

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Perlindungan Hukum

Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia adalah merupakan prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila. Hal ini merupakan pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang melekat pada Pancasila dan memberi warna, corak serta isi negara hukum yang berdasarkan Pancasila.

Perlindungan hukum merupakan salah satu hal terpenting dalam unsur suatu negara hukum. Hal itu dianggap penting karena dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk pula norma hukum melalui peraturan perundang-undangan yang mengatur tiap-tiap warga negaranya. Di dalam negara akan terjadi hubungan timbal balik antara warga negaranya sendiri. Dalam hal tersebut akan melahirkan suatu hak dan kewajiban satu sama lain. Perlindungan hukum akan menjadi hak setiap warga negaranya. Di sisi lain dapat dirasakan juga bahwa perlindungan hukum merupakan kewajiban bagi negara itu sendiri, oleh karena itu

negara wajib memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya.

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum kedalam bentuk perangkat baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang lisan maupun yang tertulis. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum sebagai suatu gambaran tersendiri dari fungsi hukum itu sendiri, yang memiliki konsep bahwa hukum memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan, dan kedamaian ([http://tesishukum.com/pengertian-perlindungan hukum menurut para ahli diunduh tanggal 23 Mei 2016](http://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli-diunduh-tanggal-23-Mei-2016)). Perlindungan hukum meliputi perlindungan oleh norma hukum dan perlindungan dalam pelaksanaan hukum.

Philipus M. Hadjon, berpendapat bahwa Perlindungan hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut ([http://Id.Search.yahoo.com.Tesis hukum.com/pengertian perlindungan hukum menurut para ahli, diunduh tanggal 23 Mei 2016](http://Id.Search.yahoo.com.Tesis-hukum.com/pengertian-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli-diunduh-tanggal-23-Mei-2016)).

2. Sarana Perlindungan Hukum

Pemerintah dalam menjalankan dan memberikan perlindungan hukum membutuhkan suatu wadah atau tempat yang dalam pelaksanaannya disebut dengan sarana perlindungan hukum. Sarana perlindungan hukum menurut Philipus M.Hadjon terdiri dari dua macam yaitu:

a. Sarana perlindungan hukum preventif

Artinya bahwa rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau rakyat dimintai pendapatnya mengenai rencana sebelum keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif.

Sarana perlindungan hukum preventif ini bertujuan untuk mencegah terjadinya konflik. Sarana ini sangat penting untuk pemerintahan yang didasarkan pada suatu kebebasan bertindak karena dengan adanya hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk lebih berhati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada keputusan diskresi.

b. Sarana perlindungan hukum represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukum tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran. Perlindungan hukum yang

represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum represif ini dilakukan melalui pengadilan umum dan pengadilan administrasi negara.

Prinsip dan perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat yang utama serta dapat dikaitkan dengan negara hukum. Keadilan dibentuk oleh pemikiran yang benar, yang dilakukan secara adil, jujur dan bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan. Rasa keadilan dan hukum harus ditegakkan berdasarkan hukum positif yaitu untuk menegakkan keadilan dalam hukum harus sesuai dengan realitas yang terjadi didalam masyarakat yang menghendaki tercapainya masyarakat aman dan tentram.

Pembangunan nasional dapat dicapai dengan baik jika sesuai dengan prinsip pembangunan, antara lain menyatakan bahwa pembangunan dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah dan masyarakat. Pembangunan tersebut menjadi tanggung jawab bukan hanya pemerintah saja tetapi juga merupakan tanggung jawab masyarakat yang pengaturan serta pengendaliannya diatur oleh pemerintah.

3. Pasar Tradisional

Menurut Perpres Nomor 112 Tahun 2007 Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar-menawar.

Pasar Tradisional meliputi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Terdapat tempat atau lokasi di daerah asli setempat yang dapat berupa toko, kios, los atau tenda;
- b. Terdapat penjual, pembeli, serta objek jual beli berupa barang atau jasa;

- c. Dimiliki atau dikelola oleh suatu badan baik milik Pemerintah dan/atau swasta;
- d. Melibatkan pedagang kecil atau usaha kecil; dan
- e. Proses jual beli secara tawar menawar.

Pasar Tradisional sebagai tempat bertemunya pelaku-pelaku pasar seperti pedagang, pembeli, penyedia jasa dan lain sebagainya yang membangun hubungan sosial yang berkesinambungan. Pola hubungan antara pelaku pasar ini di dalamnya terdapat berbagai peran yang saling terkait. Disamping itu terdapat proses tawar menawar, tukar menukar barang dan jasa dan didalamnya terjadi hubungan yang sifatnya non ekonomi yaitu tolong menolong, saling membantu dan saling memperhatikan. Corak dan pergaulan di Pasar Tradisional tidak ditemukan di dalam Toko Modern. Berkembangnya pusat-pusat perbelanjaan modern akan menjadi pesaing yang mengancam eksistensi Pasar Tradisional. Walaupun Toko Modern tersebut memiliki segmen pembeli tersendiri tetapi dikhawatirkan kehadirannya akan dapat mengganggu keberadaan Pasar Tradisional (Sumintarsih, 2011:94).

Feriyanto (dalam bukunya Emiliana Sadilah 2011:24)

berpendapat bahwa:

Pasar Tradisional secara umum disamping memiliki kelemahan-kelemahan berupa kondisi becek, kumuh, semrawut, panas, tidak aman, tetapi rupanya juga memiliki beberapa kelebihan dibandingkan dengan pasar modern, antara lain: (a). Lokasinya strategis karena dekat dengan permukiman; (b). Masih mengenal proses tawar menawar

yang secara psikologis memberikan nilai positif pada proses interaksi antara penjual dan pembeli; (c). Menjual barang kebutuhan sehari-hari dengan harga relatif murah karena jalur distribusi lebih pendek, tidak terkena pajak atau pungutan lain yang lebih besar.

Sistem Pasar Tradisional, memiliki beberapa subsistem yang saling berinteraksi dan saling mempengaruhi. Subsistem tersebut terdiri atas pengelolaan pasar, produsen, pemasok/agen, pedagang/pengecer dan pembeli.

a) Pengelola Pasar

Pengelola pasar dapat dilakukan oleh beberapa pihak seperti dinas pemerintahan setempat, perusahaan daerah, atau perusahaan swasta. Pengelola bertanggung jawab dalam penyelesaian infrastruktur pasar, menyediakan fasilitas (sarana dan prasarana), serta mengelola segala kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh seluruh subsistem yang ada dalam pasar tradisional.

b) Produsen

Aktivitas perdagangan di pasar tradisional, hanya sebagian kecil produsen khususnya dibidang pertanian yang terlibat langsung. Kebanyakan produsen menjual langsung hasil produksinya melalui perantara atau pemasok. Namun demikian, produsen tetap memiliki posisi yang penting dalam siklus perdagangan di pasar tradisional mengingat hasil

pertanian merupakan komoditas utama yang diperjualbelikan di pasar tradisional disamping produk sandang.

c) Pemasok

Pemasok merupakan perantara/agen yang mengambil barang langsung dari produsen. Mereka rutin memasok barang kepada pedagang. Namun terkadang ada pula pedagang yang langsung mengambil barang sendiri dari pemasok. Pembayaran dapat dilakukan secara kontan atau kredit sesuai dengan kesepakatan kedua pihak.

d) Pedagang

Pedagang di pasar tradisional sebagian besar merupakan penerus usaha orang tua di tempat yang sama dengan barang dagangannya yang sama, meskipun ada yang membuka usaha sendiri tanpa ada faktor turunan. Modal para pedagang bervariasi mulai dari modal kecil, menengah, hingga besar. Pedagang di pasar tradisional sebagian juga mempekerjakan karyawan yang rata-rata merupakan keluarga atau kerabat. Barang dagangan sebagian besar diperoleh dari pemasok/agen karena mempertimbangkan kemudahan dan kepraktisan. Hanya sebagian kecil yang memperoleh pasokan langsung dari produsen.

e) Pembeli

Mayoritas pembeli yang datang ke pasar tradisional adalah masyarakat yang tinggal disekitar pasar pada level kelurahan atau kecamatan kecuali sebagian kecil pasar-pasar yang khusus menjual khusus barang tertentu. Pembeli dapat dikategorikan menjadi dua yaitu pembeli yang membeli barang untuk dikonsumsi sendiri dan pembeli yang membeli barang untuk dijual kembali dengan atau tanpa diolah terlebih dahulu.

Strategi pemberdayaan Pasar Tradisional dapat dilakukan dengan dua jenis strategi yaitu strategi jangka pendek dan strategi jangka panjang. Strategi jangka pendek adalah dengan melakukan: (1) pembangunan fasilitas dan renovasi fisik pasar; (2) peningkatan kompetensi pengelola pasar; (3) melaksanakan program pendampingan pasar; (4) penataan dan pembinaan pasar; (5) optimalisasi pemanfaatan lahan pasar. Sedangkan strategi pembinaan jangka panjang dapat dilakukan dengan cara: (1) pengembangan konsep koridor ekonomi pasar tradisional; (2) perbaikan jaringan suplai barang kepada pedagang pasar; (3) pengembangan konsep pasar sebagai koridor ekonomi (pasar pariwisata); dan kompetensi pasar bersih (penghargaan dan sertifikasi).

Guna melakukan kedua strategi tersebut harus ada langkah yang terintegrasi. Langkah yang terintegrasi dapat dilakukan bila ada

dukungan. Dukungan tersebut dapat berupa kebijakan fiskal yang tepat dan efektif, program KUR (Kredit Usaha Rakyat), program kredit lunak pembangunan pasar, dukungan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk infrastruktur perdagangan di daerah, dan program kemitraan dengan Pemerintah, Pemda, BUMN, dan swasta (Sumintarsih, dkk:2011:68).

Pemerintah pusat dan daerah, baik secara sendirian maupun secara bersamaan, harus melakukan pembinaan dan pengawasan pasar tradisional dan toko modern sesuai dengan bidang tugas masing-masing. Pengawasan dan pembinaan untuk pasar tradisional dilakukan dengan cara: (a) mengupayakan sumber-sumber alternatif pendanaan untuk pemberdayaan; (b) meningkatkan kompetensi pedagang dan pengelola; (c) memprioritaskan kesempatan memperoleh tempat usaha bagi pedagang pasar tradisional yang telah ada sebelum dilakukan renovasi atau relokasi; dan (d) mengevaluasi pengelolaan.

4. Toko Modern

Toko Modern merupakan tempat jual beli barang dan jasa yang dalam segala hal diciptakan dan dikelola secara profesional untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat dengan berbasis *managemen modern*. Hal yang termasuk toko modern antara lain: *Department Store, Hypermarket, Supermarket, Minimarket*, serta berbagai pasar swalayan (Pasal 1 angka 6 Permendag Nomor 70/-M-

DAG/ PER/ 12/ 2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern).

Toko modern memiliki ciri-ciri bangunan secara spesifik cenderung megah, representatif, bersih, ber-AC, nyaman dan dilengkapi dengan fasilitas-fasilitas yang memadahi untuk memberikan rasa nyaman, puas, aman, kepada para pengunjungnya. Ciri khas toko modern adalah memberikan keleluasaan untuk berbelanja, pengemasan yang menarik para konsumen, harganya bersaing, akan merangsang konsumen untuk berbelanja di toko modern yang disemangati dengan *one stop shopping* yang telah menjadikan simbol kepercayaan diri dan gaya hidup masa kini. Hypermarket telah menjadi trend baru, simbol globalisasi, dan kemodernan (Sumintarsih, 2011:48-50)

Toko Modern adalah pasar yang dikelola dengan manajemen modern sebagai penyediaan barang dan jasa dengan mutu dan pelayanan yang baik kepada konsumen. Selain menyediakan barang-barang lokal, toko modern juga menyediakan barang impor.

Di Toko modern pembeli dimanjakan, tinggal memilih barang yang telah terklasifikasi sudah tersedia di tempat-tempat yang mudah dilihat dan dijangkau, tinggal memilih sesuai yang diinginkan dengan langsung melihat harganya. Pembeli tidak perlu tawar menawar, atau akan memilih barang yang akan dibeli sampai berkali-kali, karena barang yang dijual dijamin kualitasnya. Di toko

modern konsumen harus mematuhi harga yang sudah dilabel pada barang yang sudah dijual harganya.

Pembinaan dan pengawasan pasar modern dapat dilakukan dengan cara memberdayakan pusat perbelanjaan dan toko modern dalam membina pasar tradisional dan juga melaksanakan pelaksanaan kemitraan. Pemberdayaan pusat perbelanjaan modern untuk membina pasar tradisional dapat dilakukan dengan memanfaatkan pasar tradisional sebagai pemasok utama barang-barang yang ada dipusat perbelanjaan modern.

5. Perbandingan Pasar Tradisional dengan Toko Modern

Pasar Tradisional selalu dikaitkan dengan Toko modern karena keduanya berada pada sektor yang sama yaitu sektor perdagangan serta hubungan persaingan diantara keduanya. Konsep Pasar Tradisional jauh berbeda dengan Toko Modern yang dimulai dari Sarinah *Department Store* pada tahun 1992 dan mengalami perkembangan pesat dalam berbagai jenis hingga saat ini. Hal yang dimaksud dengan Toko Modern adalah tempat jual beli yang dikelola dengan manajemen modern sebagai penyedia barang dan jasa dengan mutu dan pelayanan yang baik kepada konsumen. Selain menyediakan barang-barang lokal, Toko Modern juga menyediakan barang-barang impor.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan dan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 112 Tahun 2007 sebagai

dasar hukum pengaturan pasar modern membedakan pasar modern menjadi dua yaitu Toko modern dan Pusat Perbelanjaan. Hal yang termasuk toko modern yaitu *minimarket, supermarket, hypermarket, department store*.

Pemerintah Daerah dalam menempatkan jumlah Pasar Tradisional dan Toko Modern, serta jarak antara pusat perbelanjaan dan Toko Modern dengan Pasar Tradisional atau toko eceran tradisional yang terdapat didalam Pasar 3 ayat (3) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern harus mempertimbangkan:

- a. Kepadatan penduduk dimasing-masing daerah sesuai data sensus Badan Pusat Statistik (BPS) tahun terakhir
- b. Perkembangan pemukiman baru
- c. Aksesibilitas wilayah (arus lalu lintas)
- d. Dukungan/ketersediaan infrastruktur
- e. Pola kehidupan masyarakat setempat
- f. Potensi ekonomi daerah setempat
- g. Jam kerja Toko Modern yang sinergi dan tidak mematikan usaha toko eceran tradisional disekitarnya.

Pola pengembangan kemitraan antara Toko Modern dengan Pasar Tradisional dapat dilakukan dalam bentuk penyediaan fasilitas berupa pelatihan, konsultasi, pemasok barang, permodalan

dan bentuk bantuan lainnya. Toko modern harus mengutamakan pasokan barang hasil produksi dalam negeri yang dihasilkan oleh usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) sepanjang memenuhi persyaratan-persyaratan yang dibuat oleh Toko Modern.

Tabel 1. Perbedaan Pasar Tradisional dan Toko Modern

No	Aspek	Pasar Tradisional	Toko Modern
1	Historis	Evolusinya Panjang	Fenomena Baru
2	Fisik	Kurang baik, sebagian baik	Baik dan Mewah
3	Pemilik/Kelembagaan	Pemilik Masyarakat/Desa/Pemda, sedikit Swasta	Umumnya perorangan/Swasta
4	Modal	Modal lemah/Subsidi/Swadaya Masyarakat/Inpres	Modal kuat, di gerakan oleh swasta
5	Metode Pelayanan	Ciri dilayani dengan tawar menawar	Ada ciri swalayan, dan memiliki harga pasti
6	Status Tanah	Tanah Negara, sedikit sekali swasta	Tanah swasta/perorangan
7	Pembiayaan	Kadang-kadang ada subsidi	Tidak ada subsidi

(Sumber: Sekolah Pasar Rakyat, 2012:39)

6. Perlindungan Hukum Terhadap Pasar Tradisional

Upaya pemerintah untuk melindungi Pasar Tradisional dapat dilaksanakan dengan cara melakukan pembangunan, pemberdayaan, dan peningkatan kualitas pengelolaan Pasar Tradisional dalam rangka meningkatkan daya saing dengan Toko Modern.

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dan kebijakan yang akan dilaksanakan, maka langkah-langkah yang ditempuh oleh pemerintah adalah dengan cara melakukan pembangunan dan/atau revitalisasi pasar, implementasi manajemen pengelolaan yang profesional, dan memfasilitasi akses pembiayaan kepada pedagang di Pasar Tradisional.

Peran pemerintah sebagaimana disebutkan diatas dapat dikategorikan sebagai peran yang berdampak jangka panjang sehingga perlu dilakukan secara kontinu dengan memberikan penerangan, penyuluhan dan pendidikan bagi semua pihak. Dengan demikian, dapat terciptanya Pasar Tradisional yang sehat dan berkembangnya usaha pedagang Pasar Tradisional. Sedangkan dalam jangka pendek, pemerintah dapat menyelesaikan secara langsung dan cepat masalah-masalah yang timbul diantara pelaku pasar.

Perlindungan Pasar Tradisional berlaku pada kondisi dan situasi bagaimanapun. Pada berbagai situasi tersebut, kebijakan perlindungan Pasar Tradisional tidak semata-mata diberikan kepada pedagang kecil (lemah), melainkan juga terhadap kesatuan ekonomi secara keseluruhan. Ia melingkupi perlindungan terhadap sistem nilai dan modal sosial yang menjadi pondasi bagi ketahanan, produktivitas dan kemandirian bangsa.

Perlindungan Pasar Tradisional semestinya dilakukan pula melalui penguatan internal. Pasal 15 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 menyebutkan bahwa dalam rangka pembinaan Pasar Tradisional, Pemerintah Daerah:

- a. Mengupayakan sumber-sumber alternatif pendanaan untuk pemberdayaan Pasar Tradisional sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Meningkatkan kompetensi pedagang dan pengelolaan Pasar Tradisional;
- c. Memprioritaskan kesempatan memperoleh tempat usaha bagi pedagang Pasar Tradisional yang telah ada sebelum dilakukan renovasi atau relokasi Pasar Tradisional;
- d. Mengevaluasi pengelolaan Pasar Tradisional.

Sementara itu dalam Pasal 18 Permendag Nomor 70 Tahun 2013 tentang Pedoman Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern menyebutkan bahwa pengelolaan Pasar Tradisional dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Koperasi, Swasta. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah baik sendiri maupun secara bersama-sama melakukan pemberdayaan terhadap pengelolaan Pasar Tradisional berdasarkan sistem manajemen profesional.

Peningkatan Pasar Tradisional merupakan peran penting dari pemerintah untuk melakukan kegiatan pembinaan, pendampingan serta pengawasan kepada para pedagang melalui: (1) peningkatan pelayanan kepada konsumen baik mengenai kualitas barang, kebersihan, takaran, kemasan, penyajian atau penataan barang maupun dalam pemanfaatan fasilitas pasar; (2) meningkatkan kompetensi pedagang melalui pendidikan, pelatihan dan penyuluhan; (3) pembentukan paguyuban atau kelompok pedagang dalam rangka menjangkau aspirasi para pedagang.

Lokasi pendirian Pasar Tradisional dan Toko Modern diatur secara umum di dalam Perpres Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern. Lokasi pendirian Pasar Tradisional wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang termasuk didalamnya mengenai peraturan zonasinya. Sedangkan lokasi pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk didalamnya peraturan zonasinya. Batas luas lantai penjualan di Toko Modern seperti Minimarket adalah kurang dari 400 m² (empat ratus meter persegi). Pengaturan lebih lanjut mengenai zonasinya diserahkan kepada pemerintah daerah, yang disesuaikan dengan RTRW yang ada.

Penentuan lokasi Pasar Tradisional harus sesuai dengan ketentuan yang terdapat didalam Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2012 menyatakan bahwa:

- a. Harus mengacu pada RTRW Kabupaten/Kota
- b. Dekat dengan pemukiman penduduk
- c. Memiliki sarana dan prasarana transportasi yang menghubungkan Ibu Kota Kabupaten dan Ibu Kota Kecamatan dengan lokasi pasar yang baru yang akan dibangun.

Pengelola Pasar Tradisional memiliki peran dalam menyediakan ruangan bagi pedagang Pasar Tradisional yang termuat dalam Pasal 19 ayat (3) Permendag Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 harus memperhatikan:

- 1) Penempatan pedagang dilakukan secara adil dan transparan serta memberikan peluang yang sama bagi para pedagang;
- 2) Zonasinya sesuai dengan pengelompokkan barang dagangan;
- 3) Penempatan pedagang diarahkan untuk memberikan skala prioritas kepada para pedagang lama yang telah terdaftar pada Kantor Pengelola Pasar;
- 4) Apabila terdapat kelebihan atau pengembangan tempat usaha, skala prioritas diberikan kepada:
 - a. Pedagang lama yang tidak memiliki izin resmi; atau

b. Pedagang yang menyewa tempat usaha dari pedagang resmi

5) Pembagian tempat usaha ditunjukkan agar lokasi usaha setiap pedagang memiliki kesempatan yang sama untuk dikunjungi; dan

6) Pembinaan, pengelolaan, serta pengawasan Pedagang Kaki Lima (PKL).

B. Landasan Teori

Teori yang digunakan untuk penulisan tesis ini yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap eksistensi Pasar Tradisional Bobou dan Toko Modern di Kecamatan Bajawa, Kabupaten Ngada adalah sebagai berikut:

1. Teori Otonomi Daerah

Otonomi menurut Ni'Matul Huda (2009:84) adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Syafrudin (1991:23) mengatakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; dan adanya

pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu (dari <http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/10/teori-otonomi-daerah.html>, diunduh 20 Mei 2016,15:50).

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*), bukan hanya untuk administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Otonomi Daerah ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah yaitu kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintah di daerah (Bagir Manan, 2001:26-37). Di dalam pelaksanaan otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau dengan cara menentukan urusan rumah tangga daerah (Ni'Matul Huda, 2009:83).

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat

setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan Daerah sebagai salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Urusan rumah tangga ini berasal dari dua sumber yaitu otonomi dan tugas pembantuan (*Medebewid*). Karena itu peraturan daerah akan terdiri dari peraturan dalam bidang otonomi yaitu merupakan peraturan yang bersumber dari atribusi, dan tugas pembantuan yaitu peraturan daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi.

Di dalam penulisan tesis ini, terkait dengan Pemerintahan Daerah, Penulis menganalisis mengenai peran Pemerintah Daerah Kabupaten Ngada dalam pengelolaan, pembinaan dan pengawasan serta perlindungan hukum terhadap eksistensi Pasar Tradisional dengan munculnya Toko Modern.

Terdapat beberapa sistem atau asas rumah tangga daerah yang di sampaikan oleh R.Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata atau riil. Selain ketiga sistem yang disampaikan diatas Josef Riwu Kaho menambahkan dua sistem rumah tangga lagi yaitu sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab (Ni' Matul Huda,2012:85).

a) Sistem Rumah Tangga Formal

Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Apa yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat pada dasarnya dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada suatu keyakinan bahwa suatu urusan pemerintah akan lebih baik dan lebih berhasil kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu.

Dampak secara teoretis sistem rumah tangga formal memberikan keleluasan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Salah satu pembatasan terhadap daerah adalah daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh undang-undang maupun peraturan daerah yang lebih tinggi martabatnya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah sejak saat itu tidak berlaku lagi.

Sistem rumah tangga formal merupakan sarana yang baik untuk mendukung kecenderungan sentralisasi. Ketidakpastian

urusan rumah tangga daerah, tidak ada tradisi otonomi, rendahnya inisiatif daerah akan membuat penantian dan ketergantungan pada pemerintah pusat. Apa lagi jika keuangan daerah tidak mampu menopang kegiatannya dan menunggu bantuan keuangan dari pemerintah pusat.

b) Sistem Rumah Tangga Material

Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab yang lebih rinci antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Yang menjadi urusan pemerintahan daerah ditentukan dengan pasti. Sistem rumah tangga materiil ini berpangkal tolak pada pemikiran yang memang ada perbedaan yang mendasar antara urusan pemerintah pusat dan daerah. Daerah dianggap mempunyai urusan pemerintahannya sendiri yang secara materiil berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pemerintahan pusat.

Bagir Manan menyatakan bahwa sistem rumah tangga materiil tidak dapat dijadikan patokan secara objektif untuk menciptakan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah.

c) Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)

Sistem rumah tangga nyata, mengenai penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan

pada faktor yang nyata atau riil yang sesuai dengan kebutuhan serta kemampuan riil dari daerah maupun pada pemerintah pusat dan pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Hal ini terjadi karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang yang didasarkan pada kesadaran yang riil didalam masyarakat kemungkinan yang dapat timbul adalah tugas atau urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah dengan melihat kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri.

Sistem rumah tangga ini bisa disebut sistem otonomi nyata atau otonomi riil. Disebut “nyata” karena isi rumah tangga daerah didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Adapun ciri-ciri sistem rumah tangga nyata yang dapat membedakan dengan sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material, yaitu: *Pertama*, adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, yang memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. *Kedua*, disamping urusan rumah tangga yang ditetapkan secara “material” daerah-daerah dalam rumah tangga nyata dapat mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerah sepanjang belum diatur dan diurus oleh

pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat yang lebih diatas. *Ketiga*, otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah.

Dari ciri-ciri yang disebutkan diatas, sistem rumah tangga nyata mencerminkan sistem tersendiri, dimana sistem ini berbeda dengan sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Oleh sebab itu sistem rumah tangga nyata dapat mengatasi kesulitan atau kelemahan yang terkandung didalam sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material.

d) Sistem Rumah Tangga Sisa (Residu)

Sistem ini secara umum telah menentukan terlebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan yang sisanya menjadi urusan rumah tangga daerahnya. Kebaikan sistem ini terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat.

Disamping itu sistem ini dapat menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain tidak sama dalam berbagai bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum

dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang memiliki kapasitas yang besar.

e) Sistem Rumah Tangga Nyata, Dinamis dan Bertanggung

Jawab

Esensi otonomi yang nyata dalam artian bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar daerah dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negara, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Istilah dinamis tidak mengubah pengertian otonomi secara nyata dan bertanggungjawab, akan tetapi hanyalah merupakan suatu penekanan (*stressing*). Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi apabila otonomi daerah dijalankan secara efektif guna untuk pemberdayaan masyarakat, mencakupi kewenangan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis (Ni' Matul Huda,2012:91).

Hukum administrasi negara mulai berkembang dalam bentuk produk hukum yang disebut dengan peraturan kebijakan(*Beleidregels/ Policy Rules*) dan perencanaan (*het plan*). Peraturan kebijaksanaan merupakan salah satu bentuk produk hukum yang lahir karena adanya kebebasan bertindak yang melekat pada administrator negara yang biasa disebut sebagai *Freies Ermessen* atau diskresi. Dalam ranah praktek peraturan kebijakan terdiri dari berbagai jenis yaitu peraturan, keputusan, instruksi, surat edaran, dan pengumuman. Sedangkan Perencanaan dalam prespektif hukum administrasi negara berwujud sesuatu atau keseluruhan peraturan yang bersangkutan paut dengan usaha-usaha terciptanya keadaan tertentu yang teratur (Sirajuddin,dkk: 2016,183-184).

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan mengurus kepentingan masyarakat maka kepala daerah bersama-sama dengan DPRD menetapkan peraturan daerah (Perda). Perda merupakan pilar utama yang menjadi payung hukum otonomi daerah. Peraturan Daerah ini memiliki karakteristik yang bersifat mengatur relasi antara pemerintah daerah, masyarakat lokal, *stakeholders* lokal seperti dunia usaha. Peraturan Daerah bukan hanya mengatur kehidupan politik, sosial dan budaya masyarakat, akan tetapi mengatur pula sosial politik daerah. Oleh karena itu Peraturan Daerah merupakan instrumen penting dalam meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan daerah pada umumnya (Sirajuddin, dkk, 2016,185).

2. Teori Keadilan

Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagai makna kebenarannya dalam sebuah pemikiran. John Rawls menyajikan konsep keadilan yang menggeneralisasikan dan mengangkat teori kontrak sosial yang gagasannya ditandai dengan prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat yang merupakan tujuan dari kesepakatan. Prinsip ini akan mengatur persetujuan dan menentukan jenis kerjasama sosial yang bisa dimasuki dan bentuk-bentuk pemerintah. Cara pandang terhadap prinsip keadilan ini John Rawls menyebutkan keadilan sebagai *fairness* (John Rawls:2006:3).

Teori keadilan sosial lebih terkait dengan masalah struktur dasar didalam masyarakat yang didalamnya menempatkan hak dan kewajiban individu dalam suatu kerjasama sosial. Subjek utama keadilan adalah struktur dasar masyarakat atau lembaga-lembaga sosial yang utama yang secara fundamental mendistribusikan hak dan kewajiban dimiliki secara seimbang dalam menentukan pembagian keuntungan dari kerjasama sosial.

Prinsip keadilan sosial harus diterapkan didalam stuktur kehidupan masyarakat. Prinsip ini mengatur pilihan konstitusi politik dan elemen-elemen utama sistem sosial dan ekonomi. Prinsip keadilan yang mengatur masyarakat harus tertata dengan baik. Semua orang harus bertindak secara adil dan memainkan perannya dalam lembaga-lembaga yang adil.

Prinsip dasar keadilan akan menempatkan struktur dasar keadilan yang akan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok yang meliputi hak-hak dasar, kebebasan, kesempatan, pendapatan dan kesejahteraan. Struktur dasar dalam masyarakat adalah pedagang Pasar Tradisional dimana pedagang Pasar Tradisional bebas untuk berdagang untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya sehingga kesejahteraan mereka dapat terpenuhi. Pemerintah dalam melakukan pengelolaan, pembinaan, pemberdayaan dalam meningkatkan kualitas Pasar Tradisional harus bersikap netral dan adil kepada pedagang Pasar Tradisional dan Toko Modern. Melalui teori ini penulis akan mengkhususkan keadilan mengenai perlindungan hukum bagi pelaku Pasar Tradisional tanpa mengesampingkan para pelaku Toko Modern agar tidak terjadi sengketa antara para pelaku Pasar Tradisional dan pelaku Toko Modern karena merasa kepentingan atau hak mereka dilanggar.

Sila Pancasila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” yang merupakan sila ke lima dari Pancasila yang memiliki arti yaitu bersikap adil terhadap sesama, menghormati dan menghargai hak-hak orang lain, kemakmuran yang merata bagi seluruh rakyat. Seluruh kekayaan alam dan segala isinya dipergunakan untuk kepentingan bersama menurut potensi masing-masing, serta segala usaha diarahkan kepada potensi rakyat dan peningkatan kualitas rakyat, sehingga kesejahteraan dapat tercapai secara merata.

Sistem Ekonomi Indonesia berdasarkan Pancasila karena sebagai pedoman arah bagi sistem susunan ekonomi nasional. Sistem Ekonomi Indonesia adalah suatu sistem ekonomi yang dijiwai oleh Ideologi Pancasila, sebagai suatu sistem ekonomi nasional yang merupakan usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan dan gotong royong dibawah pimpinan pemerintah (T.Gilarso, 2004:375).

Prinsip keadilan sosial yang terkandung didalam sila kelima Pancasila dan prinsip negara kesejahteraan yang terkandung didalam pasal-pasal (27,31,33,34) Undang-Undang Dasar 1945 memiliki resonansi yang kuat. Para pendiri bangsa menempatkan sistem ekonomi dan keadilan dalam titik keseimbangan yang ideal antara peran negara (sosial) dan peran individu yang menempatkan hak dan kewajiban serta pemenuhan hak sipil dan hak politik dengan hak ekonomi dan sosial budaya. Pemikiran Pancasila dengan adanya semangat kekeluargaan yang bersifat tolong menolong merupakan jalan keluar atas kelemahan sistem ekonomi liberal, kapitalisme dan etatisme. Dengan adanya semangat kekeluargaan ini, hak dan partisipasi warga diletakan dalam kerangka kewajiban untuk mewujudkan kebaikan kolektif (Yudi Latif, 2011:580).

Negara Indonesia adalah sebagai “negara kesejahteraan” atau negara sosial. Artinya bahwa di dalam negara kesejahteraan merupakan suatu bentuk pemerintahan yang demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat, pemerintah harus

mengatur kekayaan alam negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan dan tidak ada rakyat yang tidak memenuhi jaminan sosialnya. Dalam negara kesejahteraan Indonesia yang dituntut adalah etika politiknya bukan penghapusan hak milik pribadi, melainkan hak milik pribadi itu memiliki fungsi sosial, dan negara bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyatnya (Yudi Latif, 2011:584) .

Sistem ekonomi Pancasila menekankan pada usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, yang berorientasi pada kerakyatan dengan bersendikan nilai ketuhanan menurut dasar kemanusiaan yang beradab. Sistem ekonomi Pancasila bercirikan semangat gotong royong (kooperasi). Kata “kooperasi” harus dipahami sebagai “kata kerja” proses yakni adanya semangat tolong menolong, semangat kekeluargaan yang senantiasa mengupayakan keuntungan bersama, solidaritas sosial yang berorientasi “berat sama dipikul ringan sama dijinjing”(Yudi Latif, 2011:588).

Negara memiliki tanggung jawab konstitusional untuk mengatur perekonomian nasional supaya sumber-sumber kehidupan terhindar dari penguasaan kekuatan pasar bebas. Negara harus mengarahkan agar bangunan usaha ekonomi tumbuh dan berkembang yang bertumpuh pada usaha bersama atau kolektivitas dan berasaskan kekeluargaan atau kebersamaan seperti koperasi, bukan bertumpuh pada asas perorangan dan persaingan bebas.

Penataan dan pengelolaan Pasar Tradisional dan Toko Modern dapat melindungi dan memberdayakan Pasar Tradisional agar dapat tumbuh dan berkembang ditengah Toko Modern, sehingga keduanya saling memerlukan, saling memperkuat, serta saling menguntungkan dalam memajukan perekonomian masyarakat.

Soekarno (dalam H.Alwi. Wahyudi, 2013:100) berpendapat:

Jika kita betul-betul hendak mendasarkan negara pada paham kekeluargaan, paham tolong menolong, paham gotong royong dan paham keadilan sosial, enyahkan tiap-tiap pikiran tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya.

Pemerintah Daerah bertanggungjawab menata dan mengelola Pasar Tradisional maupun Toko Modern agar kedua pasar ini tidak saling menyingkirkan dan mematikan, tetapi kedua pasar tersebut saling mendukung dan menjadi mitra yang strategis dalam menunjang pembangunan serta menopang pertumbuhan ekonomi baik di daerah maupun ditingkat nasional, demi terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pemerintah dalam membuat kebijakan yang mengatur tentang Pasar Tradisional dan Toko Modern harus benar-benar memperhatikan kesejahteraan para pelaku ekonomi baik di Pasar Tradisional maupun Toko Modern. Berbicara tentang kebijakan berarti kita berbicara tentang keadilan sosial. Hal yang dimaksud keadilan sosial disini adalah bagaimana pemerintah harus bersikap netral kepada Pasar Tradisioanal dan Toko Modern dalam melakukan pembinaan serta pengawasan.