



## **PEMERINTAH KABUPATEN MERANGIN**

### ***NASKAH AKADEMIK TENTANG PENATAAN PASAR RAKYAT, PUSAT PERBELANJAAN, DAN TOKO SWALAYAN***



**SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN MERANGIN  
TAHUN 2024**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kepada Allah SWT kami panjatkan atas selesainya penyusunan “Naskah Akademik tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan, yang diprakarsai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Merangin.

Naskah Akademik ini memuat dasar-dasar pertimbangan dalam Pengaturan mengenai Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan ditinjau dari dimensi teoretik maupun normatif dengan mempertimbangkan kondisi empirik dan kebutuhan Kabupaten Merangin di masa mendatang.

Harapan dari penyusunan Naskah Akademik ini yakni agar dapat menjadi bahan pertimbangan yang obyektif, ilmiah, dan rasional dalam menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan. Selanjutnya diharapkan masukan dan saran demi kesempurnaan Naskah Akademik tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan ini.

**Tim Penyusun,**

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	ii
<b>BAB I</b> <b>PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	5
B. Identifikasi Masalah .....	9
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan .....	9
D. Metode .....	10
<b>BAB II</b> <b>KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</b>	
A. Kajian Teoritis Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan .....	12
B. Asas dan Prinsip Yang Digunakan Dalam Perumusan Norma Pengaturan mengenai Penyelenggaraan Reklame.....	16
C. Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah .....	24
<b>BAB III</b> <b>EVALUASI DAN ANALISIS TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
A. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.....	26
B. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah .....	26
C. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	27
D. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan ...	29
E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	30
F. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan .....	31
G. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 71 tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Waralaba.....	32
H. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pengembangan, Penataan, Dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan .....	32
<b>BAB IV</b> <b>LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS</b>	
A. Landasan Filosofis .....	34
B. Landasan Sosiologis .....	35
C. Landasan Yuridis .....	37
<b>BAB V</b> <b>JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN</b>	
A. Sasaran, Jangkauan, dan Arah Pengaturan .....	39
B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan Yang Diatur.....	41

BAB VI	PENUTUP	
	A. Simpulan .....	43
	B. Saran.....	44
DAFTAR PUSTAKA.....		45
AMPIRAN	RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENATAAN PASAR RAKYAT, PUSAT PERBELANJAAN, DAN TOKO SWALAYAN	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sumberdaya ekonomi Negara adalah salah satu asset yang paling rentan digerogoti oleh aktor-aktor ini, apalagi dalam konteks era perdagangan bebas. Di era ini, berbagai level pengusaha mengambil manfaat dari ruang yang disediakan Negara untuk mencari keuntungan. Dimana didalamnya ada pelaku usaha mikro dan kecil dengan aneka usaha kecil yang mengisi apa yang disebut sektor informal dan pelaku usaha menengah dan besar yang mengisi sektor formal. Dalam domain pasar bebas, lingkungan kompetisi yang sempurna dari setiap pelaku usaha dan tingginya kedaulatan pembeli/konsumen dapat menciptakan kestabilan harga dan kenyamanan dalam berusaha. Namun dalam kenyataannya, persaingan penuh (perfect competition) yang diharapkan terjadi tidak selamanya sejalan dengan harapan di atas. Bahkan kedaulatan pembelipun tidak seluruhnya tercipta begitu saja karena lemahnya akses konsumen untuk memantau aneka produksi yang dipasarkan. Akibatnya harga tidak stabil dan persaingan menjadi tidak sehat. Korban utama dalam lingkungan yang tidak adil ini adalah pelaku ekonomi kecil dan mikro atau sektor informal.

Untuk keluar dari dilema ini, maka sebuah aturan ketat dibutuhkan untuk menata agar kompetisi berlangsung secara adil dan bukan dalam bingkai kompetisi sempurna di mana semua pelaku dianggap setara untuk bertarung satu sama lain. Jelas dalam pemikiran ini, pelaku usaha kecil apalagi mikro tidak akan mungkin bersaing dengan pelaku usaha raksasa yang memiliki modal nyaris tanpa batas akibat kemudahan akses kepada pihak perbankan dan agunan yang beraneka ragam yang mereka miliki. Di sinilah peran sebuah Negara diharapkan hadir menyelamatkan relasi yang timpang dan menciptakan iklim usaha yang adil bagi keduanya. Sektor formal cukup penting untuk diperhatikan, namun sektor informal jauh lebih penting untuk diperhatikan karena daya serapnya yang sangat tinggi akan tenaga kerja yang tak mampu diserap oleh sektor formal. Tempat paling subur bagi pelaku usaha sektor informal adalah pasar lokal.

Pelaku ini mengisi segala ruang informalitas kota di sana untuk menjajakan hasil produksi dari desa dan pabrik-pabrik di kota atau pinggir kota. Pasar adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli. Transaksi penjual dengan pembeli secara langsung dan biasanya ada proses tawar-menawar. Pasar memang seringkali identik dengan sayur-mayur dan kebutuhan rumah tangga. Namun sesungguhnya banyak pasar-pasar yang menjual barang-barang unik dan beragam yang justru tidak bisa kitatemui di pusat-pusat perbelanjaan besar, dengan harga yang dibawah rata-rata. Keberadaan pasar, khususnya pasar rakyat, merupakan salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat disuatu wilayah.

Namun lebih dari pada itu pasar telah menjadi ciri khas dan daya tarik tersendiri bagi suatu wilayah. Ditengah maraknya pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang megah dan modern, pasar rakyat ternyata masih mampu untuk bertahan dan bersaing. Masyarakat nampaknya masih memiliki budaya untuk tetap berkunjung dan berbelanja ke pasar rakyat. Terdapat perbedaan yang sangat mendasar antara pasar rakyat dan toko swalayan (pusat perbelanjaan dan toko modern). Perbedaan itu adalah, dipasar rakyat masih terjadi proses tawar-menawar harga, sedangkan di toko swalayan harga sudah 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 tradisional 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-pasar tradisional. Selama ini pasar rakyat sudah menyatu dan memiliki tempat penting dalam kehidupan masyarakat. Bagi masyarakat, pasar bukan hanya tempat bertemunya penjual dan pembeli, tetapi juga wadah interaksi sosial dan representasi nilai-nilai tradisional yang ditunjukkan oleh perilaku para aktor-aktor di dalamnya. Meski dari jumlah masih mendominasi sektor ritel, tanpa intervensi pemerintah, pasar rakyat tidak lama lagi mungkin akan tinggal sejarah, terutama di wilayah perkotaan.

Eksistensi sektor ritel tradisional dan pasar rakyat mulai goyah, sejalan dengan ekspansi dan invasi pesat sektor ritel dan toko swalayan yang kian menemukan momentumnya dengan liberalisasi sektor ritel pada tahun 1998 yang mengeluarkan bisnis ritel dari daftar negatif investasi. Fenomena globalisasi memang tak bisa dibendung. Demikian pula perubahan perilaku dan kebiasaan konsumen dalam berbelanja. Namun, beberapa tahun ini ekspansi sektor ritel cenderung kebablasan. Di sektor ritel selama ini, ibaratnya berlaku hukum rimba. Siapa yang kuat dia menang, tanpa ada wasit yang menengahinya. Makin berkembangnya raksasa ritel dianggap sebagai ancaman besar bagi pasar rakyat di perkotaan. Dimana aturan jarak, zonasi, dan batasan-batasannya tidak lagi dikenal. Bahkan keberadaan pasar rakyat berhimpitan dengan toko swalayan. Pasar rakyat yang notabene merupakan basis ekonomi warga masih mengalami sejumlah problema. Gempuran para pemilik modal raksasa membangun berbagai pusat perbelanjaan modern dan problem internal manajemen pasar rakyat menjadikan eksistensinya makin inferior dalam berkompetisi.

Keluarnya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern memunculkan permasalahan bagi pedagang kecil. Penentuan lokasi untuk pendirian pasar rakyat wajib mengacu rencana tata ruang wilayah termasuk peraturan zonasinya. Daerah yang belum mempunyai rencana tata ruang wilayah dilarang memberi ijin pembangunan pasar rakyat. Pendiannya juga harus disertai analisis kondisi sosial ekonomi masyarakat sekitar. Namun demikian Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 sudah tidak diberlakukan lagi.

Berdasarkan penjelasan tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin akan melakukan Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan terutama dikawasan perkotaan dengan merencanakan pembentukan peraturan daerah mengenai Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan. Oleh karena keluarannya dalam bentuk Peraturan Daerah, maka proses pembentukannya harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah ditetapkan.

Ketentuan mengenai pembentukan peraturan daerah harus mengikuti ketentuan sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 56 ayat (3) dikatakan bahwa “*Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik*”.<sup>1</sup>

Naskah Akademik dalam hal ini maksudnya adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Keberadaan naskah Akademik dalam penyusunan suatu peraturan sangatlah penting mengingat kondisi yang sering terjadi saat ini yaitu sering tumpang-tindihnya dan inkonsistensi antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. selain itu juga menghindari perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas, terlalu mengawang-awang/tidak bumi dan tidak didukung dengan sarana dan prasarana yang dipersyaratkan sehingga mengakibatkan sulitnya implementasi dan menimbulkan banyak interpretasi.

Dengan perkembangan masyarakat yang semakin demokratis dan kritis, pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan ilmiah yang cukup kuat sebagai alas dasar mengapa suatu permasalahan harus diselesaikan dengan bantuan pembentukan peraturan, baik penyempurnaan/revisi atau penggantian.

Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh didasarkan dengan asumsi-asumsi semata, akan tetapi harus didukung dengan data dan informasi yang lengkap dan akurat. Ketersediaan data dan informasi tersebut akan sangat membantu pengambil kebijakan dan para perancang peraturan perundang-undangan untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang baik dan berkualitas sesuai kebutuhan. Data dan informasi dari hasil penelitian atau pengkajian tersebut yang akan digunakan sebagai bahan untuk kepentingan pembentukan peraturan perundang-undangan dan dituangkan dalam sebuah Naskah Akademik peraturan perundang-undangan.

---

<sup>1</sup> Pasal 56 ayat (3) UU No 12 Tahun 2011



Berdasarkan uraian sebagaimana telah dijelaskan, Tim Penyusun Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan ingin membuat Naskah Akademik suatu peraturan perundang-undangan dengan judul *“Naskah Akademik tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan”*.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang, maka permasalahan yang dapat ditarik dalam penyusunan Naskah Akademik tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan adalah sebagai berikut:

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Merangin dalam Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan dan bagaimana solusi atau cara mengatasinya.
- 2) Apakah Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan diperlukan sebagai dasar hukum pemecahan masalah dalam Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan Kabupaten Merangin.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

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

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, tujuan penyusunan Naskah Akademik tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan adalah sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan di Kabupaten Merangin serta cara-cara mengatasinya.

- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

#### **D. Metode**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan ini adalah metode pendekatan *yuridis normatif* dan metode *yuridis empiris*. Metode yuridis normatif dilakukan dengan dengan melakukan studi pustaka yang menelaah data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, dokumen hukum lain, hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Sedangkan metode yuridis empiris dilakukan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti.

Studi Pustakan (literatur) dan dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan data dan bahan berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan mengenai Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan. Selain itu, juga dilakukan pengumpulan data dan bahan berupa hasil kajian yang sudah dilakukan sebelumnya sebagai bahan perbandingan dan pengayaan analisis.

Adapun tahapan kegiatan dalam penyusunan naskah akademik dan perumusan rancangan peraturan daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan adalah sebagai berikut:

- a. persiapan;
- b. indentifikasi dan inventarisasi bahan hukum;
- c. analisis kerangka aturan, konsep dan teoritik Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan;
- d. sinkronisasi dan harmonisasi bahan hukum;
- e. penyusunan naskah akademik;
- f. perumusan rancangan awal raperda; dan
- g. penyusunan laporan akhir.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan

Pasar merupakan tempat berlangsungnya proses transaksi, pertukaran barang & jasa dengan biaya yang rendah, efektif serta adil, secara sosial melibatkan banyak pelaku yang berkepentingan, secara ekonomi bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat dan secara financial menguntungkan bagi semua pelaku didalamnya. 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). Pasar tradisional yang juga disebut pasar rakyat, seiring dengan berjalannya waktu kondisinya semakin menurun. Kondisi tersebut tidak lepas dari semakin tumbuhnya toko swalayan berjejaring yang banyak berdiri bahkan sampai ke kawasan perkampungan.

Hilangnya pasar rakyat yang selama berpuluh tahun menjadi penghubung perekonomian pedesaan dengan perkotaan, akan mengakibatkan hilangnya lapangan pekerjaan, terutama bagi pelaku UMKM. Kondisi pasar rakyat yang semakin menurun juga dipengaruhi oleh berubahnya perilaku hidup masyarakat. Faktor preferensi dan perilaku masyarakat yang berubah akibat tingkat pendapatan, cara hidup, ketersediaan waktu luang, kemajuan teknologi, biaya transportasi, urbanisasi dan globalisasi pada akhirnya mempengaruhi pola masyarakat dalam menjalankan transaksi ekonomi. Kemajuan ekonomi mengarahkan masyarakat untuk berbelanja kebutuhan hidup dengan di pusat perbelanjaan yang memiliki kondisi yang nyaman dan bersih. Dalam kondisi seperti ini, berbelanja di toko swalayan cenderung lebih disukai, dengan pertimbangan pengemasan barang dagangan yang lebih baik, pelayanan yang ramah, serta kondisi yang nyaman, meskipun harga barang sedikit mahal dibanding saat berbelanja di pasar rakyat.

Pasar rakyat pada akhirnya mengalami penurunan peminat. Meskipun pada saat ini pengguna pasar rakyat masih tetap memiliki segmen tertentu terutama yang melibatkan transaksi dalam jumlah besar, relatif bisa bertahan meskipun bermunculan pasar swalayan. Kondisi ini menunjukkan peran preferensi (pilihan) masyarakat dan skala transaksi tetap menentukan eksistensi pasar rakyat, meskipun kondisinya semakin menurun. Pada tataran ideal, kegiatan perdagangan harus mampu mewujudkan keadilan yang berorientasi pada terwujudnya kesejahteraan rakyat secara menyeluruh. Kegiatan perdagangan yang ideal didasarkan pada demokrasi ekonomi untuk mewujudkan suatu keadilan dalam hidup bersama berdasarkan Pancasila yang tertuang dalam “sila kelima” yang berbunyi “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”.

Dalam upaya mewujudkan demokrasi ekonomi bagi terwujudnya kesejahteraan rakyat secara menyeluruh diwujudkan melalui koperasi sebagai upaya membangun ekonomi berdasar asas gotong royong. Demokrasi ekonomi memiliki kaitan yang sangat erat dengan demokrasi politik, keduanya direfleksikan sebagai prinsip gotong royong yang memadukan partisipasi politis dan ekonomis. Kedua prinsip ini juga haruslah diterapkan secara berdampingan dalam berbagai kegiatan perdagangan, termasuk dalam mengatur pola hubungan antara pasar rakyat dan toko swalayan. Pada dasarnya, baik pasar rakyat maupun toko swalayan merupakan sarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk itu perlu dikaji teori yang berkaitan dengan peran negara dan pasar. Perkembangan kebutuhan masyarakat pasti akan diikuti dengan perkembangan hukum, dan perubahan masyarakat dibidang hukum harus berlangsung secara teratur kemudian diakui dalam yurisprudensi dan akhirnya ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan tersendiri demi mewujudkan tertib hukum.

Selanjutnya Toko Swalayan adalah pasar yang bersifat modern dimana barang-barang diperjual belikan dengan harga pas dan dengan layanan sendiri. Tempat berlangsungnya pasar ini adalah di mal, plaza, dan tempat-tempat modern lainnya. Pasar rakyat adalah pasar yang bersifat tradisional dimana para penjual dan pembeli dapat mengadakan tawar-menawar secara langsung. Barang-barang yang diperjual belikan adalah barang yang berupa barang kebutuhan pokok.

Baik toko swalayan (toko modern) maupun pasar rakyat, sama-sama merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli. Namun kedua pasar tersebut memiliki perbedaan. Perbedaan tersebut dapat dilihat dari mutu pelayanannya serta pendistribusiannya. Jika pasar modern mengutamakan pelayanan yang menyenangkan, bangunannya baik, tempatnya nyaman segala kebutuhan pembeli diperhatikan, mulai dari parkir dan sarana lain, namun pembeli tidak perlu berinteraksi dengan penjual, sehingga komunikasi sosial tidak terjadi. Dilihat dari cara pendistribusiannya, toko swalayan tidak langsung dalam arti produsen dan konsumen tidak saling mengenal. Sedangkan yang melayani sekedar sebagai penjaga yang tidak mempunyai akses menentukan harga, sedangkan konsumen tidak membutuhkan kontak langsung dengan penjual, sehingga tidak terjadi kontak sosial antara pembeli dan penjual apalagi dengan produsen.

Dalam pasar rakyat sebagian besar sebagai pasar eceran (retail), di mana pembeli mencari barang sesuai kebutuhan sendiri. Sedangkan toko swalayan diidentikkan sebagai pasar grosir, pembeli membeli barang dalam partai besar karena akan dijual lagi. Namun dalam kenyataan berubah. Pada saat ini telah banyak yang dirancang sebagai pasar grosir, juga berdagang layaknya pasar eceran (retail), Nampaknya perdagangan eceran dan grosir sudah sulit dipisahkan, sehingga segmentasi pembeli pada pasar rakyat dan toko swalayan sudah bercampur baur, tidak lagi toko swalayan diidentikkan dengan pembeli golongan menengah ke atas, sedangkan pasar rakyat golongan menengah ke bawah. Sebelum adanya toko swalayan, pasar rakyat merupakan urat nadi perekonomian rakyat, baik yang ada di kota maupun di pedesaan. Memang pasar rakyat terkesan penuh dengan kesemrawutan, mulai tata letak, sirkulasi pengunjung, bentuk dasaran barang sampai pada drainase dan lalu lintas di luar pasar maupun di dalam pasar, namun di situlah tertumpu ekonomi rakyat banyak, selain pedagang, juga kuli angkut, tukang parkir, ojek, pedagang makanan yang berkeliling dan sebagainya.

Keberadaan pasar rakyat, terutama di daerah pedesaan, masih menyimpan esensi sebagai gambaran khas kearifannya, di mana pasar rakyat dapat menyuguhkan suasana lalu lalang pengunjung mencari barang yang lebih murah harganya dibanding dengan pedagang yang lain, pembeli pun dapat duduk membaaur di antara pedagang tanpa ada pembatas, sehingga semua dapat serba hidup, saling memberi dan menerima sejajar pada posisi yang sama derajat. Proses jual beli terjadi secara interaktif, harga bukan hal yang pasti, keuntungan bukan menjadi tujuan utama, tetapi kebersamaan menyertainya. Komunikasi dan interaksi sosial terjalin dengan sendirinya, suasana keakraban antara penjual dan pembeli terwujud. Di era sekarang ini pasar bersifat dinamis, lebih-lebih arus urbanisasi ke kota makin menjadi-jadi, mendorong kegiatan ekonomi menjadi lebih besar lagi.

Umumnya dampak dari kegiatan ekonomi yang meningkat tadi, mendorong sebagian besar orang mengutamakan kegiatan ekonomi, mengabaikan yang lain. Bahkan tata kota juga berubah drastis sehingga menimbulkan konflik memperebutkan tata ruang kota antara kepentingan bisnis dan sosial, yang biasanya dimenangkan kepentingan bisnis walaupun yang menarik keuntungan lebih kecil dibanding dengan kepentingan sosial. Yang lebih memprihatinkan lagi, apabila memunculkan konotasi negatif terhadap keberadaan pasar rakyat. Dengan bermunculannya toko swalayan tadi, sebenarnya dapat dilihat kemauan dan perilaku masyarakat yang ada pada saat ini, kenyamanan, keamanan, keteraturan serta interaksi sosial masih merupakan dambaan segenap masyarakat. Harus di akui kondisi pasar rakyat kian terdesak oleh keberadaan toko swalayan, pihak berwenang khususnya pemerintah baik pusat maupun daerah yang semestinya memberikan proteksi agar invasi toko swalayan tidak terus meluas seakan tak berdaya dengan aliran keuntungan yang ditawarkan. Hierarki toko swalayan dari kelas Hypermarket, Supermarket, Department store hingga Minimarket semakin mengepung keberadaan pasar rakyat. Bahkan Indomaret dan Alfamart yang mengembangkan format convenient store head to head bertarung dengan warung-warung tradisional disekitar pemukiman penduduk. Meski telah banyak pasar rakyat yang direnovasi untuk menghilangkan imej kumuh dan kotor, namun tetap saja posisi pasar rakyat tetap tersudutkan oleh pertumbuhan pesat toko swalayan.

## B. Asas Perundang-Undangan Yang Digunakan Dalam Perumusan Norma.

Konsep perundang-undangan pernah dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, salah seorang guru besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia yang mengikuti pendapat I.C. van der Vlies tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*) dan *wet* yang materiil (*het materiele wetsbegrip*).<sup>2</sup> Pendapat ini didasarkan pada apa tugas pokok dari pembentuk *wet* (*de wetgever*).

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet* formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi, sementara *wet* yang materiil adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.

Perundang-undangan dalam Kamus *Black's Law Dictionary*, dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. *Legislation* lebih diberi makna sebagai pembentukan hukum melalui lembaga legislasi (*the making of laws via Legislation*).

*Regulation* diberi pengertian aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah melalui wewenang eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*).

Maria Farida Indrati Soeprapto salah seorang Hakim Konstitusi menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda<sup>3</sup>, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Sementara pengertian Peraturan Perundang-Undangan dalam hukum positif Indonesia disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa "*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma*

---

<sup>2</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Peundang-Undangan, Yogyakarta, 1998, hal. 14.

<sup>3</sup> *Op-cit*, hal. 18.



*hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan*". Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang terdiri atas:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Keberadaan Peraturan Daerah merupakan *conditio sine quanon* atau syarat absolut atau syarat mutlak dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut. Selanjutnya Peraturan Daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah. Disamping itu Peraturan Daerah juga harus memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk sebuah Peraturan Daerah berlandaskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, "*Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*".

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Selanjutnya Bagir Manan berpendapat bahwa, Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah diartikan sebagai Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintahan Daerah yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah.<sup>4</sup> Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan Peraturan Perundang-Undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Selanjutnya Adolf Merkl mengemukakan bahwa norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das dopplete rechtsantlitz*). Keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya. Teori Adolf Merkl ini mengilhami Hans Kelsen dalam menyusun stufentheori. Beliau berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan.

Di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).

Norma dasar itu dikatakan pre-supposed, karena ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya. Teori Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh salah seorang muridnya yang bernama Hans Nawiasky. Menurutnya norma hukum itu selain selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, juga selalu berkelompok-kelompok.

Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum dalam suatu Negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas :

- Kelompok I : Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental Negara)
- Kelompok II : Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar/Pokok Negara)
- Kelompok III : Formell gesetz (Undang-Undang Formal)
- Kelompok IV : Verordnung dan Autonome Satzung (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom)

---

<sup>4</sup> Bagir Manan. Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 34

Jika teori Hans Kelsen ini kemudian diformulasikan dalam norma hukum yang ada di Indonesia, maka dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- Kelompok I : Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental Negara)  
Yang terdiri dari Pancasila dan Pembukaan (Preamble) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- Kelompok II : Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar/Pokok Negara)  
Yaitu Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945;
- Kelompok III : Formell gesetz (Undang-Undang Formal) Yaitu Undang-Undang;
- Kelompok IV : Verordnung Satzung dan Autonome Satzung (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom) yaitu peraturan pelaksana Undang-Undang formal dan peraturan otonom yang terdiri dari Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah sendiri merupakan amanat dari Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945. yang menyatakan, *“Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*. Peraturan Daerah selanjutnya dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta Peraturan Daerah daerah lain. Hans Kelsen memberikan definisi peraturan perundang-undangan di tingkat daerah sebagai berikut:

*“Peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan di daerah”*.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*. Russell & Russell, New York, 2007, *General Theory of Law and State*, Alih Bahasa oleh Somardi. *Teori Umum Hukum dan Negara (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik)*. Bee Media Indonesia, Jakarta.

Dalam pembentukan suatu Perda yang baik perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara formal dan secara materiil, yaitu:<sup>6</sup>

**a. Asas-asas formal**

1. Asas kejelasan tujuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van de duidelijk doelstelling*);
2. Asas yang menentukan kewenangan lembaga atau organ yang berhak membentuk dan menerima delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van het juiste organ*);
3. Asas keperluan yang mendesak (*het nood zakelijk heids beginsel*);
4. Asas kemungkinan pelaksanaan atau penegakan atas peraturan yang dibentuk (*het beginsel van de voorbaarheid*);
5. Asas konsensus atau kesepakatan antara pemerintah dengan rakyat (*het beginsel van de consensus*).

**b. Asas-asas materiil**

1. Asas peristilahan dan sistematik yang jelas (*het beginsel van duidelijk terminology en duidelijk systematiek*);
2. Asas dapat diketahui dan dikenali suatu peraturan oleh setiap orang (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas kepastian hukum (*het rechtszakerheids beginsel*);
4. Asas perlakuan yang sama terhadap hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
5. Asas perlakuan khusus terhadap keadaan tertentu (*het beginsel van de individuale rechts bedeling*).

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat perumusan mengenai asas-asas pembentukan peraturan daerah, yakni: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

---

<sup>6</sup> Lendy Siar. *op. cit.*, hlm. 52.

1. Asas Kejelasan Tujuan

Dengan “asas kejelasan tujuan”, maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Berdasarkan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat”, maka setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

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

4. Asas Dapat Dilaksanakan (*Applicable*)

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan (Efisiensi dan Efektivitas)

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

6. Asas Kejelasan Rumusan

Dengan “asas kejelasan rumusan”, maka setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

## 7. Asas Keterbukaan (*Transparancy*)

Berdasarkan “asas keterbukaan”, maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas:

### 1. Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

### 2. Asas Kemanusiaan

Dengan “asas kemanusiaan”, maka setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

### 3. Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### 4. Asas Kekeluargaan

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

5. Asas Kenusantaraan

Dengan “asas kenusantaraan”, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

6. Asas Bhinneka Tunggal Ika (*Unity in Diversity*)

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas Keadilan (*Justice, Gerechtigheid*)

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

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

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechts zekerheid*)

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

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

Pentingnya asas-asas hukum dalam pembentukan perundang-undangan adalah untuk dapat melihat “benang merah” dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan di teliti. Asas-asas hukum ini dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentukan undang-undang agar tidak melenceng dari cita hukum (*rechtsidee*) yang telah disepakati bersama.

Namun secara teoritis asas-asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*), sebab asas-asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung terhadap suatu peristiwa konkrit dengan menganggapnya sebagai bagian dari norma hukum.

Namun demikian, asas-asas hukum tetap diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas hukum.<sup>7</sup>

### **C. Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.**

#### **a. Aspek kehidupan masyarakat**

Dengan diberlakukannya peraturan daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan ini akan membawa dampak adanya perubahan mindset atau pola pikir masyarakat sehingga diharapkan adanya peningkatan ketaatan dan kesadaran hukum masyarakat.

#### **b. Aspek Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah.**

Sebagai implementasi diberlakukannya peraturan daerah ini yaitu adanya pemberian peran yang besar kepada pemerintah daerah dalam Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan. Untuk melaksanakan peran tersebut pemerintah daerah perlu melakukan upaya Peningkatan koordinatif dan integratif kelembagaan dalam Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

---

<sup>7</sup> Suprin Na'a. 2003. *Ruang Lingkup Muatan Materi (Het Onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, hlm. 71.



c. Aspek Keuangan Daerah.

Dari aspek Keuangan Daerah, pemberlakuan peraturan daerah ini membawa Implikasi terhadap Anggaran Pemerintah Daerah. Implikasi tersebut yaitu pemerintah daerah harus mengalokasikan anggaran untuk program peningkatan kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat melalui kegiatan-kegiatan sosialisasi. Agar Peraturan Daerah ini nantinya dapat diberlakukan efektif di masyarakat. Selain itu juga Pemerintah Daerah perlu mengalokasikan anggaran dalam rangka Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan yang tertib dan teratur.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT DENGAN PENATAAN PASAR RAKYAT, PUSAT PERBELANJAAN, DAN TOKO SWALAYAN**

Terkait dengan pengaturan Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan, terdapat sejumlah Peraturan Perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman sebagai landasan hukum, sebagai berikut:

### **1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

Sebagai landasan hukum atas pemberlakuan otonomi daerah, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas perbantuan. Pemerintah daerah tersebut menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas perbantuan tersebut, Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain Pasal 18 ayat (6) UUD ini disebut juga memberikan kewenangan atributif secara legitimasi kepada pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin dalam menyelenggarakan otonomi daerahnya.

### **2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah;**

Dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah menumbuhkan iklim usaha dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang meliputi aspek: pendanaan, sarana dan prasarana, informasi usaha, kemitraan, perizinan usaha, kesempatan berusaha, promosi dagang, dan dukungan kelembagaan.

Pengaturan aspek kesempatan berusaha dan promosi dagang ditegaskan lagi di dalam Pasal 13 dan Pasal 14 bahwa pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan dan pengendalian mengenai aspek kesempatan berusaha dan promosi dagang. Selanjutnya dalam Ketentuan Pasal 7, Pasal 13, dan Pasal 14 bermakna sebagai landasan yuridis formal dan material bagi Kabupaten Merangin untuk membentuk Peraturan Daerah mengenai Perlindungan, Pemberdayaan dan Penataan Pasar Rakyat serta Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan.

### **3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Asas peraturan perundang-undangan merupakan faktor penting dalam pembentukan dan pelaksanaan peraturan. Pentingnya asas peraturan perundang-undangan juga menyangkut persyaratan kualitas aturan hukum, sehingga Undang-Undang yang dihasilkan memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan pelaksanaan dan penegakan hukumnya.

Dalam pemerintahan daerah, Perda tidak dapat dipandang sebelah mata, ini dikarenakan Perda salah satu aturan yang dapat mengatur seluruh masyarakat agar berjalannya sebuah pemerintahan disuatu daerah. Hal ini sangat terlihat semenjak diberlakukannya otonomi daerah, karena arti penting dari otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian dan kebebasan ataupun sebuah keleluasaan. Dalam hal ini, daerah berhak dan mempunyai kewenangan mengurus urusan rumah tangga sendiri, dan berhak membuat produk hukum yang bisa digunakan untuk mengatur masyarakatnya, tetapi bukan dalam artian memerdekakan daerah itu.

Dalam hal pembentukan Perda, semua teknis dan aturan-aturan yang digunakan dalam pembuatan Perda telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, khususnya dalam Pasal 5 yang menyebutkan bahwa asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;

- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Dalam hal pembentukan Perda, dalam hal ini Perda tentang cara legislasi daerah, maka Perda tersebut nantinya diharapkan akan menjadi pelaksanaan dari Undang-Undang terkait khususnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peundang-Undangan. Program legislasi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, penyusunan Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1), penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan atas perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta aspirasi masyarakat daerah.

Menurut Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peundang-Undangan, materi muatan Peraturan Peundang-Undangan mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan ;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Sementara dalam ketentuan Pasal 96 ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan bahwa Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

#### **4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan;**

Dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan menyatakan bahwa Pemerintah Daerah mengembangkan sarana perdagangan berupa: pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan harus mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 14 ditentukan bahwa Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pengaturan tentang pengembangan, penataan dan pembinaan yang setara dan berkeadilan terhadap Pasar rakyat, pusat perbelanjaan, toko swalayan untuk menciptakan kepastian berusaha dan hubungan kerja sama yang seimbang antara pemasok dan pengecer dengan tetap memperhatikan keberpihakan kepada koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah.

Pengembangan, penataan, dan pembinaan dilakukan melalui pengaturan perizinan, tata ruang, zonasi dengan memperhatikan jarak dan lokasi pendirian, kemitraan, dan kerja sama usaha. Pasal 12 dan Pasal 14 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengembangkan sarana perdagangan dan melakukan pengaturan atas pengembangan, penataan, dan pembinaan.

#### **5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;**

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut.

Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda.

Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional. Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.

Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

**6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan;**

Dalam Ketentuan Pasal 79 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan menyatakan bahwa lokasi pendirian Pasar Rakyat harus mengacu pada: rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota atau rencana detail tata ruang kabupaten/kota. Pada Ayat (2) menyatakan dalam hal Pemerintah Daerah belum memiliki rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota atau rencana detail tata ruang kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), lokasi pendirian Pasar Rakyat mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penataan ruang. Sedangkan pada Ayat (3) menyatakan bahwa Pasar Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berlokasi di setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lokal atau jalan lingkungan di kawasan pelayanan bagian kabupaten/ kota, lokal, atau lingkungan (perumahan) di dalam kabupaten/kota.

Dalam ketentuan Pasal 84 menyatakan bahwa Menteri, gubernur, dan/atau bupati/wali kota secara sendiri atau bersama-sama melakukan pembinaan terhadap pengelola Pasar Rakyat. Selanjutnya Dalam ketentuan Pasal 100 menyatakan bahwa Menteri dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pembinaan terhadap pengembangan dan penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Pada Pasal 101 Ayat (1) menyatakan bahwa Menteri dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya menetapkan pedoman teknis terkait dengan perizinan, jarak dan lokasi pendirian, kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat, kemitraan, dan kerja sama usaha. Pasal 79, Pasal 84, Pasal 100 dan Pasal 101 Ayat (1) menjelaskan tentang kewenangan pemerintah daerah dalam membina serta mengatur keberadaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan.

**7. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 71 tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Waralaba;**

Dalam ketentuan Pasal 18 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 71 tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Waralaba diatur bahwa penyelenggara waralaba mengutamakan penggunaan barang dan/atau jasa hasil produksi dalam negeri sepanjang memenuhi standar mutu barang dan/atau jasa yang ditetapkan secara tertulis oleh Pemberi Waralaba. Juga diatur bahwa pemberi waralaba harus bekerja sama dengan pengusaha kecil dan menengah di daerah setempat sebagai penerima waralaba atau pemasok barang dan/atau jasa sepanjang memenuhi ketentuan persyaratan yang ditetapkan oleh pemberi waralaba. Ketentuan tersebut menjadi acuan bagi Kabupaten Merangin dalam melakukan pengaturan pengembangan Toko Swalayan yang dikelola secara waralaba. Sehingga Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2019 relevan dijadikan dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

**8. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pengembangan, Penataan, Dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan;**

Dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pengembangan, Penataan, Dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan Lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan mengacu pada rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota atau rencana detail tata ruang kabupaten/kota. Ayat (2) Gubernur DKI Jakarta atau bupati/wali kota setempat menetapkan zonasi lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan yang dimuat dalam rencana detail tata ruang kabupaten/kota. (3) Dalam hal rencana detail tata ruang kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum tersedia, penetapan zonasi lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dilakukan berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.



Dalam ketentuan Pasal 3 menyatakan bahwa penetapan zonasi lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dengan mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat serta keberadaan Pasar Rakyat dan UMK-M yang ada di zona atau area atau wilayah setempat, pemanfaatan ruang dalam rangka menjaga keseimbangan antara jumlah Pasar Rakyat dengan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan, jarak antara Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dengan Pasar Rakyat atau Toko eceran tradisional, dan standar teknis penataan ruang untuk Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 5 Ayat (1) Jarak antara Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dengan Pasar Rakyat atau Toko eceran tradisional sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 huruf c ditetapkan oleh Pemerintah Daerah setempat. Pada Pasal 6 Ayat (1) Jam operasional supermarket, hypermarket, dan department store wajib memenuhi ketentuan untuk hari Senin sampai dengan Jumat pukul 10.00 sampai dengan pukul 22.00 waktu setempat dan untuk hari Sabtu dan Minggu pukul 10.00 sampai dengan Pukul 23.00 waktu setempat.

Dalam Pasal 7 Ayat (1) Kemitraan dalam mengembangkan UMK-M di Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dapat dilakukan dengan pola perdagangan umum dan/ atau waralaba. Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasa 6, dan Pasal 7 menjelaskan tentang Lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan, penetapan zonasi, serta penentuan jarak dalam pendirian Pusat Perbelanjaan Toko Swalayan serta Pasar Rakyat atau Toko eceran tradisional. Juga dijelaskan mengenai waktu operasional serta aturan kerjasama kemitraan. Sehingga Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 sangat relevan dijadikan dasar hukum pembentukan Perda Kabupaten Merangin tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila, penyelenggaraan pemerintahan Negara didasarkan dan di atur 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.

Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten atau kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya pada ayat (2) menyatakan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam pelaksanaannya Pemerintah Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 33 ayat (1) menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Selanjutnya Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin sebagai salah satu lembaga pemerintahan daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Upaya pencapaian tersebut diwujudkan dengan memberikan perlindungan, pemberdayaan, pelayanan, serta mengotimalkan peran masyarakat guna mencapai kesejahteraan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, akuntabilitas, kekhususan potensi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan landasan yang bersumber dari Konstitusi Negara tersebut menjadi tujuan pembentukan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan agar mencapai sasaran pembangunan dibidang ekonomi kerakyatan secara adil, seimbang, serasi dan terpadu dengan mengoptimalkan segala sumberdaya melalui penguatan tata kelola pemerintahan yang demokratis.

## **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan landasan yang mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Landasan ini berisi pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat.

Sebagaimana diketahui Pasar rakyat merupakan penggerak ekonomi masyarakat yang memiliki fungsi strategis dan memiliki kedekatan dengan aspek sosial dan budaya masyarakat. Namun dengan bermunculannya Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan membuat konsumen menengah yang dulu memenuhi pasar-pasar rakyat, memilih beralih ke Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Hal ini disebabkan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan 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. Jika tidak ada penataan yang baik maka keberadaan pasar Rakyat di Kabupaten Merangin, akan semakin menurun keberadaannya dan tingkat eksistensinya.

Dalam konteks ini, diharapkan pada masa yang akan datang melalui kerjasama berbagai pihak perlu dibangun sebuah kesepakatan bersama dari 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 diantara keduanya ada yang melakukan kekeliruan atau kesalahan, maka sebuah proses itu dibutuhkan.

Dibutuhkan khususnya dalam upaya menemukan kembali ruh pasar rakyat kabupaten Merangin yang pernah ada dalam lintasan sejarah pasar. Keberadaan pasar rakyat yang ada di wilayah Kabupaten Merangin 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 daerah. Persoalan ini memang sangat dilematis. Realita yang terjadi sampai saat ini pemerintah daerah belum dapat membatasi berdirinya mini market di Kabupaten Merangin. Alasannya adalah pihak pemerintah daerah belum mempunyai aturan atau Peraturan Daerah yang mengatur tentang masalah tersebut. Dengan demikian diharapkan para pedagang tidak merasa khawatir karena dalam waktu dekat aturan yang mengatur persoalan tersebut segera ada.

Dengan demikian, diharapkan dengan adanya Peraturan Daerah yang mengaturnya akan lebih menguatkan dalam pengaturan, 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.

### **C. Landasan Yuridis**

Sumber daya ekonomi negara adalah salah satu aset yang paling rentan, apalagi dalam konteks era perdagangan bebas. Di era ini, berbagai tingkat dan ukuran pengusaha mengambil manfaat dari ruang yang disediakan pemerintah untuk mencari keuntungan. Didalamnya ada pelaku usaha mikro dan kecil dengan aneka usaha kecil yang mengisi apa yang disebut sektor informal dan pelaku usaha menengah dan besar yang mengisi sektor formal. Dalam domain pasar bebas, lingkungan kompetisi yang sempurna dari setiap pelaku usaha dan tingginya kedaulatan pembeli/konsumen dapat menciptakan kestabilan harga dan kenyamanan dalam berusaha.

Namun dalam kenyataannya, persaingan penuh yang diharapkan terjadi tidak selamanya sejalan dengan harapan di atas. Bahkan kedaulatan pembelipun tidak seluruhnya tercipta begitu saja karena lemahnya akses konsumen untuk memantau aneka produksi yang dipasarkan. Akibatnya harga tidak stabil dan persaingan menjadi tidak sehat. Korban utama dalam lingkungan yang tidak adil ini adalah pelaku ekonomi kecil dan mikro atau sector informal.

Untuk mengatasi hal ini, maka sebuah peraturan dibutuhkan untuk menata agar kompetisi berlangsung secara adil, sehingga semua orang mempunyai kedudukan dan peranan yang sama. Demikian juga dalam melakukan usaha, pelaku usaha kecil dimungkinkan dapat bersaing dengan pelaku usaha raksasa yang memiliki modal nyaris tanpa batas akibat kemudahan akses kepada pihak perbankan dan agunan yang beraneka ragam yang mereka miliki. Disinilah peran pemerintah daerah diharapkan hadir membantu menyelesaikan dan menciptakan iklim usaha yang adil bagi keduanya.

Sektor formal cukup penting untuk diperhatikan, namun sektor informal jauh lebih penting untuk diperhatikan karena daya serapnya yang sangat tinggi akan tenaga kerja yang tak mampu diserap oleh sektor formal.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENATAAN PASAR RAKYAT, PUSAT PERBELANJAAN, DAN TOKO SWALAYAN**

#### **A. SASARAN, JANGKAUAN, DAN ARAH PENGATURAN**

Upaya Perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan ini adalah dalam rangka pelaksanaan pelayanan publik khususnya di bidang perizinan Reklame.

Sasaran yang akan diwujudkan dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan adalah untuk memberikan pedoman kepada Pemerintah Daerah dalam Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan yang memenuhi prinsip manfaat, keadilan, kepastian hukum dan merata serta memberdayakan perekonomian dan kemampuan masyarakat yang berkelanjutan. Dengan demikian, melalui kebijakan Pemerintah Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan diharapkan dapat mencapai tujuan sebagai berikut:

1. memberikan acuan bagi aparatur Pemerintah Daerah dalam menyusun strategi Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan yang dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di daerah;
2. Memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan di daerah;
3. Terjadi harmonisasi antara Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan dan desain tata ruang daerah sehingga keberadaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan dapat menambah keindahan kota;
4. Dapat menjamin keamanan, ketertiban dan keselamatan masyarakat pengguna jalan, dengan mengatur Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan tidak mengganggu lalu lintas dan keselamatan pengguna jalan;

5. Dapat meningkatkan potensi pendapatan asli daerah di bidang retribusi daerah.

Peraturan daerah ini nantinya diharapkan dapat menjadi dasar hukum dengan memberikan kepastian hukum (*legal certainty*) dari kegiatan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin.

Selanjutnya norma yang berlaku terhadap ketentuan umum ini dapat dijumpai dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai meliputi:

1. batasan pengertian atau defenisi
2. singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan;
3. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan.

Ketentuan umum yang diusulkan pengaturannya dalam rancangan peraturan daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Merangin.
2. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Merangin.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
5. Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, Perdagangan Dan Perindustrian yang selanjutnya disingkat DKUKMPP adalah Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, Perdagangan Dan Perindustrian Kabupaten Merangin.
6. Toko adalah bangunan gedung dengan fungsi usaha yang digunakan untuk menjual barang dan terdiri dari hanya satu penjual.
7. Toko Swalayan adalah Toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis Barang secara eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, department store, hypermarket, ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.



8. Pusat Perbelanjaan adalah suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal yang dijual atau disewakan kepada Pelaku Usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan Perdagangan Barang.
9. Pasar Rakyat adalah tempat usaha yang ditata, dibangun, dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, swasta, Badan Usaha Milik Negara, dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dapat berupa Toko, kios, las, dan tenda yang dimiliki/ dikelola oleh pedagang kecil dan menengah, swadaya masyarakat, atau koperasi serta UMK-M dengan proses jual beli Barang melalui tawar-menawar.
10. Pengelola Jaringan Minimarket adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha di bidang minimarket melalui satu kesatuan manajemen dan sistem pendistribusian barang ke outlet yang merupakan jaringannya.
11. Pemasok adalah pelaku usaha yang secara teratur memasok barang kepada Toko Swalayan dengan tujuan untuk dijual kembali melalui kerjasama usaha.
12. Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah yang selanjutnya disingkat UMK-M adalah usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.
13. Kemitraan adalah kerjasama dalam keberkaitan usulan baik langsung maupun tidak langsung atas dasar prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat dan menguntungkan yang melibatkan pelaku UMK-M dengan usaha besar.
14. Pelaku Usaha adalah orang perseorangan atau badan usaha yang melakukan usaha dan/atau kegiatan pada bidang tertentu.
15. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.
16. Barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh Konsumen atau Pelaku Usaha.

## **B. RUANG LINGKUP DAN MATERI MUATAN YANG DIATUR**

Materi Pokok yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan ini adalah mengatur mengenai semua hal tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan di Kabupaten Merangin.

1. Pengaturan mengenai Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan yang berpedoman pada rencana tata ruang wilayah Daerah atau rencana detail tata ruang wilayah Daerah, termasuk penetapan zonasinya. Selain itu Bab ini juga mengatur mengenai pendirian, waktu operasional dan kemitraan.

2. Pengaturan mengenai Pembinaan

Dilakukan untuk mendata dan mengatur jumlah Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan serta jarak antara pusat perbelanjaan dan toko swalayan dengan pasar rakyat yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

3. Pengaturan mengenai Forum komunikasi Penataan dan Pembinaan

Sebagai salah satu bentuk wujud kepedulian Pemerintah Daerah dalam menyediakan wadah bagi pedagang/penjual dan pengelola Pasar Rakyat untuk berkomunikasi yang berfungsi sebagai sarana sosialisasi, informasi, serta pendidikan dan pelatihan bagi pedagang/penjual dan pengelola Pasar Rakyat

4. Pengaturan mengenai Tim Pengawasan. Pembentukan tim dilakukan untuk melihat tingkat kepatuhan para pelaku usaha dalam kegiatan perdagangan di Daerah

5. Pengaturan Mengenai Sanksi Administratif

6. Pengaturan Ketentuan Peralihan

## BAB VI PENUTUP

### A. Simpulan

Berdasarkan kajian-kajian yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dapat dipetik kesimpulan sebagai berikut:

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan menjadi penting untuk memberikan pedoman dalam melakukan Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.
2. Pertimbangan filosofis dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan adalah bahwa dalam usaha peningkatan taraf hidup masyarakat di bidang ekonomi kerakyatan serta tata kelola secara optimal sumber daya yang tersedia, perlu penataan pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan dengan memperhatikan prinsip demokrasi ekonomi, pemerataan, keadilan, akuntabilitas, kekhususan potensi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pertimbangan sosiologisnya adalah bahwa dengan dibangunnya pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan harus diimbangi dengan penataan dan pengelolaan yang benar dan profesional sehingga tercipta sinergitas antara pasar rakyat dengan pusat perbelanjaan dan toko swalayan. Landasan yuridis dari Rancangan Peraturan Daerah ini adalah bahwa untuk meningkatkan kepastian berusaha dan tertib usaha, menjaga iklim investasi dalam dunia usaha di Kabupaten Merangin diperlukan pengaturan mengenai penataan pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan.
3. Jangkauan pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah ini meliputi Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan di Kabupaten Merangin. Adapun Arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan ini adalah Pemerintah Daerah, Masyarakat, Pelaku Usaha, dan pihak lain yang berkaitan.

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, ada beberapa saran yang disampaikan sebagai berikut:

1. Berdasarkan hasil pengkajian yang dituangkan dalam Naskah Akademik tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan ini dipandang perlu untuk menuangkannya dalam suatu perangkat peraturan perundang-undangan yaitu peraturan daerah. Dikarenakan peraturan daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan merupakan bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.
2. Mengingat sifatnya yang urgen, terutama menyangkut Penyelenggaraan Reklame, Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan perlu mendapat prioritas dalam penyusunannya.
3. Dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU:

- A.A.Oka Mahendra, S.H. 2011, Landasan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Tahun Anggaran 2011, BPSDM Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM, tanggal 18 Oktober 2011.
- Alexander Harry. 2004. *Panduan Rancangan Peraturan Daerah di Indonesia*. Jakarta. XSYS.
- Amrurobbi, Azka Abdi.dkk. 2020. Toko Milik Rakyat (Tomira) Dan Kesejahteraan Masyarakat Kulon Progo. *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)* ISSN (online): 2684-9992, Volume: 2, Nomor: 1. Yogyakarta
- Badudu-Zain, 1994. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Ind-Hill.Co, Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajad. 2003. *Metode Riset Untuk Bisnis dan Ekonomi*. Penerbit Erlangga. Jakarta.
- Kartono, Kartini, DR. *Pengantar Metodologi Riset Sosial*. CV. Mandar maju. Bandung. 1996.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Peundang-Undangan*, Yogyakarta 1998, hal 25.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 2000
- Poerwadarminta, W.J.S. 2003. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Suprin Na'a. 2003. *Ruang Lingkup Muatan Materai (Het Onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad.
- Surachmin, 225 *Asas Dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Yayasan Gema Yustisia Indonesia, Jakarta

Suratman,Eko. 2019. Tesis : Problematika Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Pasar Negeri Di Kabupaten Kulon Progo. Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”. Yogyakarta

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:**

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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 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 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512).

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 diubah beberapa kali terakhir dengan sebagaimana telah diubah beberapa kali 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);

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6641);

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 71 tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Waralaba;

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