

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tujuan dari negara Indonesia seperti yang tertera Pada alenia ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Yang berbunyi : memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta menjaga ketertiban dunia. Untuk mencapai tujuan itu maka dibentuklah pemerintahan, baik Pemerintah Pusat, maupun Pemerintah Daerah. Indonesia sebagai negara yang sedang membangun berusaha untuk melakukan pembangunan di segala bidang, untuk mencapai masyarakat yang sejahtera. Salah satu tujuan pembangunan nasional ialah, untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur baik secara materiil maupun spiritual, dimana pembangunan nasional dapat dilihat dari keberhasilan pemerintah dalam pembangunan suatu daerah.

Otonomi daerah pada dasarnya ialah suatu kebijakan yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya suatu kesejahteraan masyarakat dikarenakan suatu pemerintahan akan lebih efektif bilamana pemerintah yang mengatur wilayahnya lebih kecil ruang lingkup daerah pemerintahannya, dikarenakan pemerintah akan lebih mengerti permasalahan yang ada diwilayahnya bila hal tersebut dalam jangkauan pemantauannya, terwujudnya suatu kesejahteraan masyarakat dapat terlaksana melalui peningkatan pelayanan, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah ialah meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap

masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan, kestabilan politik, dan kesatuan bangsa,¹ Salah satu aspek penting otonomi daerah ialah pemberdayaan masyarakat sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perancangan, pelaksanaan, pergerakan, dan pengawasan dalam pengelola dan pemberian pelayanan yang prima kepada publik.²

Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi sering dianggap pelaksanaan dari segala hal yang telah diputuskan oleh para pengambil keputusan, tahapan implementasi menjadi penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar dengan kata lain implementasi merupakan tahap ketika suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan.³

Di Indonesia menurut Kementerian Perdagangan mencatat, jumlah pasar tradisional di indonesia mengalami penurunan sekitar 8,1%, sementara pertumbuhan toko / pasar modern mengalami kenaikan sekitar 31,4%, saat ini Toko /Pasar modern sudah mencapai 11.569 minimarket, 1.146 supermarket, 141 hypermarket, dan 26 perkulakan atau grosir.⁴

Menurut Indonesian Commercial Newsletter (2013) pada artikelnya yang berjudul Perkembangan Bisnis Ritel Modern, pada tahun 2007 jumlah hypernart

¹ Josef Riwu Kaho, *Prospek otonomi daerah di negara Republik indonesia(Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan otonomi daerah)*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2007, hlm 64

² HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2008, hlm 5-6

³ Sahya Anggara, *Kebijakan Publik*, Bandung, CV Pustaka Setia, 2014, hlm 7

⁴ M.detik.com, Pasar Tradisional 'Menghilang' di Tengah Gempuran Mal, dikutip dari M.detik.com/finance/read/2012/04/23/144236/18992734 (diakses pada tanggal 24 agustus 2016)'

adalah 99 gerai meningkat menjadi 154 pada tahun 2010, sedangkan jumlah supermarket mengalami penurunan yang pada 2007 tercatat berjumlah 1.377 maka pada tahun 2010 menjadi 1.230 gerai, sementara jumlah minimarket mengalami peningkatan yang dari 2007 berjumlah 8.889 dan pada 2010 menjadi 15.538 gerai, peningkatan minimarket secara langsung juga mempengaruhi penurunan transaksi yang terjadi dipasar tradisional.⁵

Peran pemerintah juga mempengaruhi perkembangan maupun penurunan pasar tradisional diwilayahnya, seperti ketegasan pemerintah dalam menata toko modern agar tidak mematikan pasar tradisional, sebab di dalam Pasal 33 UUD 1945 menjelaskan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Begitu juga dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang yang berbunyi “negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal tersebut dapat di tarik kesimpulan, dalam setiap pelaksanaan, pengawasan, maupun, pembinaan dalam menyelenggarakan penataan ruang baik di pusat, daerah provinsi, ataupun daerah kabupaten/kota, harus mengutamakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, pengertian dari tata ruang sendiri adalah wujud struktur ruang dan pola ruang, struktur ruang sendiri adalah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem

⁵ Indonesian commercial newsletter juni 2011, Perkembangan Bisnis Ritel Modern, dikutip dari www.datacon.co.id/Ritel-2011profilindustri.html (diakses pada tanggal 16 oktober 2016)

jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarki memiliki hubungan fungsional, suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang disebut dengan penataan ruang, dalam penyelenggaraan, penataan ruang ialah hal yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan ruang.⁶

Dalam penataan ruang nasional menurut Ginanjar Kartasasmita menyatakan bahwa terdapat konvensi nasional berkaitan, dengan pengaturan peran serta masyarakat dalam penataan ruang dan pembangunan, dalam hal ini ada beberapa tujuan yang ingin dicapai, yaitu:

1. Mencegah timbulnya kerusakan fungsi lingkungan hidup.
2. Menjamin pemanfaatan sumber daya optimal.
3. Mewujudkan keseimbangan wilayah dengan pemanfaatan ruang wilayah secara serasi, selaras dan seimbangan serta berkelanjutan dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan meningkatkan daya dukung lingkungan.
4. Meningkatkan kemampuan memelihara pertahanan keamanan Negara yang dinamis dan memperkuat integritas nasional.⁷

⁶ Lihat pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang

⁷ Gatot P. Soemartono. R. M. *Hukum Lingkungan Indonesia.*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm. 27

Ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona yang diperuntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang ialah peraturan zonasi.⁸ Peraturan zonasi adalah peraturan/ketentuan yang mengatur tentang klasifikasi zona, pengaturan yang lebih lanjut/terperinci mengenai pemanfaatan lahan dan prosedur pelaksanaan pembangunan. Adapun tujuan dari peraturan zonasi ialah menjamin bahwa pembangunan yang akan dilaksanakan dapat mencapai standar kualitas, melindungi atau menjamin agar pembangunan baru tidak mengganggu masyarakat sekitar dan pemanfaat ruang yang telah ada, memelihara properti, memelihara dan melestarikan kualitas lingkungan, dan yang terakhir menyediakan aturan yang seragam di setiap zona.

Menurut Pasal 255 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa “*satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan perda dan perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat*”⁹. Yang artinya setiap perda maupun perkada yang dibuat oleh pemerintah daerah haruslah di jalankan, dan dalam menjalankan suatu aturan itu harus ada sebuah lembaga ataupun badan yang mengawasi dan menegakannya, dalam peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pemerintah daerah membentuk satuan yang bertugas untuk menegakkan suatu peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Satuan ini disebut satuan polisi

⁸ Hasni, *hukum penataan ruang dan penatagunaan tanah*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 194

⁹ Lihat Pasal 255 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

pamong praja, atau sering disingkat Satpol PP, tugas dari Satpol PP sendiri ialah menegakan suatu peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman, yang semua itu bertujuan guna mencapai kesejahteraan rakyat.

Menurut Pasal 15 huruf (a) Peraturan Daerah Kab. Mojokerto Nomor 5 tahun 2012 Tentang Perlindungan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Serta Penataan Pusat Perbelanjaan Dan Toko modern yang berbunyi *“mini market berjarak minimal 2000 meter dari pasar tradisional dan 1000 meter dalam wilayah kota dari usaha kecil sejenis yang terletak dipinggir jalan kolektor/jalan arteri”*¹⁰.

Di Kabupaten Mojokerto terbagi atas 18 kecamatan dan di beberapa wilayah mempunyai pasar tradisional antara lain:

Tabel 1

No	Kecamatan	Nama Pasar
1	Jatirejo	a. Pasar dinoyo
2	Gondang	a. Pasar Pohjejer b. Pasar Pugeran
3	Pacet	a. Pasar Pacet b. Pasar Pandan
4	Trawas	a. Pasar Kasiman Trawas
5	Ngoro	a. Pasar Desa sedati*)

¹⁰ Lihat Pasal 15 huruf (a) Peraturan Daerah Kab. Mojokerto Nomor 5 tahun 2012 Tentang Perlindungan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Serta Penataan Pusat Perbelanjaan Dan Toko modern

6	Pungging	–
7	Kutorejo	a. Pasar Kutorejo
8	Mojosari	a. Pasar raya Mojosari
9	Bangsal	a. Pasar Desa Sumber Tebu*)
10	Mojoanyar	–
11	Dlanggu	a. Pasar Desa Dlanggu*)
12	Puri	–
13	Trowulan	–
14	Soko	a. PasarBrangkal/ Pasarkedungmaling
15	Gedeg	a. Pasar Gempol Kerep b. Pasar Terusan c. Pasar ngares
16	Kemlagi	a. Pasar Kemlagi
17	Jetis	a. Pasar Kupang b. Pasar Pelabuhan c. Pasar Jetis d. Pasar Desa Perning
18	Dawar Blandong	a. Pasar Randengan

Catatan : *) Pasar Desa Murni (tidak dikelola oleh PD Pasar)

Sumber : Dinas Perindustrian Perdagangan Kabupaten Mojokerto

Dari beberapa pasar yang ada di Kabupaten Mojokerto, terdapat pasar yang mempunyai jarak dengan toko modern tidak sesuai dengan peraturan yang

mengatur hal tersebut(melanggar) dan dalam hal ini Peraturan yang mengatur tentang penataan dan jarak pasar tradisional dengan toko modern ialah Peraturan Daerah Kab. Mojokerto Nomor 5 tahun 2012 Tentang Perlindungan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Serta Penataan Pusat Perbelanjaan Dan Toko modern, yang mengatur bahwa mini market harus berjarak tidak boleh Kurang dari 2000 meter dari pasar tradisional, sementara itu yang terjadi dilapangan terdapat toko modern yang kedapatan telah melanggar peraturan daerah tersebut, mulai dari yang mempunyai jarak kurang dari 2000 meter dan juga ada yang hanya berjarak kurang dari 500 meter dari pasar tradisional diantaranya yang terjadi pada pasar dinoyo yang berada dikecamatan jatirejo terdapat 1(satu) minimarket yang berdekatan dengan pasar tersebut yaitu alfamart yang mempunyai jarak kurang dari 500 meter, pasar pohjejer dan pasar pugeran dikecamatan gondang, pada pasar pohjejer ada 2(dua) minimarket yang berada kurang dari 500 meter yaitu alfamart dan indomaret, sementara pada pasar pugeran terdapat 2(dua) mini market juga tetapi berjarak 500 meter lebih tetapi kurang dari 1000 meter, dipasar kutorejo yang berada dikecamatan kutorejo terdapat 1(satu) minimarket yang berada didepan pasar yaitu alfamart, dipasar desa sumber tebu dikecamatan bangsal ada 2(dua) minimarket yang berdekatan dengan pasar berjarak kurang dari 500 meter yaitu indomaret dan alfamart, dipasar kedung maling/pasar brangkal di kecamatan soko disekitar pasar ini terdapat 4(empat) minimarket yang berjarak kurang dari 500 meter dari pasar yaitu 2(dua) indomaret dan 2(dua) alfamart, pasar raya kemlagi di kecamatan kemlagi terdapat 1(satu) minimarket yang berjarak kurang dari 500 meter dari pasar yaitu erfamart, dan di pasar dlanggu yang berada dikecamatan

dlanggu terdapat 2(dua) mini market yang mempunyai jarak kurang dari 500 meter dari pasar.

Dari sekitar 21 pasar tradisional yang berada di wilayah kabupaten Mojokerto sebanyak 8 pasar tradisional telah dilanggar oleh adanya minimarket yang berada kurang dari jarak yang telah di atur dalam peraturan daerah kabupaten Mojokerto Nomor 5 tahun 2012 Tentang Perlindungan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Serta Penataan Pusat Perbelanjaan Dan Toko modern, 8(delapan) pasar tersebut telah dilanggar ketentuan jaraknya oleh sekitar 15(lima belas) unit minimarket, dari 8(delapan) pasar tersebut ada yang berjumlah 1(satu) minimarket yang melanggar ketentuan jarak dengan pasar yaitu dipasar dinoyo, pasar kemlagi dan pasar kutorejo, sementara itu ada 4(empat) pasar yang dilanggar ketentuan jarak nya yang masing-masing pasar 2(dua) minimarket yang melanggar, yaitu di pasar pohjejer, pasar pugeran, pasar desa sumber tebu dan pasar dlanggu, sementara itu di pasar kedung maling/pasar brangkal terdapat 4 mini market yang telah melanggar ketentuan jarak dengan pasar tradisional tersebut. Dari 15 minimarket yang melanggar tersebut ada 3(tiga) minimarket yang berbeda yaitu 8(delapan) gerai alfamart, 6(enam) gerai indomaret dan 1(satu) gerai erfamart.

Dari uraian di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa dari jumlah pasar tradisional di kabupaten Mojokerto yang berjumlah 21 pasar baik yang di kelola pemerintah maupun pasar desa murni atau pasar yang tidak berada dibawah kelola PD pasar, terdapat 8 pasar yang telah dilanggar ketentuan jaraknya oleh minimarket yang berarti sekitar 35% dari total seluruh pasar tradisional di Kabupaten Mojokerto telah di langgar ketentuan jaraknya oleh minimarket.

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa rumusan masalah di atas ialah :

1. Bagaimana perlindungan dan pembinaan terhadap pasar tradisional, kaitannya dengan pendirian toko modern di kabupaten Mojokerto ?
2. Bagaimana pengawasan pemerintah kabupaten Mojokerto terkait dengan pendirian dan penataan toko modern ?

1.3. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui perlindungan dan pembinaan yang dilakukan pemerintah Kabupaten Mojokerto, terhadap pasar tradisional, berkaitan dengan pendirian toko modern di Kabupaten Mojokerto.
2. Untuk mengetahui pengawasan yang dilakukan pemerintah Kabupaten Mojokerto terhadap pendirian dan penataan, toko modern dan pasar tradisional di wilayah Kabupaten Mojokerto.

1.4. Kegunaan

Secara garis besar terdapat dua kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini, antara lain:

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis bahwa penulisan skripsi ini akan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan menambah wawasan pengetahuan ilmu hukum khususnya dalam penerapan Undang-Undang perlindungan dan pembinaan pasar

tradisional serta penataan pusat perbelanjaan dan toko modern di wilayah kabupaten Mojokerto.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis bahwa penulis skripsi ini akan dapat memberikan pemahaman dan manfaat bagi masyarakat, terkait dengan PERDA kab. Mojokerto tentang perlindungan dan pembinaan pasar tradisional serta penataan pusat perbelanjaan dan toko modern.

1.5 Keaslian

Tabel dibawah ini akan menjelaskan pembeda penelitian terdahulu yang mempunyai kemiripan tema dengan penelitian ini.

NO	NAMA	JUDUL	KETERANGAN
1	Sari Wahyu Aramiko Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah 2011	Dampak Pasar Ritel Modern Terhadap Pasar Dan Pedagang Ritel Tradisional Di Kota Tangerang Selatan Dan Upaya Penagulangannya	Dalam penulisan ini penulis lebih melihat dari Aspek Ekonomi syariahnya
2	Fajrul Muntaz kurniawan	Analisis Peraturan Bupati Bantul Nomor 34 Tahun 2010	Dalam penulisan ini penulis lebih membahas tentang analisis peraturan yang ditinjau dari

	2011	Tentang Penataan Toko Modern di Kabupaten Bantul	hukum persaingan usaha, dan penelitian ini lebih spesifik di kabupaten Bantul.
3	Nuryani 2012	Kebijakan perlindungan keberadaan pasar tradisional dan UMKM (studi peraturan Bupati tahun 2011 Di kabupaten kulon progo	Dalam penulisan ini penulis lebih spesifik di daerah kabupaten Kulon Progo
4	Kingkin Aji Harimurti 2014	Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi konsumen berbelanja di toko modern dan pasar tradisional di kabupaten bantul	Dalam penulisan ini penulis lebih membahas tentang faktor produk, lokasi, harga, pelayanan dan promosi, arti nya skripsi ini lebih mengarah ke ilmu ekonominya

Kekhasan yang menjadi faktor pembeda dari penulisan skripsi ini terdapat pada pembahasannya yang lebih melihat dari segi hukumnya dan juga dari tempat ataupun peraturan yang dikaji, dimana dalam penulisan ini mengkaji tentang Peraturan Daerah Kab. Mojokerto Nomor 5 tahun 2012 Tentang Perlindungan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Serta Penataan Pusat Perbelanjaan Dan Toko modern.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Pada penelitian ini menggunakan jenis penelitian Normatif, dimana jenis penelitian ini merupakan penelitian yang melakukan pemecahan suatu masalah dengan melakukan penelitian terhadap hukum ataupun peraturan perundang-undangan yang ada, serta doktrin-doktrin para ahli untuk menjawab isu hukum yang ditemui.¹¹

1.6.2. Metode Pendekatan

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan antara lain:

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dimana pendekatan perundang-undangan ini ialah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap perundang-undangan yang sudah ada atau terhadap aturan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dikaji.¹²

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan konseptual ialah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajarinya peneliti akan

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 35

¹² *Ibid*, hlm 93

menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum dan asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.¹³

1.6.3. Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan dasar yang akan dijadikan rujukan ataupun acuan dalam penulisan skripsi ini. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini ada 3 jenis yaitu :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim.¹⁴ Penulisan skripsi ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- a) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan.
- b) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.
- c) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm 135-136

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2011, Hlm 141

- d) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- e) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko modern.
- f) Peraturan Daerah Kab. Mojokerto Nomor 5 tahun 2012 Tentang Perlindungan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Serta Penataan Pusat Perbelanjaan Dan Toko modern.

2. Bahan Hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti data-data yang diperoleh dari pendapat ilmiah para sarjana, buku-buku literatur tentang hukum, dan data-data dari instansi terakait guna mendapatkan data yang valid

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah surat kabar dan sebagainya.¹⁵

¹⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2011, Hlm 141

1.6.4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif yaitu memahami, mengelompokkan, dan menyeleksi bahan hukum yang telah diperoleh dan disusun dengan sistematis dan kemudian ditarik kesimpulan. Adapun cara penarikan kesimpulan dalam penulisan ini menggunakan cara deduktif yaitu menarik satu kesimpulan dari suatu hal yang umum ke hal yang lebih khusus.