

Dr. Maryanto, S.H., M.H.



REKONSTRUKSI PENATAAN TOKO MODERN DI WILAYAH PERMUKIMAN

UNISSULA PRESS



**REKONSTRUKSI PENATAAN
TOKO MODERN
DI WILAYAH PERMUKIMAN**

Dr. Maryanto, SH., MH.

UNISSULA PRESS

Judul Buku:

REKONSTRUKSI PENATAAN TOKO MODERN DI WILAYAH PERMUKIMAN

Penulis:

Dr. Maryanto, SH., MH.

Desain sampul dan tata letak isi:

Dwi Riyadi Hartono

Hak cipta dilindungi Undang-undang

All Rights Reserved

Cetakan Pertama:

Juli 2016

Penerbit:

UNISSULA PRESS

Universitas Islam Sultan Agung

Jl. Raya Kaligawe KM.4 Semarang (50112)

Jawa Tengah, Indonesia

Telp. (024) 6583584

Fax. (024) 6582455

ISBN.: 978-623-7097-58-7

KATA PENGANTAR

Tumbuh dan berkembangnya toko modern di wilayah permukiman penduduk merupakan sebuah konsekwensi dari sebuah proses pembangunan. Namun, tumbuhnya toko modern tersebut telah menyebabkan matinya banyak pelaku usaha kecil ritel di wilayah permukiman penduduk. Berdasarkan laporan jurnalistik diketahui bahwa terdapat sekitar 500 toko modern di kota Semarang namun 300 diantaranya adalah illegal.

Banyaknya pelaku usaha kecil ritel yang gulung tikar akibat kalah bersaing dengan toko modern telah menyebabkan bertambah banyaknya angka pengangguran dan semakin banyaknya jumlah penduduk miskin serta semakin menganganya gap antara si kaya dengan si miskin, karena yang kaya semakin kaya dan yang miskin menjadi semakin miskin. Hal yang demikian apabila tidak segera disadarai oleh pemerintah melalui penataan toko modern dan pemberdayaan pelaku usaha kecil ritel di wilayah perkampungan maka akan menyebabkan terjadinya keresahan sosial sebagai akibat bertambah banyaknya penduduk miskin. Bisa dibayangkan bahwa tidak mungkin sebuah toko modern mampu menampung jumlah individu yang butuh sandang, pangan dan papan serta menampung tenaga kerja dari sebuah rumah tangga yang tadinya semua kebutuhan hidupnya mampu dipenuhi oleh sebuah toko rakyat /pedagang tradisional yang kemudian harus gulung tikar akibat persaingan *face to face* dengan toko modern.

Berdasarkan gambaran tersebut di atas, Pemerintah Daerah berusaha melakukan rekonstruksi penataan toko modern di wilayah permukiman penduduk sebagai sebuah usaha untuk memberikan rasa keadilan yang sama diantara pelaku usaha.

Tidak lupa kami mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan masukan baik berupa kritik maupun saran sehingga buku ini tersusun.

Penyusun

Dr. Maryanto, SH., MH.

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| KATA PENGANTAR | iii |
| DAFTAR ISI | v |
| BAB I KEMANDIRIAN EKONOMI DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT | 1 |
| A. Perdagangan Bebas dan Demokrasi Ekonomi..... | 1 |
| B. Permasalahan dalam Dunia Usaha | 21 |
| C. Tujuan Rekonstruksi..... | 22 |
| BAB II PERAN HUKUM DALAM PEREKONOMIAN NASIONAL..... | 25 |
| A. Pengaruh Hukum dalam Kehidupan Ekonomi | 25 |
| B. Peran Pelaku Usaha Kecil Dalam Perekonomian Nasional | 43 |
| BAB III PENUTUP..... | 46 |
| Daftar Isi..... | 48 |



BAB I || KEMANDIRIAN EKONOMI DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

A. Perdagangan Bebas dan Demokrasi Ekonomi

Sebagai landasan dalam menjalankan demokrasi ekonomi sebagaimana tersurat di dalam Pasal 33 Ayat (4), Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 1945 telah menggariskan secara tegas bahwa paham ekonomi yang harus dijalankan adalah paham yang didasarkan pada asas kebersamaan dan asas kekeluargaan. Berdasarkan paham tersebut maka kepentingan masyarakat haruslah menjadi tumpuan utama, tetapi dalam perjalanan bangsa Indonesia ke depan paham ini telah digantikan oleh paham yang lebih mengutamakan kedaulatan pasar.

Selain tidak sesuai dengan paham kebersamaan dan kekeluargaan, ternyata jalannya roda perekonomian juga telah bergeser dari tujuan akhir dibentuknya negara

Indonesia sebagaimana yang ditetapkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Kalimat yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI 1945 tersebut secara jelas dan tegas menggambarkan cita-cita Indonesia dimasa depan yang bermartabat dan berkeadilan. Guna mewujudkan hal tersebut, maka bangsa Indonesia haruslah menjadi bangsa yang mandiri di segala bidang, terutama kemandirian di bidang ekonomi karena bidang ekonomi menjadi penyangga utama kemakmuran dan kemandirian bangsa. Tanpa kemandirian ekonomi, maka akan selamanya bangsa yang besar ini menjadi obyek dari bangsa lain untuk diperebutkan kekayaan alamnya maupun jumlah penduduknya yang relatif besar sebagai pasar dari

produk bangsa tersebut. Keadaan yang demikian jelas terlihat pada saat ini, di mana sebagai negara agraris ternyata sebagian besar bahan pangan kita tergantung dari negara lain, hal mana memiliki potensi besar untuk dipergunakan oleh negara lain dan cenderung mendidik penduduk negeri ini tidak produktif namun akan menjadikan semakin konsumtif.

Di era perdagangan bebas seperti saat ini, kemakmuran suatu bangsa sangat ditentukan oleh kemampuan menjalankan roda perekonomian yang dilakukan oleh para pedagang. Di Indonesia para pedagang ini sering disebut sebagai pelaku usaha yang berdasar Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat¹, yang selanjutnya disebut sebagai UNDANG-UNDANG Persaingan Usaha, didefinisikan sebagai setiap orang atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.²

¹ UU Anti Monopoli atau UU Persaingan Usaha merupakan kelengkapan hukum yang diperlukan dalam suatu perekonomian yang menganut mekanisme pasar agar tidak terjadi praktek-praktek monopoli yang tidak sehat. Peraturan ini diperlukan untuk menjamin agar kebebasan bersaing dalam perekonomian dapat berlangsung tanpa hambatan. Indonesia yang sering dikatakan menganut falsafah ekonomi Pancasila, di dalam praktek terutama sejak orde baru telah benar-benar melaksanakan mekanisme pasar yakni jalannya perekonomian di dasarkan pada mekanisme permintaan dan penawaran terhadap barang/jasa. . (Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Puslitbang/Diklat Mahkamah Agung RI, Jakarta 2001, hlm. 1).

² Kegiatan ekonomi adalah serangkaian kegiatan yang bersifat simultan, komprehensif dan terus menerus yang dilakukan oleh pelaku ekonomi dan pada umumnya melibatkan

Para pelaku usaha ini berdasarkan Undang-undang Persaingan Usaha tersebut diklasifikasikan ke dalam 3 kelompok yakni pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil, sedangkan menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah pelaku usaha diklasifikasikan menjadi 4 kelompok, yakni pelaku usaha mikro, kecil, menengah dan besar. Selain klasifikasi yang berbeda antar peraturan perundang-undangan juga terdapat persepsi yang berbeda-beda tentang apa yang dimaksud dengan pelaku usaha kecil diantara lembaga/instansi pemerintah. Sehingga kebijakan yang diambil cenderung berlebihan namun tidak efektif, hingga kebijakan menjadi kurang komprehensif, kurang terarah, serta bersifat tambal sulam. Kebijakan yang bersifat tambal sulam membuat tidak adanya kesinambungan dan konsistensi dari peraturan dan pelaksanaannya. Salah satu pembenahan utama yang diperlukan adalah dari aspek regulasinya. Meski banyak yang terlibat dalam pengembangan UKM oleh instansi negara, namun banyak diwarnai banyak isu negatif terhadap instansi-instansi tersebut, misalnya politisasi terhadap Kredit Usaha Kecil Menengah (KUKM) serta pemberian dana subsidi yang tidak jelas dan tidak terarah. Demikian juga kewajiban BUMN untuk menyisihkan labanya 1-5 % juga tidak dikelola dan dilaksanakan dengan baik dan

banyak pihak dan banyak orang. Sri Rejeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Bayu Media Publishing, Malang 2007, hlm. 119-121

kebanyakan BUMN memilih prosentase terkecil yakni 1 %.³ Berikut beberapa kriteria pelaku usaha kecil yang disarikan dari berbagai sumber.

Tabel 1.1. Kriteria Pelaku Usaha Kecil Berdasarkan Ketentuan Dari Berbagai Instansi

| No | Lembaga | Kriteria Pelaku Usaha Kecil berdasar | | Keterangan |
|----|----------------------|---|---|---|
| | | Modal | Tenaga Kerja | |
| 1. | Kementrian Koperasi | UK memiliki kekayaan bersih Rp.50 juta - Rp. 500 Juta tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha. Memiliki hasil penjualan tahunan Rp.300 juta - Rp. 2,5 milyar | - | Undang-undang Nomor 20 tahun 2008 tentang UMKM - |
| 2. | Biro Pusat Statistik | - | UK identik dengan industri kecil (pekerja 5-19 orang) dan Industri Rumah tangga (pekerja 1-4 orang) | - |
| 3. | Departemen | Penjualan/oms | - | Keputusan |

³ Darminto Hartono dan Bertol Raja Purba, *Policy Bacground Paper Peningkatan kapasitas Penjaminan Kredit Bagi UKM di Daerah*, DPD RI Jakarta 2015, hlm. 9,10.

| | | | | |
|----|-----------------------------------|---|---|---|
| | Keuangan | et pertahun maks Rp. 600 Juta tidak termasuk tanah dan bangunan yang ditempati | | Menkeu Nomor 316/KMK.01 6/1994 Jo 571/KMK.03 / 2003 |
| 4. | KPPU | Memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp 50 juta sampai dengan paling banyak Rp. 500 juta. Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp. 300 juta sampai dengan paling banyak Rp.2,5 milyar | - | Usaha kecil tersebut bukan merupakan : 1. cabang sebuah perusahaan menengah dan/atau besar 2. anak sebuah perusahaan menengah dan/atau besar. Peraturan KPPU N0.9 Tahun 2011 |
| 5. | Departemen Perdagangan | Modal kurang dari Rp. 25 juta | - | - |
| 6. | Kamar Dagang dan Industri (KADIN) | 1. Bidang Industri memiliki nilai mesin dan peralatan kurang dari Rp. 100 juta 2. Bidang perdagangan eceran memiliki nilai persediaan dan tempat usaha | - | Terdapat berbagai batasan yang berbeda untuk berbagai bidang /inti usaha |

| | | | | |
|----|--------------------------|---|---|---|
| | | <p>kurang dari Rp. 25 juta.</p> <p>3. Bidang peternakan memiliki nilai ternak kurang dari Rp. 75 juta atau setara dengan 100 ekor sapi perah.</p> <p>4. Bidang jasa memiliki nilai persediaan, mesin, peralatan serta tempat usaha kurang dari Rp. 25 juta</p> <p>5. Bidang Konstruksi memiliki kemampuan pemborong kurang Rp. 100 juta sebagai pemborong tunggal untuk 4 bulan</p> | | |
| 7. | Bank Indonesia | Memiliki asset maksimal Rp. 600 juta | - | - |
| 8. | Departemen Perindustrian | Memiliki asset maksimal Rp. 600 juta | - | - |

Sumber: Disarikan dari berbagai sumber/instansi

Adanya beberapa klasifikasi pelaku usaha kecil yang berbeda dari berbagai undang-undang dan perbedaan

pengertian (definisi) ⁴ antar lembaga pemerintah tentang siapa yang dimaksud dengan pelaku usaha kecil menjadikan berbeda pula lembaga/kementerian mana yang harus bertanggung jawab terhadap pembinaan pelaku usaha kecil tersebut⁵, karena masing-masing lembaga/kementerian akan bertindak secara egosektoral dan tanpa koordinasi dalam kerangka memenuhi kewajiban yang menjadi tugasnya berdasarkan peraturan perundangan, ⁶ sehingga akan menyebabkan potensi ekonomi tidak berkembang sesuai yang diharapkan dalam rangka menunjang kemakmuran bangsa, hal mana akan menyebabkan tujuan dari didirikannya negara sebagaimana tersurat dalam Pembukaan UUD NRI 1945 tersebut sulit terealisasi.

Guna lebih mendukung pernyataan tersebut di atas, perlu pula dicermati ketentuan Pasal 24 Ayat (1) UU No 7 Tahun 2014 tentang perdagangan yang menyatakan bahwa Pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha perdagangan

⁴ Definisi merupakan konsensus terhadap entitas UKM sebagai dasar formulasi kebijakan yang akan diambil, sehingga paling tidak, ada dua tujuan dari definisi yang jelas mengenai ukm. Yakni pertama untuk tujuan administratif serta ke dua, tujuan yang berkaitan dengan pembinaan (*German Agency For Technical Cooperation* 2002, dalam Daminto, *ibid.* hlm.12)

⁵ Sebagai contoh di sini dapat dikemukakan hal sebagai berikut : berdasarkan pernyataan dari Deputy Pengembangan dan Restrukturisasi Kementerian Koperasi menyatakan bahwa pelaku usaha kecil dan menengah yang akan mendapatkan kemudahan akses permodalan adalah mereka yang memiliki IUMK (Ijin Usaha Mikro Kecil) dari kementerian Koperasi, tetapi Pasal 24 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014 menyatakan bahwa pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha perdagangan wajib memiliki perijinan – sebagai syarat mendapatkan fasilitas- di bidang perdagangan yang diberikan oleh menteri. Menteri disini berdasarkan UU 7 /2014 adalah Menteri perdagangan (Pasal 1 point 28), pada sisi yang lain menurut Peraturan Presiden No. 98 Tahun 2014 Tentang Perijinan Untuk Usaha Mikro dan Kecil Pasal 3 Ayat 2 menyatakan bahwa IUMK ditentukan oleh pemda kab/kota dengan berpedoman pada peraturan Menteri dalam negeri

⁶ Shujiro Urata, *Policy Recommendation for SME Promotion in The Republic Of Indonesia*, July 26, 2000, hlm. 154

wajib memiliki perijinan di bidang perdagangan yang diberikan oleh menteri. Berdasarkan Pasal 24 tersebut dapat diketahui bahwa semua pelaku usaha baik besar, menengah maupun kecil wajib memiliki ijin dalam arti semua pelaku usaha diperlakukan setara.⁷ Tanpa memiliki ijin maka pelaku usaha tersebut tidak akan mendapatkan perlindungan dari pemerintah yang salah satunya berupa fasilitas untuk mendapatkan kemudahan kredit dari lembaga keuangan serta fasilitas lainnya misalnya pemeran dagang dan pemasaran.

Selanjutnya pada Pasal 24 Ayat (2) menyatakan bahwa menteri dapat melimpahkan atau mendelegasikan pemberian perijinan kepada pemerintah daerah instansi teknis tertentu. Berdasarkan pengalaman maka pendelegasian kewenangan kepada daerah ini akan menimbulkan adanya kebijakan perdagangan yang berbeda antar daerah sebagaimana kebijakan persaingan usaha yang kemudian berakibat pelaku usaha kecil semakin lemah dan tidak dapat sejajar dengan pelaku usaha lainnya karena diperlakukan setara dengan pelaku usaha lainnya dalam arti semua pelaku usaha kecil, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha besar diberikan kebebasan untuk melakukan persaingan usaha di semua wilayah Indonesia tanpa adanya pemisahan atau perbedaan wilayah operasional.

Di sisi lain Pasal 27 UUD NRI 1945 telah mewajibkan negara untuk menyediakan pekerjaan dan penghidupan yang layak kepada tiap-tiap warga negara. Untuk

⁷ Berdasar informasi dari Deputy Pengembangan dan Restrukturisasi Kemenkop pada saat ini di Indonesia terdapat 56,5 Juta UMK dan baru 200 UMK yang punya Ijin Usaha Mikro Kecil (jawa Pos, 15 September 2015). Hal ini menunjukkan banyaknya pelaku usaha kecil yang belum terlindungi

mengemban kewajiban tersebut tidak lain bagi negara adalah menyediakan sarana yang cukup demi tercapainya kedua tujuan tersebut yakni sebagaimana tertulis dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dan sebagaimana pula tersurat dalam Pasal 27 UUD NRI 1945. Menyediakan sarana yang cukup disini salah satunya adalah di bidang hukum, dimana hukum yang dihasilkannya pun harus mampu menjawab kedua embanan tersebut yakni hukum yang mampu menjawab kebutuhan warga negara sebagai bagian dari pembangunan bangsa. Untuk ini produk hukum -termasuk hukum ekonomi- harus berorientasi pada cita hukum bangsa Indonesia yakni Pancasila.

Peranan hukum dalam pembangunan ekonomi bangsa sangatlah penting karena hukum dapat digunakan sebagai alat untuk mempromosikan efisiensi ekonomi. Apabila hukum dapat digunakan sebagai alat seperti itu, hukum akan mampu menjaga kestabilan perekonomian nasional menuju cita-cita sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pendiri bangsa. Hukum yang solid dan terintegrasi serta terkoordinasi akan berfungsi membantu negara dan masyarakat mencapai cita-cita. Monopoli yang dilakukan berdasarkan undang-undang dapat diajukan sebagai contoh di sini. Ide monopoli mungkin tidak tepat di hati sebagian besar kaum idealis, dalam hal ini hukum dapat difungsikan sebagai alat untuk memastikan bahwa praktik-praktik monopoli tidak selalu buruk karena praktik monopoli di sektor-sektor tertentu dapat dibenarkan ketika berhubungan erat dengan kepentingan rakyat dan terkait langsung dengan keamanan/pertahanan negara.

Hukum yang kondusif bagi pembangunan ekonomi sedikitnya harus memenuhi lima syarat, yakni *stability*, *predictability*, *fairness*, *educative*, dan kemampuan untuk meramalkan bagaimana berfungsinya sistem ekonomi. *Predictability* diperlukan oleh suatu negara yang masyarakatnya untuk pertama kali memasuki hubungan ekonomi yang berada di luar lingkungan sosial tradisionalnya. Stabilitas memiliki makna bahwa hukum memiliki potensi untuk menjaga keseimbangan dan mengakomodasikan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan. Sedang aspek keadilan (*fairness*) diperlukan untuk memelihara mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan.⁸ Syarat *educative* dimaksudkan sebagai suatu keadaan di mana masyarakat harus memahami bahwa hukum akan mampu berkontribusi dalam bidang pembangunan ekonomi apabila hukum tersebut mampu mewadahi kepentingan masyarakat yang berupa *stability*, *predictability* dan *fairness*.

Beberapa syarat hukum yang kondusif bagi pembangunan ekonomi seperti yang disebutkan di atas, *fairness* menduduki ranking utama. Karena ketiadaan standar mengenai apa yang dianggap adil merupakan masalah besar bagi negara-negara berkembang. Dalam jangka panjang ketiadaan standar mengenai keadilan ini dapat menjadi penyebab hilangnya legitimasi pemerintah. Keresahan sosial yang menghambat keberhasilan pembangunan di negara-negara berkembang tidak terlepas

⁸ Erman Rajagukguk, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar. dalam Jonker Sihombing, *Peran dan Aspek Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Alumni, Bandung 2010, Hlm. 2.

dari hilangnya makna keadilan di tengah-tengah masyarakat yang dalam beberapa hal mungkin akan menyebabkan hilangnya wibawa pemerintah bahkan dapat menjatuhkan pemerintah yang sedang berkuasa.

Hilangnya makna keadilan ini terutama dirasakan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia dengan semakin kuatnya arus globalisasi⁹ di segala bidang terutama di

⁹ Istilah Globalisasi, pertama kali digunakan oleh Theodore Levitt tahun 1985 yang menunjuk pada politik-ekonomi, khususnya politik perdagangan bebas dan transaksi keuangan. Menurut sejarahnya, akar munculnya globalisasi adalah revolusi elektronik dan disintegrasi negara-negara komunis. Revolusi elektronik melipatgandakan akselerasi komunikasi, transportasi, produksi, dan informasi. Disintegrasi negara-negara komunis yang mengakhiri Perang Dingin memungkinkan kapitalisme Barat menjadi satu-satunya kekuatan yang memangku hegemoni global. Oleh karena itu di bidang ideologi perdagangan dan ekonomi, globalisasi sering disebut sebagai Dekolonisasi (Oommen), Rekolonisasi (Oliver, Balasuriya, Chandran), Neo-Kapitalisme (Menon), Neo-Liberalisme (Ramakrishnan). Malahan Sada menyebut globalisasi sebagai eksistensi Kapitalisme Euro-Amerika di Dunia Ketiga. Rp. Borong, *Suara Pembaharuan Daily*, (Diunduh Maret 2011 pukul 13.30 wib). Apa makna yang paling tepat terhadap terminologi “Globalisasi” itu sendiri, ternyata belum ada keseragaman pandangan. Sebagaimana dikemukakan oleh **Didik J. Rachbini**, dalam kata pengantar buku edisi bahasa Indonesia: *“Globalisasi Adalah Mitos”* yang ditulis oleh **Paul Hirts** dan **Grahame Thompson** dengan judul *“Globaliztion in Question”* yang diterbitkan oleh Yayasan Obor Indonesia. Jakarta, 2001. Dikemukakan oleh **Didik J. Rachbini**, kata globalisasi dalam dekade ini tidak saja menjadi konsep ilmu pengetahuan sosial dan ekonomi, tetaapi juga menjadi jargon politik, “ideologi pemerintahan” (rezim), dan hiasan bibir masyarakat awam di seluruh dunia. Dunia, kata banyak penulis akan menjadi “global village” yang menyatu, saling tahu dan terbuka, serta saling tergantung sama lain. (Hlm. Vii). Hal senada juga dikemukakan oleh **Gregorius Chandra dkk**: “istilah globalisasi hingga saat ini masih diperdebatkan oleh kalangan akademis. Dalam konteks globalisasi, intensitas dan lingkup kompetisi sangat kompetitif dan luas. Pesaing yang dihadapi sebuah perusahaan tidak lagi datang dari kawasan atau wilayah geografis setempat, tetapi raksasa global dari manca-negara hadir untuk saling berebut pasar. (Lihat **Gregorius Chandra dkk**. Pemasaran Global: *Internasionalisasi dan Internetisasi*. Yogyakarta: Andi, 2004. Hlm. 3) Demikian juga halnya pemikiran yang dilontarkan oleh **Joseph E. Stiglitz**, pemenang penghargaan nobel dalam bidang ekonomi tahun 2001. mengatakan tingkat rasa sakit di negara-negara berkembang yang diciptakan dalam proses globalisasi dan pembangunan yang diarahkan oleh IMF dan organisasi ekonomi Internasional telah melebihi dosis yang diperlukan. Reaksi negatif terhadap globalisasi tidak hanya dari kerusakan nyata yang dilakukan pada negara-negara berkembang karena kebijakan-kebijakan yang diarahkan oleh ideologi tetapi juga dari ketidakadilan dalam sistem perdagangan global. (Lihat **Joseph E. Stiglitz**. *Globalization and Its Discontents (Globalisasi dan Kegagalan Lembaga-*

bidang ekonomi. Melalui globalisasi ekonomi/liberalisasi perdagangan/perdagangan bebas tercipta peluang maupun tantangan bagi negara-negara di dunia. Proses gobalisasi telah mengubah wajah dunia secara mendasar, yang terutama disebabkan oleh dua faktor pendorong, yaitu kebijakan negara-negara untuk saling membuka diri satu sama lain pada berbagai aspek, serta perkembangan teknologi informasi. Globalisasi telah menjadi metafora baru bagi kelompok pendukung utopia pasar abad sembilan belas mengenai pandangan neoliberal mereka. Kredo inti dari neoliberalisme meliputi prioritas pertumbuhan ekonomi, pentingnya perdagangan bebas untuk merangsang pertumbuhan, pasar bebas yang tidak terbatas, pilihan individual, pemangkasan regulasi pemerintah dan dukungan pada model pembangunan sosial yang evolusioner sebagaimana yang telah diterapkan di negara-negara barat.¹⁰

Banyak negara telah menikmati manfaat positif dari liberalisasi perdagangan, namun banyak pula yang justru terpinggirkan sebagai akibat gagalnya mekanisme pasar karena pasar yang tidak sempurna. Hal tersebut terjadi karena pelaku usaha cenderung untuk mencari jalan pintas dalam penerapan prinsip ekonomi, yaitu untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya dengan mengutamakan

Lembaga Keuangan Internasional). Alih Bahasa: **Ahmad Lukman**, Jakarta: Ina Publikatama, 2003. Hlm. xvii). **Dorodjatun Kuntjoro-Jakti**, mengemukakan berintikan keterbukaan (openness) telah mengaburkan batas-batas tradisional, baik dari sektor industri, ekonomi, maupun negara. (lihat **Yanto Bashri** (ed). *Mau kemana Pembangunan [Ekonomi Indonesia. Prisma Pemikiran Dorodjatun Kuntjoro-Jakti*. Jakarta: Predna Media, 2003).

¹⁰ Nanik Trihastuti, *Pengaturan Bisnis Ritel Dalam Rangka Melindungi Ritel Tradisional Dan Ekonomi Mikro*, Laporan Hasil Penelitian FH Undip, 2011. Hlm. 1.

prinsip efisiensi.¹¹ Selain itu dalam dunia usaha juga sering terjadi adanya kecenderungan untuk berperilaku sebagai pemburu rente (*rent seeking behavior*) yakni suatu sifat pelaku usaha untuk memudahkan cara memperoleh keuntungan dengan cara menggunakan modal yang menjadi hak milik orang lain atau hak milik publik untuk kepentingan dan keuntungannya sendiri.¹²

Berdasar kenyataan seperti yang dikemukakan di atas, maka persaingan antar pelaku usaha perlu diatur untuk mencegah agar tidak terjadi persaingan yang tidak sehat.¹³ Guna kepentingan tersebut maka sangat diperlukan kehadiran negara untuk melindungi mereka yang lemah secara ekonomi maupun kreativitas agar mampu dan sejajar dengan pelaku usaha lain dalam proses pembangunan negara yang membutuhkan keterlibatan semua pihak. Berdasarkan hal ini pula perlu dicermati ketentuan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal,

¹¹ Kekuatan mekanisme pasar dan institusi pasar mempunyai dua kelemahan mendasar. *Pertama*, Institusi pasar tanpa kehadiran institusi negara sebagai pengatur dapat menghasilkan eksternalitas negatif, seperti kerusakan lingkungan alam dan sosial akibat kegiatan ekonomi. *Kedua*, Institusi pasar tidak dapat mengakomodasi moral karena pelaku-pelakunya hanya bermotifkan profit ekonomi. Kelemahan mendasar yang kedua ini dapat terjadi dalam kekuatan pasar global dengan absensinya institusi negara (*governance*) pada tingkat global tersebut. Paul Hirst dan Grahame Thompson, *Globalisasi adalah Mitos*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 2001, hlm. Xiii.

Selain itu UNDP melaporkan bahwa dengan globalisasi kondisi negara berkembang masih tetap (tidak ada kemajuan) atau bahkan semakin terbelakang. Edi Suharto, *membangun masyarakat memberdayakan masyarakat : kajian strategis pembangunan kesejahteraan sosial*, Refika Aditama, Bandung 2005, hlm. 240-241.

Pasar sempurna dan persaingan sempurna hanyalah fiksi. (Mundrajat Kuncoro, *Strategi Bagaimana Meraih Keunggulan Kompetitif*, Penerbit Airlangga, Surabaya 2006, hlm. 102)

¹² Didik J Rachbini, *Ekonomi Politik, Paradigma dan Teori Pilihan Publik*, Ghalia Indonesia, Jakarta 2002, hlm. 120.

¹³ Bagong Suyanto dalam penelitiannya di Jawa Timur menyatakan bahwa pada saat ini banyak pelaku usaha besar dalam rangka menyiasati persaingan yang berat dengan pelaku usaha besar lainnya bermigrasi/menurunkan skala usaha menjadi pelaku usaha kecil. Jawa Pos, 20 September 2015, *Mengapa Penduduk Miskin Pedesaan Naik*.

Bab 8 tentang Pengembangan Penanaman Modal Bagi Usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi, Pasal 13 yang menyatakan :

1. Pemerintah wajib menetapkan bidang usaha yang dicadangkan¹⁴ untuk usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi serta bidang usaha yang terbuka untuk usaha besar dengan syarat hasil kerja sama dengan UKM dan koperasi.
2. Pemerintah melakukan pembinaan dan pengembangan UKM dan koperasi melalui program kemitraan.¹⁵

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Smeru dan AC Nielsen tahun 2008 menunjukkan bahwa pertumbuhan pasar tradisional¹⁶ terus menurun dengan presentase 8 % per tahun, sedangkan pertumbuhan pasar modern kian meningkat yaitu 31,4 % pertahun. Hal ini ditunjukkan dengan ekspansi pasar modern yang sangat agresif hingga masuk ke wilayah permukiman rakyat. Pasar tradisional yang berada di wilayah pedesaan maupun permukiman rakyat terkena imbasnya karena berhadapan langsung dengan pasar modern tersebut. Persaingan keduanya pun tak terhindari. Persaingan *head to head* memberikan dampak nyata yakni berkurangnya pedagang/pelaku usaha kecil serta menurunnya omzet dari pelaku usaha kecil khususnya

¹⁴ Bidang usaha yang dicadangkan yakni bidang usaha yang khusus diperuntukkan bagi UKM dan koperasi agar mampu dan sejajar dengan pelaku ekonomi lainnya.

¹⁵ Program kemitraan yakni kerja sama antara pelaku usaha menengah atau pelaku usaha besar disertai pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah atau usaha besar kepada pelaku usaha kecil dengan memperhatikan prinsip saling menguntungkan, saling memperkuat dan saling memerlukan.

¹⁶ Istilah pasar tradisional dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan dikenal dengan pasar rakyat sebagaimana tertulis dalam penjelasan Pasal 12 huruf a.

bidang retail tersebut.¹⁷ Kenyamanan berbelanja yang ditawarkan oleh pasar modern membuat konsumen lebih memilih untuk berbelanja di pasar modern dari pada di pasar tradisional.

Pasar tradisional/pasar rakyat sebagai tempat usaha mayoritas dari pelaku usaha kecil di bidang ritel kurang menarik bagi konsumen karena pada umumnya bersifat sederhana, tempat tidak terlalu luas, barang yang dijual terbatas, manajemen masih sederhana, kurang menawarkan kenyamanan dalam berbelanja dan masih adanya tawar menawar harga, produk yang dijual tidak dipajang secara terbuka dan menarik sehingga konsumen tidak mengetahui apakah barang yang dibutuhkannya tersedia atau tidak, umumnya tidak mempunyai gudang sehingga barang dagangan tidak tertata dengan baik yang selanjutnya menjadikan pemandangan kurang menarik dan kumuh. Ciri-ciri yang demikian terdapat juga pada pelaku usaha kecil di bidang ritel yang tidak berusaha di dalam kawasan pasar tradisional. Bila dibandingkan dengan pasar modern sebagai tempat di mana peritel modern berada, mempunyai ciri khas yang disukai oleh konsumen, yakni tempat yang luas, barang yang diperdagangkan banyak jenisnya, sistem manajemen yang terkelola dengan baik dan umumnya berjaringan, menawarkan kenyamanan berbelanja, harga jual yang pasti karena tidak ada tawar menawar, sistem

¹⁷ KPPU, *Positioning paper Ritel*, hlm. 5. Lihat juga penelitian Nanik Tri Hastuti, *Op.Cit.*, hlm 43. Bahkan menurut GATRA pertumbuhan ritel modern rata-rata 20%-30% pertahun sedangkan pertumbuhan pasar tradisional negatif. Majalah GATRA no. 12 Tahun XV (20 Januari-4 Pebruari 2009).hlm. 19. Pada sisi yang lain hampir tiap hari kita disuguhi berbagai demo penolakan pendirian minimarket berjaringan oleh masyarakat diberbagai kota/kabupaten di Indonesia (Jawa Pos 21 Maret 2013)

swalayan/pelayanan mandiri, pemajangan produk yang terbuka sehingga konsumen bisa melihat dan memilih barang yang dibutuhkan serta adanya gudang tersendiri yang menyebabkan ritel modern lebih menarik dan bersih. Ritel modern tidak sekedar menjual barang yang bersifat fisik yang selama ini dilakukan oleh ritel tradisional tetapi mereka juga menjual jasa seperti penjualan pulsa, tiket pesawat, tiket kereta api, pembayaran listrik, pembayaran air PDAM, penjualan kartu tol, pelayanan jasa pengiriman barang, pelayanan pembayaran melalui ATM, bahkan pembayaran BPJS pun bisa dilaksanakan di toko ritel modern tersebut.

Bidang usaha ritel banyak digeluti oleh pelaku usaha kecil, baik di dalam maupun diluar pasar tradisional/pasar rakyat, dikarena tidak membutuhkan pendidikan keahlian maupun modal yang besar. Ritel atau eceran yang berasal dari bahasa perancis *retailer* yang berarti memotong atau memecahkan sesuatu kemudian diadopsi dalam bahasa Inggris *Retail* yang berarti menjual dalam jumlah kecil. Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan ritel/eceran sebagai satu-satu, sedikit-sedikit (tentang penjualan atau pembelian barang); ketengan. Usaha ritel/eceran adalah semua kegiatan dalam penjualan atau pembelian barang, jasa ataupun keduanya secara sedikit-sedikit atau satu-satu langsung kepada konsumen akhir untuk keperluan konsumsi pribadi, keluarga ataupun rumah tangga dan bukan untuk keperluan bisnis (dijual kembali).

Realita persaingan usaha yang demikian yakni tanpa memikirkan yang lemah baik dari segi modal maupun kreativitas usaha yang menjadi ciri sebagian besar rakyat

Indonesia kiranya telah menjadi kelemahan bawaan dari Undang-undang persaingan usaha sebagaimana tertera dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 yang pada mulanya dimaksudkan untuk mencegah praktik monopoli yang pada masa orde baru yang tumbuh sangat subur dan sangat merugikan rakyat. Secara utuh ketentuan Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 yang juga merupakan tujuan diadakannya Undang-undang Persaingan Usaha adalah sebagai berikut:

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil.
3. Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
4. Terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Kelemahan bawaan tersebut jelas terlihat dari ketentuan Pasal 3 angka 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan “Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil.”¹⁸ Berdasarkan pasal ini dapat diketahui

¹⁸ Dengan memberi kesempatan yang sama kepada semua pelaku usaha menunjukkan bahwa, Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 didasarkan pada sistem ekonomi pasar,

bahwa semua pelaku usaha baik besar, menengah maupun kecil dianggap setara.¹⁹ Dari penjelasan pasal demi pasal hanya ditemukan keterangan “cukup jelas”. Sementara itu walaupun Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah mengeluarkan Peraturan Komisi No 9 Tahun 2011 tentang pedoman Pasal 50 H Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang merupakan pengecualian diberlakukannya pelaku usaha kecil terhadap UU persaingan usaha namun Peraturan Komisi (Perkom) tersebut masih sangat normatif sehingga kurang melindungi pelaku usaha kecil karena hanya merupakan pemindahan pengertian pelaku usaha kecil sebagaimana terdapat dalam Pasal 6 Undang-undang

karena berdasarkan teori keadilan pasar, kebebasan adalah nilai dan salah satu hak asasi paling penting yang dimiliki oleh manusia, dan ini dijamin oleh sistem ekonomi pasar yang menjamin kebebasan yang sama dan kesempatan yang fair. John Rawls, *Teori Keadilan* (penerjemah Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo), Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2006, Hlm. 354.

Secara filosofis, UU 5/1999 sebagaimana produk hukum ekonomi dalam sistem hukum di Indonesia berlandaskan asas demokrasi ekonomi menurut Pasal 33 UUD 1945, Sementara itu, demokrasi ekonomi Indonesia berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan penelusuran terhadap gagasan pendiri negara dibangun atas dasar prinsip kekeluargaan (kolektivisme) dimana kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kiemakmuran individu. Dengan demikian demokrasi ekonomi Indonesia berada dalam format sistem ekonomi sosialisme pasar berbeda dengan prinsip-prinsip kapitalisme liberal. sebagai sebuah konsekuensi dari percepatan pembangunan yang membutuhkan modal asing. Adanya perbedaan tersebut menimbulkan inkonsistensi dalam menafsirkan produk hukum khususnya bidang hukum ekonomi. Untuk mengakhiri berlanjutnya kekacauan hukum yang dibuat berdasarkan dua konsep ekonomi yang berbeda tersebut serta meneguhkan kembali posisi asas kekeluargaan yang berpasangan dengan sisi asas demokrasi maka diperlukan asas yang didasarkan pada keadilan dan kepatutan (Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, filosofi, teori dan implikasi penerapannya di Indonesia*, Bayu Medis Publishing, Malang, Jawa Timur 2007, hlm. 297-300)

¹⁹ Kesetaraan hanya akan terjadi bila yang berhadapan adalah pelaku usaha besar dengan pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dengan pelaku usaha menengah, pelaku usaha kecil dengan pelaku usaha kecil. Dalam praktek hal ini tidak mungkin terjadi, sehingga yang terjadi adalah ketidakadilan karena adanya ketidaksetaraan antar pelaku usaha.

Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

Memperhatikan situasi dan kondisi tersebut menuntut kita untuk mencermati dan menata kembali kegiatan usaha di Indonesia yang selama ini sejak berlakunya UU Persaingan Usaha yakni Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang didasarkan pada mekanisme pasar kondisi pasar di Indonesia telah menjadi milik dari para pemodal besar dan pemodal asing,²⁰ sehingga kurang berpihak pada bangsa dan rakyat Indonesia yang sebagian besar merupakan pedagang kecil/ritel²¹ yang kurang inovasi dan lemah serta kurang terlindungi dari persaingan.

Perlu diingat pula bahwa pelaku usaha kecil dan menengah telah terbukti lebih tahan guncangan terhadap resesi ekonomi tahun 1997 yang melanda dunia umumnya

²⁰ Hal ini dikarenakan hukum yang berlaku di Indonesia semakin memfasilitasi dan memberi ruang bagi berkembangnya ekonomi kapitalistik dan pasar bebas yang mewujud dalam berbagai privatisasi. Aji Samekto, *Sistim Hukum Modern, Rule of law dan Kemiskinan di Indonesia*. Dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (editor), *memahami Hukum*, Rajawali Press, Jakarta 2009, hlm 71.

Sri rejeki Hartono juga mengingatkan bahwa jika investasi asing tidak diatur secara seksama dan komprehensif akan menimbulkan dampak negatif seperti : 1. Eksploitasi sumber daya secara besar dan melampui batas kemampuan, 2. Tidak/kurang memanfaatkan kekuatan lokal sehingga menimbulkan kesenjangan sosial dan kesenjangan ekonomi, 3. Penyelundupan hukum untuk berbagai kepentingan (Sri Redjeki Hartono, *Pentingnya Pengaturan yang Baik di Bidang Hukum Bisnis, khususnya Investasi*, Program Magister Ilmu Hukum UNTAG, Vol 03/No.1/April 2005, hlm.2)

²¹ Pedagang/pelaku usaha kecil sebagian besar bergerak dalam industri ritel karena tidak membutuhkan banyak keahlian dan pendidikan yang tinggi. Industri ritel menempatkan diri sebagai industri kedua tertinggi dalam penyerapan tenaga kerja Indonesia setelah pertanian. Industri ritel dapat dikategorikan menjadi industri yang merupakan hajat hidup orang banyak karena sekitar 10 % dari total penduduk Indonesia menggantungkan hidupnya dengan berdagang. KPPU, *Positoning paper ritel* hlm 2. Perlu diketahui pula bahwa 95 % pelaku usaha di Indonesia adalah UKM (Jawa Pos 16-2-2015). Bahkan dalam penelitian yang dilakukan Darminto menunjukkan bahwa jumlah UKM pada tahun 2014 adalah sekitar 98,83 persen dari jumlah unit usaha yang ada yakni 59,313 juta unit (Darminto, *Ibid*, hlm. 4)

dan Indonesia khususnya dibandingkan pelaku usaha besar maupun konglomerasi selain itu juga banyak menyerap tenaga kerja sehingga aktivitas ekonomi masyarakat tetap berlanjut ditengah krisis.²² Apabila pelaku usaha kecil dan menengah yang pada umumnya bergerak di bidang ritel diberdayakan dan penghasilan mereka membaik, maka kesenjangan sosial akan menyempit yang selanjutnya akan berdampak pada perekonomian nasional yang meningkat.²³

B. Permasalahan dalam Dunia Usaha

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam hal ini dapat diidentifikasi rumusan masalah atau permasalahan yang timbul sebagai berikut:

1. Mengapa perlu dibentuk Peraturan Daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dapat memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha bagi semua pihak terutama pelaku usaha kecil ritel/toko tradisional?
2. Mengapa perlu mengikutsertakan peran serta masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah?

²² Hal mana juga dinyatakan dan diakui dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) No. 9/2011 bab I (latar belakang) Alinea 2 yang menyatakan "Usaha Kecil mempunyai peran yang strategis dalam pembangunan ekonomi nasional karena selain berperan dalam pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja juga berperan dalam pendistribusian hasil-hasil pembangunan. Dalam krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia beberapa tahun yang lalu banyak usaha berskala besar yang mengalami stagnasi, namun saat itu usaha kecil terbukti lebih tangguh dalam menghadapi krisis tersebut.

Pelaku usaha besar maupun konglomerasi Indonesia rapuh karena usaha mereka lebih mengandalkan proteksi dari pemerintah atau usahanya lebih bersifat perburuan rente atau *rent seeking*. Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayu Media, Malang 2007, hlm.6..

²³ Hary Tanoesoedibyo, Jawa Pos, Kamis 24 Desember 2015.

Hal ini dilakukan agar menghasilkan Peraturan Daerah yang berkeadilan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, di samping itu juga dimaksudkan guna meningkatkan dan mengoptimalkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta mewujudkan aspirasi masyarakat yang berkembang di wilayah tersebut.

C. Tujuan Rekonstruksi

Tujuan Rekonstruksi Penataan Toko Modern di Wilayah Permukiman Penduduk adalah: ²⁴

1. Tujuan utama rekonstruksi Pemberdayaan Pelaku Usaha Kecil Ritel di Wilayah Permukiman Penduduk.
2. Mewujudkan perekonomian daerah yang seimbang, berkembang dan berkeadilan.
3. Mendapatkan kemudahan dalam pemberdayaan bagi pelaku usaha kecil dari pemerintah, pemerintah daerah dan/atau lembaga lainnya.
4. Mendapatkan kemudahan dalam akses pembiayaan pelaku usaha kecil ke lembaga keuangan bank dan non bank.
5. Menumbuhkan, melindungi dan mengembangkan pelaku usaha kecil menjadi pelaku usaha yang tangguh dan mandiri.
6. Meningkatkan peran pelaku usaha kecil dalam pembangunan daerah, penciptaan lapangan kerja,

²⁴ Disarikan dari naskah akademik berbagai sumber

pemerataan pendapatan, penanggulangan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi.

7. Meningkatkan produktifitas, daya saing dan pangsa pasar pelaku usaha kecil.
8. Menumbuh kembangkan jiwa kewirausahaan masyarakat.
9. Mengembangkan produk unggulan daerah berbasis sumber daya lokal.

Dalam melaksanakan rekontruksi penataan toko modern di wilayah permukiman ini menggunakan metode-metode atau langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi masalah dan kebutuhan akan peraturan Penataan Toko Modern dan Pemberdayaan Pelaku Usaha Kecil Ritel di Wilayah Permukiman Penduduk.
2. Mengumpulkan data-data terkait dengan mengidentifikasi masalah dan kebutuhan akan pengaturan Penataan Toko Modern dan Pemberdayaan Pelaku Usaha Kecil Ritel di Wilayah Permukiman Penduduk.
3. Merumuskan konsepsi pengaturan Penataan Toko Modern dan Pemberdayaan Pelaku Usaha Kecil Ritel di Wilayah Permukiman Penduduk.
4. Harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional maupun peraturan yang terkait, sehingga materi muatan Raperda ini tidak tumpang tindih, tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

5. Menyusun materi muatan Raperda dengan acuan teknis kepada peraturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



BAB II || PERAN HUKUM DALAM PEREKONOMIAN NASIONAL

A. Pengaruh Hukum dalam Kehidupan Ekonomi

Dalam membangun negara sebagai usaha mencapai kesejahteraan rakyat, di era globalisasi seperti saat ini tidak mungkin kita mengisolasi diri dari perkembangan dunia. Hal itu disebabkan sebuah negara tidak mungkin mampu memenuhi kebutuhannya tanpa bantuan dari negara lain. Demikian pula di bidang hukum, politik hukum negara kita tidak mungkin mengabaikan perkembangan hukum internasional, namun demikian jangan pula menjadikan hukum Indonesia sebagai sarana untuk memfasilitasi kepentingan asing tanpa memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat Indonesia yakni kesejahteraan rakyat sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945.

Ada enam konsep menurut Nyhart²⁵, dalam ilmu hukum yang mempunyai pengaruh bagi pengembangan kehidupan ekonomi yakni:

1. Prediktabilitas. Hukum harus mempunyai kemampuan untuk memberikan gambaran pasti di masa depan mengenai keadaan atau hubungan-hubungan yang dilakukan pada masa sekarang;
2. Kemampuan prosedural. Pembinaan di bidang hukum acara memungkinkan hukum material itu dapat merealisasikan dirinya dengan baik, ke dalam pengertian hukum acara ini termasuk tidak hanya ketentuan-ketentuan hukum perundang-undangan melainkan juga semua prosedur penyelesaian yang disetujui oleh para pihak yang bersengketa, misalnya bentuk : abstraksi, konsiliasi dan sebagainya. Kesemua lembaga tersebut hendaknya dapat bekerja dengan efisien apabila diharapkan, bahwa kehidupan ekonomi itu ingin mencapai tingkatannya yang maksimum;
3. Kodifikasi dari pada tujuan-tujuan. Perundang-undangan dapat dilihat sebagai suatu kodifikasi tujuan serta maksud sebagaimana dikehendaki oleh negara. Di bidang ekonomi, misalnya, kita akan dapat menjumpai tujuan-tujuan itu seperti dirumuskan di dalam beberapa perundang-undangan yang secara langsung atau tidak langsung mempunyai pengaruh pada bidang perekonomian;
4. Faktor penyeimbang. Sistem hukum harus dapat menjadi kekuatan yang memberikan keseimbangan di antara nilai-nilai yang bertentangan di dalam masyarakat.

²⁵ Dalam Satipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung 1980

Sistim hukum memberikan “kesadaran akan keseimbangan” dalam usaha-usaha negara melakukan pembangunan ekonomi;

5. Akomodasi. Perubahan yang cepat sekali pada hakekatnya akan menyebabkan hilangnya keseimbangan lama, baik dalam hubungan antar individu maupun kelompok di dalam masyarakat. Keadaan ini dengan sendirinya menghendaki dipulihkannya keseimbangan tersebut melalui satu dan lain jalan. Di sisni sistem hukum yang mengatur hubungan antara individu baik secara material maupun formal memberi kesempatan kepada keseimbangan yang terganggu itu untuk menyesuaikan kepada lingkungan yang baru sebagai akibat perubahan tersebut. Pemulihan kembali ini dimungkinkan oleh karena di dalam kegoncangan ini sistim hukum memberikan pegangan kepastian melalui perumusan-perumusan yang jelas dan definitif, membuka kesempatan bagi dipulihkannya keadilan melalui prosedur yang tertib dan sebagainya;
6. Definisi dan kejernihan tentang status. Disamping fungsi hukum yang memberikan prediktibilitas dapat ditambahkan bahwa fungsi hukum juga memberikan ketegasan mengenai status orang-orang dan barang-barang di masyarakat.

Pada sisi yang lain Lon Fuller²⁶ mengintroduksi agar sebuah hukum memenuhi unsur keadilan maka harus mengakomodasi dua macam moralitas yakni moralitas

²⁶ Lon L Fuller, *The Morality of law*, Revised edition Ninth Printing, New Haven and London, Yale University Press 1973, hlm. 5

kewajiban (*the morality of duty*) dan moralitas nilai atau moralitas ikhtiar atau moralitas aspirasi (*the morality of aspiration*). Moralitas kewajiban terbuka untuk ditransformasikan ke dalam hukum positif. Di samping itu ia juga membedakan antara moralitas hukum internal dan moralitas hukum eksternal. Moralitas hukum internal terdiri atas syarat-syarat formal yang harus dipenuhi agar layak menyandang nama hukum. Syarat-syarat formal ini adalah sejenis aturan-aturan yang bersifat teknis yang diperlukan untuk dapat membentuk hukum. Aturan-aturan atau keputusan-keputusan yang tidak memenuhi tuntutan-tuntutan moralitas hukum internal, tidak dapat dipandang sebagai aturan hukum dan keputusan hukum. Di samping itu terdapat moralitas hukum eksternal, moralitas ini berkenaan dengan syarat-syarat substansial yang harus diajukan pada hukum, jika hukum itu ingin berfungsi dengan baik dan disebut adil. Termasuk bahwa hukum itu harus mempertahankan standar hidup minimal, bahwa hukum itu harus menyelenggarakan ketertiban dan keamanan di dalam masyarakat, hukum juga harus melindungi pihak-pihak yang lemah.

Berdasar uraian di atas dapat dipahami bahwa suatu hukum walau harus berhadapan dengan sesuatu yang bersifat riil di dalam masyarakat namun hukum harus pula dapat mengakomodasi sesuatu yang bersifat abstrak yakni masalah keadilan. Masalah keadilan inilah yang akan mempertaruhkan efektif tidaknya hukum di dalam masyarakat yang menjadi tujuan (*adresat*) hukum tersebut.

Dalam konteks Indonesia maka konsep keadilan haruslah mendasarkan diri pada nilai-nilai yang telah

disepakati untuk dijadikan pedoman bersama masyarakat Indonesia yakni Pancasila sebagaimana yang terdapat didalam Pembukaan UUD NRI 1945. Sila-sila dalam Pancasila seharusnya menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Pancasila sebagai asas dan cita hukum, menjadi pedoman dan rujukan utama bagi UUD 1945, bagi Undang-undang dan bagi peraturan perundangan lainnya.²⁷ Dengan menjadikan Pancasila sebagai pedoman pembuatan peraturan perundang-undangan di Indonesia maka dengan sendirinya akan terbentuklah sebuah sistem hukum di Indonesia sebagaimana yang diajarkan dalam teori sistem hukum positif karena tidak akan menghasilkan sebuah peraturan perundangan yang bertentangan dengan peraturan di atasnya dan dibuat oleh lembaga yang berwenang,

Pancasila adalah sederet nilai yang berakar dalam tradisi masyarakat Indonesia. Nilai-nilai itu dimiliki semua komunitas di wilayah Nusantara. Nilai-nilai itu tidak pernah langsung mengandung sebuah kebijakan politik tertentu, melainkan sebagai bintang-bintang bagi sang pelaut yang senantiasa menjadi orientasi dalam mengambil segala kebijakan.²⁸ Karena Pancasila sebagai norma fundamental negara membentuk norma-norma hukum bawahannya secara berjenjang. Norma hukum yang di bawah terbentuk berdasar dan bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi, sehingga tidak terdapat pertentangan antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih

²⁷ Otong Rosadi, *Hukum, Ekologi dan Keadilan Sosial*, Thafa Media, Yogyakarta 2012, hlm. 13

²⁸ Franz Magnis Suseno Dalam Otong Rosadi, *Ibid*, hlm. 13.

rendah, demikian sebaliknya. Hal ini disatu pihak menunjukkan bahwa Pancasila sebagai cita hukum dalam kehidupan (sistem) hukum bangsa Indonesia dan di lain pihak sebagai norma hukum yang menjadi norma fundamental negara dan aturan tertulisnya terdapat dalam pembukaan UUD NRI 1945 dan pasal-pasal²⁹.

Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, harus berfungsi dan berpijak pada empat prinsip cita hukum yakni:

1. Melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan negara (integrasi).
2. Mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan.
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi).
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadilan dalam hidup beragama.³⁰

Keempat prinsip tersebut harus menjadi pedoman dalam membentuk instrumen hukum ekonomi di Indonesia dalam rangka pencapaian tujuan negara, yakni kesejahteraan rakyat. Jadi, baik sebagai cita hukum dan norma fundamental negara. Pancasila harus menjadi pedoman, pengarah, acuan nilai dalam pembaharuan (sistem) hukum. Sehingga instrument hukum yang dibuat dan diperbaharui sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan zamannya harus selalu menjadikan Pancasila sebagai kerangka berpikir dan

²⁹ Zainudin Ali, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta 2006, hlm. 124

³⁰ Bernard I. Tanya, dalam Moh. Mahfudz MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta 2006, hlm. 18.

sumber nilai. Kelima sila terutama sila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” yang termuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan dalil moral yang menjadi pemandu bagi penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk bidang hukum ekonomi yang merupakan bagian dari kebijakan persaingan usaha.

Demokrasi ekonomi sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 harus dilaksanakan secara konsisten. Regulasi yang merupakan implementasi dari hukum dasar tersebut harus tetap berorientasi pada rakyat banyak bukan pada pemodal asing dan besar semata bahkan menganakemaskan mereka. Faham dan praktik liberalisme harus ditolak. Koperasi bukan semata-mata dipahami sebagai badan hukum, namun semangat berkoperasi (kekeluargaan) harus menjadi sikap tindak pelaku ekonomi di Indonesia, dan instrument hukum harus memainkan posisi sebagai pengarah perubahan nilai, sikap mental dan perilaku para pelaku ekonomi. Disinilah negara memainkan peranan yang sangat penting dalam rangka mensejahterakan warganya.

Dibentuknya suatu negara mempunyai tujuan yang secara garis besar adalah untuk melindungi seluruh penduduk agar tercapai rasa aman, tercapainya kesejahteraan bersama serta meningkatkan derajat sebagai umat manusia. Negara Indonesia pada umumnya dan Kota Semarang pada khususnya mempunyai kewajiban dan tanggung jawab yang serupa dengan apa yang disebutkan di atas.

Perkembangan peran negara dalam sejarah perjalanan negara pada umumnya telah terjadi beberapa kali

pergeseran pandangan tentang negara sebagai akibat kegagalan dalam mencapai tujuan bersama terutama dalam meningkatkan derajat sebagai umat manusia. Kegagalan ini telah mengakibatkan terjadinya kelas-kelas di dalam masyarakat. Konsep negara hukum tidak lain adalah suatu usaha untuk meningkatkan derajat kemanusiaan serta tidak adanya diskriminasi antar sesama umat manusia sebagai warga negara dari suatu negara.

Perjalanan sejarah negara dalam mengemban tanggung jawabnya terus berkembang sejalan dengan perkembangan masyarakat dalam proses menuju kesempurnaan. Pergeseran perkembangan sejarah tersebut secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut yakni mulai dari pemikiran negara hukum liberal atau yang lebih dikenal sebagai negara penjaga malam (*night watchman state*) ke negara hukum formal kemudian menjadi negara hukum materiil hingga pada konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara yang mengabdikan kepada kepentingan umum (*social welfare state*)³¹ Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk pemerintahan yang demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat yang minimal. Dalam konteks ini pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan dan tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak dapat membayar biaya rumah sakit. Dapat dikatakan bahwa negara kesejahteraan mengandung unsur sosialisme yang mementingkan kesejahteraan di bidang politik maupun di bidang ekonomi. Dapat juga dikatakan bahwa negara kesejahteraan

³¹ Padmo Wahyono, *Membudayakan UUD 1945*, IND HILL-Co, Jakarta 1991, hlm. 73

mengandung asas kebebasan (*liberty*), asas kesetaraan hak (*equality*) maupun asas persahabatan (*fraternity*) atau kebersamaan (*mutuality*) yang dapat disamakan dengan asas kekeluargaan dan gotong royong.³²

Negara hukum liberal atau yang sering disebut sebagai negara hukum dalam arti sempit adalah konsepsi yang diberikan oleh Immanuel Kant, yang kemunculannya bersamaan dengan lahirnya faham liberalisme yang menentang kekuasaan absolut dari para raja pada masa itu. Faham liberalisme muncul sebagai antitesis dari faham *mercantalisme* yang pada saat itu tumbuh subur di Perancis di masa pemerintahan Lodewijk XIV, Spanyol dan Portugal. Sementara di Jerman dan Austria faham *mercantalisme* bernama *kamerissenschaft*. Faham ini menghendaki suatu neraca perdagangan yang positif yang mana hal ini berpengaruh pada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yaitu *monarchi absolute*, di mana raja yang menentukan segala kepentingan rakyatnya tetapi rakyat tidak boleh ikut campur tangan.³³ Faham liberalism berpendapat bahwa justru negara harus melepaskan dirinya dari campur tangan urusan kepentingan rakyatnya. Hal ini berpengaruh pada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yang kemudian menjadi *monarchi konstitusional*, yaitu adanya pembatasan kekuasaan raja oleh konstitusi sebagai akibat dari perjanjian yang dilakukan dengan rakyatnya yang menentukan kedua

³² T. Sumargono, dalam Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro Rakyat*, Surya Pena Gemilang, Jatim 2010, hlm. 47-48. yang menyatakan bahwa pemerintahan demokratis dalam negara kesejahteraan tidak ada monopoli negara, melainkan justru ada jaminan kemerdekaan serta menghargai inisiatif swasta. Kerjasama antara negara dan masyarakat menjadi kunci keberhasilan tujuan negara kesejahteraan.

³³ Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara*, Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta 1988, hlm.

belah pihak dalam kedudukan yang sama. Oleh karena itu tipe negara pada masa itu adalah negara hukum liberal. Dalam negara hukum liberal ini terdapat jaminan bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Maka untuk mencapai tujuan ini, negara harus mengadakan pemisahan kekuasaan yang masing-masing mempunyai kedudukan yang sama tinggi, tidak boleh saling mempengaruhi dan tidak boleh campur tangan satu sama lain sehingga untuk dapat disebut sebagai negara hukum tipe ini harus memiliki 2 (dua) unsur pokok yaitu : (1) Perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan (2) Pemisahan kekuasaan dalam negara.³⁴

Dalam perkembangan selanjutnya faham liberalisme ini tidak dikehendaki oleh masyarakat, sehingga negara terpaksa turut campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat, hanya saja masih dalam batas-batas yang ditentukan. Sejak itulah lahir negara hukum formil yakni suatu negara yang didalamnya mengandung unsur-unsur ; (1) Perlindungan terhadap hak asasi manusia; (2) Pemisahan/pembagian kekuasaan; (3) Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada; dan (4) Adanya Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri.³⁵

Dalam *perspektif* negara hukum formil ini, negara hanya dipandang sebagai *instrument of power* belaka. Akibat pandangan yang demikian maka timbulah reaksi di dalam

³⁴ Moh. Koesnardi dan Bintang Saragih, dalam Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 16 Juli 2009. Hlm. 385.

³⁵ Hasan Zaini, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung 1971, hlm. 154-155.

masyarakat yang berwujud pemikiran-pemikiran baru tentang sistem kenegaraan, yakni aliran-aliran yang tidak hanya memandang negara sebagai *instrument of power* belaka tetapi justru negara dipandang sebagai *agency of service*. Berdasarkan konsep yang demikian maka lahirlah konsep *welfare state*. Konsep *Welfare state* ini merupakan istilah lain untuk menyebut negara hukum materiil, yang sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut dari konsepsi negara hukum formil. Dalam konsepsi negara hukum materiil ini tindakan penguasa dalam keadaan mendesak demi kepentingan warganya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang. Tipe negara hukum materiil (*welfare state*) sering disebut juga negara hukum modern atau negara hukum dalam arti luas.

Dalam konsep negara hukum modern ini manusia tidak hanya dipandang sebagai individu, tetapi juga sebagai anggota atau warga dari suatu komunitas. Negara dituntut untuk memeperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak serta menghilangkan peran individu untuk menguasai hajat hidup orang banyak. Adapun ciri pokok dari negara kesejahteraan adalah sebagai berikut:

1. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dipandang tidak prinsipil lagi, pertimbangan efisiensi kerja lebih penting dari pada pertimbangan batas-batas dalam pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting dari pada organ legislatif;
2. Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif

berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi dan budaya, sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat penting dalam *welfare state*;

3. *Welfare state* merupakan negara hukum materiil yang memertingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil;
4. Hak milik tidak lagi dianggap hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; dan
5. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi dan budaya.³⁶

Dalam kosepsi negara hukum materiil ini kewenangan negara dalam penyelenggaraan kepentingan umum sangatlah luas sehingga terjadi banyak kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan dalam pelaksanaannya. Guna menghindari hal yang demikian maka peradilan administrasi menjadi sangatlah *urgens* demi

³⁶ Soerjono Soekanto, *Beberapa permasalahan hukum dalam kerangka pembangunan di Indonesia*, Yayasan Penerbit UI, Jakarta 1975, hlm.54-55. Pada sisi yang lain ada yang berpendapt konsep negara hukum modern merupakan penggabungan konsep negara hukum dari Julius Stahl dan Av Dicey . Konsep negara hukum dari Julius Stahl mencakup empat elemen penting yakni perlindungan terhadap HAM; pembagian kekuasaan; pemerintahan berdasarkan UU; adanya peradilan tata usaha. Sedang konsep negara hukum menurut AV Dicey yang disebutnya *The rule of law* adalah sebagai berikut *supremacy of law; Equality before the law; due process of law*. Bahkan *International Commision of jurist* menambahkan prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) sebagai prinsip konsep negara hukum yang demokratis.

mempertanggungjawabkan adanya penyelewengan oleh alat-alat negara dalam melaksanakan tugasnya

Indonesia, sebagai negara yang meneguhkan diri sebagai negara hukum sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945 sebelum amandemen serta dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.³⁷ Jika dikaitkan dengan unsur-unsur negara hukum maka dapat ditemukan beberapa elemen negara hukum dalam UUD NRI 1945 sebagai berikut :

1. Perlindungan terhadap HAM.
2. Pemisahan/pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Dalam konsep negara hukum yang harus dijadikan panglima dalam kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Oleh karena itu istilah yang digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip negara hukum adalah *rule of law, not of man*.³⁸

³⁷ Jimly Asshidiqie, Menyatakan bahwa terdapat beberapa prinsip negara hukum yakni 1) Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan undang-undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal; 2) Perlindungan hak asasi manusia (HAM); 3) Keterikatan pemerintah pada hukum; 4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan 5) pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum. (Jimly Asshidiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi : Prasarana Menuju Indonesia Baru, Kapita Selekta Teori Hukum*, FH-UI, Jakarta 2000, hlm 141-144).

³⁸ Jimly assidiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, PDF Created with desk PDF Writer –Trial diunduh 4 Nopember 2011 menyatakan bahwa “..... dalam konsep negara hukum

Berdasarkan gambaran di atas dapat dijelaskan bahwa negara harus ikut campur tangan dalam segala bidang yakni politik, sosial dan terutama bidang ekonomi. Negara harus bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyat dengan cara memberi pemahaman pada pelaku usaha besar agar mau membatasi diri dalam berusaha sesuai dengan etika bisnis yang sehat serta tidak melakukan praktik bisnis yang mengarah pada tindakan monopoli serta memberikan perlindungan pada pelaku usaha kecil agar dapat berkiprah di bidang ekonomi.

Dalam konsepsi negara kesejahteraan/kemakmuran ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak, peran individu untuk menguasai hajat hidup rakyat banyak ditiadakan. Perkembangan inilah yang memberikan legislasi bagi negara intervensionis pada abad ke-20.³⁹ Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan

ini, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip negara hukum adalah *'the rule of law, not man'*. Yang disebut pemerintah pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai "wayang" dari skenario yang mengaturnya. Gagasan negara hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai salah satu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan, politik, ekonomi, dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu sistem hukum perlu dibangun (*law making*).

³⁹ Gunther Teubner menyatakan bahwa negara kesejahteraan adalah negara yang suka mengintervensi (*intervensionist state*). Senada dengan Teubner, Lawrence Friedman menyatakan bahwa negara kesejahteraan adalah negara yang suka mengatur (*the welfare-regulatory state*) sebagaimana yang dinyatakannya " *the state in other words, is giant machine for making and applying law. It is Giant machine of social control, but social control which is exercised through law.... The welfare state and regulatory state is a state committed to programs. Government is a problem solver, as well as the guardian of law*". (Gunther Teubner, *The Transformation of Law in The the Welfare State*, dalam

intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat

Pada sisi yang lain, Sri Redjeki Hartono berpendapat bahwa asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi merupakan salah satu dari tiga asas penting yang dibutuhkan dalam rangka pembinaan cita hukum dari asas-asas hukum nasional ditinjau dari aspek hukum dagang dan ekonomi. Dua asas lain adalah asas keseimbangan dan asas pengawasan publik. Menurut beliau, kegiatan ekonomi yang terjadi dalam masyarakat membutuhkan campur tangan negara, mengingat tujuan dasar ekonomi itu sendiri adalah untuk mencapai keuntungan. Sasaran tersebut mendorong terjadinya berbagai penyimpangan bahkan kecurangan yang dapat merugikan pihak-pihak tertentu, bahkan semua pihak. Oleh karena itu beliau menegaskan bahwa campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi secara umum dalam rangka hubungan hukum yang terjadi tetap dalam batas-batas keseimbangan kepentingan umum semua pihak. Campur tangan negara dalam hal ini adalah dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan semua pihak dalam masyarakat, melindungi kepentingan konsumen dan produsen, sekaligus melindungi kepentingan negara dan kepentingan umum terhadap kepentingan perusahaan atau pribadi.⁴⁰

Dalam hubungannya dengan industri ritel saat ini, yakni adanya ketidakseimbangan dan ketidakadilan antara

dilemmas of law in the welfare state, Editor Gunther Teubner, Walter de Gruyter, Berlin 1986, hlm. 3, 13,15.),

⁴⁰ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selektta Hukum Ekonomi*, Mandar Maju, Bandung 2000, hlm. 13-15.

ritel modern dengan ritel tradisional, konsumen dan pemasok yang terjadi karena diserahkan kepada mekanisme pasar. Guna mengatasi hal demikian maka pengaturannya harus diambil alih oleh negara (pemerintah) melalui peran aktif negara, yang didasarkan pada kombinasi antara teori kebebasan pasar dari Adam Smith dengan teori *difference principle* dari John Rawls. Sebagai solusi atas ketidakadilan distribusi ekonomi oleh pasar, maka disamping menjaga kebebasan yang sama bagi semua, negara dituntut untuk mengambil langkah dan kebijakan khusus tertentu yang secara khusus dimaksudkan untuk membantu keadaan sosial dan ekonomi kelompok yang secara obyektif tidak beruntung bukan karena kesalahannya sendiri, dan mereka tidak mampu untuk memperbaiki kondisi ekonomi dan sosialnya sebagai akibat struktur sosial yang ada. Industri ritel modern maupun tradisional sangatlah dibutuhkan; dengan demikian keberadaannya tidak boleh saling menyaingi. Keberadaan pasar ritel modern harus ditata agar tidak menghilangkan atau mematikan ritel tradisional di pasar tradisional maupun di kampung-kampung. Untuk itu pemerintah harus mengambil tindakan sebagai berikut untuk melindungi dan mengembangkan peritel tradisional yang meliputi produk, produsen maupun gerai (*outlet*).⁴¹

Negara disatu sisi merupakan pusat pengambilan keputusan yang penting dan kekuasaan administrasi, sedangkan di sisi lain merupakan sumber untuk membatasi tindakannya sendiri dan tindakan warga negaranya. Oleh sebab itu berdasarkan "*Power of Economic Regulation*" yang

⁴¹ Nanik Trihastuti, *Perkembangan Industri Ritel di Indonesia : Suatu Kajian Socio legal*, dalam Jurnal Hukum Bisnis Vol 31 No. 5 Tahun 2012, hlm. 522.

dimiliki oleh pemerintah untuk mengatur pasar, pemerintah harus mengambil tindakan tegas kepada siapa saja yang merugikan maupun yang melindungi pihak-pihak yang melanggar hukum. Pemerintah tidak boleh mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang hanya akan menguntungkan atau melindungi pelaku ekonomi tertentu. Keputusan apapun yang dikeluarkan oleh pemerintah haruslah tetap berada dalam ranah keadilan sosial, yaitu dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi warganya.⁴²

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik, kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik adalah sebagai berikut:⁴³

1. Kebijakan publik itu harus menghindari adanya ketidakcocokan dengan kebijakan public yang lain atau dengan hukum yang tidak tertulis yang berlaku di masyarakat.
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan suatu peraturan atau kebijakan, bila tidak maka akan terjadi gangguan atau hambatan dalam pelaksanaan tugasnya.
3. Adanya fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan atau hambatan dalam pelaksanaannya.

⁴² Nanik Trihastuti, *Ibid.*

⁴³ Bambang Sunggono, *Hukum dan kebijakan public*, Sinar Grafika, Jakarta 1994, h. 158.

4. Perlu adanya kesadaran dan kepatuhan warga masyarakat sebagai obyek dari peraturan agar sesuai dengan yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan tersebut.

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kebijakan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut.

Implementasi pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang dan peraturan daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan dengan peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Kepres, Inpres, Kepmen, Keputusan kepala daerah, keputusan kepala dinas dll.

Penyelenggaraan pemerintahan baik melalui administrasi pemerintah, pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu upaya peningkatan

stabilitas politik dan kesatuan bangsa. Pemberian otonomi kepada daerah dimaksudkan agar daerah mampu bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Oleh karena itu pemda dituntut untuk memberdayakan ekonomi masyarakat di wilayahnya, sehingga kesejahteraan masyarakat dapat segera tercapai.

Pembentukan peraturan daerah yang mengatur tentang toko modern di suatu wilayah Kota/kabupaten sebagai sebuah upaya rekonstruksi penataan toko modern di wilayah permukiman merupakan bagian dari usaha pemberdayaan terhadap pelaku usaha kecil. Sehingga tercapai keadilan berusaha antara pelaku usaha besar dan kecil dengan demikian terhindar adanya friksi sosial akibat merajalelanya toko modern di perkampungan yang sebagian besar dimiliki oleh pelaku usaha besar.

B. Peran Pelaku Usaha Kecil Dalam Perekonomian Nasional

Pelaku usaha kecil sebagai salah satu unsur pelaku usaha keberadaannya mempunyai pengaruh yang cukup besar bagi kehidupan roda perekonomian rakyat di Kota Semarang. Berkembang dan bertahannya perkenomian nasional banyak dipengaruhi oleh keberadaan pelaku usaha kecil yang tidak tergoyahkan akibat resesi ekonomi yang melanda ekonomi Indonesia beberapa waktu yang lalu dimana pelaku usaha besar yang keberadaannya banyak itopang oleh kucuran kredit perbankan goyah bahkan hancur sehingga sampai saat ini bangsa Indonesia harus menanggung hutang yang besar akibat kucuran Bantuan

likuiditas Bank Indonesia (BLBI) kepada para konglomerat yang sebagian besar adalah para pemilik usaha yang digolongkan sebagai pelaku usaha besar.

Berdasarkan kondisi tersebut perlu dilakukan upaya pengaturan terhadap keberadaan toko modern di perkampungan/permukiman penduduk yang sebagian besar dimiliki oleh konglomerat agar pelaku usaha kecil menjadi terlindungi dan berdaya sehingga adanya ancaman kesenjangan sosial perekonomian yang aselanjutnya akan mengakibatkan adanya keresahan sosial yang berpotensi mengganggu ketertiban sosial dan ketertraman masyarakat dapat teratasi. Kebijakan pemerintah Kota Semarang untuk memberdayakan usaha kecil adalah upaya untuk menjaga amanah Pasal 5 Tap MPR/XVI/1998 yang berbunyi: "Usaha Kecil, Menengah dan koperasi sebagai pilar utama ekonomi nasional harus memperoleh kesempatan utama, dukungan, perlindungan dan pengembangan seluas-luasnya sebagai wujud keberpihakan yang tegas kepada kelompok usaha ekonomi rakyat, tanpa mengabaikan peranan usaha besar dan BUMN"

Selain penataan terhadap toko modern, pemberdayaan terhadap pelaku usaha kecil juga harus dilakukan dengan bimbingan dan penyuluhan manajemen usaha, [pengembangan usaha, kemittraan dengan pelaku ekonomi yang lain yang lebih besar, bimbingan untuk memperoleh dan meningkatkan permodalan yang akses ke lembaga keuangan, peningkatan kualitas sarana, bimbingan peningkatan kualitas barang yang diperdagangkan. Dengan pemberdayaan usaha kecil dapat meningkatkan pemberdayaan ekonomi kerakyatan. Atas pertimbangan

tersebut di atas perlu dibentuk Peraturan Daerah yang bertujuan menata keberadaan toko modern di perkampungan dan pemberdayaan usaha kecil/toko rakyat di kota Semarang.

Pembentukan Peraturan Daerah yang bertujuan menata keberadaan toko modern di perkampungan dan pemberdayaan usaha kecil secara sosial, politik dan ekonomi merupakan bagaian daripada upaya untuk meningkatkan dan mengoptimalkan kesejahteraan dan pelyanan masyarakat di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemsyarakatan serta mewujudkan aspirasi yang berkembang di masyarakat.

Berdasarkan atas uraian di atas, untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan memenuhi kewajiban pemerintah daerah sebagai pelayanan masyarakat (*public service*) serta pemberdayaan (*empowerment*) akan peningktan mutu yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan maka sudah seharusnya pemerintah daerah membentuk Peraturan Daerah tentang Penataan Toko Modern dan Pemberdayaan Pelaku Usaha Kecil Ritel di Wilayah Permukiman Penduduk.



BAB III || PENUTUP

A. Simpulan

1. Perlu segera dibuat Peraturan Daerah tentang Penataan Toko Modern di wilayah permukiman. Selain untuk kepastian berusaha bagi semua pihak, yakni pelaku usaha besar, menengah, dan kecil. Peraturan daerah ini tujuan utamanya adalah untuk menghidupkan atau memberdayakan pelaku usaha kecil sehingga nantinya mereka akan menjadi kekuatan ekonomi masyarakat yang dapat memberikan kontribusinya bagi pembangunan daerah khususnya dan umumnya Indonesia.
2. Pembentukan Peraturan Daerah yang bertujuan menata keberadaan toko modern di wilayah permukiman secara sosial, politik, dan ekonomi merupakan bagian daripada upaya untuk meningkatkan dan mengoptimalkan kesejahteraan

serta mewujudkan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Pemenuhan aspirasi masyarakat merupakan kewajiban pemerintah sebagai pelayanan masyarakat (*public service*) serta pemberdayaan (*empowerment*) akan peningkatan mutu yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah.

B. Saran

Perda tentang Penataan Toko Modern di wilayah permukiman selain harus betul-betul ditegakkan dalam usaha memberdayakan usaha kecil, didalamnya juga harus memuat jam operasional dan tempat tertentu keberadaan toko modern. Misalnya jam buka 10.00 dan tutup jam 09.00 WIB, keberadaan toko modern tersebut hanya diperkenankan di jalan nasional atau jalan provinsi. Ketentuan yang demikian akan membuat masyarakat menjadikan toko milik pelaku usaha kecil menjadi pilihan utama dalam memenuhi kebutuhannya karena toko modern baru buka pada siang hari dan berada jauh di luar permukiman.

Daftar Pustaka

- Algifari, 2003, Ekonomi Mikro Teori dan Kasus, STIE YKPN Yogyakarta, Yogyakarta.
- Amrizal, 1999, Hukum Bisnis Risalah Teori dan Praktek, Djambatan, Jakarta.
- Amran, Nen, 1998, Pendekatan Analisis Ekonomi Terhadap Pengembangan Sistim Hukum Nasional Dalam Rangka Globalisasi, Bapenas - FH Unpad, Bandung.
- Anonim, 2003, Cetak Biru Pembaharuan Mahkamah Agung RI, Mahkamah Agung, RI, Jakarta.
- Anderson Jr, homas J, 1958, Our Competitive System and Public Poliicy, Cincinnati, South Western Publishing Company.
- Badrulzaman, Mariam Darus, 1994, Aneka Hukum Bisnis, Alumni, Bandung.
- Berten, K, 2000, Pengantar Etika Bisnis, Kanisius, Jogjakarta.
- Boner, Roger Alan, Rheinald Krueger, 1991, The Basic of Antitrust Policy, The world Bank, Wasingthon DC.
- Clarke, Philip and Stephen Coronos, 1999, Competition Law And Policy Cases and Materials, Oxford University Press Australia,
- Dahl, Robert A, 1992, Demokrasi Ekonomi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Dalijo, JB, 1996, Pengantar Ilmu Hukum, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- De Boss, Rodney, Davis Ryan, 1996, Dampak Undang-undang Antimonopoli Terhadap Sistim Paten dan Desain, Indonesia Australia Specialised nTraining Project In Country, Jakarta.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho, 2004, Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi, Gramedia, Jakarta.

- Ginting, Elyta Ras, 2001, Hukum Anti Monopoli Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Gie, Kwik Kian, 1994, Saya Bermimpi Jadi Konglomerat, Gramedia, Jakarta.
- , 1995, Analisis Ekonomi Politik, Gramedia, Jakarta.
- Graham, Edward M, David J Richardson (ed), 1997, Global Competition Policy, Institut for International Economics, Washington DC.
- Gregory dan Stuart, 1992, Comparative Economic System, Fourth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Hartono, Sri Rejeki, 2005, Pentingnya Pengaturan yang Baik di Bidang Hukum Bisnis, khususnya Investasi, Program Magister Ilmu Hukum UNTAG, Vol 03/No.1/April 2005
- Heilbroner, Robert L, 1982, The Making of Economic Society, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Ibrahim, Johny, 2007, Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia, Bayumedia Publishing, Malang.
- Kartassamita, Ginandjar, 1996, Pemberdayaan Masyarakat (Strategi Pembangunan Yang Berakar Kerakyatan), Makalah Seminar Nasional Dalam Rangka Dies Natalis ke 15/Lustrum ke 3 UMY, BPPN, Jakarta.
- Latif, Yudi, 2011, Negara Paripurna : historisitas, rasionalitas dan aktualisasi Pancasila, Kompas Gramedia.
- Lampert, Heinz, 1997, Tatanan Ekonomi dan sosial di Republik Federal Jerman, Pustaka Pembangunan Swadaya Masyarakat, Jakarta.
- Latimer, Paul, 1998, Australian Bussiness Law, 17th Edition, CCH Australia Limited, Sydney.
- Lubis, Todung Mulya dan Richard M Buxbaum (ed), 1986, Peranan Hukum Dalam Perekonomian Di Negara Berkembang, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Marbun, BN, 2010, Otonomi Daerah 1945-2010, Pustaks Sinar Harapan, Jakarta.

- Maulana, Insan Budi, 2000, Catatan Singkat UU Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan usaha Tidak Sehat, Citra Aditya, Bandung.
- Meliala, Adrianus (ed), 1993, Praktik Bisnis Curang, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Nusantara, Abdul Hakim Garuda, dan Benny K Harman, 1999, Analisa dan Perbandingan UU Antimonopoli di Indonesia, Gramedia, Jakarta.
- Ohmae, Kenichi, 1989, Dunia Tanpa Batas, Binarupa Aksara, Bandung.
- Rawls, John, 2006, A Theory of Justice, Penerjemah Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar Jogjakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1983, Masalah Penegakan Hukum, Sinar baru, Bandung.
- , 1996, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- , Tanpa tahun, Ilmu Hukum di Tengah Arus Perubahan, Bahan Bacaan mhs PDIH Undip, Semarang
- Soelhi, dan M Furqon Alfaruqi (ed), 1995, Relevansi Ekonomi Pasar Sopsial Bagi Indonesia, Cides, Jakarta.
- Sulistiyono, Adi, 2007, Pembangunan Hukum Ekonomi Untuk Mendukung Pencapaian Visi Indonesia 2030, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UNS.
- Sunggono, Bambang, 1994, Hukum dan Kebijakan Publik, Sinar Grafika, Jakarta.
- Susanti Adi Nugroho, 2001, Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, Puslitbang Mahkamah Agung, Jakarta.
- Suteki, 2010, Rekontruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro Rakyat, Pena GemilangMalang, Jawa Timur.
- Sugianto, Fajar, 2013, Economic Approach to Law Seri II, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Widjaya, HAW, 2004, Penyelenggaraan Otonomi Daerah, PT. Raja Grasindo Persada, Jakarta.

Catatan Penulis



Dr. Maryanto, SH., MH., lahir di Jakarta. Mendapatkan gelar Sarjana Hukum, Magister Hukum dan Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Diponegoro Semarang secara berturut-turut pada tahun 1987, 2005, dan 2016. Sebagian besar karirnya dihabiskan di dunia pendidikan.

Pernah menjabat sebagai Sekretaris Bagian Dasar-dasar Ilmu Hukum, Sekretaris LPPM UNISSULA selama dua periode, Pembantu Dekan III, Wakil Dekan II selama dua periode, semuanya di Fakultas Hukum UNISSULA Semarang. Penulis pernah juga menerjuni dunia politik praktis sebagai pendiri dan Ketua DPC Partai Gerindra Semarang pada tahun 1997 - 2001.

Saat ini penulis menjabat Ketua Senat Fakultas Hukum Unissula selain sebagai anggota Perhimpunan Advokad Indonesia (PERADI).

REKONSTRUKSI PENATAAN TOKO MODERN DI PERMUKIMAN PENDUDUK

Tumbuh dan berkembangnya toko modern di wilayah permukiman penduduk merupakan sebuah konsekwensi dari proses pembangunan. Namun, tumbuhnya toko modern tersebut telah menyebabkan matinya banyak pelaku usaha kecil ritel di wilayah permukiman penduduk. Berdasar laporan jurnalistik diketahui bahwa terdapat sekitar 500 toko modern di kota Semarang, namun 300 di antaranya adalah ilegal.

Banyaknya pelaku usaha kecil ritel yang gulung tikar akibat kalah bersaing dengan toko modern menyebabkan bertambah banyaknya angka pengangguran, semakin banyaknya jumlah penduduk miskin, serta semakin menganggangnya gap antara si kaya dengan si miskin, karena yang kaya semakin kaya dan yang miskin menjadi semakin miskin. Hal demikian apabila tidak segera disadari oleh pemerintah melalui penataan toko modern dan pemberdayaan pelaku usaha kecil ritel di wilayah perkampungan, akan menyebabkan terjadinya keresahan sosial sebagai akibat bertambahnya jumlah penduduk miskin.

Berdasar gambaran tersebut, Pemerintah Daerah berusaha melakukan rekonstruksi penataan toko modern di wilayah permukiman penduduk sebagai sebuah usaha untuk memberikan rasa keadilan yang sama di antara pelaku usaha.



Dr. Maryanto, S.H., M.H., lahir di Jakarta. Mendapatkan gelar Sarjana Hukum, Magister Hukum dan Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Diponegoro Semarang secara berturut-turut pada tahun 1987, 2005, dan 2016. Sebagian besar karirnya dihabiskan di dunia pendidikan. Pernah menjabat sebagai Sekretaris Bagian Dasar-dasar Ilmu Hukum, Sekretaris LPPM UNISSULA selama dua periode, Pembantu Dekan III, Wakil Dekan II selama dua periode, semuanya di Fakultas Hukum UNISSULA Semarang. Penulis pernah juga menerjuni dunia politik praktis sebagai pendiri dan Ketua DPC Partai Gerindra Semarang pada tahun 1997–2001. Saat ini penulis menjabat Ketua Senat Fakultas Hukum UNISSULA selain sebagai anggota Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI).

