

PASAR RAKYAT VS. PASAR MODERN KETIMPANGAN PENGATURAN PRODUK HUKUM DAERAH¹

Agus Triono, HS. Tisnanta

Fakultas Hukum, Universitas Lampung
Jl. Soemantri Brojonegoro No.1, Gedong Meneng, Bandar Lampung
Email: agus.triono@fh.unila.ac.id, eronymus.soerjatisnanta@fh.unila.ac.id

Abstract

The rapid development of modern markets is currently inversely proportional and even poses a threat to the existence of traditional markets (people's markets) which are the driving force of the people's economy. In contrast, the regulation in regional legal products actually favors the growth of the modern market and overrides the sustainability of the people's market. This study aims to examine the regulation of the modern market and the people's market with indicators of Pancasila values. This research is very urgent to be carried out in order to identify and resolve legal problems in the regulation of modern markets and people's markets today. This study uses a normative legal research method with a philosophical approach, a conceptual approach, and a statutory approach. The results of the study indicate that there are regulatory imbalances that occur in the formulation of article by article regulations in regional legal products. The inequality is in the form of the local government's alignment with the modern market and the weak protection of the people's market. This partisanship can be interpreted as a paradigm shift in development that is more oriented towards trade liberalization than the protection of the people's market as the nation's cultural heritage that reflects the values of Pancasila, namely the value of mutual cooperation, solidarity and diversity. For this reason, in the future, regulations governing the arrangement of modern markets and people's markets should be able to balance the two and be consistent, coherent and correspond to the values of Pancasila.

Keywords: *People's Market; Modern Market; Inequality; Regional Law Products.*

Abstrak

Pesatnya perkembangan pasar modern saat ini berbanding terbalik dan bahkan menjadi ancaman bagi eksistensi pasar tradisional (pasar rakyat) yang merupakan motor penggerak perekonomian rakyat. Kontrasnya, pengaturan dalam produk hukum daerah justru berpihak pada pertumbuhan pasar modern dan mengesampingkan keberlanjutan pasar rakyat. Kajian ini bertujuan untuk menguji pengaturan mengenai pasar modern dan pasar rakyat dengan indikator nilai-nilai Pancasila. Penelitian ini sangat urgen dilakukan guna mengidentifikasi dan menyelesaikan problem hukum dalam pengaturan pasar modern dan pasar rakyat saat ini. Kajian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan filosofis, pendekatan konseptual, dan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada ketimpangan pengaturan yang terjadi dalam perumusan pasal per pasal pengaturan dalam produk hukum daerah. Ketimpangan tersebut berupa keberpihakan pemerintah daerah terhadap pasar modern dan lemahnya perlindungan terhadap pasar rakyat. Keberpihakan ini dapat dimaknai sebagai sebuah perubahan paradigma pembangunan yang lebih berorientasi pada liberalisasi perdagangan

¹ Hasil Penelitian (Kajian dan Evaluasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 5 Tahun 2020 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan), Kerjasama PKHP FH Unila dan BPIP, tahun 2021.

dibanding perlindungan terhadap pasar rakyat sebagai warisan budaya bangsa yang mencerminkan nilai-nilai Pancasila yaitu nilai kegotongroyongan, solidaritas dan kebhinekaan. Untuk itu, ke depan, regulasi yang mengatur mengenai penataan pasar modern dan pasar rakyat hendaknya dapat menyeimbangkan keduanya dan konsisten, koheren dan koresponden dengan nilai-nilai Pancasila.

Kata kunci: Pasar Rakyat; Pasar Modern; Ketimpangan; Produk Hukum Daerah.

A. Pendahuluan

Fenomena perkembangan sektor perdagangan yang begitu pesat merupakan konsekuensi logis dari adanya liberalisasi perdagangan yang kini tengah terjadi di Indonesia. Liberalisasi perdagangan tersebut memungkinkan terjadinya persaingan bebas di antara pelaku ekonomi di sektor perdagangan. Perkembangan dan Fenomena pasar modern baik yang berskala toko swalayan, minimarket maupun supermarket telah membawa dampak yang begitu nyata bagi masyarakat baik dari sisi ekonomi, sosial maupun budaya. Apabila tidak diantisipasi sejak dini maka akan membawa dampak negatif dan membahayakan bagi eksistensi pasar rakyat termasuk pelaku ekonomi pemodal kecil seperti UMKM dan koperasi. Asosiasi Pengelola Pasar Indonesia pada 2011 menyebutkan bahwa pertumbuhan pasar modern saat ini jauh lebih tinggi yakni mencapai 31,4 persen dibandingkan dengan pasar rakyat yang bahkan kurang dari 0 persen yakni -8,1 persen (*Pasar Tradisional Vs Pasar Modern | BaKTINews*, 2019). Bahkan dalam kurun waktu 2007-2011, sebanyak 3.800 pasar rakyat yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia lenyap dan dialihfungsikan menjadi pasar modern yang dimonopoli oleh perusahaan retail raksasa maupun infrastruktur lain yang juga melibatkan perusahaan. Selain itu, keberadaan pasar rakyat juga mulai ditinggalkan oleh masyarakat karena masifnya kehadiran mini market yang lebih dekat dengan konsumen dan tersebar hampir di setiap wilayah. Angka kecenderungan tersebut masih mungkin beranjak naik hingga 2021.

Kementerian Perindustrian dan Perdagangan mencatat bahwa pada tahun

2007 terdapat 13.750 pasar rakyat dengan 12,6 juta pedagang, akan tetapi keberadaannya kian menurun seiring dengan pesatnya perkembangan pasar modern khususnya di perkotaan, dan dinamika perubahan tuntutan konsumen maupun faktor ekonomi makro-formal lainnya. Merujuk pada data Kementerian Perdagangan, dari sekitar 9.950 pasar rakyat sebanyak 3.800 telah lenyap. Berdasarkan Survey AC Nielsen, pertumbuhan Pasar Modern (termasuk *Hypermarket*) sebesar 31,4%, sementara pertumbuhan Pasar rakyat - 8,1 % (SWA, Edisi Desember 2004). Bahkan perkembangan peritel modern sudah masuk hingga wilayah pinggir kota semenjak dikeluarkannya kebijakan deregulasi perdagangan pada tahun 2008. Jikalau tidak ada kebijakan dan upaya-upaya sistematis yang memahami karakteristik dan berpihak kepada keberadaan pasar rakyat dan pedagangnya, maka penghidupan sekitar 12,6 juta pedagang pasar rakyat beserta keluarga, pegawai dan pemasok komoditasnya akan terancam kelangsungan kehidupannya (Kementerian Pekerjaan Umum, 2011).

Pasar rakyat selalu menjadi indikator nasional dalam stabilitas pangan seperti beras, gula, dan sembilan kebutuhan pokok lainnya. Pasar rakyat di seluruh Indonesia masih merupakan wadah utama penjualan produk-produk berskala ekonomi rakyat seperti: petani, nelayan, pengrajin dan home industri (industri rakyat). Puluhan juta orang menyandarkan hidupnya kepada pasar rakyat. Interaksi sosial sangat kental di dalam pasar, mulai dari tata cara penjualan (sistem tawar menawar) sampai dengan ragam latar belakang suku dan ras di dalamnya. Keberadaan pasar rakyat yang menjadi

tumpuan ekonomi rakyat kelas bawah dan pelaku usaha mikro kian tergesur. Perkembangan pasar rakyat semakin terdesak oleh perkembangan pasar modern dalam bentuk pusat-pusat perbelanjaan/perdagangan (hypermarket, supermarket, department store, mall, minimarket, dsb) baik yang melayani perkulakan, grosiran, maupun retail.

Fritjof Capra melihat fenomena ekonomi ini sebagai suatu kebuntuan dalam ilmu ekonomi. Pertumbuhan ekonomi dan teknologi dipandang sebagai sesuatu yang esensial oleh semua ahli ekonomi dan politisi. Meskipun demikian, malapetaka dapat hadir ketika perkembangan itu tidak terbatas dalam suatu lingkungan tertentu (Penerjemah M. Thoyibi, 2007). Dalam konteks kesejahteraan, **Amartya Sen** melihat bahwa masalah sentral dalam ilmu ekonomi berkaitan dengan penilaian tentang bagaimana sesuatu itu berkembang bagi anggota masyarakat (Mikhael Dua, 2008). **Sen** menjelaskan bahwa faktor ekonomi akan sangat bersentuhan dengan kemanusiaan, terutama problem yang dihadapi masyarakat bawah yang dimiskinkan oleh proses pembangunan yang berorientasi pada pasar dan bisnis. Selain itu, pandangan **Yuichi Shionoya** dalam filosofi Ekonomi dan Moralitas menarik untuk dikaji terkait dengan pembangunan yang tidak lepas dari aspek ekonomi dan moral pada suatu bangsa (Yuichi Shionoya, 2005). Hasil penelitian yang dilakukannya menunjukkan bahwa ada ketidakselarasan antara pembangunan ekonomi dan moral di mana keduanya tidak pernah berada pada garis yang sama. Sehingga diperlukan suatu *affirmatif action* untuk mengatasi kondisi seperti ini melalui peran aktif pemerintah sebagai *regulator* atau fungsi mengaturnya dalam mengintervensi pasar yang cenderung tidak memberi kesempatan pada masyarakat kalangan bawah.

Sebagai negara kesejahteraan, sudah sepatutnya pemerintah hadir dalam setiap ruang di masyarakat terutama berkaitan dengan problem kesejahteraan. **Jimly**

Asshiddiqie menggambarkan tentang penerimaan ide sosialisme di dalam perumusan cita kenegaraan (*staatsidee*) konstitusi, selain prinsip-prinsip demokrasi yang populer di negara-negara liberal (Jimly Asshiddiqie, 2002). Pemerintah dalam hal ini diharapkan turut bertanggungjawab untuk mengintervensi pasar, mengurus kemiskinan, dan memelihara orang miskin itu. Sehubungan dengan hal itu, **Dawam Raharjo** mengemukakan bahwa sosialisme atau ekonomi Pancasila di Indonesia harus diwujudkan dalam penjelajahan teori dan praktek (Hosein, 2016). Upaya yang dilakukan oleh Dawam Raharjo dan Murbiyanto untuk mempertahankan asas kekeluargaan di Pasal 33 ayat (1) saat proses amandemen UUDNRI 2001 membuah hasil dan memunculkan ayat (4) dan ayat (5). Hal ini menandakan bahwa ada dinamisasi nasional yang sangat erat kaitannya dengan pergeseran paradigma perekonomian rakyat salah satunya pengaturan mengenai pasar.

Adanya kesenjangan yang terjadi antara warung dan pasar rakyat yang dikelola oleh masyarakat kecil dengan pasar dan toko modern terjadi karena terbatasnya akses terhadap faktor modal, informasi, dan teknologi, baik dari sisi kepemilikannya, maupun dari sisi distribusinya. Sebagai akibat terbatasnya akses ini, peningkatan fungsi dan peran serta posisi pasar rakyat juga sangat terbatas dibandingkan dengan pasar modern. Konsentrasi kegiatan perekonomian yang memperlebar jurang kesenjangan, sehingga menimbulkan persaingan tidak sehat.

Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan produk hukum daerah sebagai bagian penting dalam mendukung pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan pendorong dalam upaya mengoptimalkan desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Kewenangan membentuk produk hukum daerah

merupakan salah satu bentuk kemandirian daerah dalam mengatur urusan pemerintahan daerahnya masing-masing (Reny Rawasita, et.al, 2009). Dari sisi pemerintah daerah, desentralisasi bertujuan untuk mewujudkan *political equality*, *local accountability* dan *local responsiveness*. Sementara dari sisi pemerintah pusat, desentralisasi bermakna sebagai *political education*, *provide training in political leadership* dan *create political stability* (Syarif Hidayat, 2006). Produk hukum daerah menjadi instrumen pelaksanaan otonomi daerah yang penting dalam menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah. Akan tetapi, pelbagai persoalan seringkali muncul dalam praktik penyelenggaraan otonomi daerah berkaitan dengan penyusunan dan pelaksanaan suatu produk hukum daerah. Pembentukan produk hukum daerah seperti Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang sifatnya pengaturan (*regeling*) merupakan faktor determinan dalam proses integrasi nilai-nilai keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat. Produk hukum yang dibentuk oleh pemerintah daerah, tidak hanya sebagai alat kontrol sosial dan rekayasa sosial, tetapi juga harus menjadi alat untuk memberdayakan masyarakat (*social empowering*). Di sinilah Pemerintah daerah dapat menggunakan wewenangnya untuk melakukan terobosan atau inovasi yang memungkinkan daerah lepas dari formalitas politik desentralisasi dengan mengatur masyarakatnya sesuai dengan tujuan yang ditetapkan.

Melalui inovasi yang dilegitimasi dengan suatu produk hukum oleh pemerintah daerah itu, harapannya masyarakat dapat hidup lebih sejahtera, adil dan makmur. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Satjipto Raharjo bahwa peraturan yang bersifat mengatur merupakan suatu institusi yang mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia (Satjipto Rahardjo, 2009). Eksistensi Produk hukum daerah yang dibentuk tidak

dapat dilepaskan dari tujuan hukum sebagai rasio praktis manusia, yaitu kebahagiaan (*happiness*) melalui keteraturan tata kehidupan masyarakat. Esensi produk hukum yang dimaksud juga harus mampu menciptakan nilai keadilan/kesetaraan, kemanfaatan, dan kepatian sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang diletakkan pada cita negara (*staatsidee*), dalam proses bernegara (Gustav Radbruch, 1947).

Secara praktis, kajian ini akan mengevaluasi dan mengidentifikasi problem hukum dari produk hukum daerah berupa perda yang mengatur mengenai penataan pasar modern dan pasar rakyat. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 5 Tahun 2020 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan adalah satu dari banyak perda yang mempunyai makna strategis untuk dikaji dengan berlandaskan pada nilai ekonomi dan moralitas Pancasila. Pengkajian perda tersebut dibutuhkan berkenaan dengan dinamika ekonomi, politik, sosial dan budaya yang terus berkembang. Dinamika aspek-aspek tersebut di atas tidak dapat dilepaskan dengan dinamika masyarakat yang berkenaan dengan *social empowering* di daerah yang terkait erat dengan implementasi nilai-nilai Pancasila.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*Normative Legal Research*). Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003). Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2010). Penelitian dilakukan dengan menelaah aturan-aturan positif untuk mengurai permasalahan-permasalahan dalam suatu

produk hukum daerah dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*).

Pendekatan tersebut kemudian akan dipertajam dengan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) dan pendekatan filosofis (*Filosofis Approach*). Pendekatan konseptual yang dimaksud adalah pendekatan yang dilakukan dengan menggunakan konsep-konsep yang dipahami dari pemikiran para ahli atau pakar dalam bidang yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas (Soemitro, 1998). Pendekatan filosofis yang dilakukan adalah untuk memahami makna filosofis dari materi muatan yang diatur dan untuk melihat sejauh mana pengaturan tersebut telah mencerminkan nilai-nilai Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa (*philosophie groundslag*).

C. Hasil dan Pembahasan

1. Fungsi Hukum dalam Mewujudkan Keseimbangan Antara Ekonomi dan Moral

Negara hukum merupakan kerangka dasar dalam membangun sistem hukum nasional yang melindungi dan menolong rakyatnya akan tetapi tidak melupakan aspek globalisasi. Negara hukum yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI tidak hanya berhenti pada tugas-tugas menyelenggarakan berbagai fungsi publik. Negara hukum Indonesia yang berlandaskan Pancasila senantiasa berupaya untuk mewujudkan moral negara yang terkandung dalam staatsidee yaitu keadilan sosial dan kesejahteraan umum. Keberadaan negara hukum harus mampu membahagiakan rakyatnya sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo (Satjipto Rahardjo, 2008). Makna penting kerangka negara hukum adalah menumbuhkan kepercayaan kepada rakyat akan kewibawaan negara dan legitimasinya dalam menjalankan fungsi-fungsi pengendalian. Negara sebagai entitas pemegang kekuatan politik harus mampu

merebut kepercayaan rakyatnya sehingga terbangun rasa kesetiaan terhadap sistem hukum. Upaya merebut kepercayaan rakyat dilakukan melalui kerangka demokrasi yang sesuai dengan struktur sosial masyarakat. Faktor dominan yang paling berpengaruh untuk merebut kepercayaan rakyat adalah tingkat kesejahteraan dan jaminan-jaminan harapan rakyat melalui hukum dan kebijakan yang dibangun. Negara harus mampu memberikan jaminan kepastian hukum terhadap sistem ekonomi melalui jaminan stabilitas politik, ekonomi dan keamanan. Jaminan negara akan memberikan makna bagi rakyatnya untuk bekerja meraih harapan-harapan kesejahteraan hidup. Fungsi negara dalam hal ini adalah mendistribusikan hak dan kewajiban untuk menciptakan keadilan sosial. Sistem hukum yang kuat akan mampu memberikan jalan keluar pada setiap titik rawan krisis yang selalu terjadi. Ia akan kuat bila tertanam dan tumbuh dalam struktur sosial masyarakatnya. Peningkaran terhadap hal tersebut hanya akan menghasilkan kepercayaan dan kesetiaan rakyat pada negara secara semu. Oleh karena itu, ia harus tumbuh bersama dan membuka diri terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat melalui proses peran serta (*Inspraak*) masyarakat, pemerintah dan para penanam modal dalam proses pembangunan yang berkelanjutan.

Pembangunan yang hanya menitikberatkan dari segi pertumbuhan ekonomi semata, sudah tidak dapat diterima lagi. *Fritjof Capra* melihat ada kebuntuan ilmu ekonomi dengan mengemukakan bahwa, pertumbuhan ekonomi dan teknologi dipandang sebagai sesuatu yang esensial oleh semua ahli ekonomi dan politisi, meskipun seharusnya telah jelas bahwa perluasan yang tidak terbatas dalam suatu lingkungan yang terbatas hanya akan menimbulkan malapetaka (Penerjemah M. Thoyibi, 2007). Apa yang dikemukakan oleh *Capra* tersebut sebenarnya adalah sebuah peringatan yang harus dicermati. Malapetaka yang ditimbulkan oleh pembangunan yang hanya

menitik beratkan pertumbuhan semata telah banyak terjadi di depan mata kita, seperti misalnya kerusakan lingkungan, marginalisasi kelompok masyarakat tertentu dan kemiskinan yang massif di berbagai belahan dunia, adalah suatu kegagalan pembangunan ekonomi yang tidak berperspektif sejarah dan faktor-faktor non ekonomi. Ditambah dengan hasil KTT 1992 Rio yang menyimpulkan bahwa kemiskinan suatu negara dapat dilihat dari level kerusakan lingkungannya.

Pembangunan ekonomi mau tidak mau harus bersentuhan dengan dimensi filosofis, yang mencoba mencari dasar terdalam dalam praktek ekonomi. Ekonomi tidak hanya berurusan dengan masalah teknis yaitu masalah produksi dan distribusi, tetapi juga dengan persoalan relasi manusia sebagai subyek yang terlibat dalam proses produksi dan konsumsi. Dengan menempatkan manusia sebagai subyek dalam relasi ekonomi, maka dimensi sosiokultural tidak dapat dilepaskan, karena manusia hidup dalam kosmologi yang inheren dengan nilai-nilai etis yang dibangunnya. *Amartya Sen* (Mikhael Dua, 2008) menjelaskan bahwa sesungguhnya ilmu ekonomi itu berkaitan dengan penilaian tentang bagaimana sesuatu itu berkembang bagi anggota masyarakat dan inilah yang merupakan masalah sentral dalam ilmu ekonomi kesejahteraan. *Sen* menjelaskan bahwa ekonomi akan bersentuhan dengan masalah kemanusiaan, terutama berkaitan dengan persoalan yang dihadapi oleh lapisan masyarakat yang dimiskinkan oleh proses pembangunan yang berorientasi pada pasar dan bisnis.

Makna hakiki dari pembangunan adalah kesejahteraan rakyat yang setinggi-tingginya dengan menggunakan instrumen hukum sebagai landasan pembangunan yang dijiwai oleh Pancasila sebagai *margin of appreciation*. Dalam hal ini fungsi hukum adalah sebagai mekanisme pengintegrasian dimensi-dimensi pembangunan berkelanjutan tersebut. Hukum sebagai lembaga yang melakukan pengintegrasian terhadap proses-proses

yang berlangsung dalam masyarakat, hukum menerima *input* dari bidang ekonomi, politik dan budaya yang kemudian diolahnya menjadi *output* yang dikembalikan pada masyarakat. Output sub sistem ekonomi adalah penstrukturan baru terhadap suatu proses ekonomi. Substansi hukum harus mampu menciptakan sebuah sistem ekonomi yang efisien dan menghilangkan hambatan-hambatan ekonomis yang ada.

Output yang dihasilkan dari *Input* di beberapa bidang tersebut harus menciptakan perspektif konstitusi yaitu UUDNRI 1945 yang merupakan asas-asas umum (*general principles*) sistem hukum positif. Eksistensi UUD bukan sekedar suatu peraturan biasa, namun merupakan teks moral yang memuat tata nilai, visi dan kosmologi bangsa Indonesia. Yang bertujuan untuk menciptakan norma-norma hukum yang melindungi dan menolong segenap masyarakat. Sehingga tatanan global mengharuskan pemerintah Indonesia untuk melakukan introspeksi dan merumuskan kembali strategi pencapaian tujuan nasional sesuai dengan standar-standar norma serta tantangan global yang dihadapi. Setiap masalah sosial yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia merupakan masalah hukum yang tunduk pada rezim hukum nasional, internasional dan hukum kosmopolitan. Fungsi hukum melalui instrumen yang mencirikan pengaturan yang melindungi, bertujuan untuk menjaga kedaulatan ekonomi dan implikasinya dengan kedaulatan hukum Indonesia, untuk menciptakan keseimbangan antara moral dan ekonomi. Serta negara dapat dengan sejalan melakukan “kontrol sosial” terhadap masyarakat. Kontrol sosial didapat dari keseimbangan moral, dan kedaulatan ekonomi melalui kedaulatan hukum yang tidak melupakan aspek global dan kepentingan nasional. Terdapat dua fungsi yang harus dipenuhi dalam menciptakan keseimbangan antara moral dan ekonomi yaitu melalui fungsi hukum yang

melindungi dan menolong masyarakat. Kedua fungsi tersebut akan saling mendukung yang dimana fungsi melindungi sudah diamanatkan dalam UUD 1945 dan proses menolong dilaksanakan melalui instrumen hukum sebagai landasan kebijakan nasional. Namun amanat UUD 1945 sebagai *general principle* diperlukan penafsiran lebih lanjut untuk merumuskan apa tolak ukur perlindungan yang dituliskan dan apa yang di cita-citakan.

Yuichi Shionoya dalam filosofi Ekonomi dan Moralitas menjelaskan bahwa ekonomi dan moralitas tidak pernah berjalan dalam satu jalur yang sama. Apabila ekonomi suatu bangsa naik maka aspek moralitas akan turun, sebaliknya apabila moral suatu bangsa naik maka aspek ekonomi akan turun (Yuichi Shionoya, 2005). Penjelasan lebih detail dapat dilihat pada Gambar 1.

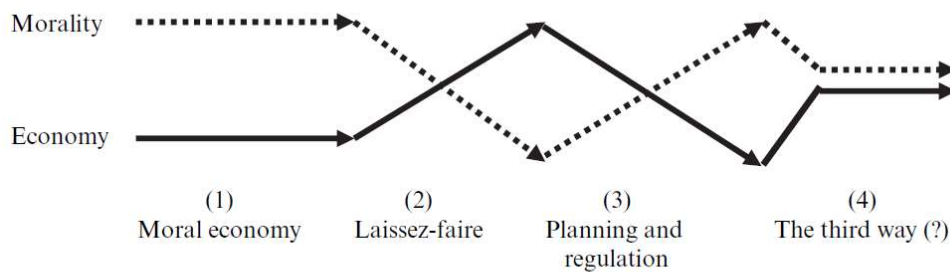
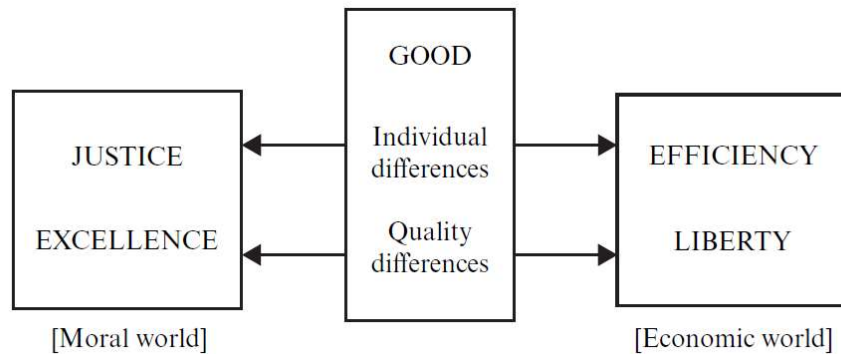


Figure 1.1 The economy and morality in historical perspective

Gambar 1. Ekonomi dan Moralitas dalam Perspektif Sejarah



Gambar 2. Empat Aspek Penting yang Harus Dipenuhi

Akan tetapi yang menjadi pertanyaan mendasar, bagaimanakah cara mewujudkan ekonomi dan moral Indonesia yang seimbang? Diperlukannya instrumen hukum yang tidak hanya memenuhi kewajibannya sebagai pelindung, akan tetapi butuhnya tindakan pertolongan kepada masyarakatnya. Fungsi hukum dalam perlindungan masyarakat harus memperhatikan 4 aspek penting yang harus dipenuhi, sebagaimana dijelaskan oleh **Yuichi Shionoya** keempat aspek tersebut pada Gambar 2. *Justice* (Keadilan) dan *Excellence* (Keunggulan) menempati bagian pemenuhan Moralitas, *Efficiency* (Efisiensi) dan *Liberty* (Kebebasan) menempati bagian pemenuhan Ekonomi.

Proses amandemen I – IV UUDNRI 1945, selain telah mengubah struktur kelembagaan negara, amandemen tersebut juga telah mengubah substansi secara revolusioner, terutama yang berkaitan dengan negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*). Menurut Jimly Asshiddiqie bab XIV menggambarkan diterimanya pengaruh paham sosialisme di dalam perumusan cita kenegaraan (*staatsidee*) dalam konstitusi kita, di samping prinsip-prinsip demokrasi yang populer di lingkungan negara-negara liberal (Jimly Asshiddiqie, 2002). Sebagai negara sosial/negara kesejahteraan diharapkan turut bertanggungjawab untuk mengintervensi pasar, mengurus kemiskinan, dan memelihara orang miskin itu (Magnis Suseno, 1987). Perekonomian nasional yang diatur dalam Pasal 33 diamandemen dengan dua ayat yaitu ayat (4) dan ayat 5. Dalam Pasal 33 ayat 4 dicantumkan prinsip-prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional.

Aspek keadilan dan efisiensi sebagaimana diamanatkan di dalam Pasal 33 ayat 4 memenuhi setengah unsur dari 4 aspek penting yang dikemukakan oleh **Yuichi Sionoya**. Unsur keunggulan dan

kebebasan tidak masuk di dalam bagian perekonomian nasional, akan tetapi penafsiran di dalam pembukaan UUD 1945 yang menyatakan memajukan kesejahteraan umum dapat ditafsirkan sebagai pemenuhan aspek keunggulan dan kebebasan. Dengan mengingat UUD 1945 sebagai *general principle* tidak terbatas pada penafsiran secara umum saja. Keterkaitan aspek penting yang dikemukakan Yuichi sejalan dengan Konstitusi untuk melindungi aspek-aspek pendukung terwujudnya keseimbangan moral dan ekonomi.

Sebagaimana keadaan yang terjadi di Indonesia, perlindungan masyarakat oleh konstitusi dan keterkaitannya dengan aspek penting dalam membangun keseimbangan ekonomi dan moral, Mahkamah Konstitusi menggugurkan banyak undang-undang yang bersifat liberal seperti privatisasi air. Amandemen Pasal 34 adalah ayat ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), sebagai landasan fungsi hukum yang menolong masyarakat yang didalamnya menegaskan bahwa jaminan konstitusional dikembangkannya kebijakan kesejahteraan yang bersifat “*affirmative action*” bagi kepentingan warga masyarakat yang secara struktural tidak beruntung sesuai ketentuan Pasal ayat (2). Selain itu, sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) ditegaskan adanya tanggung jawab negara untuk mengembangkan “*welfare policy*” di berbagai bidang, serta tanggung jawab untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum (*public service*) sesuai dengan ketentuan Pasal 34 ayat (3).

Affirmative action dalam materi muatan pengaturan harus memberikan rumusan atau pengaturan yang berorientasi pada bantuan standar hidup (*supporting living standards*) dan penanggulangan ketidakadilan (*reducing inequality*). Orientasi rumusan tersebut akan menjadi landasan untuk membentuk kebijakan sosial sebagai upaya menyeimbangkan ekonomi dan moralitas. Sebagai perbandingan, dalam paham liberal, negara berkewajiban untuk

membentuk kebijakan sosial liberal yang diorientasikan untuk mengatasi kegagalan pasar. Substansi kebijakan sosial tersebut pada hakekatnya paralel dengan nilai sosialisme Pancasila yang dilandaskan pada sila-silanya. Makna kebijakan sosial tersebut menekankan pada penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia melalui pemberdayaan (*empowering*) dan tanggung jawab manusia. Berkenaan dengan hal tersebut fungsi penting yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah meningkatkan integrasi sosial (*promoting social integration*). Oleh karena itu, materi muatan peraturan perundang-undangan selanjutnya mengarah pada hal tersebut melalui pengakuan atas hak rakyat untuk berperan serta.

Dinamika paham negara kesejahteraan (*welfare state*) di Indonesia berkembang secara paralel dengan proses sejarah politik. Perubahan mendasar terjadi pada proses amandemen UUD Negara RI tahun 1945 yang telah mengubah struktur kelembagaan negara dan substansi secara revolusioner negara Indonesia sebagai. Dalam amandemen ke IV terdapat perubahan yang sangat mendasar, pada bab XIV yang mengatur tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Pada naskah asli, masalah perekonomian nasional merupakan bagian dari bab tentang kesejahteraan sosial. Hasil amandemen ke IV, perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial dibedakan satu dengan yang lain, masing-masing dalam pasal tersendiri.

Menurut **Jimly Asshiddiqie** menggambarkan diterimanya pengaruh paham sosialisme di dalam perumusan cita kenegaraan (*staatsidee*) dalam konstitusi kita, di samping prinsip-prinsip demokrasi yang populer di lingkungan negara-negara liberal (Jimly Asshiddiqie, 2002). Sebagai negara sosial/negara kesejahteraan² diharapkan turut bertanggungjawab untuk mengintervensi pasar, mengurus kemiskinan, dan memelihara orang miskin

itu. Perekonomian nasional yang diatur dalam Pasal 33 diamandemen dengan dua ayat yaitu ayat (4) dan ayat 5. Dalam Pasal 33 ayat 4 dicantumkan prinsip-prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional.

Idiologi Pancasila nampaknya belum menjadi *margin of appreciation* dalam proses perubahan sosial. Sehubungan dengan hal itu, **Dawam Rahadjo** mengemukakan bahwa sosialisme atau ekonomi Pancasila di Indonesia, baru dan sedang dicari dari waktu ke waktu dalam penjelajahan teori dan praktek (Dawam Rahardjo, 1981). Bahkan dalam proses amandemen UUDNRI tahun 2001 ada upaya untuk mengubah Pasal 33 ayat (1) dengan menghilangkan asas kekeluargaan. Upaya yang gigih untuk mempertahankan asas tersebut dilakukan oleh Dawam Rahadjo dan Mubiyarto sehingga munculah ayat (4) dan ayat (5). dalam Pasal 33. Pasal 33 ayat 4 mengatur tentang prinsip efisiensi berkeadilan yang terkait dengan paham ekonomi liberal (mengandung *minimum state* dan diselenggarakan dalam konteks pasar kapitalis) yaitu dalam mekanisme redistribusi pendapatan sesuai dengan kontribusinya dalam proses produksi yang akhirnya yang paling diuntungkan adalah pemilik modal dengan korban rakyat yang *powerless* dan tidak mempunyai akses pada sumber-sumber ekonomi maupun politik (Didin S Damanhuri, n.d.). Semangat sosialisme dalam bab XIV menggambarkan diterimanya pengaruh paham sosialisme di dalam perumusan cita kenegaraan (*staatsidee*) dalam konstitusi kita. Paham sosialisme tersebut perwujudannya didelegasikan melalui peraturan perundang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (5). Problem yang kemudian muncul adalah hilangnya semangat sosialisme yang diganti dengan

² Menurut Magnis Suseno lebih tepat menggunakan istilah negara sosial, lihat bukunya “etika Politik”

semangat liberalisme. Watak liberal peraturan perundang-undangan telah mereduksi *staatsidee* (cita kenegaraan) yang dibangun dalam UUD Negara RI 1945. Sistem perundang-undangan yang dibangun tidak lagi setia menjabarkan konstitusi, tetapi justru malah mereduksi dan mengampusti *staatsidee* yang menjadi landasan dibangunnya negara (Satjipto Rahardjo, 2007). Reduksi dan amputasi yang dilakukan oleh perundang-undangan terhadap UUD telah mengakibatkan hilangnya totalitas kehidupan dan ketertiban sosial. Orentasi dan keutuhan masyarakat dalam upaya mencapai tujuan pun menjadi hilang. Keberpihakan terhadap pemilik modal adalah watak yang khas dalam hukum liberal. Privatisasi, telah mengubah pelayanan bagi semua orang menjadi penjualan kepada konsumen. Ditangan publik, setiap orang mendapatkan layanan dasar karena ia adalah warga masyarakat yang memang berhak untuk mendapatkannya. Namun, ditangan sektor swasta, pengelolaan dan penyediaan jasa layanan dasar adalah bisnis dan setiap warga masyarakat adalah konsumen (pembeli).

Watak hukum liberal telah mencabik-cabik tatanan sosial budaya masyarakat untuk berpaling kepada *American Style*. Masyarakat tanpa sadar tercabut dari akar budayanya dan kehilangan identitas. Rasionalitas (*rationality*) barat dalam ber hukum menempati nilai tertinggi, dengan melupakan kebahagiaan (*happiness*) sebagai nilai ketimuran yang adiluhung (Satjipto Rahardjo, 2008). Watak hukum liberal tersebut telah menimbulkan benturan-benturan budaya karena kosmologi masyarakat Indonesia yang tidak cocok dengan watak liberal. Komunitas masyarakat yang tadinya hidup dalam kearifan lokal yang membawa keseimbangan lahir batin digiring untuk hidup dalam dunia materialisme. Akibat yang kemudian muncul kemiskinan dan ketidakadilan sosial yang disebabkan karena ketidakberdayaan (*powerlessness*), keterkucilan (*isolation*), kerentanan (*vulnerability*) dan terancamnya

penghidupan yang berkelanjutan (*sustainable livelihood*).

2. Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan dalam Mewujudkan Keseimbangan Ekonomi dan Moral

Dalam konteks pembangunan ekonomi kerakyatan, orientasi pembangunan perekonomian tersebut harus diarahkan pada keselamatan rakyat sebagai tujuan tertinggi (*bonum commune*) dari dibentuknya negara ini (Yustinus Prastowo, 2018). Sehingga peran pemerintah menjadi aktif dalam mengawasi dan mengatur jalannya kebijakan perekonomian. Perda Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan telah dibentuk di beberapa daerah termasuk di Kabupaten Bondowoso sejalan dengan arus globalisasi di daerah dan pelaksanaan otonomi daerah yang memberi kewenangan mengatur oleh pemerintah daerah. Hal ini juga terkait dengan semakin pesatnya perkembangan pasar modern yang memicu gejolak di masyarakat. Kebutuhan akan pengaturan mengenai Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan menjadi penting dalam menjamin terlaksananya iklim usaha yang sehat, kompetitif dan berkeadilan.

Terkait dengan konsekuensi pesatnya pasar modern yang dikhawatirkan akan menggerus keberadaan pasar rakyat dan UMKM, maka kajian terhadap perda Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan juga menjadi penting terutama pada pembahasan mengenai problem hukum yang muncul dari adanya jenis perda seperti ini. Selanjutnya, penetapan dan analisis problem hukum yang diatur dalam muatan perda ini difokuskan pada aspek-aspek penting yang bersinggungan langsung dengan asas keseimbangan ekonomi dan moral yakni pemenuhan aspek ekonomi berupa efisiensi dan kebebasan dan di aspek moral berupa keadilan dan keunggulan.

Berdasarkan kajian normatif terhadap Perda Kabupaten Bondowoso No. 5 Tahun 2020 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan teridentifikasi problem hukum yang erat kaitannya dengan implementasi asas keseimbangan ekonomi dan moral yakni adanya kesenjangan antara pasar rakyat dengan pasar modern dan lemahnya jaminan perlindungan hukum bagi pasar rakyat.

a. Ketimpangan Pengaturan Antara Pasar Rakyat dan Pasar Modern

Peraturan daerah tentang Penataan pasar rakyat, toko swalayan dan pusat perbelanjaan ini pada dasarnya akan menjadi acuan untuk penataan pasar rakyat dan pasar modern di Kabupaten Bondowoso, Perda ini bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mengatur kestabilan serta mengurangi ketidakseimbangan pertumbuhan ekonomi antara Toko Swalayan, Minimarket dan Pasar rakyat serta UMKM yang ada di Kabupaten Bondowoso. Perda No. 5 Tahun 2020 sebagai suatu bentuk pengaturan (*Rule*) perlu dikaji dari aspek filosofis, sosiologis dan yuridisnya. Dari kajian pada aspek filosofis, ditemukan bahwa perda ini hendak memberi pengaturan guna mewujudkan kesejahteraan. Hal ini nampak pada konsideran menimbang yaitu: “..... *meningkat perekonomian daerah dan memacu pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan*”.

Perda sejenis ini memberi aturan bagaimana seharusnya bisnis dijalankan secara kompetitif tanpa meninggalkan aspek moral yang menjadi cita-cita bersama. Dari sisi pengaturan, bahwa Perda Kabupaten Bondowoso ini memang perlu dibentuk mengingat pesatnya pertumbuhan pasar modern yang bersinggungan langsung dengan pasar rakyat. Kekhawatiran akan tergerusnya eksistensi pasar

rakyat menjadi poin penting dalam pengaturan ini. Akan tetapi jika dilihat dari pijakan berpikir dari perda yang dibentuk ini justru cenderung memperlebar kesenjangan antara pasar rakyat dengan pasar modern. Kesenjangan antara pasar rakyat dan pasar modern terutama dalam pengaturan di Perda No. 5 Tahun 2020 ini nampak jelas dari dikeluarkan perda ini yang lebih banyak mengatur mengenai dukungan terhadap pasar modern dibanding pasar rakyat dan pedagang kolontongan/rumahan. Padahal secara filosofis, perda ini seharusnya diorientasikan pada kesejahteraan masyarakat secara luas berbasis keadilan. Kesenjangan semakin menguat ketika diterbitkannya perda ini. Alasannya karena hadirnya perda ini justru lebih berorientasi pada liberalisasi dan kompetisi sementara pasar rakyat, UMKM maupun pedagang rumahan kalah bersaing karena kapasitas (*capacity*) baik modal maupun akses terhadap pemerintahan sangat lemah.

Dari aspek sosiologis, pembentukan perda ini merupakan respon dari pesatnya perkembangan zaman dan globalisasi yang ditandai dengan adanya perubahan gaya hidup masyarakat sebagai konsumen yang telah beralih atau lebih memilih berbelanja ke pasar modern dibanding ke pasar rakyat maupun warung kelontongan. Lebih dari itu, banyak kelebihan yang didapat dari adanya pasar modern ini antara lain kenyamanan dan kebersihan, harga barang yang terjangkau dan diskon atau potongan harga dari produk-produk yang ditawarkan. Selain itu, adanya pasar modern ini membuka lapangan pekerjaan (Ariyani, 2019). Kelebihan ini juga memperbesar kesenjangan yang berdampak pada eksistensi pasar rakyat/tradisional dan warung kelontongan/pedagang rumahan yang

merupakan bagian tak terpisahkan dari mekanisme pasar rakyat. Tren masyarakat yang beralih berbelanja ke toko modern juga selain sebagai fenomena sosial yang tak dapat dihindari juga perlu dimaknai sebagai suatu problem hukum. Dengan demikian, perda seperti ini semestinya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan munculnya peluang berkompetisi yang adil. Selain itu, perda ini diharapkan mampu mendorong produktifitas masyarakat di daerah secara luas dan memberi kesempatan (*opportunity*) yang lebih bagi masyarakat pelaku perdagangan di pasar rakyat maupun warung kelontongan.

Dari aspek yuridis, perda ini merupakan *breakdown* dari peraturan yang lebih tinggi diantaranya pengaturan mengenai tata kelola wilayah (zonasi) pasar rakyat yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan dan kemudian diatur lebih lanjut yaitu dalam Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Selaras dengan pengaturan di daerah melalui perda ini, Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 menjadi dasar hukum yang harus diatati dalam melakukan tata kelola wilayah pasar rakyat di Indonesia. Dalam ketentuan di Perpres, zonasi atau letak pasar modern harus ditempatkan di kawasan baru dan berada di luar pemukiman. Selain itu, ketentuan mengenai jarak minimal antara pasar rakyat dengan pasar modern atau pusat perbelanjaan modern harus ditaati. Meski ketentuan jarak ini tidak langsung berdampak pada kemudahan akses masyarakat untuk mendapatkan barang konsumsi yang mereka butuhkan karena faktanya di pasar modern justru lebih lengkap.

Sehingga masyarakat tetap memilih pasar modern. Oleh karenanya, perda ini perlu lebih menguatkan kapasitas dari pedagang di pasar rakyat maupun warung rumahan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, perda No. 5 Tahun 2020 ini justru memperlebar kesenjangan antara pasar modern dengan pasar rakyat karena tidak memperhitungkan jarak antar keduanya. Hal ini dapat dilihat bahwa dalam pengaturan mengenai jarak antara pasar rakyat dengan pasar modern justru diperkecil. Dalam Peraturan Daerah (Perda) No. 5 Tahun 2020. Di Pasal 21 ayat (2) poin a disebutkan, antara toko swalayan dengan pasar rakyat paling dekat radius 50 (lima puluh) meter. Ketentuan Jarak tersebut sangat jauh berbeda dengan Perda Kabupaten Bondowoso sebelumnya yakni Perda No. 3 Tahun 2012. Dalam Pasal 7 ayat (3), Jarak Pusat perbelanjaan dan Toko Modern dengan Pasar rakyat paling dekat 1.000 (seribu) meter. Perubahan yang justru merugikan keberadaan pasar rakyat ini mengindikasikan adanya kepentingan (*interest*) yang justru berpihak pada pelaku usaha pasar modern atau para pemilik modal besar.

Berdasar pada uraian di atas, kesenjangan yang cukup besar antara pasar modern dan pasar rakyat, UMKM maupun pedagang kelontongan menemukan alasannya. Tumbuhnya pasar modern secara pesat menjadi kekhawatiran akan matinya pasar rakyat. Anggapan masyarakat bahwa pasar modern lebih menguntungkan menjadi bukti nyata kesenjangan itu. Dampak negatif dari munculnya toko-toko modern tersebut adalah mematikan banyak ritel dan pasar-pasar rakyat. Padahal jika dilihat lebih jauh, pasar rakyat menjadi entitas berperan untuk mendinamisasi ekonomi dan menopang tegaknya ekonomi rakyat dan memiliki tanggung

jawab karena selama ini berperan sebagai ruang yang menjaga dan menyangga dinamika sosio-kultural masyarakat (Ariyani, 2019). Dari sini dapat dipahami bahwa pasar rakyat jauh berbeda dari sistem pasar modern yang lebih memenuhi aspek ekonomi berupa efisiensi (*efficiency*) berupa berbagai kemudahan dan kenyamanan pelayanan yang ditawarkan dan kebebasan (*liberty*) bagi pelaku ekonominya yakni dengan diterapkannya konsep liberalisasi perdagangan. Sementara pasar rakyat maupun pedagang rumahan justru memiliki keunggulan (*excellent*) seperti adanya budaya tolong-menolong antar sesama dengan cara memberi pinjaman terlebih dahulu kepada yang membutuhkan. Hal ini juga merupakan implementasi nilai kemanusiaan (kekeluargaan). Selain itu, keunggulan pasar modern yang lain adalah tempat bertemunya atau interaksi antar masyarakat sebagai perwujudan nilai persatuan (kebangsaan, kenusantaraan dan bhineka tunggal ika) serta menumbuhkan rasa solidaritas yang tinggi antar sesama atau entitas yang ada dalam mekanisme pasar. Beberapa keunggulan pasar rakyat ini telah memenuhi aspek *moral* berupa perilaku yang sangat terpuji di masyarakat tetapi tidak menjadi pertimbangan utama dalam perda ini.

b. Jaminan Perlindungan Hukum Bagi Pasar Rakyat Lemah

Di tengah era globalisasi saat ini, masyarakat digiring pada pola hidup konsumtif dan praktis dengan berbagai fasilitas sarana dan prasarana perbelanjaan yang terus didorong dengan alasan investasi. Prioritas pembangunan juga diarahkan pada terwujudnya efisiensi di pelbagai bidang salah satunya perubahan kebijakan yang mengarah pada tumbuh kembangnya pasar modern.

Argumentasi tersebut dibuktikan oleh data riset Asosiasi Pengelola Pasar Indonesia di tahun 2011 yang menyebutkan bahwa pertumbuhan pasar modern jauh lebih tinggi bahkan mencapai 31,4 persen dibandingkan dengan pasar rakyat yang bahkan kurang dari 0 persen, yakni -8,1 persen (SWA, Edisi Desember, 2004). Ada juga riset terkait pengaruh pesatnya pertumbuhan pasar modern terhadap pasar rakyat yang menunjukkan bahwa keberadaan ritel atau pasar modern membawa dampak meningkatnya persaingan dalam mendapatkan konsumen. Dalam hal ini, pasar rakyat melalui mekanisme tawar-menawar yang menjadi ciri khasnya harus menurunkan margin keuntungan untuk dapat bersaing (Sarwoko, 2008). Berdasar pada beberapa riset tersebut, dapat dikatakan bahwa perlindungan terhadap pasar rakyat wajib dilakukan melalui instrumen hukum dan kebijakan di daerah guna menyeimbangkan posisi tawar pasar rakyat dalam menghadapi tumbuh suburnya pasar modern.

Pasar rakyat merupakan pondasi dasar perekonomian rakyat di setiap wilayah. Sejalan dengan misi nawacita, pasar tersebut menjadi cerminan dari ekonomi kerakyatan. Akan tetapi, pertumbuhan pasar modern dan pusat perbelanjaan yang sangat pesat yang dikelola oleh sektor privat telah menggerus eksistensi pasar rakyat (Badan Pusat Statistik, 2019). Dalam pengelolaan dan pengembangan pasar rakyat, beberapa kendala yang masih dihadapi yaitu: 1) perubahan perilaku konsumen tidak dibarengi dengan perubahan perilaku pedagang dan para pengelola pasar rakyat, sehingga banyak konsumen yang beralih ke pasar modern; 2) Pasar rakyat identik dengan tempat kumuh, semrawut, kotor, tindakan kriminal tinggi, tidak nyaman, harga tidak-pasti (tawar-menawar) fasilitas minim seperti parkir, toilet,

tempat sampah, listrik, air, jalan becek dan sempit; 3) Serbuan pasar modern/hypermarket dengan dukungan kekuatan modal besar, sistem, dan teknologi modern, berhadapan langsung dengan pedagang pasar rakyat.

Selain itu, terjadinya alih fungsi pasar rakyat menjadi pasar modern yang dimonopoli oleh pengusaha besar menjadi bukti eksistensi pasar rakyat semakin meredup. Padahal pasar-pasar rakyat merupakan warisan dan identitas budaya bangsa Indonesia. Pasal 28 I ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.

Pasar rakyat merupakan salah satu warisan budaya bangsa yang harus dimajukan. Hal ini sebagaimana bunyi Pasal 32 ayat (1) UUD NRI 1945 *“Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”.* Sehingga negara wajib memajukan pasar rakyat sebagai upaya memajukan budaya bangsa. Melalui instrument hukum, pemerintah harus memproteksi keberadaan pasar rakyat ini guna melindungi pasar rakyat yang di dalamnya terdapat para pedagang kelompok UKM (usaha kecil menengah).

Tujuan dibentuknya Perda tentang Penataan dan pembinaan Pasar rakyat, toko swalayan dan pusat perbelanjaan adalah sebagai instrumen hukum untuk melindungi eksistensi pasar rakyat dan menekan laju pasar modern. Untuk itu diperlukan keterlibatan semua pihak dalam

pembentukan perda ini sehingga substansinya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan lebih dari itu bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila yang hidup di masyarakat. Dalam konteks lokal, Kabupaten Bondowoso melalui Perda No. 5 Tahun 2020 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan berupaya untuk mengakomodir fenomena sosial ekonomi di masyarakat yang menunjukkan pesatnya pertumbuhan pasar di daerah. Hal ini menjadi isu penting dalam pembangunan perekonomian di masyarakat dimana melalui instrument hukum tersebut diharapkan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah. Akan tetapi, terbitnya Perda No. 5 Tahun 2020 ini justru menuai polemik di masyarakat. Hal ini terkait dengan substansi materi yang justru lemah dalam perlindungan pasar rakyat.

Pengaturan mengenai jarak menjadi problem hukum yang menimbulkan masalah baru di masyarakat. Di Pasal 21 ayat (2) poin a disebutkan, antara toko swalayan dengan pasar rakyat paling dekat radius 50 meter. Ketentuan Jarak tersebut sangat jauh berbeda jika dibandingkan dengan Perda sebelumnya, yakni Perda No. 3 Tahun 2012 yang menyebutkan dalam Pasal 7 ayat (3) bahwa jarak pusat perbelanjaan dan toko modern paling dekat 1.000 (seribu) meter. Padahal jika mengacu pada Perda No. 3 Tahun 2012, selama ini banyak toko modern yang melanggar ketentuan tersebut yakni jaraknya tidak sampai 1.000 meter dari pasar rakyat (Supriyatno, 2021). Akan tetapi di Perda yang baru yakni Perda No. 5 Tahun 2020 justru jarak tersebut dirubah menjadi lebih dekat. Sehingga ada indikasi bahwa pembentuk peraturan justru bukan menertibkan pelanggaran, tetapi malah mengubah

aturan yang menguntungkan pelanggar. Sehingga lahirnya Perda No. 5 Tahun 2020 juga tidak melindungi pasar rakyat. Selain itu, dari penelusuran terhadap Naskah akademik (NA) dari Perda No. 5 Tahun 2020 ini ternyata memang berbeda jauh terkait dengan penentuan jarak antara pasar rakyat dengan pasar modern. Dalam klausul di NA, ketentuan jarak antara toko modern dan pusat perbelanjaan dengan pasar rakyat paling dekat 1.000 m (seribu meter), tetapi di Perda No. 5 Tahun 2020 justru berbeda jauh dari NA yakni hanya dalam radius 50 m (lima puluh) meter (Bahri, 2021).

Terkait dengan fakta ini, peneliti berpendapat bahwa hal itu merupakan proses politis yang biasa terjadi, tetapi perlu dipertanyakan orientasinya terhadap pembangunan ekonomi di daerah. Dari sudut pandang liberalisasi, ketentuan ini jelas bertentangan dengan upaya perlindungan terhadap pasar rakyat karena lebih berorientasi pada aspek kompetisi atau persaingan bebas yang belum bisa diikuti oleh pelaku usaha perdagangan bermodal kecil. Berdasarkan informasi yang dihimpun, Kepala Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Ketenagakerjaan (DPMPTSP dan Naker) Kabupaten Bondowoso sendiri membenarkan bahwa di Perda yang baru ini jarak toko modern dan pasar rakyat dipersempit. Kebijakan itu diambil untuk mempermudah investor berinvestasi di daerah selain meningkatkan PAD dan membuka lapangan pekerjaan baru (Anonim, 2021). Namun, jika implementasi kebijakan tersebut dikaitkan dengan aspek perlindungan terhadap pasar rakyat, terbitnya perda ini justru bertentangan dengan semangat membangun pasar rakyat yang menjadi poros utama perekonomian rakyat di daerah. Untuk itu, kebijakan yang

diambil dan kemudian dituangkan dalam perda ini perlu ditinjau kembali.

c. Konsistensi, Koherensi dan Korespondensi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2020 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan Dikaitkan dengan Indikator Nilai-Nilai Pancasila

Pengujian Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2020 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan dilakukan dengan mendasarkan pada nilai-nilai Pancasila terhadap tiga aspek yang meliputi; a) konsideran; b) tujuan dan asas; dan c) materi muatan.

1) Konsideran Perda: Landasan Filosofi dan Arah Pengaturan Tidak Jelas Mencerminkan Nilai Keadilan

Peraturan Kabupaten Bondowoso No. 5 Tahun 2020 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan merupakan bentuk liberalisasi ekonomi di daerah. Jangkauan dan arah pengaturan Perda ini dapat dilihat dalam konsiderans menimbang huruf a, yaitu:

“bahwa kebebasan berusaha di sektor perdagangan adalah perwujudan hak masyarakat dalam berusaha yang harus didorong dan perlu diberi kesempatan sebagai konsekuensi semakin terbukanya kesempatan berusaha yang kompetitif dan berkeadilan, berdasarkan atas asas kekeluargaan dan prinsip kebersamaan sehingga dapat meningkatkan perekonomian daerah dan memacu pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan;”

Rumusan diktum tersebut bermakna adanya kebebasan berusaha di sektor perdagangan dalam mewujudkan hak masyarakat. Dalam konteks pemenuhan hak masyarakat ini, belum jelas siapa yang didorong dan diberi kesempatan sebagai konsekuensi semakin terbukanya kesempatan berusaha di era globalisasi saat ini. Semestinya, jika orientasi dari perda ini untuk melindungi keberadaan pasar tradisional maka harus secara jelas tergambar dalam diktum menimbang ini. Selain itu, guna meningkatkan perekonomian daerah dan memacu pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dengan mendorong kompetisi dan keadilan yang didasarkan pada asas kekeluargaan dan prinsip kebersamaan, belum menemukan relasinya dengan konteks keberpihakan pada usaha perdagangan yang dilakukan oleh masyarakat maupun UMKM yang bermodal kecil, tapi lebih mendorong semakin menguatnya sistem pasar modern dibanding pasar rakyat yang seharusnya didorong sebagai implementasi nilai Pancasila yang muncul dari asas kekeluargaan dan prinsip kebersamaan.

Selanjutnya, arah pengaturan perda ini lebih jelas lagi dituangkan dalam konsiderans menimbang huruf b yaitu:

“bahwa dengan pesatnya pertumbuhan pasar rakyat, toko swalayan dan pusat perbelanjaan di Kabupaten Bondowoso dan sejalan dengan visi dan misi pembangunan Pemerintah Kabupaten Bondowoso, perlu dilakukan pengelolaan terhadap pasar rakyat, toko swalayan dan pusat perbelanjaan agar terwujud keseimbangan dan sinergi serta saling menguntungkan diantara pelaku usaha.”

Rumusan konsiderans menimbang di atas mengandung kalimat yang menjadi ide dasar yang terkait dengan kondisi eksisting di Kabupaten Bondowoso dan adanya kebutuhan akan pengaturan sehingga perlu dilakukan pengelolaan terhadap pasar rakyat, toko swalayan dan pusat perbelanjaan agar terwujud keseimbangan dan sinergi serta saling menguntungkan diantara pelaku usaha. Urgensi dari pengaturan ini didasarkan pada dua hal yaitu (a) *pesatnya pertumbuhan pasar rakyat, toko swalayan dan pusat perbelanjaan di Kabupaten Bondowoso* dan (b) *sejalan dengan visi dan misi pembangunan Pemerintah Kabupaten Bondowoso*.

Hal pertama terkait dengan pesatnya pertumbuhan pasar rakyat, toko swalayan dan pusat perbelanjaan di Kabupaten Bondowoso perlu dipahami bahwa tidak semua jenis pasar yang disebutkan mengalami pertumbuhan yang pesat. Karena berdasar pada hasil riset menunjukkan bahwa hanya pasar modern saja yang pertumbuhannya di atas 30 %, sementara pasar rakyat justru kurang dari 0 % atau minus. Dengan demikian, dasar pertama ini belum menemukan relevansinya terhadap perlindungan pasar rakyat dan UMKM, sehingga nilai keadilan yang dimaksud dalam sila ke-5 Pancasila belum tercermin di sini. Selain itu, konsideran menimbang ini tidak selaras dengan substansi pada penjelasan umum yang jelas mengakui bahwa ada kecenderungan yang meningkat pesat adalah pasar modern, bukan pasar rakyat. Sehingga perlu disesuaikan dengan penjelasan umum perda ini.

Hal kedua terkait dengan visi dan misi pembangunan Pemerintah Kabupaten Bondowoso juga perlu dikaji secara mendalam. Visi Kabupaten Bondowoso yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka

Panjang Daerah (RPJPD) Tahun 2005 – 2025 adalah:

“Mewujudkan Kabupaten Bondowoso Sebagai Kawasan Agribisnis Yang Maju, Religius, Adil dan Makmur” (Visi Dan Misi | JDIH Kabupaten Bondowoso, 2021).

Visi ini dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang selaras dengan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat yang maju, adil dan makmur serta tujuan pembangunan Provinsi Jawa Timur yang menitikberatkan pada agribisnis. Untuk mewujudkan Kabupaten Bondowoso yang maju, adil dan makmur dilakukan melalui prioritas pembangunan bidang pertanian dengan tetap melaksanakan kehidupan bernuansa religius. Jika dikomparasikan antara visi dengan konsideran menimbang yang dimaksudkan untuk menyelaraskannya ternyata tidak sesuai. Hal ini dikarenakan visi pembangunan Kabupaten Bondowoso sendiri adalah untuk memajukan kawasan agribisnis. Selanjutnya, di antara misinya adalah meningkatkan pemanfaatan potensi sumber daya ekonomi berbasis agribisnis yang berdaya saing dan mandiri secara berkelanjutan serta mewujudkan pemberdayaan ekonomi secara lebih merata dan berkeadilan. Dengan demikian, konsiderans menimbang pada perda tidak sinkron dengan visi pembangunan Kabupaten Bondowoso sehingga perlu dikaji ulang apakah dengan pembentukan perda ini dapat meningkatkan perekonomian masyarakat melalui agribisnis sesuai dengan visi misi yang ditetapkan.

2) Tujuan dan Asas Perda Berorientasi Pada Konsep Liberalisasi

Tujuan dan asas dalam Perda ini termuat dalam Pasal 2 yang berbunyi:

“Penataan dan pembinaan pasar rakyat, toko swalayan dan pusat perbelanjaan bertujuan untuk mewujudkan kebebasan berusaha di sektor perdagangan sebagai hak masyarakat dalam berusaha yang harus didorong dan perlu diberi kesempatan sebagai konsekuensi semakin terbukanya kesempatan berusaha yang kompetitif dan berkeadilan.”

Dilihat dari isi Pasal 2 ini, tampak jelas bahwa tujuan dari perda ini adalah untuk menselaraskan dengan globalisasi yang ditunjukkan adanya liberalisasi perdagangan. Globalisasi telah mendorong Indonesia menerapkan kebijakan liberalisasi perdagangan. Di sini kemudian memunculkan perbedaan pendapat bahwa liberalisasi perdagangan akan menurunkan perekonomian, padahal kebijakan liberalisasi perdagangan ditujukan untuk meningkatkan efisiensi perekonomian (Budiyanti, 2019). Globalisasi memang tidak dapat dipungkiri, apalagi Indonesia termasuk anggota WTO dengan konsekuensi harus membuka diri dengan liberalisasi. Sehingga adanya globalisasi tersebut kemudian dapat dimaknai sebagai tantangan sekaligus peluang dalam mendorong perekonomian melalui perda tentang penataan dan pembinaan pasar rakyat, toko swalayan dan pusat perbelanjaan.

Dalam rumusan Pasal 2 ini dapat dilihat adanya ketidakcermatan dalam perumusan norma terutama pada frasa “kompetitif” dan “berkeadilan”. Kedua frasa ini jelas berbeda makna dan orientasinya sehingga tidak dapat digabungkan dengan kata sambung “dan” karena justru kontraproduktif dengan susunan kata (kalimat) sebelumnya yang menjadi satu-kesatuan makna. Kesempatan berusaha yang kompetitif berarti adanya ruang kompetisi atau saling berlomba-lomba

pada suatu hal tertentu yakni dalam bidang perdagangan. Sementara berkeadilan seharusnya dimaksudkan sebagai asas yang akan menjadi tolok ukur apakah pemerintah telah menjalankan peran dalam mewujudkan keadilan dalam kompetisi tersebut. Keadilan yang dimaksud adalah keadilan bagi pelaku usaha kecil di pasar rakyat maupun UMKM yang notabene memiliki *bargaining position* yang lemah dibanding pelaku usaha pasar modern yang memiliki modal yang cukup besar. Sehingga diperlukan peran maksimal dari pemerintah untuk menjamin keadilan dalam kompetisi yang tidak seimbang tersebut.

Selanjutnya di Pasal 3 dinyatakan bahwa dalam penataan dan pembinaan pasar rakyat, toko swalayan dan pusat perbelanjaan berasaskan:

- a. *Transparan;*
- b. *Akuntabel;*
- c. *Partisipatif*
- d. *Bermanfaat;*
- e. *Efisien dan efektif;*
- f. *Kekeluargaan;*
- g. *Kebersamaan;*
- h. *Keseimbangan; dan*
- i. *Keterpaduan.*

Dari kesembilan asas tersebut, tidak menimbulkan interpretasi yang negatif. Kesemuanya telah menunjukkan adanya korelasi positif dengan nilai-nilai Pancasila. Meski demikian, jika dilihat dari penjelasan atas asas tersebut satu persatu, tidak ditemukan korelasinya dengan upaya memajukan perekonomian di daerah. Penjelasan yang sangat general, artinya bahwa asas-asas ini merupakan asas-asas umum yang memang berlaku juga di seluruh wilayah Republik Indonesia atau dengan kata lain tidak ada kekhususan bagi daerah tertentu. Selain itu, sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, bahwa asas gotongroyong semestinya dijadikan juga sebagai asas yang penting untuk

memenuhi aspek moral yakni keunggulan. Hal ini karena gotongroyong sangat erat kaitannya dengan implementasi nilai-nilai Pancasila terutama sila ke-4. Kegotongroyongan ini dapat dilihat dari praktek di pasar rakyat yang melibatkan banyak pihak, mulai dari petani sebagai produsen, pengepul, distributor maupun pedagang eceran dan masyarakat yang kesemuanya saling bekerja sama satu dengan lainnya membangun system ekonomi pasar secara kekeluargaan.

3) Materi Muatan Perda Belum Mencerminkan Nilai-Nilai Pancasila

Kajian dan analisis materi muatan Perda Kabupaten Bondowoso No. 5 Tahun 2020 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan dikaitkan dengan indikator nilai-nilai Pancasila difokuskan pada nilai permusyawaratan dan nilai keadilan. Nilai permusyawaratan berkaitan dengan aspek keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Sementara nilai keadilan berkaitan dengan aspek kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, pengayoman, ketertiban dan kepastian hukum.

a) Nilai Permasyarakatan dalam Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan

i. Lokasi (Jarak Antara Pasar Modern Dengan Pasar Rakyat)

Jarak antara pasar modern dengan pasar rakyat dapat menjadi keuntungan sekaligus kerugian bagi masing-masing pelaku usaha. Sehingga pengaturan mengenai jarak ini sangat perlu dipertimbangkan. Di satu sisi, jarak antara keduanya menjadi peluang untuk saling berbagi konsumen karena

akan mempermudah para pembeli untuk mengakses keduanya jika berada di lokasi yang berdekatan. Tetapi di sisi lain, kecenderungan masyarakat saat ini yang lebih memilih berbelanja di pasar modern karena alasan kemudahan berbelanja, kebersihan tempat dan pelayanan yang baik, efisiensi, dan kelebihan lainnya menjadi masalah pada berkurangnya pembeli di pasar rakyat. Dengan jarak yang berdekatan dikhawatirkan akan memengaruhi pilihan konsumen karena barang-barang yang dijual relatif sama.

Perda Kabupaten Bondowoso No. 5 Tahun 2020 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan mengatur jarak pada Pasal 21 ayat (2) huruf a yang justru mempersempit jarak antara pasar rakyat dengan pasar modern yang hanya dalam radius 50 (lima puluh) meter. Padahal dalam perda yang sama sebelumnya dan di NA dari perda ini ditentukan jarak paling dekat 1000 (seribu) meter. Dari aspek keseimbangan, jelas ketentuan ini tidak sejalan dengan nilai permusyawaratan dalam Pancasila. Keseimbangan yang dimaksud adalah bahwa kompetisi antara kedua jenis pasar ini jelas tidak seimbang karena pasar modern memiliki modal yang besar, akses yang kuat terhadap pemerintah maupun lembaga keuangan sehingga keberadaannya jelas lebih mapan dibanding pasar rakyat yang dijalankan oleh masyarakat bermodal kecil, UMKM maupun pedagang ritel rumahan atau warung kelontongan.

Selanjutnya, di Pasal 22 ayat (5) menyebutkan bahwa “*Minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam daerah*”.

Minimarket dalam ketentuan ini jelas berarti terkait dengan pelaku

usaha yang memiliki modal atau bisa jadi investor yang berasal dari luar wilayah maupun investor asing. Terkait dengan ketentuan ini, jelas akan bersinggungan dengan tidak hanya pasar rakyat tetapi juga keberadaan pedagang ritel kecil atau warung kelontongan/rumahan yang menggantungkan nasibnya dari penjualan. Dengan ketentuan ini jelas akan mengganggu **keseimbangan, keserasian dan keselarasan** dalam upaya membangun dan membangkitkan ekonomi masyarakat kecil dan menengah

ii. Jam Buka Pasar Modern

Pada Pasal 23 diatur mengenai jam kerja pasar modern. Pada ayat 1 diatur jam kerja toko swalayan dan pusat perbelanjaan mulai pukul 10:00 WIB – pukul 22:00 WIB, kecuali minimarket dapat buka mulai pukul 08:00 WIB. Sementara untuk hari sabtu dan minggu atau hari besar keagamaan, libur nasional atau hari tertentu lainnya bisa melampaui pukul 22:00 WIB. Bahkan untuk minimarket dapat buka 24 Jam.

Ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ini jelas berimplikasi pada situasi persaingan usaha di daerah dimana masyarakat lokal yang juga memiliki jenis usaha perdagangan pasti terdampak. Dengan model pelayanan bahkan 24 jam, pasar modern ini dapat melayani hampir seluruh kebutuhan masyarakat sekitar tanpa hambatan jarak maupun waktu. Apalagi di era digital saat ini, hampir semua layanan dapat dilakukan via daring/*online* sehingga memungkinkan dapat beroperasi 24 jam meski secara formal diatur jam operasionalnya. Hal ini tentu saja berakibat pada menurunnya jumlah konsumen yang berbelanja di pasar rakyat maupun warung kelontongan/rumahan yang jelas terbatas jam pelayanannya. Pengaturan

seperti ini jelas tidak berpihak pada pelaku usaha tradisional, warung kelontongan/rumahan sehingga bertentangan dengan nilai **keseimbangan, keserasian dan keselarasan.**

iii. Penyediaan Ruang Bagi UMKM Dalam Lingkungan Pasar Modern

Dalam Perda No. 5 Tahun 2020 diatur juga mengenai penyediaan ruang bagi UMKM dalam lingkungan pasar modern. Pasal 37 (4) dan (6) yang mengatur bahwa kemitraan dilakukan salah satunya dengan bentuk penyediaan lokasi usaha oleh pengelola toko swalayan atau pusat perbelanjaan kepada UMKM di areal toko swalayan atau pusat perbelanjaan. Lebih lanjut pada Pasal 53 (2) menyebutkan bahwa penyediaan usaha UMKM minimal 3 (tiga) unit dalam areal toko swalayan dan pusat perbelanjaan. Ketentuan ini jelas memberikan akses kepada UMKM sekaligus mendorong pengelola toko swalayan atau pusat perbelanjaan untuk bersama-sama membangun ekonomi masyarakat sekitar. Meski demikian, ketentuan ini rentan diabaikan karena selain tidak wajib, tidak ada juga pola pengawasan serta ketentuan sanksi terhadap pihak yang dalam praktiknya tidak menjalankan bunyi ketentuan ini atau menyediakan tempat usaha bagi UMKM.

Berdasar pada observasi yang dilakukan, di beberapa areal toko swalayan dan pusat perbelanjaan memang sudah menyediakan tempat usaha bagi UMKM, tapi masih ada juga di areal toko swalayan dan pusat perbelanjaan yang hanya ada satu atau dua saja tempat usaha bagi UMKM, bahkan ada yang dikelola sendiri oleh pengusaha toko modern dengan membangun *café* dan sejenisnya. Meski demikian, belum ada tindakan

konkret dari pemerintah daerah atau pihak yang berwenang untuk mentertibkan kondisi seperti ini.

iv. Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pasal 39 (2) huruf p diatur bahwa: *“toko swalayan dilarang melakukan promosi penjualan dengan harga lebih murah dibandingkan dengan harga di pasar rakyat terdekat untuk barang kebutuhan pokok masyarakat”*.

Ketentuan pada Pasal ini lebih tepat masuk dalam kategori larangan sebagaimana dikumpulkan dalam BAB XI Bagian Kedua Pasal 54 tentang Larangan. Lebih dari itu, bahwa untuk mengantisipasi adanya potensi persaingan usaha yang tidak sehat antara pasar modern dan pasar rakyat diperlukan upaya pengawasan yang dilakukan secara rutin. Mekanisme pengawasan yang rutin dan tegas ini diperlukan mengingat fakta bahwa banyak pengusaha pasar modern cenderung melakukan promosi penjualan terutama dengan menurunkan harga di bawah harga pasar.

v. Pemberdayaan Dan Pembinaan Pasar Rakyat Dan UMKM

Ketentuan mengenai **pemberdayaan** dalam Perda ini diatur secara spesifik dalam BAB IV Pemberdayaan Pasar Rakyat. Pemberdayaan pasar rakyat ini penting artinya bagi keberlanjutan pasar rakyat. Aktor penting atau pihak yang ditujuk untuk memberdayakan adalah Pemerintah daerah sendiri atau Bupati melalui perangkat daerah yang membidangi. Semestinya, dalam konteks pemerdayaan ini diperlukan kerjasama dengan pihak swasta yakni pengelola pasar modern terutama yang terdekat. Di sinilah esensi dari pengaturan mengenai jarak

sebagaimana telah diatur di atas. Konsekuensi dari mengatur jarak adalah terkait dengan persaingan usaha dan yang lebih penting adalah bagaimana pengusaha di pasar modern dapat berkontribusi dalam upaya pemberdayaan pasar rakyat bersama dengan pemerintah daerah. Akan tetapi, permasalahannya dalam bab ini tidak sama sekali menyebut peran pengusaha pasar modern dengan kapasitas yang optimal untuk ikut memberdayakan pasar rakyat.

Selain itu, konsekuensi dari hanya pemerintah daerah saja yang melakukan pemberdayaan adalah minimnya upaya penguatan eksistensi pasar rakyat apalagi kewenangan mengatur termasuk tugas pembinaan ini direduksi dengan terbinya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Sehingga dengan diambil alih oleh pemerintah pusat, maka peran pemerintah daerah semakin berkurang yang akibatnya selain rentan kendali pembinaan yang semakin jauh, keberlanjutan pasar rakyat juga semakin terancam. Dalam konteks **pembinaan**, Perda ini mengaturnya dalam BAB V Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Berbelanjaan. Di Pasal 32 (2) diatur bahwa Bupati melalui perangkat daerah melakukan pembinaan terhadap pasar modern berupa mendorong toko swalayan dan pusat perbelanjaan untuk membina UMKM yang melakukan kemitrausahaan. Dengan menggunakan frasa “mendorong”, ketentuan ini sangat lemah daya pakasanya terhadap pasar modern untuk membina UMKM. Padahal pembinaan ini sangat penting guna meningkatkan kapasitas UMKM untuk mengembangkan usahanya.

vi. Ketentuan Sanksi

Ketentuan sanksi dalam sebuah pengaturan menjadi sangat penting apalagi dalam peraturan tersebut ada

ketentuan mengenai kewajiban dan larangan. Efektifitas pelaksanaan sebuah peraturan salah satunya dipengaruhi oleh bagaimana penegakan hukumnya. Penegakan hukum terhadap suatu peraturan dapat dituangkan dalam ketentuan sanksi berupa sanksi pidana, sanksi perdata maupun sanksi administrasi. Ada beberapa ketentuan yang menggunakan frasa “wajib” atau beberapa ketentuan yang penting meski tidak tergolong wajib atau diberi keterangan wajib justru tidak diberi sanksi baik baik berupa sanksi administrasi maupun pidana. Ketentuan mengenai **jarak, jam kerja dan penyediaan tempat bagi UMKM** untuk membuka usaha di areal pasar modern, dalam Perda ini terutama dalam BAB XII Sanksi Administratif Pasal 55 sendiri tidak mengaturnya. Sehingga jika terjadi pelanggaran terhadap jarak dan jam kerja tentu akan susah melakukan penegakan hukum.

Selanjutnya Pasal 53 mengatur mengenai hal-hal yang wajib dilakukan oleh Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan. Semestinya ketidakpatuhan atau pelanggaran terhadap Pasal 53 ini diberi sanksi, tetapi justru tidak diatur sanksinya dalam perda ini yakni dalam Pasal 55 terkait sanksi administratif maupun sanksi pidana di Pasal 57. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ketiadaan sanksi sebagai upaya penegakan hukum dalam Perda ini mengindikasikan ketiadaan jaminan kepastian hukum dan perlindungan terhadap pelaku usaha terutama pelaku usaha di pasar rakyat dan ritail rumahan. Sehingga hal ini termasuk dalam kategori tidak seimbang, serasi dan selaras dengan nilai-nilai Pancasila yakni implementasi dari **nilai Permasyarakatan**.

b) Nilai Keadilan dalam Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan

i. Perbedaan kapasitas akses terhadap kekuasaan dan modal

Perda No. 5 Tahun 2020 ini cenderung banyak mengatur pasar modern dari pada pasar rakyat dan pedangang kecil, ritel rumahan/kelontongan. Padahal dalam konteks perlindungan pasar rakyat, penting sekali mengutamakan pengaturan terkait bagaimana memajukan perekonomian rakyat daripada mementingkan investor atau pemilik modal besar. Ketidaksamaan kedudukan hukum ini juga terlihat dari pengaturan mengenai izin. Perizinan penting dalam upaya pengendalian terhadap pelaku usaha perdagangan. Dengan adanya izin, akses terhadap kekuasaan (*communication*) menjadi sangat penting dalam keberlanjutan usaha selain akses terhadap modal. Tetapi justru pedangang kecil tidak tercover dalam mekanisme izin ini. Apalagi mekanisme perizinan ke depan diselenggarakan secara terpusat melalui *Online Single System* (OSS) yang mempersulit pelaku usaha di pasar rakyat dan UMKM untuk mengikuti prosedurnya jika ingin maju dan berkembang.

Ketidaksamaan akan nampak jelas dari pola komunikasi yang bisa dibangun oleh pelaku usaha di pasar modern yang notabene memiliki kapasitas SDM dan modal yang lebih besar dengan pelaku usaha pasar rakyat dan UMKM dengan kapasitas SDM seadanya dan modal kecil. Sehingga diperlukan peran lebih dari pemerintah baik pusat maupun daerah guna mewujudkan kesamaan kedudukan hukum sebagai perwujudan **nilai keadilan**. UU Cipta Kerja yang

mereduksi kewenangan mengatur oleh Pemda dalam penataan dan pembinaan pasar di daerah harus dipahami lebih dalam untuk memajukan perekonomian rakyat di daerah karena justru dapat berakibat pada ketidakpastian hukum di daerah.

ii. Fasilitasi dan dukungan Pemerintah dan Pemda kurang terhadap pasar rakyat dan UMKM

Berdasarkan kajian terhadap seluruh bagian pada perda ini terutama pada konsideran menimbang maupun pada tujuan dari perda ini dapat dilihat bahwa orientasinya jelas pada liberalisasi perdagangan yang ditandai dengan dictum mendorong kompetisi antar pelaku usaha. Dalam konteks liberalisasi, hal ini dibenarkan guna memacu produktifitas pelaku usaha masyarakat menengah ke bawah. Tetapi dalam konteks perlindungan dan keberlanjutan pasar rakyat, jelas bahwa perda ini justru dapat merugikan.

Fasilitasi dan dukungan pemerintah pusat maupun pemda dalam hal ini kurang terhadap pasar rakyat dan UMKM. Hal ini dapat dilihat dari fakta tentang kondisi beberapa pasar rakyat yang terkesan kumuh, kotor dan tidak tertata rapih. Selain itu, data menunjukkan menurunnya jumlah pasar rakyat dan justru meningkatnya jumlah pasar modern. Melalui perda ini justru masyarakat kalangan menengah dan kebawah didorong untuk berkompetisi tanpa ada jaminan kepastian hukum dan aspek terkait lainnya guna memajukan pasar rakyat baik fisik maupun non fisik.

D. Simpulan dan Saran

Perda merupakan produk hukum daerah yang mengatur umum dan berimplikasi kepada seluruh masyarakat di

suatu daerah tertentu. Perda Kabupaten Bondowoso No. 5 Tahun 2020 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan merupakan salah satu dari sekian banyak perda yang mengatur pasar rakyat dan pasar modern ini lebih berorientasi pada liberalisasi perdagangan di mana masyarakat dipacu untuk berkompetisi dengan pelaku usaha lainnya yang bahkan memiliki modal besar. Keberadaan Perda ini justru memperlebar kesenjangan antara pasar rakyat maupun warung kelontongan yang dikelola oleh masyarakat kecil dengan pasar dan toko modern terkait dengan akses terhadap faktor modal, informasi, dan teknologi, baik dari sisi kepemilikannya, maupun dari sisi distribusinya. Sebagai akibat terbatasnya akses ini, peningkatan fungsi dan peran serta posisi pasar rakyat juga sangat terbatas dibandingkan dengan pasar modern. Konsentrasi kegiatan perekonomian memperlebar jurang kesenjangan, sehingga menimbulkan persaingan tidak sehat. Selain itu, aspek perlindungan terhadap pasar rakyat sebagai identitas budaya bangsa yang merupakan keunggulan (pemenuhan aspek moral) berupa nilai kegotongroyongan, solidaritas dan kebhinekaan dalam Perda ini sangat lemah. Perda ini justru lebih dominan mengatur keberadaan pasar modern dalam rangka peningkatan investasi dan kompetisi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Perda ini belum mewujudkan **keseimbangan antara ekonomi dan moral**. Ketentuan dalam Perda No. 5 Tahun 2020 ini secara umum tidak berkorespondens, tidak koherens dan tidak konsisten dengan nilai-nilai Pancasila yang dapat dilihat dari rumusan substansi Perda yang meliputi (a) konsideran menimbang; (b) Tujuan; (c) asas dan lingkup pengaturan, dan (d) materi muatan. Hasil pengujian terhadap perda ini disajikan dalam tabel matrik problem hukum Perda No. 5 Tahun 2020.

Produk hukum sejenis Perda Kabupaten Bondowoso No. 5 Tahun 2020 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Toko Swalayan dan Pusat Perbelanjaan sebaiknya direvisi. Perda

seperti ini justru lebih dominan mengatur keberadaan pasar modern dibanding pasar rakyat yang seharusnya dilindungi sebagai identitas budaya bangsa. Konsep liberalisasi dan kompetisi yang dibangun oleh Perda ini belum diimbangi dengan kapasitas pelaku usaha di pasar rakyat maupun warung kelontongan dengan akses terhadap faktor-faktor ekonomi yang masih lemah. Meskipun perda ini dapat mendorong investasi guna peningkatan ekonomi melalui efisiensi dan kebebasan, tapi tidak mengedepankan keadilan dan keunggulan sebagai bentuk pemenuhan atas aspek moral. Perda ini dapat mengancam nilai permusyawaratan dan keadilan sebagai nilai-nilai luhur Pancasila. Nilai permusyawaratan berkaitan dengan aspek keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Sementara nilai keadilan berkaitan dengan aspek kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, pengayoman, ketertiban dan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. (2021, February 16). Soal Perda, PMII Bondowoso Menilai DPRD dan Pemkab Matikan Pasar Tradisional. *IKILHOJATIM*.
<https://ikilhojatim.com/soal-perda-pmii-bondowoso-menilai-dprd-dan-pemkab-matikan-pasar-tradisional/>
- Ariyani, N. (2019). PENATAAN PASAR-PASAR TRADISIONAL DI INDONESIA BERDASARKAN TEORI “VON STUFENNAUFBAU DE RECHTSORDNUNG.” *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 7(2), 204–132.
<https://doi.org/10.25157/justisi.v7i2.2667>
- Badan Pusat Statistik. (2019). <https://www.bps.go.id/publication/2019/02/22/1fefad689bf331015b248efc/pr-ofil-pasar-tradisional-pusat-perbelanjaan-dan-toko-modern-tahun-2018.html>

- Bahri, M. (2021). *Terkait Naskah Akademik Perda Toko Modern di Bondowoso, Pengamat: Itu Sudah Ideal | TIMES Indonesia*.
<https://www.timesindonesia.co.id/read/news/331210/terkait-naskah-akademik-perda-toko-modern-di-bondowoso-pengamat-itu-sudah-ideal>
- Budiyanti, E. (2019). DAMPAK LIBERALISASI PERDAGANGAN TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DI INDONESIA (THE IMPACT OF TRADE LIBERALISATION ON ECONOMIC GROWTH IN INDONESIA). *Kajian*, 22(1), 45–57.
<https://doi.org/10.22212/kajian.v22i1.1497>
- Dawam Rahardjo. (1981). *Mencari Pengertian Tentang Pembangunan Sudut Pandang Pancasila, Dalam Ekonomi Pancasila, BPFE Yogyakarta, 1981*. BPFE Yogyakarta.
- Didin S Damanhuri. (n.d.). “MODEL PEMBANGUNAN PLURAL” BAGI INDONESIA (JALAN BARU PASCA NEOLIBERALISE). Adoc.Pub. Retrieved October 26, 2021, from <https://adoc.pub/model-pembangunan-plural-bagi-indonesia-jalan-baru-pasca-neo.html>
- Gustav Radbruch. (1947). *Vorschule der Rechtsphilosophie*.
<https://www.worldcat.org/title/vorschule-der-rechtsphilosophie/oclc/13086708>
- Hosein, Z. A. (2016). Peran Negara Dalam Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan menurut UUD 1945. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 23(3), 503–528.
<https://doi.org/10.20885/iustum.vol23.iss3.art8>
- Jimly Asshiddiqie. (2002). *Konsolidasi naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat*. Universitas Indonesia Library; Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. <http://lib.ui.ac.id>
- Kementerian Pekerjaan Umum. (2011). *Kajian Modernisasi Pengelolaan Pasar Tradisional Berbasis Modal Sosial*.
- Magnis Suseno, F. (1987). *Etika Politik. Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. PT Gramedia 1987.
- Mikhael Dua. (2008). *Filsafat ekonomi: Upaya mencari kesejahteraan bersama*. <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=360448>
- Pasar Tradisional Vs Pasar Modern | BaKTINews*. (2019). <https://baktinews.bakti.or.id/artikel/pasar-tradisional-vs-pasar-modern>
- Penerjemah M. Thoyibi. (2007). *The turning point: Titik balik peradaban sains, masyarakat, dan kebangkitan kebudayaan*. <http://inlislite.uin-suska.ac.id/opac/detail-opac?id=2830>
- Peter Mahmud Marzuki. (2010). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada.
- Reny Rawasita, et.al. (2009). *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Sarwoko, E. (2008). *DAMPAK KEBERADAAN PASAR MODERN TERHADAP KINERJA PEDAGANG PASAR TRADISIONAL DI WILAYAH KABUPATEN MALANG*. 19.
- Satjipto Rahardjo. (2007). *Mendudukkan UUD*. Badan penerbit Undip.
- Satjipto Rahardjo. (2008). *Negara hukum yang membahagiakan rakyatnya*. Genta Press.
- Satjipto Rahardjo. (2009). *Hukum Progresif—Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Genta Publishing.

- Soemitro. (1998). *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia. <http://bondowosokab.jdih.jatimprov.go.id/visi-dan-misi/>
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2003). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1174906>
- Supriyatno, H. (2021). Tak Sesuai Naskah Akademik, Perda No 5 2020 Dikritik di Kabupaten Bondowoso. *Harian Bhirawa Online*. <https://www.harianbhirawa.co.id/tak-sesuai-naskah-akademik-perda-no-5-2020-dikritik-di-kabupaten-bondowoso/>
- Visi Dan Misi | JDIH Kabupaten Bondowoso*. (2021).
- Yuichi Shionoya. (2005). *Economy and Morality: The Philosophy of the Welfare State*. <https://book.asia/book/1063390/671830?id=1063390&secret=671830&dsorce=recommend>
- Yustinus Prastowo. (2018). Ekonomi Pancasila: Mengembalikan Pasar, Menyuntikkan Moral, Membongkar dan Merangkai Pancasila Vol. 37, No. 2, LP3ES, Jakarta, 2018, hlm.106. *Prisma: Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi*, 37(2), 106.