

**ANALISIS KEBIJAKAN PENYUSUNAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH PENATAAN DAN
PEMBINAAN WARUNG KELONTONG,
PASAR RAKYAT, PUSAT PERBELANJAAN,
DAN TOKO SWALAYAN DI KOTA TEGAL**



**Oleh :
SISWANTO, S.H.,M.H**

**KERJASAMA
PEMERINTAH KOTA TEGAL**

DENGAN

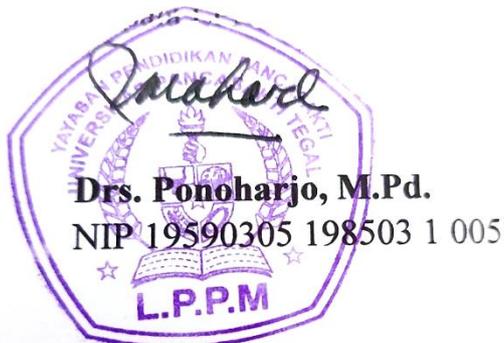
**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT
UNIVERSITAS PANCASAKTI TEGAL
2015**

HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul Penelitian : Analisis Kebijakan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Penataan Dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan Di Kota Tegal
2. Jangka Waktu : 3 Bulan (Januari – Maret)
3. Peneliti
- a. Nama Lengkap : Siswanto, S.H., M.H
 - b. NIP : 19641213 1992 03 1 002
 - c. Alamat Institusi : Universitas Pancasakti Tegal, Jl. Halmahera Km1, Kota Tegal
 - d. Nomor Telp/ Faks : 08156902545
 - e. Alamat surel (e-mail) : sis.ofari@gmail.com

Tegal, Maret 2015

Mengetahui,
Kepala
Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat
Universitas Pancasakti Tegal



Peneliti

Siswanto, S.H., M.H

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami ucapkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas KaruniaNya telah tersusun Dokumen Analisis Kebijakan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Penataan Dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan Di Kota Tegal. Sehubungan dengan hal tersebut, ucapan terima kasih disampaikan kepada semua pihak yang telah membantu dalam proses penyusunan dokumen ini.

Dokumen ini dipergunakan sebagai alat dan justifikasi akademik bagi keberadaan Peraturan Daerah Kota Tegal. Di samping itu Dokumen ini diharapkan menjadi pedoman dalam penyusunan dan perumusan pasal dan ayat-ayat Rancangan Peraturan Daerah Penataan Dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan Di Kota Tegal.

Semoga dokumen ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca. Kritik dan saran yang bersifat membangun sangat kami harapkan guna penyempurnaan untuk penyusunan dokumen di masa mendatang

Tegal, Maret 2015

Penyusun

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	12
C. Tujuan Dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	14
D. Metode	16
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	19
A. Kajian Teoritis	19
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	34
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan	40
D. Kajian Terhadap Implikasi Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat	44
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	48
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	59
A. Landasan Filosofis	59
B. Landasan Sosiologis	62
C. Landasan Yuridis	72
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	82
BAB VI PENUTUP	91
A. Kesimpulan	91
B. Saran	96
DAFTAR PUSTAKA	98

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan ekonomi dunia telah memasuki fase baru. Dimana konsep ekonomi modern menawarkan kembali pasar bebas. Sehingga konsep ini disempurnakan dengan istilah neoliberalisme. Kemudian, gagasan yang sering kita kenal yaitu dengan adanya privatisasi, liberalisasi dan deregulasi. Dari pada itu, instrumen terpenting yang masuk ke dalam bagian ekonomi tersebut adalah warung kelontong dan pasar rakyat (sebelumnya di kenal dengan toko sembako dan pasar tradisional). Namun, saat ini warung kelontong dan pasar rakyat sedikit mulai ditinggalkan masyarakat modern. Karena menjamurnya produk-produk neolib dengan menawarkan konsep modern. Oleh karenanya, jika tidak ada kebijakan pemerintah yang *fair* dalam dinamika usaha pasar, niscaya warung kelontong dan pasar rakyat akan punah. Alhasil, masyarakat yang bergerak dibidang warung kelontong dan pasar rakyat akan kehilangan mata pencaharian mereka. Hal tersebut, tentu sudah menjamur diberbagai daerah yang ada di Indonesia. Karena Indonesia telah menyiapkan diri masuk dalam bagian pasar bebas. Berbicara daerah ada satu yang menarik, banyak orang yang menyebutkan bahwa Kota Tegal salah satu daerah dengan metode persaingan ekonomi pasar yang menawarkan konsep *trade fair* di tengah masyarakat. Walaupun, Indonesia telah memasuki zaman globalisasi yang menawarkan pasar bebas, tetapi asumsi banyak orang Kota Tegal merupakan daerah yang regulasi kebijakan pemerintahnya tetap memperhatikan ekonomi kerakyatan, seperti halnya mempertahankan eksistensi warung kelontong dan pasar rakyat.

Kesejahteraan rakyat adalah tujuan dari berfungsinya sebuah Negara. Tanpa tujuan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat di dalamnya maka arah perkembangan suatu Negara dapat diprediksikan akan rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu yang bertujuan untuk memonopoli kesejahteraan untuk dirinya, kelompoknya, ataupun kalangan tertentu dalam jaringannya.

Eksistensi warung kelontong dan pasar rakyat ditengah modernisasi tampaknya mulai mengalami penurunan kepercayaan signifikan dari masyarakat. Apalagi jika dibandingkan dengan pasar modern yang lebih menyajikan kenyamanan, kepercayaan, dan pelayanan yang lebih unggul dibandingkan warung kelontong dan pasar rakyat. Persoalan ini diperkeruh dengan kebijakan pemerintah yang lebih mengedepan kepentingan politik daripada rakyat itu sendiri. Sebagai contoh, dengan kian maraknya regulasi keberpihakan pemerintah terhadap pasar modern disejumlah daerah di negeri ini.

Pada dasarnya, kebijakan merupakan salah satu bentuk penerapan dalam memenuhi kinerja sistem birokrasi pemerintah. Dengan begitu, regulasi kebijakan itu akan melahirkan pokok bahasan dalam implementasi kerja nyata untuk masyarakat. Seperti halnya, kebijakan ekonomi, kesejahteraan rakyat, pendidikan dan lain sebagainya. Dari semua aspek tersebut mengarah pada satu tujuan bersama yakni pengelolaan pemerintah yang baik. Namun, kebijakan tidak terlepas dari persoalan ketidakadilan yang timbul dalam masyarakat. Sehingga ketidakadilan menjadi perbincangan menarik di kalangan intelektual. Karena selalu mengarah pada dampak dan biang dari ketidakadilan itu disebabkan oleh pemerintah.

Untuk itu, sebuah negara yang di dalamnya pemerintah menjadi regulator memiliki peran sangat mendasar dalam menentukan arah pemerintahan. Hal ini khususnya menghindari adanya celah bagi pihak lain atau bahkan aktor dalam pemerintahan sendiri untuk masuk dan menyalahgunakan peran yang dimilikinya. Bila hal ini terjadi maka, secara

politik, Negara akan lemah karena intervensi kekuatan politik di luar dirinya yang melemahkan posisi Negara *vis a vis* dengan kekuatan lain di luar dirinya dan secara ekonomi kekuatan modal luar menggerogoti sumberdaya alam dan manusia yang dimiliki oleh negara.

Bila kekuatan ekonomi luar dan kekuatan pemerintah berkolaborasi untuk menggerogoti sumberdaya Negara yang seharusnya digunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat, 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*.

Sumberdaya ekonomi Negara adalah salah satu asset yang paling rentan digerogeti 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. Di dalamnya 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 dimana 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 besar 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.

Pasar adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli. Transaksi penjual 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 kita temui di pusat-pusat perbelanjaan besar, dengan harga yang di bawah rata-rata. Keberadaan pasar, khususnya yang tradisional, merupakan salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat di suatu wilayah. Namun lebih daripada itu pasar telah menjadi ciri khas dan daya tarik tersendiri bagi suatu wilayah. Di tengah maraknya pusat perbelanjaan baru yang megah dan modern pun warung kelontong dan pasar rakyat ternyata masih mampu untuk bertahan dan bersaing. Masyarakat nampaknya masih memiliki budaya untuk tetap berkunjung dan berbelanja ke warung kelontong dan pasar rakyat.

Terdapat perbedaan yang sangat mendasar antara warung kelontong dan pasar rakyat dan pasar modern. Perbedaan itulah adalah di warung kelontong dan pasar rakyat masih terjadi proses tawar-menawar harga, sedangkan di pasar modern 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 pasar modern. Terdapat suatu

suasana yang khas di setiap warung kelontong dan pasar rakyat yang sangat menarik. Berbelanja di warung kelontong dan pasar rakyat memberikan suatu pertualangan dan *experience* tersendiri yang tidak didapatkan di pasar modern.

Banyak hal yang dapat ditawarkan oleh pasar tradisional yang tidak diketahui oleh masyarakat, terutama masyarakat perkotaan yang tidak familiar dengan keberadaan pasar tradisional. Hal ini mengakibatkan masyarakat seringkali kesulitan mencari lokasi ataupun tempat yang menjual barang tertentu yang sesungguhnya disediakan oleh pasar-pasar tradisional.

Selama ini pasar tradisional 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, warung kelontong dan pasar rakyat tidak lama lagi mungkin akan tinggal sejarah, terutama di wilayah perkotaan.

Eksistensi sektor ritel tradisional dan warung kelontong dan pasar rakyat mulai goyah, sejalan dengan ekspansi dan invasi pesat sektor ritel dan pasar modern yang kian menemukan momentumnya dengan liberalisasi sektor ritel 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 penengah.

Semakin berkembangnya raksasa ritel dianggap sebagai ancaman besar bagi warung kelontong dan pasar rakyat di perkotaan, aturan jarak, zonasi, dan batasan-batasannya tidak lagi dikenal. Bahkan

keberadaan pasar rakyat berhimpitan dengan pasar modern (pusat perbelanjaan dan toko swalayan). Terbitnya Perpres Nomor 112 Tahun 2007 tentang Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, rupanya belum mampu memberikan iklim usaha yang kondusif bagi keberlangsungan warung kelontong dan pasar rakyat.

Warung kelontong dan pasar rakyat yang notabene merupakan basis ekonomi warga masih mengalami sejumlah problema. Gempuran para pemilik modal raksasa membangun berbagai pusat perbelanjaan modern, Toko Swalayan dan problem internal manajemen warung kelontong dan pasar rakyat menjadikan eksistensinya makin inferior dalam kompetisi.

Keluarnya Permendag No.53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern memunculkan permasalahan bagi pedagang kecil. Penentuan lokasi untuk pendirian pasar tradisional wajib mengacu rencana tata ruang wilayah termasuk peraturan zonasinya. Daerah yang belum mempunyai rencana tata ruang wilayah dilarang memberi ijin pembangunan pasar tradisional. Pendiriannya juga harus disertai analisis kondisi sosial ekonomi masyarakat sekitar. Anehnya, minimarket dikecualikan dari persyaratan tersebut, dengan pertumbuhan usaha pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern yang semakin meningkat perlu diikuti dengan peningkatan kepastian usaha dan tertib usaha maka untuk mengoptimalkan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern Permendag No.53/M-DAG/PER/12/2008 oleh Pemerintah disempurnakan dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang selanjutnya dilakukan perubahan dengan Permendag Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan

Toko Modern.

Penyebab internal kelesuan toko dan pasar tradisional selayaknya dicermati dan dicarikan solusi tanpa terus menyalahkan pihak lain. Kita dapat belajar dari kesuksesan pasar modern. Pemerintah juga harus tegas menegakkan peraturan yang ditetapkan agar tidak membingungkan publik, terutama pelaku usaha.

Kota Tegal sebuah kota yang berada di jalur pantai utara (pantura) Jawa Tengah, terletak 165 km sebelah barat Kota Semarang atau 329 km sebelah timur Jakarta. terletak di antara $109^{\circ}08'$ - $109^{\circ}10'$ Bujur Timur dan $6^{\circ}50'$ - $6^{\circ}53'$ Lintang selatan, dengan wilayah seluas 39,68 Km² atau kurang lebih 3.968 Hektar. Kota Tegal berada di wilayah Pantura, dari peta orientasi Provinsi Jawa Tengah berada di Wilayah Barat, dengan bentang terjauh utara ke selatan 6,7 Km dan barat ke timur 9,7 Km. Dilihat dari letak geografis, posisi Tegal sangat strategis sebagai penghubung jalur perekonomian lintas nasional dan regional di wilayah Pantura yaitu dari barat ke timur (Jakarta-Tegal-Semarang-Surabaya) dengan wilayah tengah dan selatan Pulau Jawa (Jakarta-Tegal-Purwokerto-Yogyakarta-Surabaya) dan sebaliknya. Dengan curah hujan yang sangat rendah, temperatur (suhu) rata-rata kota ini mencapai 35 derajat celcius. Dengan letak yang strategis tersebut menjadikan Kota Tegal sebagai kota yang potensial untuk pengembangan perekonomian.

Perdagangan dan jasa merupakan sektor utama perekonomian Kota Tegal. Kota ini menjadi tempat pengolahan akhir dan pemasaran berbagai produk dari kawasan Jawa Tengah bagian barat. Usaha kecil dan menengah yang cukup pesat kemajuannya adalah industri logam rumahan di kawasan jalan Cempaka, dan kerajinan batik Tegal di kelurahan Kalinyamat. Untuk mendukung denyut perekonomian, pemerintah Kota Tegal telah membangun Pusat Promosi dan Informasi Bisnis (PPIB) yang berdiri sejak tahun 2002.

Kota Tegal memiliki iklim investasi yang baik sehingga menurut pengamatan peneliti mengundang banyak investor luar daerah

menanamkan modalnya di kota ini. Berdasarkan pengamatan peneliti ada beberapa pusat perbelanjaan yang ada di Kota Tegal yaitu :

- a. PT RITA Ritelindo
- b. PT Matahari Putra Prima Tbk (Pasific Mall)
- c. PT Akur Pratama/Yogya Group
- d. PT. Sri Tanaya Megatama
- e. Indomart sejumlah 9 unit,
- f. Alfamart sejumlah 3 unit
- g. Indomart yang belum memiliki izin ada 4 unit

Jumlah pasar rakyat Yang Dikelola Pemkot 14 Unit Yaitu :

1. Pasar Pagi Blok A
2. Pasar Pagi Blok B
3. Pasar Pagi Blok C
4. Pasar Kejambon
5. Pasar Randugunting
6. Pasar Sumurpanggung
7. Pasr Krandon
8. Pasar Kraton
9. Pasar Alun-Alun
10. Pasar Muaraanyar
11. Pasar Bandung
12. Pasar Karangdawa
13. Pasar Martoloyo
14. Pasar Beras
15. Pasar kambing langon
16. Pasar Ikan Cinde

Jumlah warung kelontong yang tersebar di seluruh wilayah Kota Tegal 2822 unit.

Kawasan perdagangan dan jasa di Kota Tegal dibagi ke dalam dua kategori, yaitu warung kelontong dan pasar rakyat, pusat

perbelanjaan dan toko swalayan. Pengembangan kawasan pasar rakyat di Kota Tegal dibagi ke dalam 3 tingkatan skala pelayanan, yaitu regional, kecamatan, dan lingkungan.

Tabel. 1

PASAR SKALA PELAYANAN REGIONAL DAN/ATAU KOTA	SKALA PELAYANAN KECAMATAN DAN/ATAU KELURAHAN	PASAR SKALA PELAYANAN LINGKUNGAN
Pasar Pagi di Kelurahan Mangkusuman	Pasar kambing Langon di Kelurahan Slerok	Pasar Karangdawa di Kelurahan Mangkusuman
Pasar Malam di Kelurahan Panggung	Pasar Kejambon di Kelurahan Kejambon	Pasar ikan Cinde di Kelurahan Kraton
Pasar Beras di Kelurahan Mintaragen	Pasar Randugunting di Kelurahan Randugunting;	Pasar Muaraanyar di Kelurahan Muarareja
	Pasar Martoloyo di Kelurahan Panggung	Pasar Debong Kimpling di Kelurahan Bandung.
	Pasar Bandung di Kelurahan Bandung;	
	Pasar Sumurpanggang di Kelurahan Sumurpanggang	
	Pasar Krandon di Kelurahan Krandon	

Sektor perdagangan merupakan salah satu sektor yang mampu menggerakkan perekonomian Kota Tegal dan menjadi sektor unggulan. Hal tersebut ditopang oleh letak geografis Kota Tegal yang sangat strategis dalam jalur transportasi utama yang menghubungkan antara Jakarta dan Surabaya yang merupakan simpul perekonomian Indonesia.

Salah satu sarana prasarana yang menopang kegiatan perdagangan adalah pasar dan warung kelontong. Kota Tegal memiliki pasar dengan jumlah yang cukup banyak dan jenisnya juga bermacam-

macam, mulai dari pasar rakyat sejumlah 14 buah, sedangkan pasar semi modern sejumlah 19 unit. Selain jenis pasar seperti yang telah tersebut di atas, di Kota Tegal juga terdapat pasar khusus yakni pasar ikan dan pasar beras yang jumlahnya masing-masing 1 unit.

Tabel.2

Jenis dan Jumlah Pasar di Kota Tegal Tahun 2009 - 2013

No.	Jenis Pasar	2009	2010	2011	2012	2013
1.	Rakyat	11	11	11	12	12
2.	Semi Modern	2	2	2	2	2
3.	Modern/Swalayan	18	18	19	19	19
4.	Beras	1	1	1	1	1
5.	Ikan	1	1	1	1	1
6.	Warung Kelontong	2822

Sumber : Dinas Koperasi UMKM Perindag Kota Tegal, Tahun 2014

Sedangkan jumlah pedagang berdasarkan data dari Dinas Koperasi, UMKM Perindag Kota Tegal dari tahun 2009 sampai tahun 2012 angkanya selalu menunjukkan kenaikan. Jika pada tahun 2009 jumlah pedagang sebanyak 7.104 orang, maka pada tahun 2013 naik menjadi 10.505 orang.

Salah satu kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pasar adalah melakukan pengawasan yang bertujuan untuk melindungi masyarakat/konsumen. Hanya saja pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Tegal sampai tahun 2013 berdasarkan data dari Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan setiap tahunnya sudah mencapai 100% atau sekitar 14 pasar dari total 14 pasar yang ada. Selain itu juga Pemerintah Kota Tegal sampai saat ini belum memiliki peraturan daerah Kota Tegal yang khusus mengatur tentang Penataan dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

Perdagangan yang dilakukan oleh masyarakat pelaku usaha di Kota Tegal selain pemasarannya dalam negeri, juga sudah mampu mencapai pasar luar negeri. Ada beberapa jenis barang yang merupakan hasil produksi dari Kota Tegal yang sudah dapat diterima oleh pasar internasional. Salah satunya adalah produk shuttlecock yang mampu menembus pasar global karena sering dipakai dalam event-event pertandingan bulu tangkis di tingkat internasional. Selain shuttlecock masih terdapat juga produk dari Kota Tegal yang mampu masuk ke pasar global, yaitu produk sarung baik ATBM atau ATM. Tahun 2013 terdapat 4 barang/produk dari Kota Tegal yang telah mampu masuk ke pasar global. Angka tersebut mengalami penurunan jika dibandingkan dengan kondisi tahun 2009 dimana terdapat 7 jenis produk Kota Tegal yang mampu menembus pasar internasional.

Kemampuan produk dari Kota Tegal memasuki pasar global tentunya berpengaruh pada nilai ekspor yang diterima. Nilai ekspor Kota Tegal pada tahun 2009 adalah US\$ 4.111,97 dan menurun menjadi US\$ 2.407.325,30 pada tahun 2010. Tahun 2011 nilai ekspor juga mengalami peningkatan menjadi US\$ 3.490.503,00 dan menjadi US\$ 9.276.903,81 pada tahun 2012.

Seperti halnya yang telah diungkapkan tersebut di atas, bahwa sektor perdagangan merupakan sektor unggulan yang memberikan kontribusi cukup besar dalam perekonomian Kota Tegal. Hal tersebut dapat dilihat dari persentase kontribusi sektor perdagangan terhadap PDRB Kota Tegal baik yang berdasarkan harga berlaku maupun harga konstan. Kontribusi sub sektor perdagangan terhadap PDRB dapat dilihat pada :

Tabel. 3

**Sumbangan Sub Sektor Perdagangan Terhadap PDRB ADHB
Kota Tegal Tahun 2009 - 2012**

Tahun	PDRB ADHB
-------	-----------

	Nilai PDRB (Rp)	PDRB Sektor Perdagangan (Rp)	Sumbangkan (%)
2009	2.387.809.680,97	319.276.800,45	13,37 %
2010	2.635.244.110,93	348.884.227,95	13,24 %
2011	2.846.975.053,73	375.472.397,38	13,19 %
2012	3.081.836.460,41	408.101.981,91	13,24 %

Sumber : BPS Kota Tegal, Tahun 2014

Banyak hal yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Tegal dalam rangka mendukung perkembangan sektor perdagangan. Beberapa diantaranya adalah melalui fasilitasi kegiatan promosi dan pameran. Kendala yang dihadapi adalah baru sedikit usaha dagang kecil dan menengah (UDKM) yang telah bisa difasilitasi. Dari tahun 2009 sampai tahun 2013, rata-rata baru 1,5% dari total UDKM yang terfasilitasi untuk kegiatan tersebut.

Selain memfasilitasi kegiatan promosi, Pemerintah Kota Tegal juga melakukan pembinaan secara rutin terhadap kelompok-kelompok pedagang/usaha informal yang ada, penataan terhadap pedagang kaki lima, dan juga melakukan pemeliharaan pasar sehingga menjadi pasar yang memenuhi syarat kesehatan, bersih, dan nyaman bagi pengunjung. Perkembangan kinerja urusan perdagangan dapat dilihat pada table 3 di bawah ini :

Tabel. 4

No.	Indikator	2009	2010	2011	2012	2013
1.	Cakupan bina kelompok pedagang/usaha informal	90,5	89,87	87,25	84,81	84,46

2.	Persentase lokasi PKL yang tertata	12,5	12,5	12,5	12,5	25
3.	Persentase pasar yang memenuhi persyaratan	71,43	71,43	71,43	71,43	71,43

Sumber : Dinkop, UMKM, Perindag Kota Tegal Tahun 2014

Pada sektor perekonomian Keberadaan warung kelontong dan pasar rakyat di Kota Tegal akan bersaing dengan toko modern (pusat perbelanjaan dan toko swalayan) yang sudah mulai menjamur di kota Tegal. Namun demikian kebijakan terkait dengan penataan dan pembinaan warung kelontong dan pasar rakyat, dan Toko Modern (pusat perbelanjaan dan toko swalayan) di Kota Tegal belum ada sehingga diperlukan adanya kebijakan dari Pemerintah Daerah dalam rangka pengembangan perekonomian di Kota Tegal.

B. Identifikasi Masalah

Menuju Pengelolaan Pasar yang berkualitas dan berbasis kearifan lokal dapat dilihat dari aspek pelayanan bagi pelaku pasar tradisional, sulitnya akses modal usaha bagi pelaku usaha kecil dan mikro, mahal nya harga kios setelah revitalisasi pasar rakyat, kumuhnya pasar-pasar tradisional 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 modern seperti *Supermarket*, *Hypermarket*, *Mal* atau *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 modern.

Akibatnya pusat perbelanjaan dan aneka toko modern mulai dari rumah toko, sampai pusat pertokoan dan *mal* menjamur sampai mengurangi keindahan kota dan mengurangi daya tarik warung kelontong dan pasar rakyat yang kurang diperhatikan dengan baik.

Konsumen menengah yang dulu memenuhi pasar-pasar rakyat, kini memilih beralih ke toko modern (pusat perbelanjaan dan toko swalayan). Aneka toko modern (pusat perbelanjaan dan toko swalayan) yang ada di Kota Tegal, seperti, *Rita Mall, Pasifik, Toko Serba Ada (Toserba), Hypermart, Yogya mall, Indomart, Alfamart*, dan lain-lain 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.

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, dapat ditemukan permasalahan :

1. Bagaimana peran dan tanggung jawab Pemerintah Kota Tegal di dalam mengendalikan dan menata keberadaan pusat perbelanjaan dan toko swalayan, agar keberlangsungan warung kelontong dan pasar rakyat terjaga dan tetap berkembang ?
2. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Tegal dalam memberikan kepastian dan keadilan dalam regulasi pengendalian dan penataan pusat perbelanjaan dan toko swalayan, agar keberlangsungan hidup warung kelontong dan pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang ?
3. Bagaimana pertimbangan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam regulasi pengendalian dan penataan pusat perbelanjaan dan toko swalayan, agar keberlangsungan hidup warung kelontong dan pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang ?
4. Bagaimana Pemerintah Kota Tegal dalam mewujudkan Sasaran yang akan dicapai dengan regulasi pengendalian dan penataan pusat perbelanjaan dan toko swalayan agar keberlangsungan

hidup warung kelontong dan pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang ?

C. Tujuan dan Kegunaan

C.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 Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Terhadap Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Selain itu, berupa kajian terhadap landasan untuk perizinan pendirian, tata cara dan persyaratan perizinan, pembinaan dan pengawasan, serta penentuan sanksi, agar Peraturan Daerah dapat berjalan dan berlaku secara efektif dan efisien. Selain itu juga dapat merupakan dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Tujuan penyusunan Naskah Akademik dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Merumuskan Bagaimana peran dan tanggung jawab Pemerintah Kota Tegal di dalam mengendalikan dan menata keberadaan pusat perbelanjaan dan toko swalayan agar keberlangsungan warung kelontong dan pasar rakyat tetap terjaga dan tetap berkembang ?
2. Merumuskan Bagaimana upaya Pemerintah Kota Tegal dalam memberikan kepastian dan keadilan dalam regulasi pengendalian dan penataan pusat perbelanjaan dan toko swalayan agar keberlangsungan hidup warung kelontong dan pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang ?
3. Merumuskan Bagaimana pertimbangan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam regulasi pengendalian dan penataan

pusat perbelanjaan dan toko swalayan agar keberlangsungan hidup warung kelontong dan pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang ?

4. Merumuskan Bagaimana Pemerintah Kota Tegal dalam mewujudkan Sasaran yang akan dicapai dengan regulasi pengendalian dan penataan pusat perbelanjaan dan toko swalayan agar keberlangsungan hidup warung kelontong dan pasar rakyat tetap terjaga dan berkembang ?

C.2. Kegunaan

Sedangkan kegunaan dari naskah akademik ini diharapkan :

1. Bagi Pemerintah Kota Tegal :
 - a. Dapat memberikan pemahaman kepada para pihak pengambil kebijakan dalam hal pengembangan, penataan dan pembinaan warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan,.
 - b. Dapat memberikan kerangka hukum (*legal Framework*) bagi perumusan ketentuan dan pasal-pasal dari Peraturan Daerah tentang pengembangan, penataan dan pembinaan warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan.
2. Secara umum :
 - a. Merupakan instrumen hukum untuk melaksanakan pengembangan, penataan dan pembinaan warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan..
 - b. Menertibkan dan mewujudkan keadilan bagi keberadaan warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan.
 - c. Keberadaan warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan diperuntukan bagi

pengembangan dan pembangunan Kota Tegal.

3. Bagi masyarakat :

- a. Diharapkan dapat menjadikan aturan/pedoman bagi warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan, antara lain dengan pemberdayaan pasar dan mewujudkan rasa keadilan.
- b. Mengatur penataan dan pengelolaan yang benar dan profesional sehingga tercipta sinergitas antara warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan.

D. Metode

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

Metode penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, Dan Toko Swalayan Kota Tegal dilakukan dengan metode penelitian yuridis normatif dengan didukung metode yuridis empiris.

Sifat penelitian yang dipergunakan adalah penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif didefinisikan sebagai penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder.

1. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (library research) untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian terdahulu yang berhubungan dengan objek

telaahan penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah lainnya. Data atau bahan penelitian dalam Naskah Akademik ini dihimpun dari beberapa sumber, yaitu :

- 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, majalah maupun dari internet.
- d. Data empiris diperoleh dengan melalui wawancara bebas terpimpin, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

2. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan adalah metode normatif kualitatif. Normatif adalah karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai normatif hukum positif, juga didasarkan pada dasar-dasar filsafat hukum, teori-teori hukum, asas-asas hukum, dan hukum positif yang berlaku.

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 warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Konsep Kebijakan Publik

Dunn, (2000) menjelaskan bahwa secara etimologis, istilah kebijakan (policy) berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta, dan latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sanskerta *polis* (Negara-kota) dan *pur* (kota) yang dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politea* (Negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris *policie*, yang berarti mengani masalah masalah publik atau administrasi pemerintahan. Laswell dan Kaplan dalam Thoha, Miftah (1999) memberikan definisi tentang kebijakan yaitu sebagai program pencapaian tujuan, nilai nilai dalam praktek yang terarah.

Menurut Anderson (1979) dalam Winarno (2007) menyatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh suatu actor atau sejumlah actor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Konsep kebijakan ini mempunyai implikasi yaitu: (1) titik perhatian dalam membicarakan kebijakan berorientasi pada maksud dan tujuan, bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan sudah direncanakan oleh aktor aktor yang terlibat dalam sistem politik, (2) suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan berbagai kebijakan lainnya dalam masyarakat, (3) kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah, (4) kebijakan dapat bersifat positif dan negative, dan (5) kebijakan harus berdasarkan hukum sehingga memiliki kewenangan masyarakat untuk mematuhi.

Kebijakan dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja (Keban, Y. T, 2004). Sebagai suatu konsep *filosofis*, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Menurut Friedrich dalam Kismartini (2005), mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam mencapai tujuan tertentu. Berdasarkan definisi diatas, berarti pemerintah harus mempunyai kemampuan yang dapat diandalkan untuk merespon dan menaggulangi permasalahan yang ada dengan memperhatikan sumberdaya yang dimiliki serta menerima masukan dari seseorang/kelompok, sehingga ada jalan keluar yang terbaik dan dihasilkan melalui proses yang fair.

Dunn dalam Dwidjowijoto (2007) menjelaskan tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Fase *penyusunan agenda*, dimana para pejabat baik itu yang dipilih lewat pemilu maupun diangkat, mengangkat isu tertentu menjadi agenda publik.
2. Fase *formulasi kebijakan*, dimana didalamnya pejabat merumuskan alternative kebijakan untuk mengatasi masalah yang dirumuskan.

3. *Adopsi kebijakan*; disini alternative kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan consensus kelembagaan.
4. *Implementasi kebijakan*, yang didalamnya kebijakan yang diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisasi sumberdaya yang dimilikinya, terutama financial dan manusia.
5. *Penilaian kebijakan*; di sini unit-unit pemeriksaan dan akuntansi menilai apakah lembaga pembuatan kebijakan dan pelaksana kebijakan telah memenuhi persyaratan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan.

Menurut Chander dan Plano (1988:107) dalam Keban (2004) kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan yang diambil telah banyak membantu para pelaksana ditingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik. Bahkan, Chandler dan Plano juga beranggapan bahwa kebijakan publik merupakan bentuk intervensi yang terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok masyarakat tertentu agar dapat berperan dalam pembangunan maupun setiap tindakan yang dikerjakan oleh pemerintah.

Sementara itu Islamy dalam Kismartini (2005), telah mengumpulkan beberapa pengertian kebijakan publik seperti pendapat Thomas R. Dye, George C. Edwards dan Ira Sharkansky, James Anderson dan David Easton. Dimana terdapat beberapa sudut pandang dari para ilmuwan administrasi publik yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

1). *Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah.*

Thomas R. Dye, Mengemukakan kebijakan publik sebagai “apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan”. Dalam upaya mencapai tujuan Negara, pemerintah perlu mengambil pilihan langkah tindakan yang dapat berupa melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu.

Tidak melakukan sesuatu apa pun merupakan sesuatu kebijakan publik karena merupakan upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut memiliki dampak yang sama besarnya dengan pilihan langkah untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat.

Senada dengan pandangan Dye adalah George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, yaitu : kebijakan publik adalah “apa yang dinyatakan dan dilakukan atau dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah”. Sementara itu, James E. Anderson memeberikan definisi kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

2) Kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian nilai-nilai masyarakat yang dilakukan pemerintah.

Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan, mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Sedangkan David Easton mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai sevcara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.

3) Kebijakan publik dipandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah untuk mencapai tujuan.

James E. Anderson mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Sementara itu, Edwards III dan Sharkansky mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah suatu tindakan pemeriiintah yang berupa program-program pemerintah untuk mencapai sasaran dan tujuan.

Dwidjowijoto (2007) telah merumuskan definisi yang lebih sederhana, yaitu kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.

Berdasarkan berbagai sudut pandang terhadap pengertian kebijakan publik di atas, tampaknya bahwa kebijakan publik hanya dapat ditetapkan pemerintah, pihak-pihak lain atau yang lebih dikenal dengan sebutan aktor-aktor kebijakan publik hanya dapat memengaruhi proses kebijakan publik dalam kewenangannya masing-masing. Menurut Dye dalam Kismartini (2005), hal ini disebabkan oleh 3 hal dari kewenangan yang dimiliki pemerintah, yaitu:

- a. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk memberlakukan kebijakan publik secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*).
- b. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melegitimasi atau mengesahkan kebijakan publik sehingga dapat diberlakukan secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*).
- c. Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan publik secara paksa kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*)

Sementara Broomley (1989:3) telah menyusun model kebijakan berdasarkan hirarki dalam pengambilan keputusan. Terdapat tiga tingkatan yang berkaitan dengan proses penyusunan kebijakan dalam kelembagaan yaitu tingkat kebijakan (*policy level*), tingkat organisasi (*organizational level*) dan tingkat operasional (*operational level*).

Pada tingkat kebijakan pernyataan umum dibahas dan diformulasikan oleh lembaga legislatif. Pada tingkat organisasi, kekuasaan dipegang oleh lembaga eksekutif dan selanjutnya tingkat operasional

merupakan operasionalisasi kegiatan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi atau lembaga masing-masing sebagai petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis dari kebijakan untuk menghasilkan *outcome* yang diharapkan. Suatu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah harus mendapatkan respon positif dari masyarakat pengguna kebijakan.

Dalam tingkat operasional, ada anggapan bahwa ketika pemerintah membuat suatu kebijakan tertentu, maka kebijakan tersebut dengan sendirinya akan dengan mudah dapat dilaksanakan oleh pembuat kebijakan dan hasilnya akan mendekati seperti apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Menurut Smith dalam Wahab,(1997) pandangan demikian tidak seluruhnya benar sebab di negara-negara dunia ketiga, implementasi kebijakan publik justru merupakan batu sandungan terberat dan serius bagi efektifitas pelaksanaan kebijakan pembangunan di bidang sosial dan ekonomi. Hal ini juga ditegaskan oleh Dwidjowijito (2007) bahwa implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini pada masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul dilapangan.

2. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak pada warga negaranya. Dalam literatur Negara klasik, politik dan administrasi dipisahkan. Politik, menurut Frank Goodnow dalam

Subarsono (2008), yang menulis pada tahun 1900, berhubungan dengan penetapan kebijakan yang akan dilakukan oleh Negara. Ini berhubungan dengan nilai keadilan, dan penentuan apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan administrasi, berhubungan dengan implementasi apa yang harus dilakukan oleh negara dan apa yang efisien untuk dalam mengimplementasikan kebijakan publik.

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut "*street level bureaucrats*" untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing masing variabel pengaruh tersebut saling berinteraksi satu sama lain.

Dalam penerapannya terdapat berbagai model dalam Implementasi kebijakan yang dihasilkan oleh para ahli. Seperti George C. Edwards III (1980) yang memandang implementasi dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Dan keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

Berbeda dengan pandangan Mazmanian dan Sabatier (1983), yang mengatakan ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni (1) karakteristik dari masalah (*trac-tability of the problems*), (2) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*), (3) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)

Menurut Meter dan Horn (Subarsono: 2008), ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni; (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Model implementasi yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980). (Subarsono: 2008) Menurutnya, ada dua variabel besar yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yakni; isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh *target groups*, sebagai contoh, masyarakat di *slum areas* lebih suka menerima program air bersih atau pelistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor; (3) sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan. Suatu program yang bertujuan merubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan kepada kelompok masyarakat miskin; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; (6) apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

3. Konsep dan Pemaknaan Tentang Pasar

Dikotomi antara pasar rakyat dan pasar modern (pusat perbelanjaan, dan toko swalayan) sesungguhnya tidak hanya bersumber dari arsitektur bangunan atau manajemen pengelolaannya, melainkan bersumber dari pemaknaan tentang konsepsi pasar sebagai tempat berlangsungnya transaksi ekonomi. Konsep tentang pasar dapat dipahami dari berbagai perspektif, seperti perspektif ekonomi, sosial, budaya, bahkan politik. Dalam perspektif ekonomi, konsep tentang pasar (dalam pengertian luas, sebagai tempat bertemunya permintaan dan penawaran) terbentuk sebagai salah satu implikasi dari proses perubahan masyarakat

menuju masyarakat kapitalis. Boeke (1910) merupakan salah satu ahli ekonomi yang mencoba menerangkan fenomena terbentuknya pasar dalam kerangka pertumbuhan ekonomi dalam masyarakat prakapitalistik dengan masyarakat kapitalistik. Menurutnya, perbedaan yang paling mendasar antara masyarakat prakapitalistik dengan masyarakat kapitalistik terletak dalam hal orientasi kegiatan ekonominya. Masyarakat dalam tingkatan prakapitalistik berupaya untuk mempertahankan tingkat pendapatan yang diperolehnya, sedangkan masyarakat dalam tingkatan kapitalistik tinggi berupaya untuk mendapatkan laba maksimum (Boeke, J. H, 1953).

Perbedaan orientasi ekonomi tersebut melahirkan nilai-nilai sosial dan budaya yang membentuk pemahaman terhadap keberadaan pasar dalam kedua kategori masyarakat tersebut. Dalam masyarakat kapitalistik, individu secara otonom menentukan keputusan bebas. Dalam masyarakat seperti itu, pasar merupakan kolektivitas keputusan bebas antara produsen dan konsumen (Aji Rosidi, dkk (eds). 2006). Jika keputusan produsen ditentukan oleh biaya alternatif, harapan laba, dan harapan harga pasar, maka keputusan konsumen ditentukan oleh daya beli, pendapatan minus tabungan, harga dan harapan harga komoditas, serta faktor individual (minat, kebutuhan, dll). Dalam masyarakat prakapitalistik, sebaliknya, kolektivisme menentukan keputusan individual. Pasar dalam masyarakat seperti itu merupakan pertemuan sosial, ekonomi, dan kultural. Jika keputusan produsen lebih ditentukan oleh harapan untuk mempertahankan posisi pendapatan yang telah dicapai, maka keputusan konsumen lebih dekat pada nilai kolektif yang dapat diraihinya.

Nilai kolektivitas menjadi pembeda dalam pemahaman tentang konsepsi pasar di kalangan masyarakat prakapitalistik dan masyarakat kapitalistik. Bagi masyarakat prakapitalistik yang ciri cirinya tampak dalam kelompok masyarakat yang masih berpatokan pada kolektivitas, kegiatan ekonomi yang berlangsung di pasar (dalam arti tempat bertemunya penjual dan pembeli) masih sangat diwarnai oleh nuansa kultural yang

menekankan pentingnya tatap muka, hubungan personal antara penjual dan pembeli (yang ditandai oleh loyalitas '*langganan*'), serta kedekatan hubungan sosial (yang ditandai konsep 'tawar-menawar harga' dalam membeli barang atau konsep 'berhutang'). Karakteristik semacam ini pada kenyataannya tidak hanya ditemukan dalam masyarakat perdesaan sebagaimana ditekankan Boeke, tapi juga dalam masyarakat perkotaan, yang bermukim di kota-kota besar di Indonesia. Kondisi semacam inilah yang kemudian memunculkan dualisme sosial, yang tampak dalam bentuk pertentangan antara sistem sosial yang berasal dari luar masyarakat dengan sistem sosial pribumi yang hidup dan bertahan di wilayah yang sama.

Secara sosiologis dan kultural, makna filosofis sebuah pasar tidak hanya merupakan arena jual beli barang atau jasa, namun merupakan tempat pertemuan warga untuk saling interaksi sosial atau melakukan diskusi informal atas permasalahan kota (Wahyudi dan Ahmadi: Kompas 2003). Pemaknaan ini merefleksikan fungsi pasar yang lebih luas, namun selama ini kurang tergarap pengelolaannya dalam berbagai kebijakan. Kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pengelolaan pasar, seperti kebijakan perdagangan, tata ruang, dan perizinan lebih banyak berorientasi pada dimensi ekonomi dari konsep pasar. Pengabaian terhadap fungsi sosial-kultural pasar inilah yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk pasar modern yang bernuansa kapitalistik, yang lebih menonjolkan kenyamanan fisik bangunan, kemewahan, kemudahan, dan kelengkapan fasilitas namun menampilkan sisi lain yang individualistis, "dingin", dan anonim.

Masuknya nilai-nilai baru, seperti kolektivitas rasional atau otonomi individu yang menjadi karakteristik masyarakat kapitalistik ternyata tidak diimbangi oleh pelembagaan nilai-nilai ini dalam dimensi kehidupan masyarakat. Kebiasaan sosial di kalangan masyarakat perkotaan yang seyogyanya menampakkan ciri-ciri masyarakat kapitalistik, pada kenyataannya masih menunjukkan kebiasaan masyarakat prakapitalistik.

Kondisi inilah yang kemudian memunculkan fenomena dualisme, seperti berkembangnya para pedagang kaki lima di sekitar *mall*. Dualisme sosial ini selanjutnya mengarah pada pola relasi yang timpang di mana salahsatu pihak mendominasi pihak lain dan pihak lain berada dalam posisi termarginalkan, baik dalam kerangka struktural maupun kultural. Friedman dalam Sastradipoera (Ajip Rosidi:2006), menjelaskan bahwa kesenjangan dalam pola relasi tersebut disebabkan oleh ketimpangan dalam basis kekuasaan sosial. Kemiskinan yang berkaitan dengan ketidakseimbangan dalam kekuatan tawar menawar di pasar terutama disebabkan oleh ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial tersebut. Beberapa penyebabnya adalah ketidaksamaan untuk memperoleh modal atau aktiva produktif, ketidaksamaan dalam memperoleh sumber-sumber finansial, ketidaksamaan dalam memasuki jaringan sosial untuk memperoleh peluang kerja, dan ketidaksamaan akses untuk menguasai informasi.

Ketimpangan yang muncul sebagai akibat ketidakseimbangan dalam kekuatan tawar-menawar setidaknya memunculkan dua akibat, yakni: (1) hilangnya harga diri (*self-esteem*) karena pembangunan sistem dan pranata sosial dan ekonomi gagal mengembangkan martabat dan wibawa kemanusiaan; dan (2) lenyapnya kepercayaan pada diri sendiri (*self-reliance*) dari masyarakat yang berada dalam tahapan belum berkembang karena ketidakmandirian. Kondisi ketidakseimbangan dalam hal *bargaining position* sebagaimana diuraikan di atas juga menjadi salahsatu penyebab melemahnya kapasitas warung kelontong, pasar rakyat dalam persaingan dengan pusat perbelanjaan dan toko swalayan. Ruang bersaing pedagang warung kelontong dan pasar rakyat kini semakin terbatas. Bila selama ini pasar modern dianggap unggul dalam memberikan harga relatif lebih rendah untuk banyak komoditas, dengan fasilitas berbelanja yang jauh lebih baik, skala ekonomis pengecer, area pasar modern yang cukup luas dan akses langsung mereka terhadap produsen dapat menurunkan harga pokok penjualan sehingga mereka

mampu menawarkan harga yang lebih rendah. Sebaliknya para pedagang warung kelontong dan pasar rakyat, mereka umumnya mempunyai skala yang kecil dan menghadapi rantai pemasaran yang cukup panjang untuk membeli barang yang akan dijualnya. Akibatnya, keunggulan biaya rendah pedagang warung kelontong dan pasar rakyat kini mulai terkikis.

Keunggulan warung kelontong dan pasar rakyat mungkin juga didapat dari lokasi. Masyarakat akan lebih suka berbelanja ke pasar-pasar yang lokasinya lebih dekat. Akan tetapi pusat-pusat perbelanjaan dan toko swalayan terus berkembang memburu lokasi-lokasi potensial. Dengan semakin marak dan tersebarnya lokasi pusat perbelanjaan dan toko swalayan maka keunggulan lokasi juga akan semakin hilang. Kedekatan lokasi kini tidak lagi dapat dijadikan sumber keunggulan bagi warung kelontong dan pasar rakyat. Upaya untuk menyeimbangkan kedudukan warung kelontong dan pasar rakyat dengan pusat perbelanjaan dan toko swalayan belum secara konkret dilakukan karena tidak ada kebijakan yang mendukung warung kelontong dan pasar rakyat, misalnya dalam hal pembelian produk pertanian tidak ada subsidi dari pemerintah sehingga produk yang masuk ke pasar rakyat kalah bersaing dalam hal kualitas dengan produk yang masuk ke pusat perbelanjaan dan toko swalayan. Bahkan dewasa ini berkembang pengkategorian pasar yang cenderung memarginalkan masyarakat, seperti pasar rakyat untuk masyarakat berdaya beli menengah ke bawah tapi kualitas barang yang dijual tidak sesuai standar, sementara pusat perbelanjaan dan toko swalayan untuk masyarakat menengah ke atas dengan kualitas produk sesuai bahkan melebihi standar minimal.

Kategorisasi semacam itu memunculkan kesenjangan dan kecemburuan sosial bukan hanya antara warung kelontong dan pasar rakyat dengan pusat perbelanjaan dan toko swalayan, tapi semakin meluas mengarah pada konflik horizontal di masyarakat. Perbedaan kategori pasar rakyat dengan pusat perbelanjaan dan toko swalayan juga menunjukkan stigmatisasi dan diskriminatif. Padahal konsep pusat

perbelanjaan dan toko swalayan kenyataannya lebih sarat dengan makna konsumtif dibandingkan makna sebagai ruang sosial lintas strata masyarakat.

Pusat perbelanjaan dan 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. Warung Kelontong dan Pasar Rakyat adalah warung dan 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. Memang pusat perbelanjaan dan toko swalayan maupun warung kelontong dan 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. Apabila pusat perbelanjaan dan toko swalayan 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. Apabila dilihat pendistribusiannya, pasar modern 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.

Di dalam warung kelontong dan pasar rakyat sebagian besar sebagai warung/pasar eceran (retail), di mana pembeli mencari barang sesuai kebutuhan sendiri. Sedangkan pusat perbelanjaan dan toko swalayan diidentikkan sebagai pasar grosir, pembeli membeli barang dalam partai besar karena akan dijual lagi. Namun kenyataan berubah. 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 warung kelontong dan pasar rakyat dengan pusat perbelanjaan dan toko swalayan sudah bercampur baur, tidak lagi pusat perbelanjaan dan toko swalayan diidentikan dengan pembeli golongan menengah ke atas, sedangkan warung kelontong dan pasar rakyat golongan menengah ke bawah.

Sebelum adanya pusat perbelanjaan dan toko swalayan, warung kelontong dan pasar rakyat merupakan urat nadi perekonomian rakyat, baik yang ada di kota maupun di kelurahan. 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 warung kelontong dan pasar rakyat, terutama di daerah kelurahan, masih menyimpan esensi sebagai gambaran khas kearifannya, dimana warung kelontong dan pasar rakyat dapat menyuguhkan suasana lalu lalang pengunjung mencari barang yang lebih murah harganya dibanding dengan pedagang yang lain, pembeli pun dapat duduk membaur diantara 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 warung kelontong dan pasar rakyat. Dengan bermunculannya pusat perbelanjaan dan toko modern 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 warung kelontong dan pasar rakyat kian terdesak oleh keberadaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan, pihak berwenang khususnya pemerintah baik pusat maupun daerah yang semestinya memberikan proteksi agar invasi Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan tidak terus meluas seakan tak berdaya dengan aliran keuntungan yang ditawarkan. Hierarki Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dari kelas Hypermarket, Supermarket, Department store hingga Mini market semakin mengepung keberadaan warung kelontong dan pasar rakyat. Bahkan Indomaret dan Alfamart yang mengembangkan format *convient store head to head* bertarung dengan warung-warung kelontong disekitar pemukiman penduduk. Meski telah banyak pasar rakyat yang direnovasi untuk menghilangkan image kumuh dan kotor, namun tetap saja posisi warung kelontong dan pasar rakyat tetap tersudutkan oleh pertumbuhan pesat Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan yang berjejaring.

Dalam dinamika persaingan di era globalisasi warung kelontong dan pasar rakyat semakin menunjukkan redupnya ditengah pusaran Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Tetapi, dalam menyongsong berjalannya dinamika tersebut kita tidak perlu pesimis, karena hal itu bisa dibendung dengan melakukan persaingan pasar secara sehat. Dalam hal ini peran aktif pemerintah sangat dibutuhkan dan penting melakukan

terobosan regulasi kebijakan yang pro terhadap warung rakyat dan pasar rakyat.

Oleh karena itu, peran kebijakan pemerintah dalam melontarkan kebijakan tentang pasar ketika proses kebebasan pasar di suatu negara itu tidak terkontrol, maka peran pemerintah sangat diperlukan. Kemudian, lebih spesifiknya pada regulasi ekonomi di suatu daerah dengan kebijakan yang diambil oleh kepala daerah.

B. Kajian Terhadap Asas-Asas Yang Terkait Dengan penyusunan Norma

Pengertian dan Peranan Asas Hukum.

Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas 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 tersebut.

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

menghidupi tata 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.

Smits, memberikan pandanganya 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.

Merujuk pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa asas-asas hukum bertujuan untuk memberikan arahan yang layak atau pantas menurut hukum (*rechtmatic*) dalam hal menggunakan atau menerapkan atauran-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 kasus-kasus sulit, tetapi juga dalam hal menerapkan aturan.

Beberapa asas-asas yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah sebagaimana tercantum dalam ketentuan pasal 5 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni :

- 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.

Penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa kriteria diantaranya perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan (*Legal planing*) dan teknik penyusunan (*Legal drafting*). Dengan berlakunya UU N0 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, harus berpedoman pada peraturan tersebut agar dapat menghasilkan peraturan yang efektif dan efisien. UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah landasan yuridis dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, maupun partisipasi masyarakat.

Materi muatan Peraturan Daerah juga harus mencerminkan asas:

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

Hal tersebut di atas ditujukan untuk menjaga agar peraturan yang dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (masukan teori Hans Kelsen dan Naviasky) dan kepentingan dari masyarakat maka penyusun peraturan perundang-undangan (khususnya Perda) harus mengedepankan prinsip kehati-hatian dalam

penyusunan produk hukum daerah khususnya Peraturan Daerah untuk menghindari *Judicial Review* (uji materi) dari masyarakat, substansi pembentukan aturan yang baik terdapat syarat institusional dan prosedural yang didalamnya meliputi persiapan yang seksama, pergantian dan evaluasi.

Stufenbau Theory dari Hans Kelsen menyatakan bahwa, Hukum (semua norma dari yang tertinggi sampai terendah) merupakan suatu kesatuan dalam susunan yang teratur dan logis. Tidak ada pertentangan atau kontradiksi sehingga tercipta konsistensi, sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Asas perundang-undangan, terutama asas tingkatan hierarki, yang menentukan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi

Asas-Asas Dalam Peraturan Daerah Terhadap Penataan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan.

Didalam hukum pembentukan peraturan daerah dimuat sejumlah asas-asas hukum, dimana pilihan asas ini haruslah dilandasi oleh filosofis dan tujuan pengembangan, penataan, dan pembinaan warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan, dan pada gilirannya asas-asas tersebut terjabarkan dalam draf ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah terkait dengan penataan warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan.

Secara khusus penerapan asas-asas Peraturan Daerah Tentang Pengembangan, Penataan, Dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, Dan Toko Swalayan sebagai berikut :

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. Terkait dengan penerapan pengembangan, penataan, dan pembinaan

warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan, pendapatan yang diperoleh dari retribusi pasar, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan harus dimanfaatkan kembali untuk peningkatan penataan dan pembinaan warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan secara berkelanjutan, bahkan peningkatan dari kebijakan *demand manajemen* yang sebelumnya telah diambil dan bukan malah sebaliknya.

Asas Keserasian dan keseimbangan. Yaitu 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.

Asas Manfaat. Adapun yang dimaksud dengan 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.

Asas Keterpaduan. Dengan 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 warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, 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 sektor tertentu dan wilayah (lintas batas) termasuk dengan sektor keuangan.

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 karena terkait dengan penataan ruang, pemilihan kegiatan atau usaha, pemilihan teknologi, proses produksi atau pelaksanaannya.

Asas Pencemar Membayar. Adalah asas setiap penanggung jawab yang usaha dan atau kegiatannya menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan. Dalam konteks transportasi adalah pengguna membayar.

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 warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan yang dibutuhkan.

Asas Tata kelola pemerintah yang baik. Adalah asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transportasi, akuntabilitas, efisiensi dan keadilan.

Asas Otonomi. Yang dimaksud dengan asas otonomi daerah

adalah pemerintah dan pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai Negara kesatuan Republik Indonesia.

Asas Persaingan usaha atau hukum anti monopoli. Yang dimaksud asas persaingan usaha atau hukum anti monopoli adalah mewujudkan iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.

Ruang lingkup hukum anti monopoli adalah sebagai berikut:

- a. Perjanjian yang dilarang;
- b. Kegiatan yang dilarang; penyalahgunaan posisi dominan;
- c. Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
- d. Tata cara penanganan perkara;
- e. Sanksi-sanksi; Perkecualian-perkecualian.

Beberapa kegiatan yang dilarang, adalah: Monopoli; Monopsoni; Penguasaan Pasar; Persekongkolan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan

Konsep tentang pasar dapat dipahami dari berbagai perspektif, seperti perspektif ekonomi, sosial, budaya, bahkan politik. Dalam perspektif ekonomi, konsep tentang pasar (dalam pengertian luas, sebagai tempat bertemunya permintaan dan penawaran) terbentuk sebagai salah satu implikasi dari proses perubahan masyarakat menuju masyarakat kapitalis. Boeke (1910) merupakan salah satu ahli ekonomi yang mencoba menerangkan fenomena terbentuknya pasar dalam kerangka pertumbuhan ekonomi dalam masyarakat prakapitalistik dengan masyarakat kapitalistik. Menurutnya, perbedaan yang paling mendasar antara masyarakat prakapitalistik dengan masyarakat kapitalistik terletak dalam hal orientasi kegiatan ekonominya. Masyarakat dalam tingkatan prakapitalistik berupaya untuk mempertahankan tingkat pendapatan yang

diperolehnya, sedangkan masyarakat dalam tingkatan kapitalistik tinggi berupaya untuk mendapatkan laba maksimum.

Awan Santosa mengatakan, dominasi pasar modern ini semakin merusak budaya produktif bangsa Indonesia dan mengukuhkan budaya konsumtif pelenggang 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. "Pasar tradisional di kota-kota besar tak lagi mampu beroperasi normal dan nasib jutaan pedagang kecil terancam. Dominasi tersebut kian merusak nilai-nilai kebersamaan dan kekeluargaan sebagai fondasi perekonomian nasional", kata Direktur Sekolah Pasar, Awan Santosa SE MSc, dalam pembukaan Sekolah Pasar Kranggan Jalan P. Diponegoro Yogyakarta.

Oleh karena itu, seharusnya kita dirikan kembali dan tata ulang pasar kita, dengan menghidupkan kembali pengetahuan tradisional masyarakat desa, dengan menghidupkan kembali pengetahuan tradisional masyarakat desa, dengan segenap 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".

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. Seandainya ritel dan pusat perbelanjaan modern lebih merupakan kepanjangan tangan segelintir perusahaan transnasional, maka pasar rakyat tidak boleh mengambil posisi yang serupa, seharusnya pasar rakyat menjadi agen pemandirian dan pemajuan 13 juta pedagang kecil dan ekonomi rakyat, desa, kelurahan dan bangsa Indonesia. Pasar rakyat adalah pilihan bagi siapapun yang menginginkan kita kembali menjadi bangsa besar. Sekali lagi, itulah khittah pasar rakyat.

Pemerintah Kota Tegal perlu mempertimbangkan keberadaan dari warung kelontong dan pasar rakyat sebagai nadi perekonomian di kota Tegal, sehingga perlu diberikan perlindungan pula. Definisi perlindungan diartikan bahwa pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan kepada warung kelontong dan pasar rakyat, antara lain: kemudahan izin usaha perdagangan, izin usaha perdagangan warung kelontong, status hak pakai lahan pasar, lokasi usaha yang strategis dan menguntungkan, kepastian hukum dalam status hak sewa terhadap penggusuran, dan perlindungan terhadap timbulnya persaingan usaha tidak sehat/seimbang dengan pelaku usaha di Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Disini dijelaskan bahwa, pemerintah kota merupakan aktor yang paling berpengaruh dalam menjalankan setiap aspek yang berhubungan dengan status hukum seperti hak pakai lahan pasar dan status hak sewa yang berkeibat pada penggusuran di kemudian hari.

Sudah jamak kiranya regulasi yang sekadar meminimalisir dampak dari ketelanjuran. Ia kemudian hanya menjadi stempel legalisasi dari keadaan yang sudah terjadi. Adapun regulasi tentang warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan perlu diadakan. Seperti apa struktur perdagangan ideal, serta arah dan model pemberdayaan warung kelontong dan pasar rakyat tidak pernah jelas dan tegas diutarakan.

Perpres 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern pun jauh dari fungsi "*law as a social engineering*". Tentu bukan konstruksi sosial di mana perdagangan didominasi segelintir elit korporasi seperti saat sekarang yang kita citakan. 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 dengan demikian 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 take all*).

D. Kajian Terhadap Implikasi Perda Terhadap Kehidupan Masyarakat

Eksistensi pasar modern (pusat perbelanjaan dan 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 Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan meningkat sebesar 11.8% selama lima tahun terakhir. Jika pangsa pasar dari Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan pada tahun 2001 adalah 24.8% maka pangsa pasar tersebut menjadi 32.4% tahun 2005. Hal ini berarti bahwa dalam periode 2001 – 2006, sebanyak

11.8% konsumen ritel Indonesia telah meninggalkan pasar tradisional dan beralih ke pasar modern.

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

Untuk mengantisipasi hal tersebut 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 pasar modern. 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 rakyat dengan peritel raksasa merupakan fenomena umum era globalisasi. Jika Pemerintah tak hati-hati, dengan membina keduanya supaya sinergis, Perpres Pasar Modern justru akan membuat semua pedagang rakyat mati secara sistematis.

Hanya tinggal menunggu waktu pasar rakyat akan mati oleh pasar modern. Setelah tertunda 2,5 tahun, Peraturan Presiden (Perpres) No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, serta Toko Modern (biasa disebut Perpres Pasar Modern), akhirnya ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 27 Desember 2007.

Enam pokok masalah diatur dalam Perpres yaitu definisi, zonasi, kemitraan, perizinan, syarat perdagangan (trading term), kelembagaan pengawas, dan sanksi. Soal zonasi atau tata letak pasar tradisional dan

pasar modern (hypermart), menurut Perpres, disusun oleh Pemerintah Daerah (Pemda). Ini membuat pemerintah pusat terkesan ingin “cuci tangan”, mengingat tata letak justru merupakan persoalan krusial sebab tak pernah konsisten dipatuhi, yang lalu membenturkan keduanya.

Berbeda dengan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan, pasar rakyat sejatinya memiliki keunggulan bersaing alamiah yang tidak dimiliki secara langsung oleh Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. 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 tradisional dalam menghadapi persaingan dengan Pusat Perbelanjaan dan 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 Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Artinya, dengan nilai uang yang relatif sama, Pusat Perbelanjaan dan 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 kedalam konsumen yang sangat sensitif terhadap harga. Ketika faktor harga rendah yang sebelumnya menjadi keunggulan pasar tradisional mampu diruntuhkan oleh Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan, secara relatif tidak ada alasan konsumen dari kalangan menengah ke bawah untuk tidak turut berbelanja ke Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dan meninggalkan pasar rakyat.

Masih terlalu dini, memang, untuk menilai ada keterkaitan antara berbagai aksi korporasi perusahaan terbuka di atas dengan keluarnya Perpres Pasar Modern. Tetapi bersamaan dengan Perpres pasar Modern dikeluarkan pula Perpres No 111 tentang Perubahan Atas Perpres No 77 Tahun 2007 mengenai daftar bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan di bidang penanaman modal, atau tentang Daftar Negatif Investasi (DNI), 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 lebih dari 1.200 meter persegi (m²), dan departemen store besar yang berukuran lebih dari 2.000 m².

Pemberlakuan terhadap Perpres menjadikan persoalan rebutan pelanggan antara warung kelontong dan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan bisa diminimalisasi. Perlindungan pasar rakyat bisa dilakukan karena aturan pembangunan pasar harus mengacu pada tata ruang dan wilayah yang sudah dimiliki Pemda. Termasuk pengucuran kredit usaha rakyat kepada pedagang tradisional. "Dengan keluarnya Perpres ini maka akan memperlancar program pemberdayaan untuk pedagang seperti

pengucuran kredit mikro dan sebagainya,” kata Mari. Ia mengingatkan, perbaikan kinerja warung kelontong perlu ditingkatkan. Salah satunya dengan memperbaiki bangunan pasar rakyat, serta pemberdayaan pedagang kecil dan warung kelontong melalui berbagai program.

Pemberlakuan aturan baku pendirian pasar rakyat dan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan akan membuat persaingan keduanya semakin sengit di masa-masa mendatang. Data Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) menyebutkan, hypermarket telah menyebabkan gulung tikarnya pasar rakyat dan kios pedagang kecil-menengah. Data yang dikumpulkan APPSI pada tahun 2005, saat hypermarket belum begitu menggejala seperti sekarang, memaparkan, di Jakarta terdapat delapan pasar rakyat dan 400 kios yang tutup setiap tahun karena kalah bersaing dengan hypermarket.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Beberapa ketentuan hukum positif yang memiliki keterkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal tentang Pengembangan, Penataan dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan, yaitu sebagai berikut :

1. Perpres No 112 Tahun 2007 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Pembelanjaan Dan Toko Modern.

a. Tujuan :

Berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah, usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar, maka pasar tradisional perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan. Dan membina pengembangan industri dan perdagangan barang dalam negeri serta kelancaran distribusi barang perlu memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern serta norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok dengan toko modern serta pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern dan konsumen.

b. Batas Pendirian penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern :

- Minimarket kurang dari 400 M².
- Supermarket, 400 M² sampai dengan 5.000 M².

- *Hypermart*, 5.000 M2.
 - *Departement store* di atas 400 M2.
 - *Perkulakan* di atas 5.000 M2.
- c. Perijinan :
- Dalam permintaan perijinan pasar tradisional, pusat perbelanjaan (*mall, plasa*) dan mini market, super market, depstor diutamakan bagi pelaku kecil dan usaha menengah setempat, sehingga ijin diterbitkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur untuk pemerintah provinsi DKI Jakarta Dengan dilengkapi studi kelayakan termasuk analisis mengenai dampak lingkungan, aspek sosial budaya, dan dampak bagi pelaku perdagangan eceran setempat, dan adanya rencana kemitraan usaha kecil.
2. Kemendag No. 53/M.DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- a. Tujuan :
- Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 Perpres No. 112 Tahun 2007 (Pembuatan Pedoman Tata Cara Perijinan) perlu diatur pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- b. Batas Pendirian Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern :
- Minimarket kurang dari 400 M2, luas lantai penjualan kurang dari 400 M2.
 - Hypermarter lebih dari 5.000 M2.
 - Departement store lebih dari 400 M2, luas lantai penjualan kurang dari 2.000 M2.
 - Perkulakan lebih dari 5.000 M2.
- c. Perijinan :
- Kewenangan dan ijin yang dimaksud dalam pasar tradisional, pertokoan, *maal, plasa* dan pusat perdagangan, mini market,

super market, depstor, *hypermarket* dan perkulakan, diterbitkan oleh Walikota pemerintah provinsi daerah. Dengan dilengkapi studi kelayakan termasuk analisis mengenai dampak lingkungan, aspek sosial budaya, dan dampak bagi pelaku perdagangan eceran setempat, dan adanya rencana kemitraan usaha kecil.

3. Raperda Pengembangan, Penataan dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan

a. Tujuan :

Memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Tegal akan Pengembangan, Penataan dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Adanya penyeimbangan dalam penataan dan pengelolaan yang benar dan profesional, sehingga tercipta sinergitas antara Warung Kelontong, Pasar Rakyat dengan pusat perbelanjaan dan toko swalayan.

b. Batas Pendirian, Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan :

- Minimarket berjarak 0,5 Km dari pasar rakyat dan 0,5 Km dari usaha kecil sejenis yang terletak dipinggir.
- Supermarket dan Department store jarak 1,5 Km dari pasar rakyat yang terletak di pinggir kolektor/arteri.
- Hypermarket dan perkulakan berjarak 2,5 Km dari pasar rakyat yang terletak dipinggir kolektor/arteri.
- Minimarket terletak dipinggir jalan lingkungan dengan luas gerai sampai dengan 200 M2 berjarak minimal 0,5 Km dari pasar rakyat dan usaha kecil sejenis.
- Penempatan pedagang rakyat berjarak dalam rangka kemitraan.

c. Perijinan :

Perijinan Warung Kelontong dan Pasar Rakyat :

- Pemerintah, Pemda, BUMN, BUMD, swasta dan atau perorangan yang melakukan kegiatan usaha dibidang pengelolaan warung kelontong wajib memiliki ijin usaha perdagangan dan pasar rakyat wajib memiliki izin usaha pengelolaan pasar rakyat (IUP2R) dari Walikota.
- Izin Usaha Perdagangan Warung kelontong berlaku 5 (lima) tahun sejak tanggal diterbitkan dan dapat diperpanjang lagi 3 bulan sebelum masa berlakunya berakhir dan harus diregistrasi setiap setahun sekali.
- Ijin usaha pengelolaan pasar rakyat (IUP2R) berlaku 20 tahun sejak tanggal diterbitkan dan dapat diperpanjang sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.
- Hak pemakaian kios/los/toko selama 5 tahun sejak diterbitkan dan dapat diperpanjang lagi 3 bulan sebelum masa berlakunya berakhir dan harus diher registrasi setiap setahun sekali.

Perijinan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan sebagai berikut :

- Setiap orang, badan usaha dan/atau koperasi melakukan kegiatan usaha dibidang pertokoan, *mall*, pusat perdagangan wajib memiliki ijin usaha pusat perbelanjaan (IUPP) dari Walikota.
- Ijin usaha pusat perbelanjaan sebagai mana dimaksud berlaku selama 5 tahun sejak diterbitkan dan dapat diperpanjang kembali 3 bulan sebelum masa berlaku berakhir.

Tidak dilengkapinya studi kelayakan termasuk analisis mengenai dampak lingkungan, aspek sosial budaya, dan dampak bagi pelaku perdagangan eceran setempat, dan tidak adanya rencana kemitraan usaha kecil.

Selain peraturan tersebut terdapat pula beberapa peraturan pemerintah yang lain yang masih ada relevansinya dengan penataan pasar rakyat dan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan.

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh presiden untuk melaksanakan undang-undang, untuk menjalankan undang-undang. Pembentukan peraturan pemerintah ini hanyalah bersifat teknis, yakni sebuah peraturan yang bertujuan untuk membuat undang-undang dapat berjalan sebagaimana mestinya. Peraturan Pemerintah merupakan peraturan yang ditanda tangani oleh Presiden. Ketentuan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Pemerintah memiliki karakteristik yang membedakannya dengan peraturan perundang-perundangan lainnya. Karakteristik Peraturan Pemerintah, antara lain:

- a. Peraturan tidak dapat dibentuk terlebih dahulu tanpa didahului oleh pembentukan undang-undang yang menjadi induknya.
- b. Peraturan tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila undang-undang yang menjadi induknya tidak menentukan demikian.
- c. Peraturan di dalam ketentuannya tidak boleh menambah atau mengurangi ketentuan sebagaimana yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan
- d. Peraturan dapat dibentuk dalam rangka menjalankan atau menjabarkan undang-undang meskipun di dalam undang-undang yang menjadi induknya tidak diatur secara tegas, keharusan untuk membentuk peraturan tersebut dalam rangka menjabarkan dan melaksanakan undang-undang yang dimaksud.

Selain karakteristik peraturan sebagaimana dimaksud di atas, terdapat karakteristik lain yang dimiliki oleh jenis peraturan ini, yakni hanyalah merupakan peraturan (regeling) atau merupakan kombinasi

antara peraturan dan penetapan (*beschicking*). Selanjutnya, fungsi peraturan pelaksana adalah merupakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang maupun PP yang secara tegas menyebutnya memerintahkan pembentukannya. Fungsi lainnya adalah menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam undang-undang yang mengatur meskipun undang-undang yang mengatur tersebut tidak secara tegas menyebutnya atau memerintahkan pembentukannya.

Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Dalam menjalankan tugas dan perannya, Pemerintah Daerah diharapkan dapat mengalokasi sumber-sumber daya dan memahami masalah-masalah publik secara efisien, mampu mendiagnosa dan memperbaiki kegagalan-kegagalan pasar yang tengah atau pernah terjadi, siap menyediakan barang-barang publik yang tidak disediakan oleh pasar, hingga bisa menyusun atau memformulasi regulasi yang efektif dan mendistorsi pasar (Agustino, 2008:1-2).

Selain hal tersebut diatas ada beberapa kajian yang dapat dijadikan pertimbangan dalam penyusunan Raperda ini. Yakni:

A. Kajian Yuridis Normatif.

Kajian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*Law In books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Oleh karena itu sebagai sumber datanya hanya data sekunder, yang terdiri dari :

1. Bahan hukum primer, bahan-bahan hukum yang mengikat yaitu peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan pasar rakyat, pusat

perbelanjaan dan toko swalayan, adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar 1945.
 - b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
 - c. Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.
 - d. Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
 - e. Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
 - f. Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - g. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan
 - h. Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - i. Keputusan Presiden Nonor. 112 Tahun 2007 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern.
 - j. Keputusan Menteri Perdagangan No 53 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern.
 - k. Permendag Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undangan, hasil penelitian, pendapat para pakar hukum, makalah, jurnal ilmiah dan hasil penelitian.
 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk

maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia, kamus, artikel-artikel pada Koran dan surat kabar.

B. Kajian Yuridis Sosiologis.

Pada kajian hukum atau penelitian hukum yang sosiologis, hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variable-variabel sosial yang lain. Apabila hukum sebagai gejala sosial yang empiris sifatnya, dikaji sebagai variabel bebas/sebab (*independent variable*) yang menimbulkan pengaruh dan akibat pada berbagai aspek kehidupan sosial, kajian ini merupakan kajian hukum yang sosiologis (*Socio-legal research*).

Namun jika hukum dikaji sebagai variabel tergantung/akibat (*Dependent variable*) yang timbul sebagai hasil dari berbagai kekuatan dalam proses sosial, kajian ini merupakan kajian sosiologis hukum (*Sociology of law*).

Perbedaan antara penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum sosiologis, dapat diuraikan karakteristik yang dimiliki oleh penelitian hukum sosiologis, diantaranya Seperti halnya pada penelitian hukum normatif yang hanya menggunakan bahan kepustakaan sebagai data sekundernya, maka penelitian hukum yang sosiologis, juga menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan. Dengan demikian, penelitian hukum yang sosiologis tetap bertumpu pada premis normatif, berbeda dengan penelitian ilmu sosial yang hendak mengkaji hukum, di mana hukum ditempatkan sebagai *dependent variable*, oleh karena itu, premis sosial yang menjadi tumpuannya.

Definisi operasionalnya dapat diambil dari peraturan perundang-undangan, khususnya terhadap penelitian yang hendak meneliti efektifitas suatu undang-undang.

Hipotesis kadang-kadang diperlukan, misalnya penelitian yang ingin

mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel.

Akibat dari jenis datanya (data sekunder dan data primer) maka alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (*observasi*) dan wawancara (*interview*). Pada penelitian hukum sosiologis selalu diawali dengan studi dokumen, sedangkan pengamatan (*observasi*) digunakan pada penelitian yang hendak mencatat atau mendeskripsikan perilaku (hukum) masyarakat. Wawancara (*interview*) digunakan pada penelitian yang mengetahui misalnya persepsi, kepercayaan, motivasi, informasi yang sangat pribadi sifatnya.

Penetapan *sampling* harus dilakukan, terutama jika hendak meneliti perilaku (hukum) warga masyarakat. Dalam penarikan *sampling*, hendaknya diperhatikan sifat atau ciri-ciri populasi.

Pengolahan datanya dapat dilakukan baik secara kualitatif atau kuantitatif.

Akhirnya kegunaan penelitian hukum sosiologis adalah untuk mengetahui bagaimana hukum itu dilaksanakan termasuk proses penegakan hukum (*law enforcement*). Karena penelitian jenis ini dapat mengungkapkan permasalahan-permasalahan yang ada dibalik pelaksanaan dan penegakan hukum. Disamping itu, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Dikaitkan dengan kajian hukum penerapan terhadap penataan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko modern maka kajian hukum yang sosiologis sangat berguna dalam rangka penyusunan suatu peraturan perundang-undangan yang akan mengaturnya, bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam perundang-undangan haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan dengan realisasi kesadaran hukum masyarakat.

C. **Kajian Yuridis Filosofis.**

Setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee* yaitu apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk

menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan dan lain sebagainya termasuk pandangan tentang dunia gaib. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu, hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.

Menurut Rudolf Stammier, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat, selanjutnya Gustav Radbruch seorang ahli filsafat hukum seperti Stammler dari aliran Neokantian menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulative dan konstruktif, tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung cita hukum ke dalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

D. Kajian Yuridis Komparatif (Penelitian Perbandingan Hukum).

Dalam kajian komparasi atau penelitian perbandingan hukum, seringkali yang diperbandingkan adalah sistem hukum masyarakat yang satu dengan sistem hukum masyarakat yang lainnya.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui persamaan dan perbedaan masing-masing sistem hukum yang diteliti. Sebagaimana dikemukakan oleh D Kokkini-Latridou yang mengartikan bahwa” Bagaimanapun sistematikanya hal itu dilakukan, suatu penelitian tidak dapat dikatakan sebagai perbandingan jika penelitian tersebut tidak

memberikan penjelasan tentang persamaan dan perbedaan”.

Jika ditemukan persamaan dari masing-masing sistem hukum tersebut, dapat dijadikan dasar unifikasi sistem hukum. Dalam kaitannya dengan kajian hukum penataan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan diperlukan komparasi atau perbandingan dalam kajian atau penelitian ini dari berbagai daerah yang telah terlebih dahulu menerapkan Perda penataan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan untuk dijadikan bahan perbandingan. Jika sesuai dengan kondisi khususnya di Kota Tegal, maka tidak ada salahnya diterapkan disini.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis.

Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum. Menurut 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 pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan filosofis (*philosophical gelding*).

Dalam 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 (*gesetzgebungslehre*), 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 di dunia 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. Dalam pembentukan Peraturan Daerah sesuai pendapat Bagir Manan harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini adalah:

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 rechtswegenietig*).
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-teori yang dikemukakan di atas, 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 No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 18 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Undang-Undang No. 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 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.

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*). Dalam sistem demokrasi semua perubahan tatanan sosial dalam konteks demokrasi, harus didasari oleh landasan normatif maka melalui *Law making process* sebagai salah satu tugas parlemen.

Penyelenggaraan negara yang demokratis 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

Kota Tegal sebuah kota yang berada di jalur pantai utara (pantura) Jawa Tengah, terletak 165 km sebelah barat Kota Semarang atau 329 km sebelah timur Jakarta. terletak di antara 109°08' - 109°10' Bujur Timur dan 6°50' - 6°53' Lintang selatan, dengan wilayah seluas 39,68 Km² atau kurang lebih 3.968 Hektar. Kota Tegal berada di wilayah Pantura, dari peta orientasi Provinsi Jawa Tengah berada di Wilayah

Barat, dengan bentang terjauh utara ke selatan 6,7 Km dan barat ke timur 9,7 Km. Dilihat dari letak geografis, posisi Tegal sangat strategis sebagai penghubung jalur perekonomian lintas nasional dan regional di wilayah Pantura yaitu dari barat ke timur (Jakarta-Tegal-Semarang-Surabaya) dengan wilayah tengah dan selatan Pulau Jawa (Jakarta-Tegal-Purwokerto-Yogyakarta-Surabaya) dan sebaliknya. Dengan curah hujan yang sangat rendah, temperatur (suhu) rata-rata kota ini mencapai 35 derajat celcius. Dengan letak yang strategis tersebut menjadikan Kota Tegal sebagai kota yang potensial untuk pengembangan perekonomian.

Perdagangan dan jasa merupakan sektor utama perekonomian Kota Tegal. Kota ini menjadi tempat pengolahan akhir dan pemasaran berbagai produk dari kawasan Jawa Tengah bagian barat. Usaha kecil dan menengah yang cukup pesat kemajuannya adalah industri logam rumahan di kawasan jalan Cempaka, dan kerajinan batik Tegal di kelurahan Kalinyamat. Untuk mendukung denyut perekonomian, pemerintah Kota Tegal telah membangun Pusat Promosi dan Informasi Bisnis (PPIB).

Kota Tegal memiliki iklim investasi yang baik sehingga menurut pengamatan peneliti mengundang banyak investor luar daerah menanamkan modalnya di kota ini. Berdasarkan pengamatan peneliti ada beberapa pusat perbelanjaan yang ada di Kota Tegal antara lain :

1. PT Rita Ritelindo yang beralamat di Jl. Kolonel Sugiono No. 155 Kel. Kemandungan Kota Tegal;
2. PT Matahari Putra Prima, Tbk yang beralamat di Jl. Mayjend Sutoyo No. 35 Kel. Pekauman Kota Tegal;
3. PT Akur Pratama/Yogya Group yang beralamat di Jl. AR. Hakim RT 001 RW OO5 Kel. Randugunting Kota Tegal;
4. Indomaret Ruko Palm Town House Jl. Perintis Kemerdekaan Slerok Tegal Timur Kota Tegal;
5. Indomaret Jl. Pancasila No. 31 Panggung Tegal Timur Kota Tegal;
6. Indomaret Jl. KH. Wahid Hasyim Panggung Tegal Timur Kota Tegal

7. Indomaret Jl. Serayu No. 2 Mintaragen Tegal Timur Kota Tegal;
8. Indomaret Jl Sultan Agung No. 31 Kejambon Tegal Timur Kota Tegal;
9. Indomaret Jl. Hang Tuah No. 31 Tegalsari Tegal Barat Kota Tegal;
10. Indomaret Jl. Nanas No. 48 Kraton Tegal Barat Kota Tegal;
11. Indomaret Jl. Kapten Ismail No. 31 Kraton Tegal Barat Kota Tegal;
12. Indomaret Jl. Ki Hajar Dewantoro RT 05/11 Sumurpanggung Margadana Kota Tegal;
13. Alfamart Jl. Werkudoro Kejambon Tegal Timur Kota Tegal;
14. Alfamart Jl. Kapten Sudibyo No. 66 Komp. Pertokoan Dunia Bahari Pekauman Tegal Barat Kota Tegal;
15. Alfamart Jl. KS Tubun No. 99 Debong Tengah Tegal Selatan Kota Tegal.

Data Pasar

- A. Jumlah Pasar Rakyat Yang Dikelola Pemkot 14 Unit Yaitu
 1. Pasar Pagi Blok A
 2. Pasar Pagi Blok B
 3. Pasar Pagi Blok C
 4. Pasar Kejambon
 5. Pasar Randgunting
 6. Pasar Sumurpanggung
 7. Pasr Krandon
 8. Pasar Kraton
 9. Pasar Alun-Alun
 10. Pasar Muaraanyar
 11. Pasar Bandung
 12. Pasar Karangdawa
 13. Pasar Martoloyo
 14. Pasar Beras

- B. Jumlah Pasar Rakyat Yang Dikelola Masyarakat Sebanyak 1 Unit Pasar Debong Kimpling
- C. Kelas Pasar Berdasarkan Perda 1 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum
 - 1. Pasar Kelas I :
 - a. Pasar Pagi Blok B
 - b. Pasar Pagi Blok C
 - 2. Pasar Kelas II :
 - a. Pasar Randugunting
 - b. Pasar Martoloyo
 - c. Pasar Langon
 - d. Pasar Sumurpanggang
 - e. Pasar Kejambon
 - f. Pasar Krandon
 - g. Pasar Bandung
 - h. Pasar Alun-Alun
 - i. Pasar Karangdawa
 - j. Pasar Beras
 - k. Pasar Krandon
 - 3. Pasar Kelas III :
 - a. Pasar Kraton
 - b. Pasar Muaranyar
 - c. Pasar Debong Kimpling
- D. Jumlah Warung Kelontong yang tersebar di wilayah kota Tegal

.....

Berikut adalah gambaran pendapatan Asli Daerah Kota Tegal yang berasal dari Retribusi Bidang Pasar yang merupakan rincian target dan realisasi dari tahun 2012, 2013, dan 2014 yang saat ini sedang berjalan.

Kode Rekening	Uraian	Volume	Satuan	2012			2013			2014 s.d oktober			
				Rincian Perhitungan			Perhitungan			Perhitungan			
				Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
4	PENDAPATAN												
4 1	PENDAPATAN ASLI DAERAH			3.524.800.000	3.872.809.403	109,87%	3.918.789.000	4.274.329.418	109,07%	3.943.602.000	3.648.475.177	92,52%	
4 1 2	Hasil Retribusi Daerah			2.362.308.000	2.501.693.411	105,90%	2.600.495.000	2.814.036.522	108,21%	2.581.813.000	2.438.183.290	94,44%	
4 1 2 01	Retribusi Jasa Umum			1.340.748.000	1.344.521.516	100,28%	1.399.036.000	1.369.239.020	97,87%	1.338.506.000	1.156.425.360	86,40%	
4 1 2 01 06	Retribusi Pelayanan Pasar			1.340.748.000	1.344.521.516	100,3%	1.399.036.000	1.369.239.020	97,9%	1.338.506.000	1.156.425.360	86,4%	
	- Loos	1	tahun	453.652.400	466.310.750	102,8%	472.089.600	479.857.400	101,6%	472.089.500	399.191.100	84,6%	
	- Karcis/Tebokan	1	tahun	81.067.800	89.665.950	110,6%	84.348.000	89.031.700	105,6%	84.348.000	72.868.000	86,4%	
	- Penggunaan WC/KM	1	tahun	135.104.000	144.867.501	107,2%	136.140.000	146.032.000	107,3%	136.140.000	125.796.000	92,4%	
	- Sampah	1	tahun	289.882.600	298.090.100	102,8%	309.999.400	308.835.600	99,6%	310.000.000	265.348.700	85,6%	
	- Kios	1	tahun	381.041.200	345.587.215	90,7%	396.459.000	345.482.320	87,1%	335.928.500	293.221.560	87,3%	
4 1 2 01 14	Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang	1				#DIV/0!			#DIV/0!	0,00			
	- Retribusi tera/tera ulang		-			#DIV/0!			#DIV/0!	0,00	1.281.757.930	103,09%	
4 1 2 02	Retribusi Jasa Usaha			1.021.560.000	1.157.171.895	113,27%	1.201.459.000	1.444.797.502	120,25%	1.243.307.000	67.880.000	82,61%	
4 1 2 02 01	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah			29.100.000	32.725.000	112,46%	47.000.000	39.125.000	83,24%	82.168.000	33.775.000	69,50%	
	- Retribusi Pemakaian PPIB	1	tahun	29.100.000	32.725.000	112,46%	47.000.000	39.125.000	83,24%	48.600.000	34.105.000	101,60%	
	- retribusi Pemakaian tanah untuk PKL	1	tahun	-	-	-	-	-	-	33.568.000			
4 1 2 02 02	Retribusi Pasar Grosir / Pertokoan	1		486.063.000	515.419.895	106,04%	568.499.000	742.675.002	130,64%	575.179.000	578.436.930	100,57%	
	- Toko		tahun	306.855.300	317.772.799	103,56%	322.524.000	382.808.315	118,69%	322.524.000	315.896.605	97,95%	
	- Outlet /Counter	1	tahun	45.256.700	43.649.446	96,45%	53.335.000	67.886.587	127,28%	53.335.000	50.986.005	95,60%	
	- Kebersihan Toko	1	tahun	17.300.000	11.807.900	68,25%	18.000.000	19.717.900	109,54%	18.000.000	127.388.000	96,81%	
	- Kebersihan Outlet/Counter	1	tahun	10.899.000	11.007.500	101,00%	11.340.000	11.763.200	103,73%	11.340.000	15.256.000	84,76%	
	- KM/WC	1	tahun	32.400.000	30.563.000	94,33%	32.400.000	30.260.000	93,40%	32.400.000	9.589.500	84,56%	
	- Service Charge, Promo dan Balik Nama	1	tahun	73.352.000	100.619.250	137,17%	130.900.000	230.239.000	175,89%	131.580.000	21.140.000	65,25%	
	- Balik nama / promo	1	tahun	-	-	-	-	-	-	6.000.000	38.180.820	636,35%	
4 1 2 02 05	Retribusi Tempat Khusus Parkir	1		506.397.000	609.027.000	120,3%	585.960.000	662.997.500	113,1%	585.960.000			
	- Parkir Sepeda	1	tahun	64.224.000	82.583.500	128,6%	64.800.000	82.252.500	126,9%	64.800.000	635.441.000	108,4%	
	- Parkir Sepeda Motor	1	tahun	366.480.000	455.752.500	124,4%	447.000.000	499.185.000	111,7%	447.000.000	65.513.000	101,1%	
	- Parkir Kendaraan Roda Empat	1	tahun	66.153.000	64.807.000	98,0%	71.280.000	78.312.000	109,9%	71.280.000	463.668.000	103,7%	
	- Parkir Kendaraan Roda Enam	1	tahun	9.540.000	5.884.000	61,7%	2.880.000	3.248.000	112,8%	2.880.000	98.956.000	138,8%	
4 1 4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah			1.162.492.000	1.371.115.992	117,95%	1.318.294.000	1.460.292.896	110,77%	1.361.789.000	7.304.000	253,6%	
4 1 4 10	Pendapatan dari pengembalian			1.608.000		0,00%	216.000		0,00%	-			
4 1 4 10 12	Pendapatan dari pengembalian Simpanan Pokok Dana Bergulir			1.608.000		0,00%	216.000		0,00%	-			
	- Simpanan pokok dana bergulir	1	tahun	1.608.000		0,00%	216.000		0,00%	-			
4 1 4 11	Fasilitas Sosial dan Fasilitas Umum			1.160.884.000	1.371.115.992	118,11%	1.318.078.000	1.460.292.896	110,79%	1.361.789.000	1.210.291.887	88,88%	
4 1 4 11 02	Fasilitas Umum			1.063.797.000	1.274.028.137	119,76%	1.217.425.000	1.359.639.463	111,68%	1.261.125.000	1.106.171.921	87,71%	
	- Sewa Kios Blok A Pasar Pagi	1	tahun	647.278.000	893.101.229	137,98%	836.070.000	954.344.715	114,15%	836.070.000	694.034.123	83,01%	
	- Sewa Counter/Outlet Pasar Pagi Blok A	1	tahun	167.609.000	119.795.908	71,47%	223.907.000	271.263.248	121,15%	223.907.000	203.148.498	90,73%	
	- Sewa Tanaman Hias Pasar Pagi Blok A	1	tahun	4.300.000	2.030.000	47,21%	4.300.000		0,00%	4.300.000	6.160.000	143,26%	
	- Sewa Kios Pasar Pagi Blok B-C	1	tahun	2.460.000	1.480.000	60,16%	2.460.000	1.690.000	68,70%	2.460.000	1.660.000	67,48%	
	- Sewa Kios Pasar Langon	1	tahun	40.410.000	42.400.000	104,92%	2.500.000	2.000.000	80,00%	15.300.000	30.625.000	200,16%	
	- Sewa Kios Pasar Martoloyo	1	tahun	44.100.000	46.500.000	105,44%	2.500.000	2.500.000	100,00%	28.900.000	45.625.000	157,87%	
	- Sewa Kios Pasar Randugunting	1	tahun	4.000.000	4.000.000	100,00%	--	--	#VALUE!	4.500.000	-	0,00%	
	- Sewa Kios Pasar Bandung	1	tahun	33.640.000	18.688.500	55,55%	18.688.000	11.134.200	59,58%	18.688.000	7.555.300	40,43%	
	- SPBU	1	tahun	120.000.000	146.032.500	121,69%	127.000.000	116.707.300	91,90%	127.000.000	117.364.000	92,41%	
4 1 4 11 04	Pendapatan dari Sharing SPDN Karya Mina			97.087.000	97.087.855	100,00%	100.653.000	100.653.433	100,00%	100.664.000	104.119.966	103,43%	

Pada sektor perekonomian keberadaan warung kelontong dan pasar rakyat di Kota Tegal akan bersaing dengan pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang sudah mulai menjamur di kota Tegal. Namun demikian kebijakan terkait dengan Pengembangan, Penataan, Dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan Di Kota Tegal belum ada sehingga diperlukan adanya kebijakan dari Pemerintah Daerah dalam rangka pengembangan perekonomian di Kota Tegal.

Menuju pengelolaan pasar yang berkualitas dan berbasis kearifan lokal dapat dilihat dari aspek pelayanan bagi pedagang warung kelontong dan pelaku pasar rakyat, sulitnya akses modal usaha bagi pelaku usaha kecil dan mikro, mahalnya harga kios setelah revitalisasi pasar rakyat, kumuhnya pasar 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 modern seperti *Supermarket*, *Hypermarket*, *Mal* atau *Super Mall*, *Trade Centre*, dan *Mini Market*, sebagai penarik minat bagi konsumen dan mengancam banyak pedagang warung kelontong dan pedagang kecil di pasar rakyat.

Disaat yang sama, kebijakan pemerintah pusat terus berpihak kepada “pasar luar” atau kerap disebut ‘pasar modern’ atau toko modern. Akibatnya pusat perbelanjaan dan toko swalayan mulai dari rumah toko, sampai pusat pertokoan dan *mall* menjamur sampai mengurangi keindahan kota dan mengurangi daya tarik warung kelontong dan pasar rakyat yang kurang diperhatikan dengan baik.

Konsumen menengah yang dulu memenuhi pasar rakyat, kini memilih beralih ke pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang 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.

Keberadaan warung kelontong dan pasar rakyat di Kota Tegal, Jawa Tengah (Jateng) semakin menurun keberadaannya dan tingkat eksistensinya. Atas dasar itu, dengan dibuatnya Peraturan Daerah Tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan, diharapkan dapat mengatur tata kelola keberadaan pasar baik warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan. Diharapkan dengan adanya aturan tersebut, keberadaan warung kelontong dan pasar rakyat, tetap dapat mengimbangi keberadaan pusat perbelanjaan dan toko swalayan. Karena bagaimanapun, keberadaan pasar atau toko modern, merupakan dampak dari perkembangan pasar global. "Jika pemerintah dan masyarakat tidak siap, maka perekonomian di Kota Tegal, tidak akan berkembang, sehingga tingkat ekonomi di Tegal, tidak akan berkembang.

Dengan adanya pertumbuhan pusat perbelanjaan dan toko swalayan dewasa ini, tinggal membuat pengaturan dan penempatannya sesuai dengan tata ruang, dimana harus ditempatkan. Keadaan ini akan menggairahkan sistem ekonomi di Kota Tegal, sehingga sudah selayaknya di Kota Tegal segera dilakukan penataan dan pengelolaan mengenai pusat perbelanjaan dan toko swalayan, melalui Peraturan perundangan agar lebih berlaku pasti.

Menjamurnya pusat perbelanjaan dan toko swalayan di Kota Tegal, diharapkan tidak akan mematikan warung kelontong dan pasar rakyat karena memiliki pangsa pasar yang berbeda.

Menuju Pengelolaan Pasar yang berkualitas dan berbasis kearifan lokal klasifikasi 'tradisional' dan 'liar' atau 'resmi' dan 'tidak resmi' bagi pasar rakyat yang dilekatkan oleh pemerintah dan masyarakat menunjukkan adanya berbagai bentuk diskriminasi. Tentu saja, kelebihan pusat perbelanjaan dan 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 Kota Tegal. Beriringan dengan itu, kemauan politik (*political will*) yang rendah dan kemampuan pemerintah (*services capability*) 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 ketidak sinergian disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, kultur pasar tradisional 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*).

Banyak Pihak tidak menginginkan adanya pedagang-pedagang yang berjualan di luar area gedung (walau kenyataannya banyak pedagang kecil lebih memilih berjualan di luar area). Dalam 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 non fisik (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 mencicil 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 Kota Tegal, kini memilih beralih ke pasar atau pusat perbelanjaan dan toko modern. Aneka pasar modern atau *toko modern* ini, semisal *yogya*, *Nirmala*, *Sari Mulya*, *Minang Mart*, *Indomaret*, *Alfamart*, dan lain-lain 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 bersama dari setiap pelaku pasar rakyat, khususnya dalam konteks

penataan pasar tradisional 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 kota Kota Tegal yang pernah ada dalam lintasan sejarah pasar.

Keberadaan pasar rakyat yang ada di wilayah Kota Tegal 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 Kota Tegal. Persoalan ini memang sangat dilematis. Realita yang terjadi sampai saat ini pemerintah daerah belum dapat membatasi berdirinya mini market di Kota Tegal. Alasannya adalah pihak pemerintah daerah belum mempunyai aturan atau Peraturan Daerah (Perda) 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.

Untuk itu, perlindungan dari pemerintah sangat dibutuhkan. Pemerintah harus lebih melindungi pedagang kecil dan mikro serta eksistensi warung kelontong dan pasar rakyat sebagai ciri khas kota Kota Tegal 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

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar bagi bangsa Indonesia, mengatur dalam Bab XIV Tentang Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial, Pasal 33 menyatakan :

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatkemajuan dan kesatuan euan ekonomi nasional.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini di atur dalam undang-undang.

Sejalan dengan makna Pasal 33 UUD 1945 di atas, maka pembangunan di Indonesia yang sedang giat dilaksanakan, ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat adalah tujuan dari berfungsinya sebuah negara. Tanpa tujuan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat didalamnya, maka arah perkembangan suatu negara dapat diprediksikan akan rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu yang bertujuan untuk memonopoli kesejahteraan untuk dirinya, kelompoknya, ataupun kalangan tertentu dalam jaringannya.

Untuk itu, pemerintah harus memiliki peran sangat mendasar dalam menentukan arah pemerintahan. Hal ini khususnya menghindari

adanya celah bagi pihak lain untuk masuk dan menyalahgunakan peran yang dimilikinya. Apabila hal ini terjadi maka, secara politik, negara akan lemah karena intervensi kekuatan politik di luar dirinya yang melemahkan posisi negara dengan kekuatan lain di luar dirinya dan secara ekonomi kekuatan modal luar mengganggu sumber daya alam dan manusia yang dimiliki oleh negara.

Apabila kekuatan ekonomi luar dan kekuatan pemerintah berkolaborasi untuk digunakan guna mencapai kesejahteraan rakyat, maka terbentuklah sebuah 'negara bayangan' (*shadow state*). 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 (*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 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 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.

Tempat paling subur bagi pelaku usaha sektor informal adalah pasar, yaitu segala ruang untuk menjajakan hasil produksi. Pasar didirikan secara alamiah oleh rakyat berdasarkan kebutuhan masyarakat setempat. Fungsinya melayani masyarakat disekitarnya dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari. Untuk mencapai hal itu, maka pemerintah bertindak sebagai penentu kebijakan yang memudahkan perusahaan-perusahaan pilihan untuk meraup keuntungan. Dari keuntungan yang berhasil diperoleh itu akan dikumpulkan dan diserahkan ke seluruh pihak yang bernaung di bawahnya dalam hal ini seluruh masyarakat, dimana mayoritas mereka adalah pelaku ekonomi sektor informal. Efek ini, dalam teori ekonomi pertumbuhan adalah 'efek menetes' atau *trickle down effect*.

Dewasa ini, pasar terbagi menjadi pasar rakyat dan pusat berbelanja dan toko swalayan. Meningkatnya pusat perbelanjaan dan toko swalayan ini, diakibatkan oleh beberapa faktor. Pertama, masyarakat kelas menengah ke bawah atau kecil membutuhkan akses pasar yang murah dan dekat. Kedua, meningkatnya migrasi dari desa-desa ke kota. Disisi lain adalah meningkatnya daya tarik kota (*pull factor*) dimana kota terus mempercantik diri melalui pembangunan infrastruktur dan fasilitas publik bagi masyarakat kota. Ketiga, krisis ekonomi 1997 yang telah menyebabkan ambruknya sektor ekonomi formal yang menyebabkan terjadinya rasionalisasi pemutusan hubungan kerja (PHK) di sektor industri kota yang tinggi dan menuntut mereka memilih sektor informal untuk bertahan hidup. Serta keempat, mudahnya memperoleh modal usaha.

Pengaturan yang dapat dilakukan adalah melalui Peraturan

Daerah yang disiapkan untuk menyelamatkan keberadaan warung kelontong dan pasar rakyat, terlebih pada pengaturan keberadaan pasar modern yang merupakan implementasi dari Peraturan Presiden Nomor. 112 Tahun 2007, yaitu pada gerai ada radius minimal 500 meter atau 1 Km bagi keberadaan pasar tersebut.

Peraturan Presiden Nomor. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor. 53 Tahun 2008, tetapi hanya mengatur penempatan pusat-pusat perbelanjaan modern. Sementara pengaturan lebih rinci, menjadi wewenang pemerintah Kabupaten dan Kota. Peraturan yang ada saat ini hanya sebatas mengatur tata letak pendirian pusat perbelanjaan, misalnya harus berada di jalan utama, tetapi belum ada pengaturan tegas tentang pusat perbelanjaan modern dan pasar tradisional agar pedagang kecil tidak mati.

Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 yang ditindaklanjuti Peraturan Menteri Perdagangan No 53 Tahun 2008 hanya mengatur penempatan pusat-pusat perbelanjaan modern. Tidak sampai masalah operasional”. Kewenangan Kabupaten/Kota Demikian pula kewenangan yang dilakukan kabupaten/kota, lanjutnya, hanya mengatur soal penempatan pusat-pusat perbelanjaan modern. “Detailnya sudah ranah kabupaten/kota. Misalnya berada di lokasi mana, di jalan utama atau tidak. Hanya tata letaknya saja. Untuk ranah pemerintah provinsi sendiri, tidak terlalu rinci seperti daerah, kewenangannya hanya dalam mengatur pasar tradisional dan pusat perbelanjaan. Menyikapi adanya Rancangan Peraturan Daerah mengenai pengaturan pasar tradisional dan modern, untuk menunggu perkembangan terlebih dulu. Seperti yang diutarakannya, aturan untuk operasional tidak ada. Penggunaan instrumen penelitian merupakan hal sangat penting dalam perumusan kebijakan.

Atas dasar itu, Kota Tegal sebagai salah satu pemerintahan di

daerah perlu mengatur Peraturan Daerah Tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan yang disesuaikan dengan kondisi dan perkembangan masyarakat guna menunjang dan memenuhi kesejahteraan masyarakat.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar hukum penyusunan Raperda adalah :

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2918);
2. Undang - Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1982 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3214);
3. Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1987 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3346);
4. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3468);
5. Undang - Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3469);
6. Undang - Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Lembaran Negara Republik Indonesia 1992 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3502);

7. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3611);
8. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3674) ;
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699) ;
10. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817);
11. Undang.-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821);
12. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);
13. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);
14. Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun, 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438) ;

15. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 132 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444);
16. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun, 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724) ;
17. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
18. 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);
19. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor);
20. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512);
21. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
22. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang

Kemitraan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3718);

23. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3743);
24. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3867);
25. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
26. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4424);
27. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 86 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655);
28. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 tentang Waralaba (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2007 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3689);
29. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kota/Kabupaten

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor
4737);

30. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern ;
31. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
32. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 56 tahun 2008 tentang Ketentuan Impor Produk Tertentu;
33. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 68/M-DAG/PER/10/2012 tentang Waralaba untuk Jenis Usaha Toko Modern.s
34. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014.
35. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Tegal Nomor 15 Tahun 1987 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Tegal (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Tegal Tahun 1988 Nomor 2);
36. Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 5 Tahun 2006 tentang Larangan Minuman Beralkohol (Lembaran Daerah Kota Tegal Tahun 2006 Nomor 3 Seri E);
37. Peraturan Daerah kota Tegal Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha (Lembaran Daerah Kota Tegal Tahun 2012 Nomor 2 Tambahan Lembaran Daerah Kota Tegal Nomor 10);

38. Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 5 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah Kota Tegal (Lembaran Daerah Kota Tegal Tahun 2008 Nomor 5);
39. Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Tegal (Lembaran Daerah Kota Tegal Tahun 2008 Nomor 10);
40. Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tegal Tahun 2011 – 2031 (Lembaran Daerah Kota Tegal Tahun 2012 Nomor 4).

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Pasar merupakan mata rantai yang menghubungkan produsen dan konsumen, ajang pertemuan antara penjual dan pembeli, antara dunia usaha dan masyarakat konsumen. Pasar memainkan peranan yang amat penting dalam perekonomian modern, karena harga-harga terbentuk di pasar. Dengan bantuan harga-harga di pasar itu pokok masalah ekonomi *what, how, dan for whom* dapat dipecahkan. Pasar merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam kehidupan perekonomian. Pasar secara sempit bisa diartikan sebagai tempat barang atau jasa diperjualbelikan. Sedangkan dalam arti luas, pasar adalah proses dimana pembeli dan penjual saling berinteraksi untuk menentukan atau menetapkan harga di pasar. Menurut para ahli ekonomi, pengertian pasar adalah suatu organisasi dimana pembeli dan penjual barang atau jasa tertentu saling berinteraksi baik secara langsung maupun tak langsung. Pengertian pasar tidak terbatas pada suatu tempat tertentu, melainkan meliputi suatu daerah di suatu negara, bahkan meliputi dunia internasional (Supatmiyarsih, dkk, 2004:3). Menurut DJ. Subroto dalam bukunya yang berjudul *Pengetahuan Sosial Ekonomi*, pasar merupakan tempat terjadinya interaksi antara permintaan dan penawaran, dimana transaksi jual beli terjadi setelah ada keseimbangan antara permintaan dan penawaran (Subroto, 2004:2).

Menurut ahli ekonomi, pasar lebih dihubungkan dengan kegiatan, bukan tempat. Alasannya, tempat untuk bertemunya penjual dan pembeli bisa dimana saja. Mereka bisa bertemu di toko, di dalam bus, di pinggir jalan, dan di warung makan. Berarti yang membedakan pasar dan bukan pasar adalah kegiatan yang dilakukan. Kegiatan yang dilakukan oleh

penjual dan pembeli dalam pasar adalah transaksi jual-beli. Pengertian pasar menurut ilmu ekonomi memperlihatkan bahwa pasar tidak terikat pada tempat dan waktu tertentu. Pasar dapat terbentuk dimana saja dan kapan saja. Bahkan, transaksi jual beli juga bisa terjadi melalui surat menyurat, telepom, ataupun internet. Pengertian pasar menurut ilmu ekonomi merupakan pengertian pasar secara abstrak (Suyanto, 2004:2). Informasi tentang pasar diperoleh dalam bentuk harga. Harga merefleksikan atau mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan untuk memproduksi atau menghasilkan suatu barang berdasarkan alokasi sumber-sumber yang digunakan. Harga adalah nilai barang dan jasa yang diukur dengan uang. Harga terbentuk dan terjadi di pasar, yakni oleh titik temu antara penawaran dan permintaan. Dalam pertemuan itu terjadi tawar-menawar antara penawar barang dan jasa (penjual) dan peminta barang dan jasa (pembeli) (Chourmain, 1994:231-232).

Dalam kaitannya dengan produk, sebuah pasar dapat didefinisikan sebagai kelompok barang dan jasa yang dipandang sebagai produk pengganti (substitusi) oleh para pembeli. Yang pasti, pasar bisa terbentuk jika ada penjual, pembeli, dan barang serta jasa yang diperjual belikan. Barang yang diperjualbelikan di pasar tidak hanya berupa barang konsumsi, tetapi juga barang produksi, misalnya bahan mentah, peralatan pertanian, dan berbagai rakitan mesin. Bahkan sekarang juga ada uang dan pasar modal. Sesuai dengan perkembangan peradaban manusia, barang yang diperjualbelikan tidaklah selalu berada di tempat lain. Untuk menunjukkan barang yang diperjualbelikan, penjual cukup membawa contoh saja atau dengan menunjukkan kode barang saja, seperti yang terjadi di bursa komoditi (Suyanto, 2004:2).

Peran Warung Kelontong dan Pasar

- a. Bagi konsumen, warung kelontong dan pasar memberikan kemudahan untuk memperoleh barang dan jasa yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhannya,

- b. Bagi produsen, warung kelontong dan pasar memberikan kemudahan untuk memperoleh bahan-bahan yang diperlukan dalam proses produksi serta memberikan kemudahan untuk menjual barang dan jasa hasil produksi,
- c. Bagi pemerintah, warung kelontong dan pasar juga memberikan kemudahan untuk memperoleh dan menjual barang dan jasa yang diperlukan oleh pemerintah. Selain itu, dapat menambah penerimaan pemerintah melalui penarikan pajak dan retribusi (Suyanto, 2004:12).

Fungsi Pasar

Pasar memiliki beberapa fungsi, yaitu :

1. Fungsi Distribusi

Dalam fungsi distribusi, pasar berperan memperlancar penyaluran barang dan jasa dari produsen ke konsumen. Melalui transaksi jual beli, produsen bisa memasarkan barangnya, baik langsung kepada konsumen maupun melalui para perantara, yaitu pedagang. Melalui transaksi jual beli itu pula, konsumen dapat memperoleh barang atau jasa yang dibutuhkan secara mudah dan cepat. Distribusi barang dan jasa yang lancar menunjukkan berfungsinya pasar, sebaliknya jika distribusi barang dan jasa yang macet menunjukkan terganggunya pasar.

2. Fungsi pembentukan harga

Dalam fungsi pembentukan harga, pasar berperan mewujudkan kesepakatan harga antara penjual dan pembeli. Melalui transaksi jual beli, penjual dan pembeli bisa melakukan tawar-menawar. Tawar-menawar itu dimaksudkan untuk mencapai kesepakatan harga barang atau jasa tertentu. Tawar-menawar akan terus berlangsung sampai pada harga yang bisa diterima penjual dan pembeli. Biasanya, harga yang dikehendaki oleh penjual lebih tinggi daripada harga yang diinginkan oleh pembeli. Hal itu terjadi karena ada perbedaan kepentingan antara penjual dan pembeli. Dalam menentukan harga, penjual memperhitungkan laba

yang diinginkan, sedangkan pembeli memperhitungkan manfaat barang atau jasa dan keadaan keuangannya.

3. Fungsi Promosi

Dalam fungsi promosi, pasar berperan membangkitkan minat konsumen untuk membeli barang atau jasa tertentu. Kadang-kadang setelah masuk pasar, seseorang membeli barang yang semula tidak direncanakan. Hal itu terjadi karena barang yang di pajang di pasar menarik perhatian dan mampu membangkitkan minat pembeli. Semakin maraknya persaingan antara produsen barang atau jasa sejenis membuat fungsi promosi menjadi semakin penting. Hal itu tampak jelas pada bermunculannya beragam bentuk pameran baik besar maupun kecil, seperti pameran komputer, elektronika, dan pameran perumahan. Justru dalam kesempatan pameran seperti itu, transaksi jual beli sering terjadi (Suyanto, 2004:12-13).

Struktur Pasar

Menurut strukturnya, pasar dibedakan menjadi empat jenis :

1. Pasar persaingan sempurna, dengan ciri-ciri banyak terdapat penjual dan pembeli; barang yang diperjualbelikan sejenis (homogen); masing-masing produsen bebas untuk menutup maupun membuka usahanya; semua faktor produksi bebas untuk bergerak dari suatu tempat ke tempat yang lain; dan pembeli serta penjual mempunyai informasi yang lengkap tentang pasar. Contohnya adalah pasar hasil-hasil pertanian seperti beras, buah-buahan, dan sayur-mayur.
2. Pasar monopoli, dengan ciri-ciri hanya ada satu penjual; tidak ada penjual lain yang menjual barang yang dapat mengganti secara sempurna barang yang dijual oleh penjual tunggal; ada rintangan (baik alami maupun buatan) bagi pengusaha baru untuk menjual barang yang sama, misalnya dalam bentuk penguasaan bahan baku, peraturan, dan perijinan.

3. Pasar persaingan monopolistik, dengan ciri-ciri terdapat banyak penjual macam barang tertentu; barang dari masing-masing penjual dibedakan satu sama lain namun masih dapat saling menggantikan; penjual bisa mengatur harga sampai pada batas tertentu; tindakan seorang penjual bisa mempengaruhi keadaan pasar walaupun sangat terbatas. Persaingan ini biasanya terjadi di sektor perdagangan eceran dan jasa seperti pada pompa bensin, toko bahan pangan, dll.
4. Pasar oligopoli, yaitu pasar yang hanya terdapat beberapa penjual untuk suatu barang tertentu, sehingga kegiatan dari penjual yang satu bisa mempengaruhi pemasaran barang penjual yang lainnya. Contohnya adalah perusahaan motor (Suzuki, Honda, Kawasaki, dll) atau perusahaan rokok (Gudang Garam, Sampoerna, Djarum, dll). (Suyanto, 2004:13-15).

Keterkaitan Pasar dengan Distribusi

Distribusi merupakan kegiatan ekonomi yang menjadi jembatan kegiatan produksi dan konsumsi. Berkat distribusi, barang dan jasa dapat sampai ke tangan konsumen. Bagi konsumen, distribusi memungkinkan konsumen untuk memperoleh barang atau jasa yang diperlukannya. Bagi produsen, distribusi memungkinkan produsen memasarkan atau menjual barang dan jasa hasil produksinya. Peran distribusi itu identik dengan pasar. Oleh sebab itu, pasar merupakan wadah bagi kegiatan distribusi. Dalam pasarlah, kegiatan distribusi berlangsung (Suyanto, 2004:15).

Peran Keterkaitan Pasar dan Distribusi

1. Mempermudah konsumen melakukan konsumsi
2. Membentuk terciptanya harga barang yang relatif stabil
3. Produsen dapat mempertahankan penjualan produk dan keuntungannya
4. Meningkatkan penjualan dan meningkatkan efisiensi perusahaan (Suyanto, 2004:16).

Materi Muatan Peraturan Daerah Kota Tegal tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan.

Penyusunan Peraturan Daerah Kota Tegal tentang Pengembangan, Penataan Dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan dilihat dari sudut pandang muatan peraturan daerahnya harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan sebagaimana digambarkan di bawah ini :

Sesuai dengan Pasal 14 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa :

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Peraturan Daerah tersebut harus pula sesuai dengan Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa “Materi Peraturan Daerah harus memperhatikan asas materi muatan peraturan perundang-undangan, antara lain asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan”. Hal yang terpenting adalah Materi Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. bahwa bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketentraman atau ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Bagian ini membahas tentang ketentuan dan pengertian yang bersifat umum dan substansi peraturan daerah ini.

Ketentuan Umum.

Bagian ini membahas tentang ketentuan dan pengertian yang

bersifat umum dan substansi peraturan daerah ini :

Materi Pengaturan.

Materi pengaturan dengan sistematika sebagai berikut :

- Bab I. Ketentuan umum yang membahas tentang ketentuan dan pengertian yang bersifat umum dari substansi peraturan daerah ini.
- Bab II. Membahas tentang Asas dan Tujuan penataan warung Kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan.
- Bab III. Membahas tentang bentuk warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan
- Bab IV. Membahas penataan pendirian warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan.
- Bab V. Membahas tentang batasan luas lantai penjualan yang meliputi minimarket, supermarket, hypermarket, department store, perkulakan, pusat perbelanjaan mall dan permodalan toko swalayan dengan skala besar dan permodalan asin harus sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku
- Bab VI. Membahas tentang penyelenggaraan pusat perbelanjaan dan toko swalayan. Diatur mengenai tenaga kerja yang akan dipekerjakan, kemitraan usaha antara toko swalayan dengan UMKM, kegiatan penjualan barang-barang diutamakan produksi dalam negeri, termasuk juga harga jual bahan pokok untuk minimarket, supermarket, dan hypermarket yang dijual tidak boleh lebih rendah dengan produk yang ada di warung kelontong serta pasar rakyat terdekat. Selanjutnya diatur juga waktu pelayanan/jam kerja pusat perbelanjaan dan toko swalayan
- Bab VII. Membahas tentang perizinan. Diatur mengenai izin usaha perdagangan warung kelontong, izin usaha pengelolaan

pasar rakyat; izin usaha toko swalayan yang meliputi minarket, supermarket, department store, dan perkulakan; dan izin usaha pusat perbelanjaan meliputi mall, plaza, dan pusat perdagangan.

- Bab VIII. Membahas tentang kewajiban dan larangan. Berisi tentang kewajiban yang harus dipatuhi oleh warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan. Demikian juga larangan yang berisi ketentuan yang harus dihindari oleh warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan.
- Bab IX. Membahas tentang pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dalam rangka menjamin keberlangsungan keberadaan warung kelontong dan pasar rakyat dan mengambil langkah yang diperlukan dalam penyelesaian permasalahan sebagai akibat pendirian warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan.
- Bab X. Membahas tentang Tanggung Jawab Pemerintah Daerah. Diatur mengenai tanggung jawab pemerintah dalam rangka perlindungan, pembinaan warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan.
- Bab XI. Membahas tentang sanksi administratif yang berupa peringatan tertulis, pembekuan, pencabutan izin usaha terhadap pelanggaran yang dilakukan warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan.
- Bab XII. Membahas tentang Penyidikan. Diatur tentang kewenangan penyidik.
- Bab XIII. Membahas tentang sanksi pidana. Diatur mengenai sanksi pidana yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Bab XIV. Membahas tentang Ketentuan Peralihan. Diatur mengenai

berlakunya peraturan daerah ini terhadap keberadaan toko swalayan dan pusat perbelanjaan sebelum berlakunya peraturan daerah.

Bab XV. Membahas tentang Ketentuan Penutup. Diatur mengenai waktu berlakunya peraturan daerah sejak diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Keberadaan warung kelontong dan pasar rakyat sudah ada sejak jaman dahulu. Keberadaannya terus berkembang dan semakin banyak masyarakat yang menggantungkan hidupnya dari pasar rakyat. Namun saat ini perkembangan pasar rakyat menurun karena harus bersaing dengan pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang semakin menjamur. Persaingan antara pasar rakyat dengan warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan memang bukanlah persaingan yang tidak sehat, karena kedua pasar tersebut memiliki konsep yang berbeda. Pada awal keberadaannya, pasar modern memang sebenarnya diperuntukkan bagi orang-orang yang memiliki kelas ekonomi menengah ke atas sehingga keberadaannya tidak menjadi persoalan bagi pasar rakyat, namun seiring berkembangnya waktu, saat ini banyak didirikan pasar modern yang terus mengambil segmen dari pasar rakyat. Hal inilah yang menimbulkan banyak permasalahan. Untuk menghadapi permasalahan tersebut, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan yang berupa peraturan, yaitu Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 tentang penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern. Selain itu juga Peraturan Presiden No. 77 Tahun 2007 yang kemudian diturunkan menjadi Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 yang juga merupakan penjabaran dari Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007. Permendagri juga membuat aturan mengenai waralaba untuk jenis usaha toko modern yaitu Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 68/M-DAG/PER/10/2012 tentang Waralaba untuk Jenis Usaha Toko Modern. Terdapat juga peraturan yang membahas mengenai pemberian izin usaha pasar modern, yaitu Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Nomor

107/MPP/Kep/2/1998 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pasar Modern. Selain itu juga terdapat peraturan mengenai pedoman penataan pasar modern, yaitu Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern. Selain aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah juga turut serta dalam pembuatan kebijakan mengenai keberadaan pasar modern tersebut. Ada beberapa kebijakan pemerintah yang merugikan warung kelontong dan pasar rakyat. Salah satu kebijakan tersebut adalah kebijakan pemerintah yang memberikan izin pendirian pusat perbelanjaan dan toko swalayan seluas-luasnya. Aturan tersebut secara langsung juga memberikan tekanan terhadap keberadaan pasar tradisional. Hanya beberapa pemerintah saja, diantaranya pemkab/pemkot yang menerapkan kebijakan yang telah dibuat. Salah satunya adalah menerapkan aturan mengenai jarak warung kelontong, pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan dengan warung kelontong dan pasar rakyat. Akan tetapi kebijakan tersebut juga tidak mampu menyurutkan minat investor terhadap bisnis ritel yang sudah menjamur hingga saat ini. Kebijakan-kebijakan yang lain pun kurang diperhatikan pelaksanaannya oleh pemerintah, dan pemerintah pun cenderung lebih berpihak kepada pemilik modal dan kepada kepentingannya sendiri, sehingga kebijakan pemerintah yang berupa aturan-aturan tersebut belum dapat terlaksana dan diberlakukan dengan baik.

Secara umum Naskah akademik ini berisi tentang :

a. Pendahuluan

1. Latar Belakang berisi pemikiran dan alasan-alasan yang mendasari penyusunan naskah akademik sebagai acuan Rancangan Peraturan Daerah.
2. Identifikasi Masalah Memuat permasalahan apa saja yang akan dituangkan dalam ruang lingkup naskah akademik.

3. Tujuan dan Kegunaan penyusunan naskah akademik.
 4. Metode Penelitian Uraian tentang metode penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian sebagai bahan penunjang penyusunan naskah akademik. Metode ini terdiri dari metode pendekatan dan metode analisis data.
- b. Kajian Teoritis dan Praktik Empiris
1. Memuat Kajian teoritis, gagasan, pendapat dan konsepsi yang digunakan sebagai pisau analisis dalam menentukan asas dan teori (baik hukum maupun non hukum) yang akan dipakai dalam peraturan daerah.
 2. Memuat Kajian Analisis terhadap penentuan asas-asas tersebut juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan peraturan daerah yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
 3. Memuat kajian praktik penyelenggaraan tata kelola pusat perbelanjaan dan toko swalayan, dan urgensinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
 4. Memuat kajian implikasi tata kelola pusat perbelanjaan dan toko swalayan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- c. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait
- Memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan pusat perbelanjaan dan toko swalayan agar memenuhi syarat konsistensi, harmonisasi, dan sinkronisasi baik secara vertikal maupun horizontal.
- d. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis.
- Landasan filosofis memuat alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan, serta falsafah bangsa yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945.
- Landasan Sosiologis memuat pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan

masyarakat dalam berbagai aspek termasuk tata empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dengan semakin berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah, usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar, maka Pasar Tradisional perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang, serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan.

Untuk membina pengembangan industri dan perdagangan barang dalam negeri serta kelancaran distribusi barang, perlu memberikan pedoman bagi penyelenggaraan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan serta norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan Toko Swalayan serta pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko swalayan dan konsumen.

sesuai ketentuan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama sesuai dengan bidang tugas masing-masing melakukan pembinaan dan pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;

- e. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah.

1. Memuat ketentuan umum yang berisi batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan dan hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya.
2. Memuat materi pokok yang diatur dalam peraturan daerah
3. Ketentuan Penutup memuat peraturan pelaksanaan yang bersifat:
 - 1). Mengatur, dengan memberikan kewenangan kepada Walikota untuk membuat peraturan pelaksanaan dari ketentuan Peraturan Daerah yang memerlukan Peraturan lebih lanjut;
 - 2). Saat mulai berlakunya Peraturan Daerah tersebut.

Didalam naskah akademik yang ada, maka ada beberapa kesimpulan yang berhubungan dengan materi di atas yaitu :

Keberadaan pusat perbelanjaan dan toko swalayan dapat disesuaikan dengan kearifan lokal masyarakat di Kota Tegal, yaitu dengan semakin banyaknya pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang ada di Kota Tegal dapat memenuhi kebutuhan masyarakat serta menambah pemasukan Pendapatan Asli Daerah di Kota Tegal, tetapi disisi lain dapat merubah citra keberadaan pasar rakyat yang ada karena dalam kenyataan banyak masyarakat Kota Tegal yang lebih memilih berbelanja di pusat perbelanjaan dan toko swalayan, karena berbagai sarana dan prasarana, kenyamanan, juga hiburan di dalamnya, sedangkan keberadaan pasar tradisional keberadaan penataannya kurang nyaman seperti kumuh, sumpek, becek, bau tidak sedap.

Penataan pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang makin marak sebagai pusat perbelanjaan dapat menunjang pembangunan di Kota Tegal, maka dengan membanjiri dan didirikannya toko modern dapat memberikan pencitraan serta perubahan pembangunan di Kota Tegal. Adanya penataan perkotaan yang semakin banyak memperlihatkan jati diri Kota Tegal sebagai kota berkembang dan maju serta dapat memberikan pendapatan kepada kas daerah di Kota Tegal.

Menciptakan penataan dan pengelolaan yang sinergitas antara

pasar rakyat dengan pusat perbelanjaan dan toko swalayan, yang salah satunya dengan dibuatnya Peraturan Daerah, sehingga mensinergikan keberadaan warung kelontong dan pasar rakyat dengan pusat perbelanjaan dan 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

1. Kebijakan berupa Rancangan Peraturan Daerah yang dibuat oleh pemerintah Kota Tegal ini sebenarnya sudah cukup baik. Pemerintah Kota Tegal juga sebaiknya benar-benar menegakkan peraturan yang sudah ada, supaya tidak terjadi penyelewengan serta warung kelontong dan pasar rakyat dapat tetap terjaga eksistensinya. Pemerintah Kota Tegal juga semestinya lebih memperhatikan keadaan-keadaan pasar rakyat, agar tidak kalah bersaing dengan adanya pusat perbelanjaan dan toko swalayan dan tidak semakin tersingkirkan.
2. Bagi para masyarakat Kota Tegal, alangkah baiknya apabila kita berbelanja untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari tanpa mengutamakan gengsi. Kita tidak perlu berbelanja di pusat perbelanjaan dan toko swalayan hanya demi "prestige" semata, namun kita juga perlu menyadari kemampuan ekonomi kita dan jangan terlalu memaksakan kehendak. Selain itu, apabila kita berbelanja di warung kelontong dan pasar rakyat, kita bisa membantu perekonomian para pedagang disana yang sebagian besar merupakan masyarakat kalangan bawah, dan sekaligus membantu tetap terjaganya eksistensi warung kelontong dan pasar

rakyat di Indonesia. Oleh karenanya Dengan semakin banyaknya keberadaan pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang ada di Kota Tegal, maka harus dibuat Peraturan Daerah yang dapat mengatur tata kelola dan tata permodalan pasar yang sehat dan sesuai dengan prinsip ekonomi pasar yang ada.

3. Adanya kebijakan dari para petugas dan pengelola pasar untuk lebih memberikan kebijakan yang adil baik kepada pusat perbelanjaan dan toko swalayan ataupun kepada warung kelontong dan pasar rakyat.
4. Adanya pungutan liar yang ada di pasar-pasar rakyat atau pusat perbelanjaan dan toko swalayan harus ditindak secara tegas karena dapat mengganggu keberlangsungan pasar yang kurang baik.
5. Sesuai dengan mekanisme yang ada di DPRD, perlu dilakukan kegiatan *Public Hearing* 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.

- Agustino, Leo. 2008. Dasar-dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta.
- Anderson, James E. 1984. Public Policy-Making. New York: Holt,
- Dunn, William N. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta. Hanindita Graha Widya
- Dwidjowijoto, R. N. 2007. Analisis Kebijakan. Jakarta. Elek Media Komputindo.
- Harvey, David. 2009, Januari. "Neoliberalisme & Restorasi Kelas Kapitalis". Resist Book Yogyakarta
- Huma. 2007. Proses Penyusunan Peraturan Daerah Dalam Teori & Praktek. Jakarta.
- Keban, Y. T. 2004. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori, dan Isu. Yogyakarta. Gava Media
- Kismartini, dkk. 2005. Analisis Kebijakan Publik. Jakarta. Universitas Terbuka.
- Kompas, Artikel. 2006, 2 Juni. Jangan Biarkan Pasar Bersaing dengan Hipermarket.
- Rinehart and Winston. Awang, Azam. 2010. Implementasi Pemberdayaan Pemerintah Desa. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bardach, Eugene. 1977. The Implementation Game. Cambridge, Mass: Mitt Press.
- Chourmain, Imam, dan Prihatin. 1994. Pengantar Ilmu Ekonomi. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Parsons, Wayne. 2008. Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Jakarta: Kencana.
- Ripley, Randal B, dan Grace A. Franklin. 1986. Policy Implementation and Bureaucracy. Chicago: The Dorsey Press.
- Subroto, dan Daru Wahyuni. 2004. Pengetahuan Sosial Ekonomi. Jakarta: Bumi Aksara.
- Supatmiyarsih, dkk. 2004. Ekonomi untuk SMP Kelas VIII. Jakarta: PT Galaxy Puspa Mega.
- Sutedi, Adrian. 2011. Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik.

Jakarta: Sinar Grafika.

Suyanto, dan Nurhadi. 2004. Ekonomi untuk SMP Kelas VIII. Jakarta: Erlangga.

Syafiie, Inu Kencana, dkk. 1999. Ilmu Administrasi Publik. Jakarta: Rineka Cipta.

Damsar. 1997. Sosiologi Ekonomi. Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.

Jayadinata, Johara T. 1985. Pembangunan Desa dalam Perencanaan. Bandung: ITB.

_____, 1999. Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan

dan Wilayah. Bandung: Penerbit ITB.

Kodoatie, Robert J. 2003. Manajemen dan Rekayasa Infrastruktur. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Kottler, Philip et al. 1998. Marketing Places: Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, State and Nations. New York: The Free Press Division of Macmillan Inc.

Kottler, Philip and Gary Armstrong. 2001. Prinsip-prinsip Pemasaran. Jakarta: Penerbit PT Erlangga.

Nugroho, Iwan dan Rochmin Dahuri. 2004. Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan. Jakarta: LP3ES

Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2003. Analisis Kebijakan dan Manajemen Otonomi Daerah Kontemporer. Yogyakarta: Penerbit Lukman Offset.

Tarigan, Robinson. 2004. Perencanaan Pembangunan Wilayah. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.

Sutopo. 2000. Administrasi, Manajemen dan Organisasi. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.

Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994

HAW. Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005

Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis*

Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006

Surachmin, *Asas Dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Yayasan Gema Yustisia Indonesia, Jakarta

Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 1984

Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta 2009

B. Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Dasar 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan

Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Keputusan Presiden Nonor. 112 Tahun 2007 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern.

Keputusan Menteri Perdagangan No 53 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern.

Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 68/M-DAG/PER/10/2012 tentang Waralaba untuk Jenis Usaha Toko Modern.

Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan asar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.

Permendag Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KOTA TEGAL
NOMOR TAHUN 2015

TENTANG

PENATAAN DAN PEMBINAAN
WARUNG KELONTONG, PASAR RAKYAT, PUSAT PERBELANJAAN,
DAN TOKO SWALAYAN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALIKOTA TEGAL,

- Menimbang : a. bahwa dengan semakin berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah, usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar, maka Warung Kelontong dan Pasar Rakyat perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang, serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan;
- b. bahwa untuk pemembinaan industri dan perdagangan barang dalam negeri serta kelancaran distribusi barang, perlu memberikan pedoman bagi penyelenggaraan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan serta norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan Toko Swalayan serta pengembangan kemitraan dengan usaha kecil,

sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, Toko Swalayan dan konsumen;

- c. bahwa sesuai ketentuan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama sesuai dengan bidang tugas masing-masing melakukan pembinaan dan pengawasan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penataan, dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan di Kota Tegal;

Mengingat : 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amandemen IV

- 2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
- 3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang keselamatan kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2918);
- 4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia

- Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
5. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1982 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3214);
 6. Undang-undang Nomor 1 Tahu 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1987 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3346);
 7. Undang-undang Nomro 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3469);
 8. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3502);
 9. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1995 tentang Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3611);
 10. Undang-undang Nomor 8 tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3674);

11. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817);
12. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821);
13. Undang-Undang Nomor 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);
14. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);
15. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
16. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444);

17. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724);
18. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
19. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
20. 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 3726);
21. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu-Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025);
22. 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);
23. 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);

24. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;.....

25. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512);

26. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);

27. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3258), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5145);

28. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 1997 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3718);

29. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3743);

30. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan iklan pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3867);

31. Peraturan Pemerintah nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan Mutu dan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4424);

32. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);

33. Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655);

34. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
35. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Waralaba (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
36. Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 2011 tentang Manajemen Dan Rekayasa, Analisis Dampak, Serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 61 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5221);
37. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan Pasar Tradisional dan Pasar Modern. (Berita Negara)
38. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan dan Penggunaan Bagian-bagian Jalan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 713);
39. Permendag RI Nomor 53 tahun 2008 tentang Pedoman, Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
40. Permendag RI Nomor 56 Tahun 2008 tentang Ketentuan Impor Produk Tertentu;

41. Permendag RI Nomor 68/M-DAG/PER/10/2012 Tentang Waralaba untuk Jenis Usaha Toko Modern;
42. Permendag RI Nomor 70/M-DAG/PER/12/2012 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern sebagaimana telah diubah dengan Permendag Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014;
43. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Tegal Nomor 15 Tahun 1987 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Tegal (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Tegal Tahun 1988 Nomor 2) ;
44. Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 5 Tahun 2006 tentang Larangan Minuman Beralkohol (Lembaran Daerah Kota Tegal Tahun 2006 Nomor 3 Seri E);
45. Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi jasa Usaha (Lembaran Daerah Kota Tegal Tahun 2012 Nomor 2 Tambahan Lembaran Daerah kota Tegal nomor 10);
46. Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 5 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah Kota Tegal (Lembaran Daerah Kota Tegal Tahun 2008 Nomor 5);
47. Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota

Tegal (Lembaran Daerah Kota Tegal Tahun 2008 Nomor 10);

48. Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tegal tahun 2011-2031 (Lembaran Daerah Kota Tegal Tahun 2012 Nomor 4);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA TEGAL

dan

WALIKOTA TEGAL

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENATAAN DAN PEMBINAAN WARUNG KELONTONG, PASAR RAKYAT, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO SWALAYAN.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Tegal.
2. Walikota adalah Walikota Tegal.
3. Pemerintah Daerah adalah Walikota sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Dinas adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang diberi wewenang dalam penataan dan pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan.

5. Pasar adalah lembaga ekonomi tempat bertemunya pembeli dan penjual, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk melakukan transaksi Perdagangan.
6. 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, los, dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil dan menengah, swadaya masyarakat, atau koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah dengan proses jual beli barang melalui tawar-menawar.
7. Warung Kelontong adalah warung kelontong yang menjadi tempat usaha yang dimiliki oleh Pribadi perorangan untuk menjual kebutuhan pokok sehari-hari.
8. Pertokoan (*shopping centre*) adalah suatu wilayah lingkungan/tempat/bagian dimana terdapat bangunan toko-toko sepanjang tepi jalan dan/atau wilayah lain yang dapat dijangkau oleh transportasi dan masyarakat, dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sebagai daerah pertokoan yang pengelolaan dilakukan secara mandiri oleh pedagang dan koperasi, dimana tata pelayanannya dapat menggunakan cara pelayanan modern dan teknologi maju antara lain swalayan.
9. 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.
10. 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.

11. Kawasan strategis adalah tempat baik yang mudah dijangkau konsumen dalam usaha perdagangan.
12. Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yang selanjutnya disingkat UMKM adalah kegiatan ekonomi yang berskala mikro, kecil dan menengah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
13. Jaringan Toko Swalayan adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha di bidang Toko Swalayan melalui satu kesatuan manajemen dan sistem pendistribusian barang ke outlet yang merupakan jaringannya.
14. *Department Store* adalah sarana atau tempat usaha yang menjual secara eceran barang konsumsi utamanya produk sandang dan perlengkapannya dengan penataan barang berdasarkan jenis kelamin dan/atau tingkat usia konsumen.
15. *Minimarket* adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan sehari-hari secara eceran langsung kepada konsumen dengan cara pelayanan mandiri (swalayan).
16. *Supermarket* adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen dengan cara pelayanan mandiri.
17. *Hypermarket* adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen, yang di dalamnya terdiri atas pasar swalayan, Toko Swalayan dan toko serba ada, yang menyatu dalam satu bangunan yang pengelolaannya dilakukan secara tunggal.
18. Perkulakan/Grosir adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan pembelian berbagai macam barang dalam partai besar

dari berbagai pihak dan menjual barang tersebut dalam partai besar sampai pada sub distributor dan/atau pedagang eceran.

19. Pusat perdagangan (*Trade Center*) adalah kawasan pusat jual beli barang, sandang, papan, kebutuhan sehari-hari, kebutuhan rumah tangga, alat kesehatan dan lain-lain secara grosiran dan eceran serta jasa yang didukung oleh sarana yang lengkap yang dimiliki oleh perorangan atau satu badan hukum.
20. *Mall/plaza*, adalah tempat atau bangunan (toko) dalam skala besar untuk usaha perdagangan, rekreasi, restoran dan sebagainya yang diperuntukkan bagi kelompok, perorangan, perusahaan atau koperasi untuk melakukan penjualan barang-barang dan/atau jasa.
21. Izin Usaha Perdagangan Warung Kelontong adalah izin untuk dapat melaksanakan usaha warung Kelontong yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah.
22. Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat yang selanjutnya disingkat (IUP2R) adalah izin untuk dapat melaksanakan Pengelolaan Pasar Rakyat yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah.
23. Izin Usaha Toko Swalayan yang selanjutnya disingkat IUTS adalah izin untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan Toko Swalayan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah.
24. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan yang selanjutnya disingkat IUPP adalah izin untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan Pusat Perbelanjaan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah.
25. Perlindungan adalah segala upaya Pemerintah Daerah dalam melindungi warung kelontong dan pasar rakyat dari persaingan yang tidak sehat dengan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sehingga mampu berkembang, maju dan mandiri.
26. Penataan adalah segala upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk mengatur dan menata keberadaan dan pendirian Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat perbelanjaan dan Toko

Swalayan di suatu wilayah, agar tidak merugikan dan mematikan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi yang ada.

27. Kemitraan adalah kerjasama usaha antara pengusaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi dengan pengusaha besar Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan disertai dengan pembinaan dan pengembangan oleh pengusaha usaha Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan, dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan.
28. Jalan arteri adalah jalan umum yang berfungsi melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah jalan masuk dibatasi secara berdaya guna.
29. Jalan kolektor adalah jalan umum yang berfungsi melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang, dan jumlah jalan masuk dibatasi.
30. Jalan lokal adalah jalan umum, yang berfungsi melayani angkutan setempat dengan ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah, dan jumlah jalan masuk tidak dibatasi.
31. Jalan lingkungan adalah jalan umum yang berfungsi melayani angkutan lingkungan dengan ciri perjalanan jarak dekat, dan kecepatan rata-rata rendah.
32. Sistem jaringan jalan primer adalah sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk perkembangan semua wilayah di tingkat nasional, dengan menghubungkan semua simpul jasa distribusi yang berwujud pusat-pusat kegiatan.
33. Sistem jaringan jalan sekunder adalah sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk masyarakat di dalam kawasan perkotaan.

34. Satuan Ruang Parkir yang selanjutnya disingkat SRP adalah ukuran luas efektif untuk meletakkan mobil penumpang, termasuk ruang bebas dan lebar buka pintu.
35. Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat atau Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas dan wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan.
36. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu dilingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.
37. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) yang selanjutnya disebut CSR adalah komitmen perusahaan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan yang lebih baik, bersama para pihak yang terkait utamanya masyarakat di sekeliling dan lingkungan sosial dimana perusahaan tersebut berada, yang dilakukan terpadu dengan kegiatan usahanya.

BAB II ASAS DAN TUJUAN

Pasal 2

Pengembangan, Penataan dan pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dilaksanakan berdasarkan atas asas :

- a. kesempatan berusaha;
- b. kemitraan;

- c. ketertiban dan kepastian hukum;
- d. kejujuran usaha; dan
- e. persaingan sehat (*fairness*).

Pasal 3

Penataan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan bertujuan untuk :

- a. Memberikan perlindungan kepada Warung Kelontong, Pasar Rakyat, UMKM dan koperasi;
- b. Memberdayakan warung kelontong, pasar rakyat pada umumnya, mikro, kecil, menengah, serta koperasi, agar mampu berkembang, bersaing, tangguh, maju, mandiri, dan dapat meningkatkan kesejahteraan anggotanya;
- c. Mengatur dan menata keberadaan dan pendirian Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan di suatu wilayah tertentu agar tidak merugikan dan mematikan warung kelontong, Pasar Rakyat, mikro, kecil, menengah, dan koperasi yang telah ada;
- d. Mendorong terselenggaranya kemitraan antara pelaku warung kelontong, Pasar Rakyat, mikro, kecil, menengah dan koperasi dengan pelaku usaha Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan berdasarkan prinsip kesamaan dan keadilan dalam menjalankan usaha dibidang perdagangan; dan
- e. Mewujudkan sinergi yang saling memerlukan dan memperkuat antara Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan dengan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, UMKM dan koperasi agar dapat tumbuh dan berkembang lebih cepat sebagai upaya terwujudnya tata perdagangan dan pola distribusi yang mantap, lancar, efisien dan berkelanjutan.

BAB III
WARUNG KELONTONG

Pasal 4

- (1) Bentuk Warung Kelontong adalah :
 - a. Rumah atau tempat usaha perorangan yang menjual kebutuhan pokok sehari-hari.
 - b. Toko-toko yang menjual kebutuhan pokok sehari-hari.
 - c. Warung atau Toko yang menjual kebutuhan pokok sehari-hari disekitar pemukiman warga.
- (2) Toko/Warung/Rumah atau Tempat Usaha selain dimaksud pada ayat 1 berpedoman pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

BAB IV
BENTUK PASAR RAKYAT, PUSAT PERBELANJAAN
DAN TOKO SWALAYAN

Pasal 5

- (1) Pasar Rakyat menurut kepemilikan dan pengelolaan dibedakan :
 - a. Pasar Rakyat milik Pemerintah Daerah ; dan
 - b. Pasar Rakyat milik swasta, BUMN, BUMD, dan Koperasi.
- (2) Bentuk Toko Swalayan terdiri dari :
 - a. *Minimarket*;
 - b. *Supermarket*;
 - c. *Hypermarket*;
 - d. *Department store*; dan
 - e. Perkulakan.
- (3) Bentuk Pusat perbelanjaan terdiri dari :
 - a. Pertokoan (*shopping center*);
 - b. *Mall*;
 - c. *Plaza*; dan

- d. Pusat perdagangan (*Trade Center*).

BAB V

PENATAAN PENDIRIAN, PASAR RAKYAT, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO SWALAYAN

Pasal 6

- (1) Lokasi Pendirian untuk Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah.
- (2) Pendirian Pasar Rakyat wajib menyediakan fasilitas yang menjamin Warung Kelontong dan Pasar Rakyat yang bersih, sehat (*hygienis*), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.
- (3) Pendirian Toko Swalayan Wajib memenuhi ketentuan :
 - a. Jarak lokasi pendirian Toko Swalayan dengan Pasar Rakyat paling dekat 500 meter (lima ratus meter);
 - b. Jarak lokasi pendirian Toko Swalayan satu dengan Toko Swalayan lainnya paling dekat 300 meter (tiga ratus meter) atau berdasarkan kuota yang ditentukan oleh pemerintah Kota yang ditetapkan dengan Peraturan Walikota; dan
 - c. Memenuhi dukungan/ketersediaan infrastruktur.
- (4) Pendirian Pusat Perbelanjaan wajib memenuhi ketentuan :
 - a. jarak lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dengan Pasar Rakyat paling dekat 1000 meter (seribu meter) kecuali di kawasan strategis untuk kepentingan pusat pertumbuhan perdagangan dan jasa;
 - b. jarak lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan satu dengan Toko Swalayan lainnya paling dekat 300 meter (tiga ratus meter) kecuali di kawasan strategis untuk kepentingan pusat pertumbuhan perdagangan dan jasa; dan
 - c. memenuhi dukungan/ketersediaan infrastruktur.

Pasal 7

- (1) Pendirian Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan selain Minimarket wajib memenuhi persyaratan ketentuan peraturan perundang-undangan dan wajib melakukan analisis kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat dan UMKM yang berada di wilayah sekitarnya.
- (2) Analisis kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat dan UMKM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
 - a. struktur penduduk menurut mata pencaharian dan pendidikan;
 - b. tingkat pendapatan ekonomi rumah tangga;
 - c. kepadatan penduduk;
 - d. pertumbuhan penduduk;
 - e. kemitraan dengan UMKM lokal;
 - f. penyerapan tenaga kerja lokal;
 - g. ketahanan dan pertumbuhan Pasar Rakyat sebagai sarana bagi UMKM lokal;
 - h. keberadaan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang sudah ada;
 - i. dampak positif dan negatif yang diakibatkan oleh jarak antara Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dengan Pasar Rakyat yang telah ada sebelumnya; dan
 - j. tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility*).
- (3) Penentuan jarak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf i wajib mempertimbangkan:
 - a. lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dengan Warung Kelontong, Pasar Rakyat yang sudah ada sebelumnya;
 - b. iklim usaha yang sehat antara Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan dengan Warung Kelontong dan Pasar Rakyat;
 - c. aksesibilitas wilayah (arus lalu lintas);
 - d. dukungan/ketersediaan infrastruktur; dan

- e.perkembangan pemukiman baru.
- (4) Analisis kondisi sosial ekonomi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berupa kajian yang dilakukan oleh badan/lembaga independen yang berkompeten.
 - (5) Hasil analisis kondisi sosial ekonomi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan dokumen pelengkap yang tidak terpisahkan dengan syarat-syarat dalam mengajukan Surat Permohonan Izin pendirian Pusat Perbelanjaan atau Toko Swalayan selain *Minimarket*.
 - (6) Toko Swalayan yang terintegrasi dengan Pusat Perbelanjaan atau bangunan lain wajib memiliki analisis kondisi sosial ekonomi masyarakat.
 - (7) Pendirian *Minimarket* baik yang berdiri sendiri maupun yang terintegrasi dengan Pusat Perbelanjaan atau bangunan lain wajib memperhatikan :
 - a.kepadatan penduduk;
 - b.perkembangan pemukiman baru;
 - c. aksesibilitas wilayah (arus lalu lintas);
 - d.dukungan/ketersediaan infrastruktur, dan
 - e.keberadaan Pasar Rakyat dan warung/toko di wilayah sekitar yang lebih kecil daripada *Minimarket* tersebut.
 - (8) Pendirian *Minimarket* sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diutamakan untuk diberikan kepada pelaku usaha yang domisilinya sesuai dengan lokasi *Minimarket* dimaksud.

Pasal 8

- (1) Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan wajib menyediakan areal parkir yang cukup dan sarana umum lainnya.
- (2) Pasar Rakyat wajib menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) buah kendaraan roda empat untuk setiap 100 m² (seratus meter persegi) luas lantai penjualan Pasar Rakyat.

- (3) Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan wajib menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m² (enam puluh meter per segi) luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Swalayan.
- (4) Penyediaan sarana parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan berdasarkan kerjasama dengan pihak lain.

Pasal 9

- (1) Perkulakan hanya boleh berlokasi pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor primer atau arteri sekunder.
- (2) *Hypermarket* dan Pusat Perbelanjaan :
 - a. Hanya boleh berlokasi pada atau pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor;
 - b. Tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lokal atau lingkungan di dalam kota/perkotaan; dan
 - c. Pendiriannya diarahkan pada daerah pinggiran dan atau daerah baru dengan memperhatikan keberadaan Pasar Rakyat sehingga menjadi pusat pertumbuhan baru bagi daerah yang bersangkutan.
- (3) *Minimarket*, *Supermarket*, dan *Department Store* :
 - a. Tidak boleh berlokasi pada sistem jaringan jalan lingkungan; dan
 - b. Tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lingkungan di dalam kota

BAB VI
BATASAN LUAS LANTAI PENJUALAN DAN PERMODALAN

Pasal 10

- (1) Batasan luas lantai penjualan Toko Swalayan adalah sebagai berikut:
 - a. *Minimarket*, kurang dari 400 m² (empat ratus meter persegi);
 - b. *Supermarket*, 400 m² (empat ratus meter persegi) sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter persegi);
 - c. *Hypermarket*, lebih dari 5.000 m² (lima ribu meter persegi);
 - d. *Department Store*, lebih dari 400 m² (empat ratus meter persegi); dan
 - e. Perkulakan, lebih dari 5.000 m² (lima ribu meter persegi).
- (2) Usaha Toko Swalayan dengan modal dalam negeri 100% (seratus persen) adalah:
 - a. *Minimarket* dengan luas lantai penjualan kurang dari 400 m² (empat ratus meter persegi);
 - b. *Supermarket* dengan luas lantai penjualan kurang dari 1.200 m² (seribu dua ratus meter persegi); dan
 - c. *Department Store* dengan luas lantai penjualan kurang dari 2.000 m² (dua ribu meter persegi).
- (3) Batasan luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan *Mall/Plaza* lebih dari 5.000 m² (lima ribu meter persegi).

Pasal 11

- (1) Permodalan penyelenggaraan usaha Toko Swalayan skala besar dapat dilakukan dengan cara penanaman modal asing.
- (2) Penggunaan modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB VI
PENYELENGGARAAN PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO
SWALAYAN
Bagian Kesatu
Tenaga Kerja

Pasal 12

- (1) Dalam menyelenggarakan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan wajib memakai tenaga kerja lokal, kecuali untuk tenaga pimpinan atau tenaga ahli bagi jabatan yang belum dapat diisi dengan tenaga kerja lokal, dapat diisi dengan tenaga kerja Warga Negara Asing sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Untuk pemenuhan tenaga kerja Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menampung dan mempergunakan tenaga kerja yang memenuhi persyaratan dan berdomisili di sekitar lokasi kegiatan.
- (3) Pembagian pemenuhan tenaga kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur sebagai berikut :
 - a. 80% (delapan puluh persen) tenaga kerja kota; dan
 - b. 20% (dua puluh persen) tenaga kerja di luar kota.
- (4) Apabila ketentuan ayat 3 huruf a tidak terpenuhi maka pemenuhan tenaga kerja dari luar kota.

Bagian Kedua
Kemitraan Usaha

Pasal 13

- (1) Kemitraan dengan pola perdagangan umum dapat dilakukan dalam bentuk kerjasama pemasaran, penyediaan lokasi usaha, atau penerimaan pasokan dari Pemasok kepada Toko Swalayan yang dilakukan secara terbuka.

- (2) Kerjasama pemasaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk:
 - a. memasarkan barang produksi UMKM dan Industri Kecil Menengah (IKM) yang dikemas atau dikemas ulang (*repackaging*) dengan merek pemilik barang, Toko Swalayan atau merek lain yang disepakati dalam rangka meningkatkan nilai jual barang; atau
 - b. memasarkan produk hasil UMKM dan Industri Kecil Menengah (IKM) melalui *etalase* atau *outlet* dari Toko Swalayan.
- (3) Penyediaan lokasi usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pengelola Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan kepada UMKM dengan menyediakan ruang usaha dalam areal Pusat Perbelanjaan atau Toko Swalayan.
- (4) UMKM sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib memanfaatkan ruang usaha sesuai dengan peruntukan yang disepakati.

Pasal 14

- (1) Kerjasama usaha dalam bentuk penerimaan pasokan barang dari Pemasok kepada Toko Swalayan dilaksanakan dalam prinsip saling menguntungkan, jelas, wajar, berkeadilan dan transparan.
- (2) Toko Swalayan mengutamakan pasokan barang hasil produksi UMKM Kota Tegal selama barang tersebut memenuhi persyaratan atau standar yang ditetapkan Toko Swalayan.
- (3) Pemasok barang yang termasuk ke dalam kriteria Usaha Mikro, Usaha Kecil dibebaskan dari pengenaan biaya administrasi pendaftaran barang (*listing fee*).
- (4) Kerjasama usaha kemitraan antara UMKM dengan Toko Swalayan dapat dilakukan dalam bentuk kerjasama komersial berupa penyediaan tempat usaha/*space*, pembinaan/pendidikan atau permodalan atau bentuk kerjasama lain.
- (5) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuat dalam perjanjian tertulis dalam bahasa Indonesia berdasarkan

hukum Indonesia yang disepakati kedua belah pihak tanpa tekanan, yang sekurang-kurangnya memuat hak dan kewajiban masing-masing pihak serta cara dan tempat penyelesaian perselisihan.

Pasal 15

Dengan tidak mengurangi prinsip kebebasan berkontrak, syarat-syarat perdagangan antara Pemasok dengan Toko Swalayan wajib jelas, wajar, berkeadilan, dan saling menguntungkan serta disepakati kedua belah pihak tanpa tekanan.

Bagian Ketiga

Penjualan

Paragraf 1

Kegiatan Penjualan Barang

Pasal 16

- (1) Komoditi/barang-barang yang dijual diutamakan barang-barang produksi dalam negeri dan kualitas barang dagangan wajib dapat dipertanggungjawabkan serta memenuhi persyaratan kesehatan dan keamanan konsumen.
- (2) Harga jual bahan pokok untuk *Minimarket*, *Supermarket* dan *Hypermarket* yang dijual tidak boleh lebih rendah dengan yang ada di warung dan toko sekitarnya serta Pasar Rakyat terdekat.
- (3) Barang dagangan yang dijual wajib mencantumkan label pada kemasan barang.

Paragraf 2

Waktu Pelayanan

Pasal 17

- (1) Jam Kerja Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan ditetapkan sebagai berikut:

- a. Untuk hari Senin sampai dengan Jumat, pukul 09.00 WIB sampai dengan pukul 21.00 WIB
 - b. untuk hari Sabtu dan Minggu, pukul 09.00 sampai dengan pukul 22.00 WIB.
- (2) Walikota dapat menetapkan jam kerja Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan melampui pukul 22.00 WIB pada hari besar keagamaan, hari libur nasional atau hari tertentu lainnya

BAB VIII

PERIZINAN

Pasal 18

- (1) Untuk melakukan usaha Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan, wajib memiliki izin sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku:
- (2) Izin Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Walikota.

Pasal 19

- (1) Apabila terjadi pemindahan lokasi usaha, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan, pengelola/penanggung jawab perusahaan wajib mengajukan permohonan izin baru.
- (2) Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) berlaku :
 - a. hanya untuk 1 (satu) lokasi usaha; dan
 - b. selama masih melakukan kegiatan usaha pada lokasi yang sama.
- (3) Izin Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilakukan daftar ulang setiap 5 (lima) tahun.

BAB IX

KEWAJIBAN DAN LARANGAN

Bagian Kesatu

Kewajiban

Pasal 20

- (1) Penyelenggara usaha warung kelontong mempunyai kewajiban
 - a. meningkatkan mutu pelayanan dan menjamin kenyamanan, keselamatan konsumen dan pengguna jalan;
 - b. menjaga keamanan dan ketertiban tempat usaha;
 - c. memelihara kebersihan, keindahan lokasi dan kelestarian lingkungan tempat usaha;
 - d. mencegah setiap orang yang melakukan kegiatan perjudian dan perbuatan lain yang melanggar kesusilaan serta ketertiban umum di tempat usahanya
- (2) Pasar Rakyat mempunyai kewajiban :
 - a. mentaati ketentuan sebagaimana ditetapkan dalam izin penyelenggaraan usaha dan peraturan yang berlaku, khususnya mengenai perpajakan, retribusi serta larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat;
 - b. meningkatkan mutu pelayanan dan menjamin kenyamanan konsumen;
 - c. menjaga keamanan dan ketertiban tempat usaha;
 - d. memelihara kebersihan, keindahan lokasi dan kelestarian lingkungan tempat usaha;
 - e. mencegah setiap orang yang melakukan kegiatan perjudian dan perbuatan lain yang melanggar kesusilaan serta ketertiban umum di tempat usahanya;
 - f. mencegah penggunaan tempat usaha untuk kegiatan peredaran pemakaian minuman keras, obat-obatan terlarang serta barang-barang terlarang lainnya;
 - g. memberikan kesempatan kepada karyawan dan konsumen untuk melaksanakan ibadah; dan
 - h. menjamin keselamatan, kesehatan dan kesejahteraan karyawan.

- (3) Penyelenggara usaha Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan mempunyai kewajiban :
- a. menjalin kemitraan dengan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi untuk penyelenggaraan usaha skala besar, menengah dan kecil;
 - b. mentaati ketentuan sebagaimana ditetapkan dalam izin penyelenggaraan usaha dan peraturan yang berlaku, khususnya mengenai perpajakan, retribusi serta larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat;
 - c. meningkatkan mutu pelayanan dan menjamin kenyamanan konsumen;
 - d. menjaga keamanan dan ketertiban tempat usaha;
 - e. memelihara kebersihan, keindahan lokasi dan kelestarian lingkungan tempat usaha;
 - f. mencegah setiap orang yang melakukan kegiatan perjudian dan perbuatan lain yang melanggar kesusilaan serta ketertiban umum di tempat usahanya;
 - g. mencegah penggunaan tempat usaha untuk kegiatan peredaran pemakaian minuman keras, obat-obatan terlarang serta barang-barang terlarang lainnya;
 - h. menyediakan sarana kesehatan, sarana persampahan dan drainase, kamar mandi dan toilet serta fasilitas ibadah bagi karyawan dan konsumen;
 - i. memberikan kesempatan kepada karyawan dan konsumen untuk melaksanakan ibadah;
 - j. mentaati perjanjian serta menjamin keselamatan, kesehatan dan kesejahteraan karyawan;
 - k. menyediakan alat pemadam kebakaran yang siap pakai dan mencegah kemungkinan terjadinya bahaya kebakaran di tempat usaha;

- l. menerbitkan dan mencantumkan daftar harga yang ditulis dalam rupiah;
 - m. menyediakan tempat untuk pos ukur ulang dan pengaduan konsumen;
 - n. memberikan data dan/atau informasi penjualan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - o. memasang identitas perusahaan.
- (4) Penyelenggara usaha Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan atau CSR.
- (5) Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial perusahaan atau CSR sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib berkoordinasi dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait.
- (6) Bentuk koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan penggunaan dana CSR.

Bagian Kedua

Larangan

Pasal 21

- (1) Setiap penyelenggara usaha Warung Kelontong dilarang :
- a. menjual barang-barang yang sifat dan jenisnya membahayakan kepentingan umum;
 - b. menjual barang-barang yang sudah rusak/kadaluwarsa;
 - c. menjual minuman beralkohol;
 - d. mengganggu, merusak dan menempati pada utilitas Pemerintah Kota;
 - e. menimbulkan hambatan samping atau segala gangguan lalu lintas di tepi jalan.
- (2) Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dilarang :

- a. melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. menimbun dan/atau menyimpan bahan kebutuhan pokok masyarakat di dalam gudang dalam jumlah melebihi kewajaran untuk tujuan spekulasi yang akan merugikan kepentingan masyarakat;
- c. menimbun, menyimpan dan/atau menjual barang-barang yang sifat dan jenisnya membahayakan kepentingan umum;
- d. menjual barang-barang yang sudah rusak/kadaluwarsa;
- e. menjual minuman beralkohol;
- f. memakai tenaga kerja di bawah umur dan/atau tenaga kerja asing tanpa izin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- g. Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan menjual produk segar dalam bentuk curah;.

BAB X

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 22

- (1) Pembinaan, pengawasan dan evaluasi terhadap Pengelolaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Walikota berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pemerintah Daerah menjamin keberlangsungan keberadaan warung Kelontong dan pasar rakyat.

Pasal 23

Walikota melakukan koordinasi untuk :

- a. mengantisipasi kemungkinan timbulnya permasalahan dalam pengelolaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan; dan
- b. mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan sebagai akibat pendirian Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan.

BAB XI

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH

Pasal 24

Dalam rangka Perlindungan, Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan, Pemerintah daerah bertanggung jawab :

- a. Mengupayakan sumber pendanaan alternatif guna pemberdayaan warung kelontong dan pasar rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Mengupayakan peningkatan kompetensi pedagang warung kelontong dan para pengelola pasar rakyat;
- c. Mengupayakan peningkatan volume dan nilai transaksi usaha pasar rakyat;
- d. Melakukan evaluasi terhadap pengelolaan pasar rakyat;
- e. Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kemitraan antara toko swalayan dan UMKM dan Koperasi serta pedagang sektor informal;
- f. mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan sebagai akibat pendirian toko swalayan, dan
- g. melakukan evaluasi terhadap laporan rutin yang disampaikan oleh Toko Swalayan.

BAB X
SANKSI ADMINISTRATIF

Pasal 25

- (1) Setiap penyelenggara usaha Warung Kelontong Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 13, Pasal 14 ayat (3), Pasal 16, Pasal 17 dan Pasal 20 dikenakan sanksi administratif secara bertahap berupa peringatan tertulis, pembekuan, atau pencabutan izin usaha.
- (2) Bentuk dan tahapan pemberian sanksi sebagaimana dimaksud ayat 1 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

BAB XII
PENYIDIKAN

Pasal 26

- (1) Selain Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Kota Tegal diberikan wewenang untuk melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini.
- (2) Wewenang penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana;
 - b. meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan;
 - c. meminta keterangan dan bahan bukti dari pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana;
 - d. memeriksa buku-buku catatan-catatan dan dokumen-dokumen lain berkenaan tindak pidana;

- e. melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;
 - f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana;
 - g. menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan/atau dokumen;
 - h. memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana;
 - i. memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - j. menghentikan penyidikan; dan
 - k. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyelidikan tindak pidana menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- (3) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (4) Apabila pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memerlukan tindakan penangkapan dan penahanan penyidik pegawai Negeri Sipil melakukan koordinasi dengan Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyampaikan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum melalui Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia.

BAB XIII
SANKSI PIDANA

Pasal 27

Setiap penyelenggara usaha Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 diancam pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB XIV
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 28

Pada saat Peraturan Daerah ini berlaku, maka :

- a. Izin Usaha Perdagangan yang ada setelah berlakunya Peraturan Daerah ini masih tetap berlaku.
- b. Terhadap Izin Usaha Perdagangan yang sudah berakhir dapat diperpanjang.
- c. Pasar Rakyat yang ada saat ini yang dikelola oleh Pemerintah Kota diakui keberadaannya.
- d. Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan yang telah beroperasi sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini yang belum melaksanakan program kemitraan wajib melaksanakan program kemitraan dalam waktu paling lambat 1 (satu) tahun sejak berlakunya Peraturan Daerah ini.

BAB XV
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 29

Hal-hal yang belum diatur dalam peraturan daerah ini. akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota

Pasal 30

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Tegal.

Ditetapkan di Tegal
pada tanggal

WALIKOTA TEGAL,

SITI MASITHA SOEPARNO

Diundangkan di Tegal
pada tanggal

SEKRETARIS DAERAH KOTA TEGAL

ttd

.....

LEMBARAN DAERAH KOTA TEGAL TAHUN 2015 NOMOR

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN DAERAH KOTA TEGAL
NOMOR TAHUN 2015
TENTANG
PENATAAN DAN PEMBINAAN PASAR RAKYAT,
PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO SWALAYAN

I. UMUM

Bahwa pembangunan perekonomian telah memberi peluang makin berkembangnya usaha perdagangan di bidang pertokoan dan pusat perdagangan.

Dengan semakin meningkatnya dinamika kehidupan masyarakat dipertokoan maupun di pedesaan telah menimbulkan berbagai alternatif kegiatan ekonomi yang di tandai dengan meningkatnya daya beli, berkembangnya kemampuan produksi barang dan jasa sekaligus meningkatkan permintaan terhadap barang dan jasa, baik dari segi jumlah, kualitas, waktu pelayanan yang sesingkat mungkin, serta tuntutan masyarakat konsumen atas preferensi lainnya.

Dalam menghadapi tuntutan masyarakat tersebut, timbul fenomena baru dengan munculnya Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan seperti *Minimarket, Supermaket, Departemen Store, Hypermarket, Mall, Plaza* dan *Shopping Centre*, yang dalam perkembangannya kurang terencana utamanya dalam lokasi dan membentuk sinergi dengan pedagang kecil dan menengah, Koperasi, serta Pasar Rakyat dan atau Pasar yang di dalamnya terdapat pertokoan yang dimiliki/di kelola oleh Pedagang Kecil dan Menengah, dan Koperasi.

Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan (seperti *Minimarket, Supermaket, Departemen Store, Hipermarket, Mall, Plaza* dan *Shopping Centre*)

berkembang dengan pesat sampai ke daerah tingkat Kecamatan di luar Ibukota Kabupaten, dan tumbuhnya kurang terkoordinasi sehingga apabila tidak di arahkan secara dini akan dapat mengakibatkan tergusurnya Pedagang Mikro, Kecil dan Menengah, Koperasi serta Pasar Rakyat.

Untuk menghindari dampak kehadiran Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan yang dapat menekan perkembangan Pedagang Mikro, Kecil dan Menengah, Koperasi serta Pasar Rakyat, maka pertumbuhan dan perkembangan Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan perlu ditata dan dibina kembali agar Pedagang Mikro, Kecil dan Menengah, Koperasi serta Pasar Rakyat, dapat tumbuh dan berkembang dalam mengisi peluang usaha yang terbuka.

Dalam kaitan ini, maka lokasi pendirian Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) dan Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RDTRWK) termasuk peraturan zonasinya.

Untuk menciptakan sinergi antara pengusaha Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan dengan Pedagang Mikro, Kecil dan Menengah, Koperasi serta Pasar Rakyat, maka di tetapkan Peraturan Daerah Kota Tegal tentang Penataan dan Pembinaan Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan di Kota Tegal.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Huruf a

Yang dimaksud dengan “Asas kesempatan berusaha” adalah setiap orang atau badan usaha mempunyai kesempatan yang sama untuk melakukan kegiatan usaha.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “Asas kemitraan” adalah kerjasama usaha antara pengusaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi dengan pengusaha besar Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan disertai dengan pembinaan dan pengembangan oleh pengusaha usaha Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan, dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “Asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah setiap kegiatan usaha wajib memiliki legalitas usaha.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “Asas kejujuran usaha” adalah kegiatan usaha yang mengedepankan kejujuran dalam melakukan usaha.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “Asas persaingan sehat (*fairness*)” adalah dalam melaksanakan kegiatan usahanya mengedepankan rasa kebersamaan, kekeluargaan dan keterbukaan.

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Cukup jelas

Pasal 5

Cukup jelas

Pasal 6

Cukup jelas

Pasal 7

Cukup jelas

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas

Pasal 10

Cukup jelas

Pasal 11

Cukup jelas

Pasal 12

Cukup jelas

Pasal 13

Cukup jelas

Pasal 14

Cukup jelas

Pasal 15

Ayat (1)

Cukup Jelas

Ayat (2)

Cukup Jelas

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “label” adalah setiap keterangan mengenai barang yang berbentuk gambar, tulisan, kombinasi keduanya, atau bentuk lain yang memuat informasi tentang barang dan keterangan pelaku usaha serta informasi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang disertakan pada barang, dimasukkan ke dalam, ditempelkan pada atau merupakan bagian kemasan barang.

Pasal 16

Cukup jelas

Pasal 17

Ayat (1)

Pasar Rakyat yang sudah ada milik Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa tidak diwajibkan memiliki/mengurus Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2T), dan apabila Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa akan membangun Pasar Rakyat Baru tetap diwajibkan memiliki/mengurus Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2T).

Ayat (2)

Cukup Jelas

Pasal 18

Cukup jelas

Pasal 19

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “Penyelenggara Usaha Pasar Rakyat” adalah penyelenggara dan pedagang yang berjualan di Pasar Rakyat.

Huruf a

Cukup Jelas

Huruf b

Cukup Jelas

Huruf c

Cukup Jelas

Huruf d

Cukup Jelas

Huruf e

Pencegahan dapat dilakukan melalui larangan di Papan Pengumuman.

Huruf f

Pencegahan dapat dilakukan melalui larangan di Papan Pengumuman.

Huruf g

Cukup Jelas

Huruf h

Cukup Jelas

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “Penyelenggara Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan adalah penyelenggara dan pedagang yang berjualan di Pusat perbelanjaan dan Toko Swalayan.

Huruf a

Cukup Jelas

Huruf b

Cukup Jelas

Huruf c

Cukup Jelas

Huruf d

Cukup Jelas

Huruf e

Cukup Jelas

Huruf f

Pencegahan dapat dilakukan melalui larangan di Papan Pengumuman.

Huruf g

Pencegahan dapat dilakukan melalui larangan di Papan Pengumuman.

Huruf h

Cukup Jelas

Huruf i

Cukup Jelas

Huruf j

Cukup Jelas

Huruf k

Cukup Jelas

Huruf l

Cukup Jelas

Huruf m

Cukup Jelas

Huruf n

Cukup Jelas

Huruf o

Cukup Jelas

Ayat (3)

Cukup Jelas

Ayat (4)

Cukup Jelas

Ayat (5)

Cukup Jelas

Pasal 20

Huruf a

Cukup Jelas

Huruf b

Cukup Jelas

Huruf c

Cukup Jelas

Huruf d

Cukup Jelas

Huruf e

Yang dimaksud dengan “Minuman beralkohol” adalah minuman yang mengandung ethanol yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi baik dengan cara memberikan perlakuan terlebih dahulu atau tidak, menambahkan bahan lain atau tidak, maupun yang diproses dengan mencampur konsentrat dengan *ethanol* atau dengan cara pengenceran minuman mengandung *ethanol*.

Huruf f

Cukup Jelas

Pasal 21

Cukup jelas

Pasal 22

Cukup jelas

Pasal 23

Cukup jelas

Pasal 24

Cukup jelas

Pasal 25

Cukup jelas

Pasal 26

Cukup Jelas

Pasal 27

Huruf a

Yang dimaksud “Izin Usaha Perdagangan” adalah Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Tanda Daftar Perusahaan (TDP).

Huruf b

Cukup jelas

Huruf c

Cukup jelas

Pasal 28

Cukup jelas

Pasal 29

Cukup Jelas

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KOTA TEGAL NOMOR