakyat masih mengalami sejumlah masalah. Gencarnya para pemilik modal besar untuk membangun berbagai



pusat perbelanjaan modern dan permasalahan internal dalam mengelola pasar rakyat membuat eksistensi mereka semakin kalah dengan kompetitor.

Urgensi dan relevansi pembentukan Rancangan Perda Pasar Rakyat dan Toko Swalayan karena hal itu merupakan lingkup urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, sebagai bagian dari urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah, yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan pasal 11 UU No. 23 tahun 2014. Urusan pemerintahan wajib tersebut terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Koperasi, usaha kecil, dan menengah merupakan salah satu dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan perdagangan merupakan salah satu dari urusan pemerintahan pilihan yang terdapat dalam pasal 12 ayat (2) dan (3) UU No. 23 tahun 2014.

Walaupun sebagai urusan pilihan, tetapi wajib dilaksanakan karena adanya potensi tersebut ada di Kabupaten Jepara. Selain itu, pengaturan mengenai perlindungan, pembinaan pasar tradisional, penataan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko modern sangat mendesak karena eksisting toko modern dan pusat perbelanjaan sudah sangat menguatirkan oleh karena itu Kabupaten Jepara mengatur Pasar Rakyat dan Toko Swalayan melalui Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan, namun Peraturan Daerah ini sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat sehingga perlu diganti.

Relevansi penyusunan NA dalam pembentukan Perda karena merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah yang dikaji secara teoretis dan sosiologis (Atmaja, dkk. 2017). Secara teoretis dikaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah dalam peraturan perundang-undangan. Dasar yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Dasar politis merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarah ketatalaksanaan pemerintahan. Secara sosiologis, Naskah Akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat.

Pemikiran tentang pentingnya NA setidaknya dilatarbelakangi oleh dua alasan, yaitu alasan substantif dan alasan teknis. Alasan substantif dimaksudkan untuk memperoleh Rancangan Perda yang baik, aplikatif dan futuristik. Selain itu, ketika suatu Rancangan Perda sudah didukung dengan NA yang memadai, maka perdebatan dalam pembahasan Rancangan Perda di DPRD dapat lebih efisien. Karena seringkali perdebatan terjadi terhadap

masalah yang seharusnya telah dijawab dalam NA. Sedangkan alasan teknisnya dimaksudkan untuk membatasi daftar prioritas yang terlalu banyak namun tidak didukung dokumen yang memadai (Hamidi dan Mutik, 2011).

Dengan demikian maka perlu disusun Kajian berupa Naskah Akademis untuk Ranperda tentang Penataan Pasar Rakyat, dan Toko Swalayan sesuai dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Dengan menjamurnya toko swalayan serta lesunya pasar rakyat, beberapa catatan muncul. Pertama, harga. Persepsi yang berkembang di masyarakat tentang minimarket adalah harga barang yang lebih murah. Kebenarannya? Belum tentu. Pengalaman menunjukkan bahwa banyak produk dari minimarket lebih mahal daripada di pasar rakyat. Persepsi murah muncul karena dibangun dengan dukungan promosi khusus dengan selebaran atau poster besar, memuji rendahnya harga produk tertentu. Ya, hanya sejumlah produk yang sangat terbatas. Selain itu, banyak produk yang lebih mahal daripada yang dijual di pasar rakyat.

Kedua, hadiah. Hadiah dan diskon adalah daya tarik lain dari minimarket. Padahal, nominal hadiah yang diberikan tidak begitu signifikan.

Beli Rp 50.000, dapatkan diskon untuk beberapa produk. Pembelian ratusan ribu akan mendapatkan mug, piring, payung, jam dinding, atau lainnya. Terkadang juga dalam bentuk kupon undian. Namun hal yang terlihat kecil inilah yang menjadi alasan mengapa konsumen rela antri, terutama di akhir pekan ketika diskon tersebut diberikan hal yang belum tentu Toko Kelontong bisa berikan kepada konsumen.

Tidak dapat disangkal bahwa jika Anda membeli barang grosir dalam jumlah tertentu, Anda pasti akan mendapatkan bonus, hadiah langsung atau sejenisnya. Beli sabun atau mie instan satu dus akan memperoleh kaos atau mangkuk. Dengan membeli kopi, Anda akan mendapatkan cangkir, mug dan sejenisnya. Dari deterjen dapatkan piring, sendok atau apa pun. Ironisnya, yang sering terjadi adalah barang cinderamata justru diperjualbelikan. Parahnya lagi, produk branded atau pabrikan juga dijual dengan harga tinggi. Ini aneh tapi benar-benar nyata. Jadi, apakah toko biasa tidak mampu memberikan iming-iming hadiah? Mereka bukan tidak mampu, tapi tidak mau! Hal inilah yang membuat Toko Biasa/Toko Kelontong menjadi kalah bersaing dengan Toko-Toko Swalayan.

Ketiga, layanan. Pada poin ini toko swalayan memang patut diacungi jempol. Mereka berkomitmen, bila wiraniaganya tidak memberikan service yang baik seperti tidak senyum, tidak berdiritegak, tidak mengucapkan terima kasih, maka konsumen akan diberi bonus berupa gula 1 kg atau sejenisnya. Luar biasa. Di toko tradisional? Jangankan senyuman, untuk membeli pun kadang harus pencet tombol berulang kali, karena tidak ada seorang pun yang jaga. Uniknya lagi, bila beda yang melayani kadang beda harga. Kini, beberapa mini market di kawasan yang prospektif marketable, jam buka pun diperpanjang hingga tengah malam, bahkan mulai ngetrend buka selama 24 jam nonstop. Ada lagi, gebrakan minimarket berupa layanan pesan antar. Untuk pembelian minimal sejumlah tertentu tinggal menelepon, pesanan pun akan segera sampai rumah.

Keempat, pelayanan. Pada bagian ini, minimarket layak dikatakan lebih baik. Mereka berjanji, jika penjual tidak memberikan pelayanan yang baik

seperti tidak tersenyum, tidak berdiri, tidak mengucapkan terima kasih, maka konsumen akan diberi imbalan berupa 1 kg gula pasir atau sejenisnya. Di toko tradisional? faktanya, terkadang Anda harus menekan tombol berkali-kali, karena tidak ada seorang pun yang jaga. Terlebih lagi, beda pelayan, terkadang harganya juga berbeda. Kini, beberapa minimarket di kawasan potensial marketable, jam bukanya diperpanjang hingga tengah malam, bahkan mulai sudah banyak yang buka selama 24 jam nonstop. Terobosan lain di minimarket adalah layanan pengiriman. Beli saja dalam jumlah minimum tertentu, hubungi saja, pesanan akan ada di depan pintu Anda.

Tergerusnya pasar rakyat oleh toko swalayan, menunjukkan kalau tindakan pemda kurang pro-rakyat. “Kalau memberi izin supermarket, pasar rakyat juga harus boleh masuk ke dalamnya. Jadi pasar rakyat bisa hidup di dalam supermarket. Selain itu jika Alfamart dan Indomaret masuk ke kampung, sahamnya harus bisa dimiliki orang kampung,”.

Masalah lain yang dihadapi pasar rakyat adalah soal pembiayaan. Pedagang pasar rakyat kerap mengalami kesulitan untuk mencari pinjaman dari bank dengan alasan status tanah pasar rakyat tidak bisa dijadikan agunan atau pinjaman. Padahal, tambahan modal sangat dibutuhkan untuk menumbuhkan struktur pasar rakyat. “Kalau pasar mau tumbuh struktur pembiayaannya juga harus ditambah. Struktur pembiayaan harus jelas. Kalau pedagang ingin mengajukan pinjaman, bank menyatakan status tanahnya bisa dibenahi agar bisa menjadi agunan”.

Berdasarkan identifikasi tersebut maka, dapat ditemukan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana peran dan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Jepara di dalam mengendalikan dan menata keberadaan toko swalayan agar keberlangsungan pasar rakyat terjaga dan tetap berkembang?
2. Bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten Jepara dalam memberikan kepastian dan keadilan dalam regulasi pengendalian dan penataan toko swalayan agar keberlangsungan hidup pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang?
3. Bagaimana pertimbangan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam regulasi pengendalian dan penataan toko swalayan agar keberlangsungan hidup pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang?
4. Bagaimana Pemerintah Kabupaten Jepara dalam mewujudkan sasaran yang akan dicapai dengan regulasi pengendalian dan penataan toko swalayan agar keberlangsungan hidup pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang?
5. Bagaimana pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam rancangan perubahan Peraturan Daerah terkait Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan di Kabupaten Jepara, sehingga peraturan daerah dimaksud dapat diberlakukan secara efektif dan efisien sesuai kondisi di lapangan.

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

#### **1. Tujuan**

Pembuatan Naskah Akademik ini bertujuan untuk melakukan analisis sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan daerah, yang memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan.

Tujuan penyusunan Naskah Akademik dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Merumuskan bagaimana peran dan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Jepara di dalam mengendalikan dan menata keberadaan toko swalayan agar keberlangsungan pasar rakyat terjaga dan tetap berkembang?
- b. Merumuskan bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten Jepara dalam memberikan kepastian dan keadilan dalam regulasi pengendalian dan penataan toko swalayan agar keberlangsungan hidup pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang?
- c. Merumuskan bagaimana pertimbangan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam regulasi pengendalian dan penataan toko swalayan agar keberlangsungan hidup pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang?
- d. Merumuskan bagaimana Pemerintah Kabupaten Jepara mewujudkan sasaran yang akan dicapai dengan regulasi pengendalian dan penataan toko swalayan agar keberlangsungan hidup pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang?

## 2. Kegunaan

Sedangkan kegunaan dari disusunnya naskah akademik ini diharapkan :

- a. Bagi Pemerintah Kabupten Jepara
  - 1) Dapat memberikan pemahaman kepada para pihak pengambil kebijakan terhadap penataan pasar rakyat, dan toko swalayan.
  - 2) Dapat memberikan kerangka hukum (*legal framework*) bagi perumusan ketentuan dan pasal-pasal dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan.



b. Secara umum :

- 1) Merupakan instrumen hukum untuk melaksanakan penataan pasar rakyat, dan toko swalayan.
- 2) Menertibkan dan mewujudkan keadilan bagi keberadaan pasar rakyat, dan toko swalayan.
- 3) Keberadaan pasar rakyat, dan toko swalayan dapat saling bersinergi dan mendukung untuk meningkatkan perekonomian Masyarakat.

c. Bagi masyarakat :

- 1) Diharapkan dapat menjadikan aturan/pedoman bagi pasar rakyat, dan toko swalayan, antara lain dengan pemberdayaan pasar dan mewujudkan rasa keadilan.
- 2) Mengatur penataan dan pengelolaan yang benar dan profesional sehingga tercipta sinergitas antara pasar rakyat, dan toko swalayan.

#### **D. Metode**

Metode penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, dan Toko Swalayan di Kabupaten Jepara ini dilaksanakan dengan cara-cara sebagai berikut:

- Melakukan studi tekstual, yakni menganalisis teks hukum yaitu pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik (kebijakan negara) secara kritis dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subjek hukum.

- Melakukan studi kontekstual, yakni mengaitkan dengan konteks saat peraturan perundang-undangan itu dibuat ataupun ditafsirkan dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah.

Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademis Rancangan peraturan daerah ini adalah metode penelitian hukum empiris, dengan pendekatan konseptual yang menitikberatkan pada paradigma interpretivisme terkait dengan hermeneutika hukum. Hermeneutika hukum sendiri pada intinya adalah metode interpretasi atas teks hukum, yang menampilkan segi tersurat yakni bunyi teks hukum dan segi tersirat yang merupakan gagasan yang ada di belakang teks hukum itu. Untuk mendapatkan pemahaman yang utuh mengenai makna teks hukum, perlu memahami gagasan yang melatari pembentukan teks hukum dan wawasan konteks kekinian saat teks hukum itu diterapkan atau ditafsirkan.

#### 1. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu untuk data primer atau data empiris dilakukan melalui metode wawancara bebas terpimpin, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Sedangkan untuk data sekunder dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*). Hal ini ditujukan untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual yang berhubungan dengan objek telaahan dari naskah akademis ini, yang dapat berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah lainnya. Data sekunder sebagaimana dimaksud, meliputi :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru maupun mengenai studi gagasan dalam bentuk Undang-Undang.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai badan hukum primer, seperti hasil-hasil seminar atau pertemuan ilmiah lainnya, bahkan dokumen pribadi atau pendapat dari kalangan pakar hukum sepanjang relevan dengan objek telaahan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, Koran, majalah maupun dari internet.

## 2. Analisis Data

Teknik pengolahan dan analisa data dalam penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan dan mengambil data yang diperoleh baik dari lapangan maupun kepustakaan, selanjutnya diolah secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif kualitatif yaitu dengan menganalisis, menguraikan atau menggambarkan secara logis, sistematis dan lengkap, guna memperoleh suatu kejelasan mengenai penyelesaian masalah yang dibahas, sehingga diperoleh suatu kebenaran dan kesimpulan

Sedangkan kualitatif, dimaksudkan analisis data yang telah dikumpulkan, disusun secara sistematis dan selanjutnya di analisa guna mencari kejelasan terhadap masalah yang dibahas berupa uraian mengenai persoalan yang terkait dengan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan.

## **E. Ruang Lingkup dan Sistematika Naskah Akademik**

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka naskah akademik ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan, yang memaparkan tentang latar belakang penyusunan naskah akademik berkaitan dengan Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan. Pada bab ini juga dipaparkan mengenai tujuan dan metodologi dari penyusunan naskah akademik ini.

Bab II : Kajian Teoretis dan Praktik Empiris. Pada bab ini berisi tentang tentang urgensi pengaturan Penataan Pasar Rakyat Dan Toko Swalayan

Bab III : Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundangan Terkait. Pada bab ini dipaparkan tentang segala peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan dan berkaitan dengan Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan.

Bab IV : Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis. pada bab ini dipaparkan tentang tiga landasan utama mengenai pentingnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat Dan Toko Swalayan.

Bab V : Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan. Bab ini berisi paparan tentang jangkauan dan ruang lingkup serta materi muatan yang menjadi fokus dalam rancangan pengaturan mengenai Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan.

BAB VI : Bab ini merupakan bab yang berisikan kesimpulan dan saran.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

Prinsip dari sebuah pasar adalah agar segala proses transaksi, pertukaran barang & jasa berlangsung dengan biaya transaksi yang rendah dan efektif, adil dan secara sosial melibatkan banyak pelaku yang berkepentingan, secara ekonomi bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat maupun secara financial menguntungkan bagi semua pelaku didalamnya, baik penjual, pembeli maupun pelaku pendukung dan tak ketinggalan pula pentingnya peran otoritas pasar sekaligus sebagai pengelola pasar. Sejalan dengan ide dasarnya, peran dan fungsi pasar adalah sebagai tempat transaksi untuk mengurangi ketidaksetaraan informasi (*asymmetric information*), menekan biaya transaksi (*transaction cost*) dan meningkatkan kepercayaan (*trust*).

Saat ini, kondisi pasar rakyat seiring dengan berjalannya waktu terus mengalami penurunan. Selain itu pasar rakyat skala kecil-menengah diperkotaan terancam dengan toko swalayan diperkampungan. Pada sisi lain, kehadiran mereka adalah solusi yang jitu bagi kalangan menengah-bawah untuk belanja harian tanpa harus ke pasar sehingga menghemat biaya transportasi. Akibatnya akan terdapat beberapa pasar rakyat yang tutup karena kehilangan fungsinya. Hilangnya pasar rakyat yang berpuluh tahun menjadi penghubung perekonomian perdesaan dengan perkotaan, dikhawatirkan akan mengakibatkan hilangnya lapangan pekerjaan. Mempertahankan pasar rakyat secara fisik, mudah. Tetapi mempertahankan fungsinya jauh lebih sulit. Faktor preferensi dan perilaku masyarakat yang berubah akibat perubahan tingkat pendapatan, cara hidup, ketersediaan waktu luang dan

kemajuan teknologi, biaya transportasi, urbanisasi dan globalisasi mempengaruhi jumlah pengguna pasar rakyat skala kecil-menengah.

Saat ini banyak ibu rumah tangga kelas menengah-atas yang bekerja di luar rumah berbelanja kebutuhan rumah tangga lebih efisien jika dilakukan dalam jumlah banyak dan tidak dilakukan tiap hari. Dalam kondisi seperti ini, berbelanja di toko swalayan lebih disukai, karena pengemasan yang lebih baik, sehingga barang yang bersifat mudah rusak (*perishable*) dapat tahan lebih lama meskipun dengan harga sedikit mahal. Dengan melakukan pembelian dalam jumlah besar dapat menghemat biaya transportasi, meminimalkan waktu produktif yang hilang, dan mengisi waktu luang untuk berbelanja sambil berekreasi.

Toko Swalayan adalah pasar modern di mana barang dipertukarkan dengan harga yang tepat dan dengan layanan mereka sendiri. Tempat di mana pasar ini berlangsung adalah pusat perbelanjaan dan tempat-tempat modern lainnya. Pasar rakyat adalah pasar tradisional dimana penjual dan pembeli dapat bernegosiasi secara langsung. Barang yang dibeli adalah barang yang berupa kebutuhan pokok.

Toko swalayan maupun pasar rakyat adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli. Namun, kedua pasar tersebut memiliki perbedaan. Perbedaan ini terlihat pada kualitas pelayanan dan pengiriman: jika pasar swalayan mengutamakan pelayanan yang menyenangkan, bangunan yang bagus, tempatnya nyaman, semua kebutuhan pembeli diperhatikan, mulai dari parkir dan fasilitas lainnya, tetapi pembeli tidak perlu berinteraksi dengan penjual, sehingga komunikasi sosial tidak terjadi.

Dari segi cara distribusi, toko swalayan bersifat tidak langsung dalam arti produsen dan konsumen tidak saling mengenal. Sedangkan *gatekeeper* tidak memiliki akses untuk menentukan harga, dan konsumen tidak memerlukan kontak langsung dengan penjual, sehingga tidak ada kontak sosial antara pembeli dan penjual, apalagi dengan produsen. Di pasar rakyat, terutama pasar eceran (*retail*),

di mana pembeli mencari barang sesuai dengan kebutuhan mereka sendiri. Sementara toko swalayan didefinisikan sebagai pasar grosir, pembeli membeli dalam jumlah besar karena akan dijual kembali.

Tapi nyatanya itu telah berubah. Saat ini, banyak yang dirancang sebagai pasar grosir, yang juga dapat berdagang sebagai pasar eceran. Tampaknya grosir dan eceran secara inheren sulit dipisahkan, sehingga segmentasi pembeli di pada pasar rakyat dan toko swalayan tercampur baur. Toko swalayan sudah tidak diidentikan dengan pembeli golongan menengah ke atas, sedangkan pasar rakyat golongan menengah ke bawah.

Sebelum ada toko swalayan, pasar rakyat merupakan lokomotif perekonomian rakyat, baik di kota maupun di pedesaan. Memang pasar rakyat terlihat berantakan, dari tata letak, sirkulasi pelanggan, bentuk dasar barang hingga evakuasi dan sirkulasi pembeli dan pengunjung, tetapi di sinilah tumpuan ekonomi rakyat banyak berada. Selain pedagang, juga kuli angkut, tukang parkir, tukang ojek, porter, penjual makanan keliling, dan berbagai profesi lainnya.. Keberadaan pasar rakyat khususnya di pedesaan tetap sama dengan ciri khas citra intelektualnya, dimana pasar rakyat merepresentasikan suasana hiruk pikuk orang yang lewat mencari barang yang lebih murah, pedagang dan pembeli juga bisa duduk dan berbaur tanpa hambatan, sehingga semua bisa hidup, memberi dan menerima secara setara.

Proses jual beli berlangsung secara interaktif, harga bukan hal yang pasti, keuntungan bukan menjadi tujuan utama, tetapi kebersamaan menyertainya. Komunikasi dan interaksi sosial terjalin dengan sendirinya, menciptakan suasana keakraban antara penjual dan pembeli. Di zaman sekarang ini, pasar bersifat dinamis, apalagi arus urbanisasi ke kota-kota menjadi semakin tinggi, mendorong kegiatan ekonomi menjadi semakin besar. Secara keseluruhan, dampak peningkatan kegiatan ekonomi menyebabkan sebagian besar masyarakat lebih



memprioritaskan kegiatan ekonomi di atas yang lain. Bahkan tata kota berubah

drastis, sehingga menimbulkan konflik dalam penataan ruang kota antara kepentingan komersial dan sosial, yang seringkali dimenangkan kepentingan komersial, meskipun kurang menguntungkan masyarakat.

Yang lebih mencemaskan adalah jika hal itu menimbulkan implikasi negatif bagi keberadaan pasar rakyat. Dengan munculnya toko swalayan tersebut, memang keinginan dan perilaku masyarakat saat ini, kenyamanan, keamanan, ketertiban dan interaksi sosial masih menjadi dambaan setiap orang. Perkembangan toko swalayan di Kabupaten Jepara telah merambah wilayah pedesaan. Tidak sedikit wilayah pedesaan yang telah menjadi wilayah usaha menjanjikan bagi pelaku usaha toko swalayan. Realitas yang terjadi di wilayah pedesaan ini memiliki pola yang agak berbeda dengan kenyataan yang ada di wilayah perkotaan. Pada wilayah perkotaan, pilihan rasional konsumen dalam berbelanja di toko modern lebih dikarenakan faktor harga, kenyamanan tempat berbelanja dan jaminan atas kualitas barang yang dibeli, tetapi di pedesaan juga disebabkan oleh preferensi lainnya, terutama keinginan masyarakat turut merasakan dampak modernisasi.

Diakui, situasi pasar rakyat semakin tergerogoti dengan keberadaan toko swalayan, dan pihak berwenang, terutama pemerintah pusat dan daerah, perlu mengambil langkah-langkah protektif untuk mencegah perluasan invasi toko swalayan. Jenis-jenis toko swalayan dari kelas Hypermarket, Supermarket, Department store hingga Minimarket semakin mengelilingi keberadaan pasar rakyat. Minimarket saat ini telah mengembangkan toko one-on-one yang nyaman, bergumul dengan kios-kios tradisional di sekitar pemukiman. Meski banyak pasar rakyat yang telah direnovasi untuk menghilangkan citra kumuh dan kotor, posisi pasar rakyat masih terganggu oleh pesatnya perkembangan toko swalayan.

## **B. Kajian Terhadap Asas Dan Prinsip**

Asas dalam ilmu hukum adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit.

Asas-asas hukum berfungsi untuk menafsirkan aturan-aturan hukum dan juga memberikan pedoman bagi suatu perilaku. Asas hukum pun menjelaskan dan menjustifikasi norma-norma hukum, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai ideologi tertib hukum.

Smits, memberikan pandangannya bahwa asas hukum memiliki tiga fungsi yaitu : pertama, asas-asas hukum memberikan keterjalinan dari aturan-aturan hukum yang tersebar, kedua, asas-asas hukum dapat difungsikan untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah baru yang muncul dan membuka bidang-bidang liputan masalah baru. Dari kedua fungsi tersebut, diturunkan fungsi ketiga, bahwa asas-asas dalam hal-hal demikian dapat dipergunakan untuk menulis ulang, bahan-bahan ajaran hukum yang ada sedemikian rupa, sehingga dapat dimunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang..

Lebih lanjut, beberapa pakar memberikan pengertian asas hukum, seperti Paul Scholten, yang memberikan pengertian asas hukum sebagai berikut :

“Asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya

dimana ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.

Kemudian Satjipto Rahardjo, mengartikan asas hukum sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asasi, sebab melalui asas-asas hukum itulah pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum. Dengan demikian, asas hukum menjadi semacam sumber untuk menghidupkan hukumnya dengan nilai-nilai etis, moral dan sosial masyarakatnya.

Asas-asas hukum berfungsi untuk menafsirkan aturan-aturan hukum dan juga memberikan pedoman bagi suatu perilaku. Asas hukum pun menjelaskan dan menjustifikasi norma-norma hukum, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai ideologi tertib hukum.

Merujuk pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa asas-asas hukum bertujuan untuk memberikan arahan yang layak atau pantas menurut hukum (*rechtmatig*) dalam hal menggunakan atau menerapkan aturan-aturan hukum. Asas hukum berfungsi sebagai pedoman atau arahan orientasi berdasarkan mana hukum dapat dijalankan. Asas-asas hukum tersebut tidak saja akan berguna sebagai pedoman ketika menghadapi kasu-kasu sulit, tetapi juga dalam hal menerapkan aturan.

## **Asas-Asas Dalam Peraturan Daerah Tentang Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan**

Indonesia sebagai suatu negara yang berkeadilan sosial maka negara Indonesia yang berlandaskan Pancasila sebagai suatu negara kebangsaan memiliki tujuan untuk melindungi segenap warganya dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan warganya sebagai tujuan khusus suatu negara. Adapun tujuan dalam pergaulan antar bangsa di masyarakat internasional bertujuan: “.....ikut menciptakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaianabadi, dankeadilan sosial.” Dalam pengertian negara Indonesia sebagai negara kebangsaan yang berdasarkan keadilan sosial dalam melindungi dan mensejahterakan warganya, hal ini turut dilakukan dalam pergaulan masyarakat internasional yang berprinsip dasar pada kemerdekaan serta keadilan dalam hidup masyarakat.

Sebagai suatu negara hukum yang berkeadilan sosial maka harus mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia, yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Adapun hak-hak tersebut tertuang dalam Pasal 27 ayat (1) dan (2), Pasal 28, Pasal 29 ayat (2), dan Pasal 31 ayat (1). Hak-hak tersebut sepatutnya dipelihara dengan baik dan terjalin secara menyeluruh. Demikianlah sebagai suatu negara yang berkeadilan maka negara berkewajiban melindungi hak-hak asasi warganya yang sesuai kodrati manusia yang hidup dengan hak-hak yang komprehensif yang selalu melekat padanya. Sebaliknya warga negara berkewajiban menaati peraturan perundangundangan sebagai manifestasi keadilan legal dalam hidup bersama sebagai satu kesatuan yang berbudaya ekonomi berasaskan kekeluargaan.

Dalam hukum pembentukan peraturan daerah dimuat sejumlah asas-asas hukum, dimana pilihan asas ini haruslah dilandasi oleh filosofis dan tujuan pengembangan dan penataan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan,

dan pada gilirannya asas-asas tersebut terjabarkan dalam draf ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah terkait dengan penataan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan. Secara khusus penerapan asas-asas dalam Peraturan Daerah Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sebagai berikut :

- a. Asas Keberlanjutan. Yaitu dengan keberlanjutan diharapkan adanya kesinambungan antara kebijakan yang akan diambil dengan kebijakan sebelumnya baik itu dalam aspek perencanaan, penyelenggaraan ataupun pemanfaatan sumber daya di sektor ekonomi (pasar rakyat dan toko swalayan). Terkait dengan penerapan penataan pasar rakyat, dan toko swalayan, pendapatan yang diperoleh dari retribusi pasar dan toko swalayan harus dimanfaatkan kembali untuk peningkatan penataan pasar rakyat, dan toko swalayan secara berkelanjutan, bahkan peningkatan dari kebijakan demand manajemen yang sebelumnya telah diambil dan bukan malah sebaliknya.
- b. Asas Keserasian dan keseimbangan. Asas keserasian dan keseimbangan adalah bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya dan perlindungan serta pelestarian ekosistem. Dalam hal ini penyelenggaraannya senantiasa dijiwai atau dipandu oleh nilai-nilai keseimbangan, keadilan dan kesetaraan berdasarkan kepentingan sosial.
- c. Asas Manfaat. adalah bahwa segala usaha dan atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.

- d. Asas Keterpaduan. adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau mensinergikan berbagai komponen terkait. Dalam hal ini dapat diwujudkan dalam bentuk :
- 1) Memastikan bahwa penerapan dan pembangunan penataan pasar tradisional, dan toko swalayan sudah relevan untuk tercapainya pembangunan berkelanjutan.
  - 2) Memuat saling keterkaitan antara aspek biofisik, sosial dan ekonomi untuk setiap pemanfaatan ruang.
  - 3) Terkait secara hirarki dengan kebijakan di sektortertentu dan wilayah (lintas batas) termasuk dengan sektor keuangan.
- e. Asas Kehati-Hatian (pencegahan). Adapun yang dimaksud dengan asas kehati-hatian atau pencegahan adalah bahwa setiap usaha atau kegiatan harus disusun berdasarkan perencanaan yang matang sehingga dapat dilakukan antisipasi atau upaya untuk mencegah dan mengurangi kerusakan lingkungan. Upaya ini dilakukan mulai dari tahap perencanaan yaitu tentang pemilihan lokasi pasar karenaterkait dengan penataan ruang, pemilihan kegiatanatau usaha, pemilihan teknologi, proses produksi atau pelaksanaannya.
- f. Asas Partisipasif. Adapun yang dimaksud dengan asas partisipatif adalah bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambil keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung. Asas ini dapat diwujudkan sebagai berikut :

- 1) Memperhatikan dan mempertimbangkan kepentingan semua pihak yang berkepentingan, masyarakat yang potensial terkena dampak dan instansi pemerintah disepanjang proses pengambilan keputusan.
  - 2) Terdokumentasi secara eksplisit segala masukan dan pertimbangan yang mengemuka di dalam proses penetapan retribusi pasar.
  - 3) Memiliki kejelasan informasi yang mudah dipahami, serta menjamin akses yang memadai untuk semua informasi serta fasilitas retribusi pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang dibutuhkan.
- g. Asas Tata kelola pemerintah yang baik. Adalah asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transportasi, akuntabilitas, efisiensi dan keadilan.
- h. Asas Otonomi. Yang dimaksud dengan asasotonomi daerah adalah pemerintah dan pemerintah daerah mengaturdan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memephatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai Negara kesatuan Republik Indonesia.
- i. Asas Persaingan usaha atau hukum anti monopoli. Yang dimaksud asas persaingan usaha atau hukum anti monopoli adalah mewujudkan iklim usaha yang sehat, efektif danefisiensehingga dapat mendorong pertumbuhanekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar. Ruang lingkup hukum anti monopoli adalah sebagai berikut: Perjanjian yang dilarang; Kegiatan yang dilarang; penyalahgunaan posisi dominan; Komisipengawas persaingan usaha; Tata cara penanganan perkara; Sanksi- sanksi; Perkecualian-perkecualian. Beberapa kegiatan yang dilarang, adalah: Monopoli; Monopsoni; Penguasaan Pasar; Persekongkolan.



### **C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan di Masyarakat**

Kebijakan pemerintah di sektor perdagangan diarahkan untuk memanfaatkan SDA dan SDM seoptimal mungkin untuk menghasilkan aktivitas perdagangan yang mampu menunjang peningkatan arus distribusi “produk siap jadi” maupun bahan baku dari produsen ke konsumen. Sehingga dapat mendorong dan membantu UMKM termasuk usaha rumah tangga, usaha informal serta tradisional sebagai potensi ekonomi rakyat dalam upaya meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Tidak dapat disangkal keberadaan pasar ritel modern yang terus mengancam keberadaan pasar rakyat. Menurut Reardon et al. (2003) dan Shepherd (2005), di berbagai negara, dipercaya bahwa supermarket dan sejenisnya telah mendominasi 50% lebih ritail makanan. Traill (2006), menggunakan berbagai asumsi dan memprediksi bahwa menjelang 2015, pangsa pasar supermarket akan mencapai 61% di Argentina, Meksiko dan Polandia, 67% di Hongaria dan 76% di Brazil. Pesatnya pembangunan toko swalayan dirasakan oleh banyak pihak berdampak pada penurunan jumlah penjualan pedagang tradisional sehingga mereka akan berpotensi kehilangan profesi sebagai pedagang tradisional. Penelitian yang dilakukan Nielsen (2005), terlihat bahwa sejak munculnya pasar modern pada tahun 2001, kontribusi omset pasar modern yang hanya bermula 24,8% meningkat menjadi 34,4% pada Juni tahun 2006 dan sebaliknya pada pasar rakyat omsetnya menurun dari 75,2% tahun 2001 menjadi 65,6% pada Juni 2006.

Kondisi tersebut diatas sejalan dengan Data Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) yang menyebutkan bahwa hypermart telah menyebabkan gulung tikarnya pasar rakyat dan kios pedagang kecil-menengah. Salah satu penyebab meningkatnya jumlah penjualan di toko swalayan adalah

urbanisasi yang memacu pertumbuhan penduduk di perkotaan yang juga menyebabkan peningkatan pendapatan perkapita. Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) juga mencatat jumlah pedagang pasardi wilayah Jakarta mengalami penurunan dari 96 ribu pedagang menjadi 76 ribu pedagang. APPSI juga mencatat sekitar 400 toko di pasar rakyat tutup setiap tahunnya. Kondisi ini tentu sangat memprihatinkan. Masih berdasarkan data APPSI, tahun 2006 jumlah pasar modern di Indonesia mencapai 13.650 unit. Sementara 12,6 juta pedagang yang melayani seluruh segmen masyarakat diyakini mengalami penurunan. Penurunan Omzet disertai rendahnya minat konsumen, menjadi penyebab matinya pasar rakyat. Efek pengganda ini tidak hanya dirasa pedagang, tapi juga para distributor dan pemasok produk dagangan lokal. Memang tidak bisa dipungkiri, kondisi pasar rakyat yang tidak nyaman, membuat konsumen enggan datang ke pasar. Ditambah lagi dengan kenyataan yang ada dimana, keberadaan toko-toko swalayan yang lokasinya sangat berdekatan dengan pasar rakyat itu sendiri.

Survey AC Nielsen tahun 2004 menunjukkan meski jumlah pasar rakyat di Indonesia mencapai 1,7 juta unit atau mengambil porsi 73 persen dari keseluruhan pasar yang ada, laju pertumbuhan pasar modern ternyata jauh lebih tinggi. Contohnya pertumbuhan ritel modern di Jakarta sejak 2004, menempati posisi dominan yakni 74,83 persen dibanding pasar rakyat yang hanya 25,17 persen.

Pemerintah bukannya tinggal diam terhadap kondisi seperti ini. Salah satunya dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan.

Peraturan Pemerintah tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan dan Peraturan Menteri

Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan yang mencabut Peraturan Menteri Perdagangan No. 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataandan Pembinaan Perdagangan Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern.

Walaupun telah diterbitkannya aturan-aturan tersebut namun belum memberikan dampak positif terhadap penataan dan pembinaan keberadaan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko modern, sehingga pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan.

Pada dasarnya, Peraturan Menteri Perdagangan ini sudah mengakomodir perlindungan terhadap pasar rakyat yang ada di Indonesia. Dalam Permendag No. 23 Tahun 2021 sebagai petunjuk pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan, telah diatur zonasi atau letak dimana pasar modern tersebut di bangun. Dalam Peraturan Menteri ini diatur jaringan jalan sebagai syarat pendirian toko swalayan. Jadi, bukan jarak antara toko swalayan dan pasar rakyat yang dipersoalkan, tetapi disebutkan yang namanya pasar modern itu hanya dibolehkan di jalan utama antar kota.

Namun dalam implementasinya Peraturan Menteri Perdagangan juga mengamanatkan pengaturan mengenai jarak, zonasi, dan syarat-syarat yang lain dalam Peraturan Daerah.

Pembentukan peraturan tersebut adalah untuk mendorong kembali sektor manufaktur barang konsumsi padat karya. Selain itu, mempertahankan keberadaan pasar rakyat. Serta menyeimbangkan daya tawar dari masing-masing pelaku usaha industri manufaktur barang konsumsi pedagang pasar rakyat dan peritel modern (toko swalayan).

Pendapat Dirjen Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perdagangan, Subagyo. Mengenai lokasi pendirian yang diatur dalam Permendag tersebut, pasar rakyat boleh berlokasi pada setiap jaringan jalan. Sedangkan hypermarket dan pusat perbelanjaan, hanya boleh berada pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor, tidak boleh berada dalam lingkungan perumahan di dalam kota atau perkotaan. “Pemerintah Daerah (Pemda) lah yang mempunyai kunci penting dalam pemberdayaan pasar rakyat”. antara pusat perbelanjaan dan toko modern dengan pasar rakyat.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan diatur mengenai jumlah dan jarak. Pengaturan mengenai jumlah serta jarak harus mempertimbangkan; tingkat kepadatan dan pertumbuhan penduduk di masing-masing daerah, potensi ekonomi daerah setempat, aksesibilitas wilayah setempat, dukungan keamanan dan ketersediaan infrastruktur, perkembangan pemukiman baru, pola kehidupan masyarakat setempat dan/atau jam kerja toko swalayan yang sinergi dan tidak mematikan usaha toko eceran tradisional di sekitarnya.

Persaingan dengan ritel modern kian tidak seimbang karena produk yang dijual relatif serupa. Akibatnya, sebagian omzet pasar rakyat turun, dan tidak sedikit yang harus ditutup. Situasi yang kiranya paradoksal, ketika di sisi pasokan, masalah utama pelaku UMKM di Kabupaten Jepara umumnya adalah sulitnya pemasaran.

Ada banyak regulasi yang hanya meminimalkan dampak keberlanjutan. Kemudian hanya menjadi segel yang melegitimasi situasi yang terjadi. Meski begitu, regulasi pasar rakyat, pusat niaga, dan supermarket tetap dipertahankan. Bagaimana struktur bisnis yang ideal, serta arah dan model pemberdayaan semua orang di pasar tidak pernah disajikan dengan jelas.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan berfungsi sebagai “law as a social engineering”. Diharapkan perdagangan tidak hanya didominasi segelintir elit korporasi seperti saat sekarang yang kita ciptakan. Dalam konteks ini, visi Pasal 33 UUD 1945 ayat (1) jelas bahwa perdagangan hendaknya dipimpin dan dikontrol oleh jutaan rakyat pedagang.

Tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah adalah mengatur bagaimana pelaksanaan visi tersebut melalui UU, PP, dan Peraturan Daerah. Bahwa yang terjadi saat ini sebaliknya, kiranya menyiratkan regulasi kita masih mengadopsi “hukum rimba” dengan visinya “*survival for the fittest*”. Siapa yang kuat dialah yang

bertahan dan menang, kemudian siapa yang menang boleh menguasai semuanya (*the winner takes all*). Kini bahkan tanggung jawab pemerintah tersebut kian direduksi sekadar menjaganya supaya pedagang rakyat tetap bertahan (*survive*), bukan lagi sebagai pemain utama yang diamankan. Alih-alih memposisikan pasar rakyat sebagai agen kemandirian rakyat, dan alat perjuangan untuk kembali menjadikan Indonesia sebagai bangsa besar.

Ekonomi kita terus menjadipasar setia produk-produk olahandari industri luar negeri. Kita biarkan masyarakat kita bahkan sampai yang di pelosok desa menjadi pasar bagi pabrik-pabrik perusahaan luar negeri. Penetrasi ritel modern kian massif hingga di daerah pedesaan telah mengarahkan tatanan pasaryang kian didominasi elit pemodal besar. Meskipun kita masih memiliki sekitar 52 juta UMKM dan 13.500 pasar rakyat. Kita lebih banyak membeli, daripada membuat dan berkreasi. Padahal, pasar tanpa kecukupan industrialis dan wirausahawan desa hanya kan memperbesar usaha dan memperbanyak pekerjaan bagi bangsa luar. Dan akhirnya pun nasib terussaja memaksa saudara kita berebut zakat diantrian, terpuruk di kota-kota besar, dan teraniaya di negeri orang.

Sekarang, seharusnya kita sadar bahwa yang perlu direvitalisasi, ditata ulang bukan sekadar bangunan fisik pasar. Tetapi ia adalah perasaan sebagai bangsa besar, yang mampu mengkreasi daripada sekadar menikmati, dengan terus berusaha untuk berdiri di atas kaki sendiri. Hal ini tentu melampaui pemikiran undang-undang. Karena ia adalah ruh (jiwa) yang membangunkan impian seluruh elemen anak bangsa, untuk segera berhenti sekadar menjadi kuli atau pasar di negeri sendiri.

Oleh karena itu, seharusnya kita dirikan kembali pasar kita, dengan menghidupkan kembali pengetahuan tradisional masyarakatdesa, dengansegenap kelimpahan karunia alam dan teknologi yang ada. Bukan dengan mengharap bantuan dan perhatian pemodal besar, tidak pula sekadar dengan begitu banyak

peraturan. Pasar tradisional ataupun pasar rakyat akan jaya jika kita semua mau berubah dengan tidak lagi sekadar menjadi “bangsa pasar”.

Dominasi toko swalayan milik segelintir pemodal besar (asing) sudah begitu mengkhawatirkan. Akibatnya, puluhan ribu warung tradisional bangkrut, omzet ribuan pedagang tradisional turun drastis. Dominasi toko swalayan ini semakin merusak budaya produktif bangsa Indonesia dan mengukuhkan budaya konsumtif pelanggan ketergantungan. Dominasi makin mengarahkan pendidikan sekadar pelayan kepentingan pemodal besar.

Pada akhirnya, memperlebar ketimpangan, sebagai potensi konflik dan keresahan sosial. Karenanya, di mana saja dominasi dan berbagai dampaknya tersebut selalu dihindari, bahkan di negara maju sekali pun. Perancis melarang supermarket besar buka di pusat kota, Inggris melarang minimarket jejaring buka 24 jam, Belanda melarang pusat perbelanjaan lebih dari 3 lantai, Jerman melarang mal- mal buka di pusat kota, Korea Selatan dan Taiwan melarang market share ritel jejaring besar di atas 5%, dan Jepang membatasi waralaba ritel dan makanan asing.

Pemerintah Kabupaten Jepara tetap dengan kebijakan akan memperketat izin pendirian toko swalayan berjejaring nasional namun masih mengakomodir pendirian toko swalayan dengan modal dari warga Jepara. Kabupaten Jepara akan mengembangkan pasar tradisional yang ada dengan melakukan revitalisasi sehingga mampu bersaing dengan pasar swalayan.

#### **D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan dengan Sistem Baru**

Berbeda dengan toko swalayan, pasar rakyat sejatinya memiliki keunggulan bersaing alamiah yang tidak dimiliki secara langsung oleh pasar modern. Lokasi yang strategis, area penjualan yang luas, keragaman barang yang lengkap, harga yang rendah, sistem tawar-menawar yang menunjukkan keakraban antara penjual dan pembeli merupakan keunggulan yang dimiliki oleh pasar rakyat.

Namun, selain menyandang keunggulan alamiah, pasar rakyat memiliki berbagai kelemahan yang telah menjadi karakter dasar yang sangat sulit diubah. Faktor desain dan tampilan pasar, atmosfir, tata ruang, tata letak, keragaman dan kualitas barang, promosi penjualan, jam operasional pasar yang terbatas, serta optimalisasi pemanfaatan ruang jual merupakan kelemahan terbesar pasar rakyat dalam menghadapi persaingan dengan toko swalayan.

Ketika konsumen menuntut 'nilai lebih' atas setiap uang yang dibelanjakannya, maka kondisi pasar rakyat yang kumuh, kotor, bau, dengan atmosfir seadanya dalam jam operasional yang relatif terbatas tidak mampu mengakomodasi hal ini. Kondisi ini menjadi salah satu alasan konsumen untuk beralih dari pasar rakyat ke toko swalayan. Artinya, dengan nilai uang yang relatif sama, toko swalayan memberikan kenyamanan, keamanan, dan keleluasaan berbelanja yang tidak dapat diberikan pasar rakyat.

Kondisi ini diperburuk dengan citra pasar rakyat yang dihancurkan oleh segelintir oknum pelaku dan pedagang di pasar. Maraknya informasi produk barang yang menggunakan zat kimia berbahaya serta relatif mudah diperoleh di pasar rakyat, praktek penjualan daging oplosan, serta kecurangan-kecurangan lain dalam aktifitas penjualan dan perdagangan telah meruntuhkan kepercayaan konsumen terhadap pasar rakyat.

Belum lagi kenyataan, Indonesia adalah negara dengan mayoritas konsumen berasal dari kalangan menengah ke bawah. Kondisi ini menjadikan konsumen



Indonesia tergolong ke dalam konsumen yang sangat sensitif terhadap harga. Ketika faktor harga rendah yang sebelumnya menjadi keunggulan pasar rakyat mampu diruntuhkan oleh toko swalayan, secara relatif tidak ada alasan konsumen dari kalangan menengah ke bawah untuk tidak turut berbelanja ke pasar modern dan meninggalkan pasar rakyat. Eksistensi toko swalayan di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat pesat. Menurut data yang diperoleh dari Euromonitor (2004) hypermarket merupakan peritel dengan tingkat pertumbuhan paling tinggi (25%), koperasi (14.2%), minimarket / convenience stores (12.5%), independent grocers (8.5%), dan supermarket (3.5%).

Selain mengalami pertumbuhan dari sisi jumlah dan angka penjualan, peritel modern mengalami pertumbuhan pangsa pasar sebesar 2.4% pertahun terhadap pasar rakyat. Berdasarkan survey AC Nielsen (2006) menunjukkan bahwa pangsa pasar dari toko swalayan meningkat sebesar 11.8% selama lima tahun terakhir. Jika pangsa pasar dari toko swalayan pada tahun 2001 adalah 24.8% maka pangsa pasar tersebut menjadi 32.4% tahun 2005. Hal ini berarti bahwa dalam periode 2001 - 2005, sebanyak 11.8% konsumen ritel Indonesia telah meninggalkan pasar rakyat dan beralih ke toko swalayan.

Keberadaan toko swalayan di Indonesia akan berkembang dari tahun ke tahun. Perkembangan yang pesat ini bisa jadi akan terus menekan keberadaan pasar rakyat pada titik terendah dalam 20 tahun mendatang. Toko Swalayan yang notabene dimiliki oleh konglomerat lokal akan menggantikan peran pasar rakyat yang mayoritas dimiliki oleh masyarakat kecil dan sebelumnya menguasai bisnis ritel di Indonesia.

Untuk mengantisipasi halter sebut perlu adanya langkah nyata dari pedagang pasar agar dapat mempertahankan pelanggan dan keberadaan usahanya. Para pedagang di pasar rakyat harus mengembangkan strategi dan membangun rencana yang mampu memenuhi kebutuhan dan tuntutan konsumen sebagaimana yang

dilakukan Toko Swalayan. Jika tidak, maka mayoritas pasar rakyat di Indonesia beserta penghuninya hanya akan menjadi sejarah yang tersimpan dalam album kenangan industri ritel di Indonesia dalam waktu yang relatif singkat. Pertarungan sengit antara pedagang tradisional dengan peritel raksasa merupakan fenomena umum era globalisasi.

Jika Pemerintah tak hati-hati, dengan membina keduanya supaya sinergis justru akan membuat semua pedagang tradisional mati oleh karena itu maka Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan.

Enam pokok masalah diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan ini yaitu definisi, zonasi, kemitraan, perizinan, syarat perdagangan (trading term), kelembagaan pengawas, dan sanksi. Soal zonasi atau tata letak pasar rakyat dan Toko Swalayan (hypermart), amanat dari Peraturan Menteri untuk diatur oleh Pemerintah Daerah (Pemda). Ini membuat pemerintah pusat terkesan ingin “cuci tangan”, mengingattata letak justru merupakan persoalan krusial sebab tak pernah konsisten dipatuhi, yang lalu membenturkan keduanya.

Masih terlalu dini, memang, untuk menilai ada keterkaitan antara berbagai aksi korporasi perusahaan terbukadi atas dengan keluarnya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dan

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan yang memberikan penegasan perihal penanaman modal asing di sektor ritel. Sebagai misal, definisi supermarket, minimarket, dan departemen store skala kecil dicantumkan dalam kelompok usaha ritel dengan syarat 100 persen modal dalam negeri. Investor asing ditentukan hanya boleh masuk dalam bisnis supermarket ukuran besar dengan luasan lantai penjualan.

Perkembangan pasar rakyat pada era globalisasi sekarang sudah sangat memprihatinkan, sebagaimana diketahui perkembangan Toko Swalayan yang sudah tersebar di beberapa kota bahkan ke desa-desa menjadi faktor utama berkurangnya jumlah pembeli yang pergi ke pasar, selain itu fasilitas dan kenyamanan yang diberikan Toko Swalayan adalah hal utama yang diutamakan oleh pihak Toko Swalayan dalam menarik konsumen. Adanya modal dan kerjasama dengan para pengusaha di bidangnya menjadikan Toko Swalayan kuat dalam persaingannya dengan pasar rakyat yang cenderung tempat dan fasilitasnya yang tidak memberikan kenyamanan dan modal yang pas-pasan. Dukungan pemerintah setempat pun menjadi memperkuat keberadaannya. Perbaikan pasar rakyat mulai dari bangunan, barang dagang dan tempatnya menjadi nyaman merupakan solusi agar pasar rakyat diminati kembali oleh para konsumen. Konsep manajemen kewirausahaan dalam memperbaiki pasar rakyat harus dilakukan dengan meningkatkan keunggulan pasar rakyat sehingga menghasilkan kapasitas, fleksibilitas dan keragaman yang luas sehingga membuat pasar rakyat menjadi pusat kegiatan ekonomi masyarakat luas yang dapat menyerap kesempatan kerja dan pengembangan wilayah.

Keberadaan pasar rakyat tidak dapat diatur atau dilindungi oleh peraturan pemerintah setingkat apapun. Pasar rakyat hanya dapat dipertahankan jika mereka disediakan tempat khusus yang nyaman dan disediakan oleh pemerintah. Pemerintah kurang melakukan pemberdayaan pasar rakyat sebagai pusat kegiatan ekonomi yang masih dibutuhkan oleh masyarakat luas, dan agak lambat menerapkan teknologi yang efektif dan metode baru untuk mengubah pasar tradisional menjadi pasar yang bersih dan nyaman bagi pengunjung tanpa membebani pedagang dengan biaya renovasi yang cenderung mahal. Meskipun informasi tentang gaya hidup modern dengan mudah diperoleh, masyarakat tampaknya masih memiliki budaya untuk tetap berkunjung dan berbelanja ke pasar rakyat.

Untuk menciptakan pasar yang baik, setidaknya paradigma yang perlu dilakukan yaitu paradigma dalam memandang pasar harus bergeser dari tempat bertransaksi ekonomi menjadi ruang publik tempat berlangsungnya interaksi sosial. Pasar yang sukses secara inheren memiliki bermacam-macam ruang yang berfungsi sebagai ruang publik, misalnya jalan, gang, tangga, trotoar, dan lain-lain, dimana tindakan untuk mencegah masyarakat menggunakan barang publik yang milik umum tersebut akan menjadi sangat mahal atau sulit, karena hak-hak kepemilikan terhadap barang-barang tersebut sangat labil dan sulit dispesifikasi secara tegas.

Modernisasi pasar juga merupakan langkah untuk meningkatkan perekonomian pedagang kecil. Modernisasi pasar disini dimaksudkan sebagai upaya pengelolaan pasar secara modern sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat, sekaligus untuk menghambat beralihnya tempat belanja masyarakat. Model kemitraan pemerintah perlu melibatkan pengembang untuk merevitalisasi

pasar. Pasar rakyat harus dikelola secara kreatif untuk memecahkan persoalan ruang usaha bagi masyarakat.

Implikasi pelaksanaan Rancangan Perda tentang Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan terhadap masyarakat, adalah sebagai berikut :

1. Untuk menjamin keefektifan Perda Penataan Pasar rakyat, dan toko swalayan, diperlukannya peran aktif dari beberapa elemen, baik itu dari penegak hukum, pemerintah daerah dan masyarakat yang meliputi tokoh-tokoh masyarakat, pemuda, agama.
2. Diberlakukannya sanksi yang tegas, berat dan denda yang tinggi sesuai dengan sanksi-sanksi yang tertuang di Perda, sehingga akan timbulnya efek jera bagi pengusaha yang tidak mengikuti aturan dan melanggar perizinan yang diharuskan dan keresahan di masyarakat dapat diminimalisir.
3. Melindungi pedagang kecil yang berjualan di pasar rakyat dan toko-toko kelontongan (pedagang lokal) untuk tetap berkembang.
4. Diharapkan dapat mengatur tata kelola keberadaan pasar baik pasar rakyat maupun toko swalayan. Dengan adanya aturan tersebut, keberadaan pasar rakyat, tetap dapat mengimbangi keberadaan toko swalayan. Karena bagaimanapun, keberadaan pasar atau toko swalayan, merupakan dampak dari perkembangan pasar global.



### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan Perundang-undangan yang berfungsi sebagai salah satu instrumen untuk mengatur roda kehidupan ditingkat daerah. Kedudukan Peraturan Daerah sendiri telah diakui secara hierarkis dalam Pasal 7 Ayat (1) UU nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan undang-undang nomor 15 Tahun 2019. Dalam pasal tersebut susunan hierarkis peraturan perundang-undnagan adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah ini berada pada DPRD dan kepala daerah. Dengan demikian, maka Bupati Jepara dan DPRD kabupaten Jepara dapat membentuk Suatu perda yang daya berlakunya untuk wilayah Kabupaten Jepara

Adapun materi muatan peraturan Daerah yang dapat dibentuk oleh DPRD dan Bupati Jepara ialah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomidaerahdan tugaspembantuan serta menampung kondisi khususdaerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih Tinggi sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perda Kabupaten Jepara Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penataan Pasar Rakyat dan toko swalayan merupakan Peraturan Daerah yang diundangkan oleh Pemerintah Kabupaten Jepara Pada 2017. Artinya, sudah 7 (tujuh) tahun lebih Perda tersebut berlaku. Walaupun suatu peraturan tidak memiliki masa batas waktu kapan harus diubah namun usia 7 (tujuh) Tahun merupakan masa yang seharusnya menjadi pijakan untuk melakukan kajian dan analisis mendalam terhadap Perda tersebut khususnya mengenai relevansinya dalam menghadapi dinamika pasar rakyat, dan toko swalayan di Kabupaten Jepara. Tujuan dari proses tersebut adalah dalam rangka untuk memastikan bahwa peraturan daerah dapat beradaptasi dengan segala perkembanganyang ada serta tidak mengganggu laju pertumbuhan ekonomi di kabupaten Jepara.

Evaluasi terhadap peraturan daerah tentang Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan hingga disimpulkan bahwa perlu diterbitkan peraturan daerah baru didasarkan pada beberapa hal: Pertama, saat ini Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M- DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, serta Permendag Nomor 56/M- DAG/Per/9/2014 tentang Perubahan Atas Permendag Nomor 70/M- DAG/PER/12/2013 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern sudah dicabut dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021



tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat  
Perbelanjaan dan Toko Swalayan

Kedua, Landasan hukum. Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan dari pembentukan Perda Nomor 14 Tahun 2017 telah mengalami berbagai perubahan seperti peraturan tentang modal usaha yang melibatkan modal asing.

Beberapa landasan hukum yang masih berlaku dan harus disesuaikan dengan peraturan terbaru dalam penyusunan peraturan daerah tentang penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2757);
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6641)

Berikut adalah daftar peraturan Perundang-Undangan terkait dalam Penyusunan Ranperda tentang Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan;

| No | Peraturan Perundang-undangan lama                                                                                                                                                           | Peraturan Perundang-undangan Baru                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724);                 | Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Peneetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856) |
| 2  | Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);                  | Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Peneetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856) |
| 3  | Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866); | Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Peneetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856) |

|   |                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 4 | Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059); | Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Peneatapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856) |
| 5 | Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234),       | Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);           |
| 6 | Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 91 );                                                                                      | Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 40)                                                                                                |
| 7 | Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional , Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan                                                                            | Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia                                                                                       |

|   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Nomor 6641)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 8 | Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, serta Permendag Nomor 56/M-DAG/Per/9/2014 tentang Perubahan Atas Permendag Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern | Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan |

|    |                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                               |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9  | Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal | Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2010 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal                                |
| 10 | Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48);                                 | Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 77) |
| 11 | Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2007 tentang Kriteria Persyaratan Penyusunan Bidang Usaha Yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal;                         | Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Bidang Usaha Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 61)                                                                          |



Ketiga, Modal asing. Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan tidak mengatur tentang Toko Swalayan berjejaring Nasional dan Lokal. Dalam Peraturan Daerah tersebut hanya disebutkan Toko Swalayan Berjejaring. Padahal Toko Swalayan berjejaring nasional dimiliki oleh modal asing sehingga diperlukan suatu norma untuk melindungi Modal dalam negeri, dan dalam kegiatan perekonomian diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam table berikut:

Tabel Peraturan Perundang-Undangan Tentang Penanaman Modal Asing

| No  | Peraturan Perundang-Undangan                                                                                                                                           |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal                                                                                                              |
| 2.  | Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan PERPU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang                                                  |
| 3.  | Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko                                                                     |
| 4.  | Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah                                                                           |
| 5.  | Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2007 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal                    |
| 6.  | Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu                                                                            |
| 7.  | Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Bidang Usaha Penanaman Modal                                                                         |
| 8.  | Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal                              |
| 9.  | Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 4 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Koordinasi Penanaman Modal                                       |
| 10. | Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 3 Tahun 2021 tentang Sistem Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Terintegrasi secara Elektronik                         |
| 11. | Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman dan Tata Cara Pelayanan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Fasilitas Penanaman Modal |
| 12. | Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Pedoman Dan Tata Cara Pengawasan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko           |

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Soedjono Dirdjosisworo yang mengutip Theory of Legislation Jeremy Bentham menekankan bahwa hukum harus bermanfaat. Bagir Manan menyatakan agar dalam pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, undang-undang tersebut harus berlandaskan pada; landasan yuridis (juridische gelding), landasan sosiologis (sociologische gelding); dan landasan filosofis (philosophical gelding).

Untuk menciptakan dan menghadirkan hukum yang berkualitas tersebut perlu dipahami politik hukum nasional yang mempengaruhi sistem hukum nasional seperti yang diisyaratkan Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya 'Law and Society in Transition : Toward Responsive Law', politik hukum nasional bertujuan menciptakan sebuah sistem hukum nasional yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik.

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan, yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (juridische gelding). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang undangan khususnya Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus

mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkret yang berupa sanksi dunia ini ketika nilai hukum tersebut dilanggar. Oleh karena itu Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum, harus dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi.

Pembentukan Peraturan Daerah sesuai pendapat Bagir Manan harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini, yaitu:

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini, maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).
2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan.
4. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Berdasarkan teori dan konsep di atas, maka dapat diketahui bahwa landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, demikian juga Peraturan Daerah. Seperti landasan yuridis dibuatnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 18 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah yang menjabarkan undang-undang tersebut. Selanjutnya A.Mukhtie Fadjar menyatakan bahwa negara hukum ialah negara yang susunannya di atur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum.

Rakyat tidak boleh bertindak secara sendiri-sendiri menurut kemampuannya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*the states not governed by men, but by law*). Sesuai dengan amanat UUD 1945 dan Pancasila, penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi, maupun ketentuan hukum lainnya, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, maupun ketentuan-ketentuan hukum lainnya yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional.

Hal ini mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara dilakukan melalui berbagai kebijakan pemerintahan negara senantiasa didasarkan dan dicernakan melalui ketetapan-ketetapan hukum yang dikelola secara demokratis. Menurut Sri Soemantri bahwa Demokrasi mempunyai dua macam pengertian yaitu formal dan material.

Realisasi pelaksanaan Demokrasi dalam arti formal, yaitu terlihat dalam UUD 1945 yang menganut paham indirect democracy, yaitu suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD); dan demokrasi dalam arti pandangan hidup atau demokrasi sebagai falsafah bangsa (democracy in philosophy).

Negara yang demokratis diselenggarakan dan dilaksanakan dengan mengutamakan keseimbangan antara tugas, wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban, dalam mengurus dan menjalankan pemerintahan. Secara teoritis sistem pemerintahan ini dikenal dengan sistem desentralisasi, yang mengandung dua unsur pokok yaitu terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah.

Pembentukan daerah yang otonom melahirkan status otonomi yang didasarkan pada aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat di daerah/wilayah tertentu, yang kemudian menjelma menjadi pemerintahan di daerah.

Pemerintahan Daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang ditujukan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhususan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. Landasan Sosiologis**

Pengelolaan Pasar yang berkualitas dan berbasis kearifan lokal dapat Diwujudkan dari aspek pelayanan bagi pelaku pasar rakyat. Sulitnya akses modal

usaha bagi pelaku usaha kecil dan mikro, mahal nya harga kios setelah revitalisasi pasar rakyat, kumuhnya pasarpasar rakyat yang masih eksis, dan lain-lain. Secara umum pemerintah begitu percaya bahwa mekanisme penentuan harga akan berlaku sesuai dengan hukum permintaan dan penawaran, padahal dalam kenyataannya, pengusaha besar dapat semena-mena mempermainkan harga sembilan bahan pokok di Toko Swalayan seperti Supermarket, Hypermarket, Malatau Super Mall, Trade Centre, dan Mini Market, sebagai penarik minat bagi konsumen dan mengancam banyak pedagang kecil di pasar rakyat.

Disaat yang sama, kebijakan pemerintah terus berpihak kepada “pasar luar” atau kerap disebut ‘pasar modern’ atau Toko Swalayan. Akibatnya aneka Toko Swalayan mulai dari rumah toko, sampai pusat pertokoan berkembang pesat dan menjamur sampai mengurangi daya tarik pasar rakyat yang tidak diperhatikan dengan baik. Konsumen menengah yang dulu memenuhi pasar-pasar rakyat, kini memilih beralih ke Toko Swalayan.

Berbagai jenis Toko Swalayan yang ada di Kabupaten Jepara, seperti, Indomart, Alfamart, dan lain-lain, berhasil menawarkan berbagai jenis kebutuhan sehari-hari, dan sejenisnya melalui aneka fasilitas hiburan dan jasa lainnya dalam satu area. Ditambah lagi berbagai fasilitas sekunder yang menjamin kebersihan lokasi, kenyamanan konsumen, dan gaya hidup.

Pasar Rakyat di Kabupaten Jepara, semakin menurun keberadaannya dan tingkat eksistensinya. Atas dasar itu, dengan dibuatnya Peraturan Daerah Tentang Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan, diharapkan dapat mengatur tata Kelola keberadaan pasar baik pasar rakyat maupun Toko Swalayan. Dengan adanya aturan tersebut, keberadaan pasar rakyat, tetap dapat mengimbangi keberadaan Toko Swalayan.

Karena bagaimanapun, keberadaan pasar atau Toko Swalayan, merupakan dampak dari perkembangan pasar global.

Jika pemerintah dan masyarakat tidak siap, maka perekonomian di Kabupaten Jepara tidak akan berkembang. Adanya pertumbuhan Toko Swalayan dewasa ini tinggal membuat pengaturan dan penempatannya sesuai dengan tata ruang, dimana harus ditempatkan, jumlahnya berapa dan jaraknya.

Kabupaten Jepara perlu segera melakukan penataan dan pengelolaan mengenai pasar modern, melalui Peraturan perundangan agar lebih berlaku pasti. Menjamurnya Toko Swalayan di jepara, diharapkan tidak akan mematikan pasar rakyat karena memiliki pangsa pasar yang berbeda. Kelebihan Toko Swalayan di atas dalam memanjakan konsumen jauh di atas kemampuan pasar rakyat. Bahkan strategi perpaduan antara berbelanja dan berekreasi juga merupakan terobosan baru dalam dunia pasar di Kabupaten Jepara.

Beriringan dengan itu, kemauan politik (*political will*) yang rendah dan kemampuan pemerintah (*servicescapability*) yang tidak maksimal dalam mewujudkan tata kelola pasar yang berdaya guna dan berhasil guna bagi kedua belah pihak, khususnya bagi pedagang dan pembeli di pasar rakyat, akan menurunkan kualitas.

Pendekatan yang tidak partisipatif telah menyebabkan pengelolaan pasar yang selama ini dikelola oleh perusahaan/pemerintah daerah menimbulkan ketidaksinergi disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, kultur pasar rakyat adalah keadaan mengubah kultur yang menyebabkan kesulitan para pedagang kecil, bermodal kecil, dan pola permodalan harian, untuk bertahan di dalam pasar. Para pedagang lebih memilih berjualan di luar area dengan mengindahkan keteraturan.

*Kedua*, pilihan ini, ditempuh oleh para pedagang kecil berkaitan dengan budaya berbelanja warga kota (konsumen) yang tidak mau terlalu direpotkan oleh kesulitan akses ke pedagang (naik tangga, pengap, lorong sempit, copet, lain-lain).

*Ketiga*, adanya dualisme kepemimpinan dalam pasar yakni Kepala Unit Pasar (Perusahaan Daerah) dan direktur pengelola atau developer (Perusahaan Swasta). Dua model manajemen ini adalah kepala pasar adalah pelayanan terhadap pedagang (pedagang kios dan pedagang kecil), sementara pihak developer adalah melakukan penjualan atas petak-petak bangunan pasar (ruko, lods, basement). Pihak developer tidak menginginkan adanya pedagang-pedagang yang berjualan di luar area gedung (walau kenyataannya banyak pedagang kecil lebih memilih berjualan di luar area).

Pada konteks ini, pihak pengelola unit pasar tetap menarik retribusi jadi pembayaran pelayanan menjadi rangkap, khususnya bagi pedagang rumah toko, dan basement dan merugikan mereka. Para pedagang yang protes atas dua model pungutan ini kemudian harus berhadapan dengan pihak keamanan dan pihak unit pasar.

Pilihan untuk berdagang di area trotoar (area jalan raya dan area pasar dan lorong), depan ruko (hall), dan halaman atau depan rumah penduduk dari para pedagang kecil, sebagai akibat kebijakan pemerintah dalam membangun pasar rakyat bernuansa modern. Modern disini diartikan secara fisik (bangunan) dan nonfisik (manajemen), dimana bangunan pasar adalah bertingkat dengan pola distribusi tempat model kios dan lods.

Pola distribusi ini mengakibatkan perbedaan pola kelola pasar, dimana kios dan lods kemudian memiliki harga yang tinggi dimana banyak pedagang kecil tidak memiliki kemampuan yang memadai dalam membeli setiap kios dan



lods itu. Bahkan, dengan mencil sekalipun, kemampuan (*affordability*) pedagang kecil masih sangat terbatas.

Sementara dalam aspek manajemen, pihak pengelola dan developer beranggapan bahwa pedagang kecil harus tumbuh dan tumbuh besar melalui manajemen profesional dan keberanian mengambil resiko dalam berdagang, seperti meminjam uang di Bank melalui sistem jaminan dan agunan lainnya. Padahal, dalam banyak kasus, pelaku ekonomi kecil atau sektor informal, umumnya menganut prinsip ekonomi kebertahanan ketimbang pertumbuhan.

Bertahan adalah pilihan yang lebih aman ketimbang tumbuh yang mengandung resiko. Untuk itu, yang terpenting bagi mereka adalah bertahan untuk berdagang ketimbang memaksakan diri untuk tumbuh dengan resiko berlebihan. Konsumen menengah yang dulu memenuhi berbagai pasar rakyat di Kabupaten Jepara, kini memilih beralih ke pasar atau Toko Swalayan. Aneka pasar modern atau Toko Swalayan ini, berhasil menawarkan bukan hanya kebutuhan sehari-hari, namun juga memadukan konsep rileksasi melalui aneka fasilitas hiburan dan jasa lainnya dalam satu area.

Ditambah lagi berbagai fasilitas sekunder yang menjamin kebersihan lokasi, kenyamanan konsumen, dan gaya hidup. Dalam konteks ini, diharapkan pada masa yang akan datang melalui kerjasama berbagai pihak perlu dibangun sebuah kesepakatan bersamadari setiap pelaku pasar rakyat, khususnya dalam konteks penataan pasar rakyat di tengah himpitan pasar-pasar besar dari pemodal besar. Semangat saling asah, saling asih, saling asuh, atau dalam bahasa yang lebih santun bahwa pemerintah menghargai masyarakatnya dan demikian sebaliknya, masyarakat menghargai pemerintahnya.

Apabila di antara keduanya ada yang melakukan kekeliruan atau kesalahan, maka sebuah proses itu dibutuhkan. Dibutuhkan khususnya dalam upaya menemukan kembali run pasar rakyat di Kabupaten Jepara. Keberadaan

pasar rakyat yang ada di wilayah Kabupaten Jepara harus dilindungi keberadaannya. Jangan sampai kehilangan pasarnya sebagai tempat melakukan aktivitas berdagangnya sehari-hari. Hal itu menanggapi semakin menjamurnya mini market atau toko serba ada di wilayah Kabupaten Jepara.

Persoalan ini memang sangat dilematis. Realita yang terjadi sampai saat ini pemerintah daerah belum dapat membatasi berdirinya mini market di Kabupaten Jepara. Alasannya adalah pihak pemerintah daerah baru memiliki Perda pada tahun 2012, sedangkan keberadaan Toko Swalayan tersebut telah ada lebih dulu. Selain itu dengan adanya peraturan baru maka Perda tersebut harus disesuaikan dengan peraturan yang baru. Dengan demikian diharapkan para pedagang tidak merasa khawatir karena dalam waktu dekat aturan yang mengatur persoalan tersebut segera ada.

Diharapkan dengan adanya Peraturan Daerah yang mengaturnya akan lebih menguatkan pengaturan toko swalayan, karena landasan atau payung hukumnya jelas. Atas dasar itu, dimasa yang akan datang pengaturan soal perdagangan dapat lebih tertata dengan baik dan semua pihak dapat menerima, sehingga tidak ada lagi pihak-pihak yang merasa dirugikan. Untuk itu, perlindungan dari pemerintah sangat dibutuhkan.

Pemerintah harus lebih melindungi pedagang kecil dan mikro melalui penerapan regulasi yang adil, perlakuan yang adil, dan pemberdayaan yang maksimal bagi mereka. Bagi pelaku ekonomi di tingkat menengah, besar, dan raksasa, regulasi tetap akan mengatur mereka sesuai dengan kemampuan mereka dalam bersaing di dunia usaha yang adil dan fair.

### **C. Landasan Yuridis**

Interaksi antar manusia merupakan interaksi yang membuka bertemunya berbagai kepentingan dalam satu situasi dan keadaan. Berbagai kepentingan

atas setiap individu merupakan suatu hak yang harus di hormati, dilindungi dan dipenuhi.

Namun yang patut disadari adalah bahwa hak tiap individu berpotensi memicu terjadinya konflik mengingat setiap individu akan cenderung memaksakan hak yang dimiliki masing-masing dan mengesampingkan hak yang dimiliki oleh orang lain padahal hak yang dimiliki oleh setiap individu tidak bersifat absolut atau dapat diabtasi. Salah satu untuk memabtasi hak setiap individu iaah hadirnya hukum yang dapat meonptimlakan hak setiap warga negara namun tetap tidak merugikan hak orang lain. Hukum menajdi tulang punggung karenanya hukum memiliki fungsi:

#### 1. Menjaga Hubungan Manusia

Fungsi hukum yang pertama ialah mengatur hubungan manusia agar tercipta ketertiban dan diharapkan mampu mencegah terjadinya gangguan kepentingan yang berpotensi menimbulkan konflik.

Selain itu, fungsi hukum juga meningkatkan serta mengembangkan hubungan antar manusia sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku. Sehingga hal ini dapat melindungi kepentingan manusia, baik secara individu maupun kelompok.

#### 2. Melindungi Kepentingan Bersama

Setiap manusia pada dasarnya membutuhkan perlindungan dari manusia lainnya. Sehingga, fungsi hukum juga untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan bersama. Adanya rasaterlindungidan berkeadilan inidapattercapai apabila manusia menegakkan hukum dengan baik. Sehingga dengan menegakkan hukum secara baik, manusia dapat terhindar dari berbagai

Ancaman di sekelilingnya. Dengan mematuhi, menegakkan, serta melaksanakan hukum yang berlaku, maka kepentingan bersama dapat terealisasi.

### 3. Mewujudkan Keadilan Sosial

Fungsi hukum berikutnya yaitu sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial. Hukum diciptakan dalam rangka melindungi serta menjaga kepentingan bersama agar keadilan sosial dapat terwujud. Masyarakat memiliki tujuan yang harus dicapai, maka diciptakan hukum sebagai salah satu alat atau sarana dalam mewujudkan cita-cita tersebut.

### 4. Menciptakan Ketertiban dan Keteraturan Masyarakat

Hukum juga berfungsi untuk menciptakan ketertiban serta keteraturan masyarakat. Hukum dapat membatasi gerak seseorang dalam melakukan berbagai aktivitas, sehingga hukum berperan penting dalam mencegah terjadinya perilaku yang menyimpang. Dengan mematuhi serta menegakkan hukum secara baik, maka dapat menciptakan ketertiban dan keteraturan masyarakat.

### 5. Menyelesaikan Pertikaian

Manusia tidak akan pernah lepas dengan masalah yang memicu terjadinya konflik, maka fungsi hukum salah satunya untuk menyelesaikan pertikaian. Sehingga ketika terjadi konflik, baik individu maupun kelompok, hukum dapat menjadi penengah untuk mengatasi serta menyelesaikan masalah tersebut. Selain itu, hukum juga berperan penting dalam menciptakan perdamaian dunia. Dalam rangka mencapai tujuan hukum sebagaimana dimaksud diatas maka hukum harus disusun dengan melaksanakan proses pembentukan hukum sebagaimana dinyatakan oleh Lawrence M. Friedman adalah: "A legal system in

actual operation is complex organism in which structure, substance, and culture interct.”(hukum sebagai suatu system,dalam operasinya mempunyai 3 elemen atau komponen dasaryang saling berinteraksi, yaitu struktur, subbtansi dan kultur hukum).

Negara Indonesia merupakan negara hukum (Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945) yang berarti bahwa segala hal yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara harus didasarkan kepada hukum. Sistem hukum yang dianut di Indoensia secara umum ialah erofa continental mengingat Indoensia merupaka negara bekas jajahan belanda sehingga berlaku asa corcondasi. Perwujudan negara hukum di Indonesia diwjudkandalambentuk suatu peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menatrikan peraturan perundang-undangan sebagai Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui proseduryang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Diantara peraturan perundang-undnagan tersebut ialah peraturan daerah yang oleh pasal 1 angka 8 diatirkan sebagai Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Ketentuan ini sejalan dengan ketentuan dalam konstitusi khususnya pada Pasal 18 angka 6 yang menyatakan Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturanperaturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pembentukan Perda tentang Penataan Pasar Rakyat, dan Toko Swalayan merupakan lingkup urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, sebagai bagian dari urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah, yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan pasal 11 UU Nomor 23 tahun 2014. Urusan pemerintahan wajib tersebut terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintah yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Koperasi, usaha kecil, dan menengah merupakan salah satu dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan perdagangan merupakan salah satu dari urusan pemerintahan pilihan yang terdapat dalam pasal 12 ayat (2) dan (3) UU Nomor 23 tahun 2014. Walaupun sebagai urusan pilihan, tetapi wajib dilaksanakan karena adanya potensi tersebut di Kabupaten Jepara. Selain itu, pengaturan mengenai perlindungan, pembinaan pasar rakyat, penataan pasar swalayan, pusat perbelanjaan sangat mendesak karena eksisting toko swalayan sudah sangat menguatirkan dan dianggap sebagai pengganggu pedagang kecil di Kabupaten Jepara, sehingga perlu diatur berkaitan batas, jarak, zonasi, jam operasional dan lain-lain.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

Pembentukan Peraturan Daerah mengenai Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan tidak terlepas dari ketentuan dalam konstitusi bahwa setiap warga negara wajib mendapatkan jaminan dan kepastian hukum yang adil. Jaminan dan kepastian hukum yang adil tersebut ditujukan untuk seluruh sector kehidupan masyarakat Indonesia. Diantara yang harus dilindungi dan dijamin melalui kepastian hukum tersebut ialah dalam bidang ekonomi. Pilihan hukum (politik hukum) tersebut harus dituangkan dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan mengingat hanya melalui suatu norma dalam peraturan perundang-undanganlah suatu kebijakan dapat memiliki kekuatan hukum mengikat dan dapat diberlakukan secara umum serta menimbulkan kewajiban untuk ditaati.

Pengaturan tentang Penataan Pasar Rakyat Dan Toko Swalayan mencakup seluruh stake holder yang terlibat terutama pemerintah Kabupaten Jepara selaku pengatur dan penanggungjawab atas segala aktivitas ekonomi di Wilayahnya, pengusaha, pedagang, pemilik kios dan yang lain. Pengaturan ini akan berlaku mutlak untuk wilayah hukum Kabupaten Jepara tanpa terkecuali.

Bersamaan dengan hal tersebut, Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat Dan Toko Swalayan diarahkan sebagai upaya untuk menghormati (to respect), untuk melindungi (to protect), untuk memenuhi (to full fill) bagi

pelaku pasar rakyat dan toko swalayan. Tidak hanya itu, Perda ini juga diarahkan untuk menghindari ketidakpastian hukum serta potensi terjadinya konflik antar para pihak dalam menjalankan usahanya.

Sementara dalam rangka agar pengaturan mengenai Penataan Pasar Rakyat Dan Toko Swalayan berjalan efektif maka dalam perda ini juga diatur mengenai sanksi administrasi dan sanksi pidana. Sebab, hukum tanpa adanya ancaman sanksi berpotensi menjadi hukum yang tidak dapat bekerja secara optimal dalam kehidupan bermasyarakat.

Tentu saja upaya agar Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat Dan Toko Swalayan dapat berlaku efektif juga didasarkan pada aspek utama dalam sebuah pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (prohibitor) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (mandatur).
- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.



- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.
- i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Dalam rangka memenuhi unsur-unsur teori efektifitas hukum di atas maka rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara tentang Penataan Pasar Rakyat dan Toko Swalayan disusun dengan suatu muatan materi sebagai berikut:

#### **A. Ketentuan Umum**

Pada Bagian ini diatur hal-hal yang bersifat umum yang terdiri dari bab-bab tentang ketentuan umum, asas, dan tujuan. Bab Ketentuan Umum memuat batasan pengertian dan atau definisi mengenai istilah-istilah dalam rancangan peraturan daerah tentang Bagian ini bersifat umum dan terdiri dari bab-bab yang meliputi ketentuan umum, asas, dan tujuan. Bab Ketentuan Umum memuat batasan pengertian dan atau definisi mengenai istilah-istilah dalam rancangan peraturan daerah. Asas yang digunakan penting disampaikan sebagai landasan dari peraturan. Tujuan dari peraturan menjadi dasar. Pengaturan tentang ketentuan umum, ruang lingkup, maksud dan tujuan hal ini diletakkan pada BAB ke-1 dan BAB ke-2.

#### **B. Materi yang akan diatur**

Pada bagian ini akan mengatur tentang materi yang menjadi ruang lingkup pengaturan dalam rancangan peraturan daerah. Pola penulisan dituangkan dalam bentuk bab-bab sebagai berikut:

- a. Bab Penataan;
- b. Bab lokasi dan jarak;
- c. Bab Kemitraan Usaha;
- d. Bab Ketentuan Perizinan;
- e. Bab Tenaga Kerja;
- f. Bab Waktu Pelayanan;
- g. Bab Hak, Kewajiban dan Larangan; dan
- h. Bab Pembinaan dan Pengawasan.



## **BAB VI PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Keberadaan dan Pengaturan Toko Swalayan dapat disesuaikan dengan kearifan lokal masyarakat di Kabupaten Jepara, yaitu dengan semakin banyaknya Toko Swalayan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat serta menambah pemasukan Pendapatan Asli Daerah, tetapi disisi lain dapat mengubah citra keberadaan pasar Rakyat yang ada karena dalam kenyataan banyak masyarakat Jepara yang lebih memilih berbelanja di Toko Swalayan, karena berbagai sarana dan prasarana, kenyamanan, juga hiburan di dalamnya, sedangkan keberadaan Pasar Rakyat keberadaan penataannya kurang nyaman seperti kumuh, sumpek, becek, bau tidak sedap.

Penataan Toko Swalayan yang makin marak sebagai pusat perbelanjaan dapat menunjang pembangunan di Daerah, maka dengan membanjiri dan didirikannya Toko Swalayan dapat memberikan pencitraan serta perubahan pembangunan di Kabupaten Jepara. Adanya penataan perkotaan yang semakin banyak memperlihatkan jati diri Kabupaten Jepara sebagai kota berkembang dan maju serta dapat memberikan pendapatan kepada Daerah.

Menciptakan penataan dan pengelolaan yang sinergitas antara pasar Rakyat dengan Toko Swalayan, yang salah satunya dengan dibuatnya Peraturan Daerah, sehingga mensinergikan keberadaan pasar Rakyat dengan Toko Swalayan. Selain itu juga dapat mengakomodir kebutuhan yang diinginkan diantara kedua belah pihak, sehingga masing-masing dapat mengandung rasa keadilan dan keberlangsungan yang saling harmonis dan sama-sama saling menunjang, seperti bantuan permodalan usaha kredit menengah (UKM) oleh pemerintah kepada para pedagang kecil, penataan tata ruang lokasi yang nyaman dan terjangkau oleh para pedagang kecil.

## **B. Saran**

Adanya kebijakan dari Pemerintah Daerah untuk lebih memberikan kebijakan yang adil baik kepada Pasar Rakyat ataupun kepada pengelola Toko Swalayan. Adanya pungutan liar yang ada di pasar-pasar tradisional atau Toko Swalayan harus ditindak secara tegas karena dapat mengganggu keberlangsungan pasar yang kurang baik. Sesuai dengan mekanisme yang ada di DPRD, perlu dilakukan kegiatan sosialisasi sebagai pelaksanaan Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai sarana pelibatan komponen masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Peraturan Daerah.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Penerbit Kencana
- Fadli, 2011, *Peraturan Delegasi Di Indonesia*, Malang: UB Press.
- Nielsen, A. C. 2005. Asia Pacific Retail and Shopper Trends 2005. Available at <http://www.acnielsen.de/pubs/documents/RetailandShopperTrendsAsia2005.pdf>. Diunduh pada 23 Maret 2009.
- Paul Scholten (dalam Verzamelde geschriften van wijlen Prof. Mr. Paul Scholten), definitif Sudikno Mertokusumo, 1996, Mengenal Hukum, Liberty, Yogyakarta.
- Reardon, T & Hopkins, R. 2006. The Supermarkets Revolution in Developing Countries: Policies to Address Emerging Tensions Among Supermarkets, Suppliers and Traditional Retailers. *European Journal of Development Research* .Vol. 18, No. 4.
- Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Buku Kompas, Jakarta.
- Shepherd, A. W. 2005. The Implications of Supermarket Development for Horticultural Farmers and Traditional Marketing Systems in Asia. Research Report .FAO. Rome.
- Smits, (dalam Ristiono). 2012. Buku Ketiga KUH Perdata. [ejournal.uajy.ac.id/456/3/2MIH01587.pdf](http://ejournal.uajy.ac.id/456/3/2MIH01587.pdf)
- Traill, W. B. 2006. The Rapid Rise of Supermarkets. *Development Policy Review* .Vol. 24, No. 2.

## **Jurnal**

Ahmad Siboy, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Program Magister Ilmu Hukum Negara dan Keadilan.

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten di Lingkungan Propinsi Jawa Tengah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta kerja Menjadi Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 tentang Waralaba

Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Bidang Usaha Penanaman Modal

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan



