

LAPORAN PENDAHULUAN

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN PEKALONGAN

TENTANG

PENGEMBANGAN, PENATAAN, DAN PEMBINAAN

PASAR RAKYAT, PUSAT PERBELANJAAN, DAN TOKO SWALAYAN



TIM PENYUSUN

2022

Segala puji dan syukur penyusun ucapkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penyusunan Laporan Pendahuluan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan ini dapat terselesaikan. Untuk memenuhi persyaratan sebagaimana termuat dalam kontrak pekerjaan, maka disusunlah laporan pendahuluan ini sebagai bentuk konsep pelaporan awal kegiatan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Laporan pendahuluan ini berisi Bab I Pendahuluan yang memuat: latar belakang, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

Realitas terkini menunjukkan bahwa kegiatan bisnis dan perdagangan di Kabupaten Pekalongan mengalami perubahan yang sangat cepat, dinamis dan kompleks. Di satu sisi, pertumbuhan ekonomi semakin meningkat seiring dengan era globalisasi yang berkembang pesat. Hal tersebut dapat dilihat dengan banyaknya pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang tumbuh di tengah masyarakat, tidak hanya di perkotaan tapi juga di pedesaan sehingga dapat menggeser keberadaan pasar rakyat. Pesatnya pertumbuhan pusat perbelanjaan dan toko swalayan tersebut akan berdampak dan menjadikan tingkat persaingan yang kurang sehat antar sesama pedagang karena keberadaan pusat perbelanjaan dan toko swalayan tersebut pendiriannya di tempat-tempat yang saling berdekatan dengan pasar rakyat dan dengan waktu operasionalnya yang tidak dibatasi.

Dalam hal demikian, Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan,

dan Toko Modern. Seiring dengan perkembangan peraturan perundang-undangan, telah ditetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelenggaraan di bidang perdagangan. Untuk itu, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan dirasa perlu untuk menyesuaikan dan mengatur kembali pengaturan mengenai pengembangan, penataan, dan pembinaan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (berikut perubahannya) menyebutkan bahwa setiap pembentukan peraturan daerah perlu disusun terlebih dahulu naskah akademik dalam rangka memperoleh kajian secara akademik tentang urgensi dibentuknya suatu peraturan daerah. Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Data sekunder yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Penyusun juga mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada pihak yang telah membantu dalam penyusunan laporan pendahuluan ini, baik itu secara moril ataupun materil. Karena tanpa bantuan berbagai pihak, penyusunan dokumen laporan pendahuluan ini tidak dapat selesai tepat pada waktunya. Disamping itu, penyusun juga menyadari bahwa penyusunan laporan pendahuluan ini masih terdapat banyak kekurangan. Hal ini dikarenakan keterbatasan pengetahuan dan kemampuan penyusun. Untuk itu, penyusun senantiasa mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif dari pembaca demi penyempurnaan kajian ini. Akhirnya, semoga laporan pendahuluan ini dapat bermanfaat dan berguna bagi pembaca dan masyarakat luas di masa yang akan datang.

Tim Penyusun, September 2022

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR 2

DAFTAR ISI 4

BAB I PENDAHULUAN 5

 A. Latar Belakang 5

 B. Identifikasi Masalah 15

 C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan 15

 D. Metode Penelitian 17

DAFTAR PUSTAKA 27

LAMPIRAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis (Zairin Harapan, 2001). Penegasan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3), *Negara Indonesia adalah Negara Hukum*. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam rumusan itu negara diidealkan bahwa: Yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi (Jimly Asshiddiqie, 2007). Sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi, maupun ketentuan hukum lainnya, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, maupun ketentuan-ketentuan hukum lainnya yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional (Surachmin, 2010). Hal ini mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara dilakukan melalui berbagai kebijakan pemerintahan negara senantiasa didasarkan dan dicernakan melalui ketetapan-ketetapan hukum yang dikelola secara demokratis.

Dalam menjalankan demokrasi ekonomi sebagaimana tertuang di dalam Pasal 33 Ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, telah menggariskan secara tegas bahwa paham ekonomi yang harus dijalankan adalah paham yang didasarkan pada asas kebersamaan dan asas kekeluargaan. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Berdasarkan paham tersebut maka kepentingan masyarakat haruslah menjadi tumpuan utama. Selain didasarkan pada paham kebersamaan dan kekeluargaan, roda perekonomian juga harus sesuai dengan tujuan akhir dibentuknya negara

Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Di dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 secara jelas dan tegas diamanatkan bahwa tugas pemerintah negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Salah satu tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. 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.

Kesejahteraan rakyat adalah tujuan dari setiap pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Tanpa tujuan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, maka arah perkembangan suatu negara/daerah dapat diprediksikan akan rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu, yang bertujuan untuk memonopoli kesejahteraan untuk dirinya, kelompoknya, ataupun kalangan tertentu dalam jaringannya. Sebuah negara dimana di dalamnya ada pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menjadi regulator, memiliki peran sangat mendasar dalam menentukan arah pembangunan pemerintahan. Hal ini dilakukan khususnya untuk menghindari adanya celah bagi pihak lain atau bahkan aktor dalam pemerintahan itu sendiri untuk masuk dan menyalahgunakan peran yang dimilikinya. Bila hal ini terjadi, maka secara politik pemerintahan akan lemah karena intervensi kekuatan politik di luar dirinya yang melemahkan posisi pemerintahan dengan munculnya kekuatan lain di luar dirinya dan secara ekonomi kekuatan modal luar menggerogoti sumber daya alam dan manusia yang dimiliki oleh suatu negara/daerah.

Dalam hal kekuatan ekonomi luar dan kekuatan pemerintah berkolaborasi untuk menggerogoti sumber daya yang seharusnya digunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat, maka terbentuklah sebuah negara bayangan (*shadow state*). Negara semacam ini tidak lagi

berfungsi sebagai rumah bagi seluruh rakyat namun telah menjadi media bagi para pencari untung (*rent seeker*). Prinsip dari para pencari untung ini adalah *minimize cost maximize utilities*. Sumber daya ekonomi negara adalah salah satu aset yang paling rentan digerogeti oleh aktor-aktor ini, apalagi dalam konteks era perdagangan bebas. Di era ini, berbagai level pengusaha mengambil manfaat dari ruang yang disediakan negara untuk mencari keuntungan. Dimana di dalamnya ada pelaku usaha mikro dan kecil dengan aneka usaha kecil yang mengisi apa yang disebut sektor informal dan pelaku usaha menengah dan besar yang mengisi sektor formal. Dalam domain pasar bebas, lingkungan kompetisi yang sempurna dari setiap pelaku usaha dan tingginya kedaulatan pembeli/konsumen dapat menciptakan kestabilan harga dan kenyamanan dalam berusaha.

Dalam kenyataannya, persaingan penuh (*perfect competition*) yang diharapkan terjadi tidak selamanya sejalan dengan harapan di atas. Bahkan kedaulatan pembelipun tidak seluruhnya tercipta begitu saja karena lemahnya akses konsumen untuk memantau aneka produksi yang dipasarkan. Akibatnya harga tidak stabil dan persaingan menjadi tidak sehat. Korban utama dalam lingkungan yang tidak adil ini adalah pelaku ekonomi kecil dan mikro atau sektor informal. Untuk keluar dari dilema ini, maka sebuah aturan ketat dibutuhkan untuk menata agar kompetisi berlangsung secara adil dan bukan dalam bingkai kompetisi sempurna di mana semua pelaku dianggap setara untuk bertarung satu sama lain. Jelas dalam pemikiran ini, pelaku usaha kecil apalagi mikro tidak akan mungkin bersaing dengan pelaku usaha raksasa yang memiliki modal nyaris tanpa batas akibat kemudahan akses kepada pihak perbankan dan agunan yang beraneka ragam yang mereka miliki. Di sinilah peran sebuah negara diharapkan hadir menyelamatkan relasi yang timpang dan menciptakan iklim usaha yang adil bagi keduanya.

Realitas terkini menunjukkan bahwa kegiatan bisnis dan perdagangan di Indonesia mengalami perubahan yang sangat cepat, dinamis dan kompleks. Faktor-faktor seperti ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan perkembangan sistem pembayaran, perubahan perilaku masyarakat, peningkatan aktivitas perdagangan lintas batas negara maupun kerjasama perdagangan antar negara semakin mempercepat perubahan dan memperluas jangkauan pengaturannya. Diera 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. Di satu sisi, pertumbuhan ekonomi semakin meningkat seiring dengan era globalisasi yang berkembang pesat. Hal tersebut dapat dilihat dengan banyaknya pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang tumbuh di tengah masyarakat, tidak hanya di perkotaan tapi juga di pedesaan sehingga dapat menggeser keberadaan pasar rakyat. Di sisi lain, kenyataannya adalah para pedagang yang telah lama berdagang hingga puluhan tahun kini harus menghadapi para pelaku bisnis yang lebih canggih dan menarik seperti minimarket, supermarket, atau biasa disebut pasar modern (Halik, 2014).

Pasar secara umum menggambarkan semua pembeli dan penjual yang terlibat dalam transaksi aktual atau potensial atas barang atau jasa yang di tawarkan. Transaksi potensial ini dapat terlaksana apabila kondisi berikut ini terpenuhi yaitu: terdapat paling sedikit dua pihak, masing-masing pihak memiliki sesuatu yang mungkin dapat berharga bagi pihak lain, masing-masing pihak mampu berkomunikasi dan menyalurkan keinginannya, masing-masing pihak bebas untuk menerima dan menolak dari pihak lain. Secara definisi pengertian pasar adalah suatu yang sangat vital bagi seorang pengusaha atau pemasar yang akan memasarkan produknya (Sudaryono, 2016). Pasar adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli. Transaksi penjual dengan pembeli secara langsung dan biasanya ada proses tawar-menawar. Pasar memang seringkali identik dengan sayur-mayur dan kebutuhan rumah tangga. Namun sesungguhnya banyak pasar-pasar yang menjual barang-barang unik dan beragam yang justru tidak bisa kita temui di pusat-pusat perbelanjaan besar, dengan harga yang dibawah rata-rata.

Keberadaan pasar, khususnya pasar rakyat, merupakan salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat disuatu wilayah. Pasar rakyat di Indonesia merupakan salah satu sektor yang memiliki posisi yang strategis dalam pembangunan perekonomian. Peran pasar rakyat dalam perekonomian daerah dapat ditunjukkan dari kontribusinya dalam pendapatan asli daerah. Selain itu, pasar rakyat juga menjadi wadah yang utama bagi penjualan produk-produk berskala ekonomi rakyat seperti petani, nelayan, pedagang barang, kerajinan tangan, dan produk industri rumah tangga (Halik, 2014). Dalam kondisi krisis, pasar rakyat terbukti tetap bertahan dan mampu melayani setiap kebutuhan masyarakat luas baik dikalangan menengah ke bawah maupun menengah ke atas.

Pasar rakyat adalah pasar yang di bangun dan di kelola oleh pemerintah, pemerintah daerah, swasta, badan usaha milik negara dan

badan usaha milik daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, los dan tenda yang di kelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha kecil dan modal kecil lalu dalam proses jual beli barang dagang dengan proses tawar menawar. Fungsi dari adanya pasar rakyat yakni: mempertemukan pembeli dengan barang yang di butuhkan, sebagai mata pencaharian bagi para pedagang yang berada di pasar, meningkatkan perekonomian sebuah komunitas atau negara/daerah, serta menjaga stabilitas keadaan sosial dan ekonomi masyarakat.

Lebih dari pada itu, pasar rakyat telah menjadi ciri khas dan daya tarik tersendiri bagi suatu wilayah. Selama ini pasar rakyat sudah menyatu dan memiliki tempat penting dalam kehidupan masyarakat. Ditengah maraknya pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang megah dan modern, pasar rakyat ternyata masih mampu untuk bertahan dan bersaing. Masyarakat nampaknya masih memiliki budaya untuk tetap berkunjung dan berbelanja ke pasar rakyat. Bagi masyarakat, pasar rakyat bukan hanya tempat bertemunya penjual dan pembeli, tetapi juga wadah interaksi sosial dan representasi nilai-nilai tradisional yang ditunjukkan oleh perilaku para aktor-aktor di dalamnya.

Meski dari jumlah masih mendominasi, tanpa intervensi pemerintah, pasar rakyat tidak lama lagi mungkin akan tinggal sejarah, terutama di wilayah perkotaan. Keberadaan pasar rakyat yang terkesan kumuh, semrawut, kualitas dagangan yang kurang baik, dan pelaku usaha kurang mengembangkan usahanya, merupakan beberapa faktor yang membuat keberadaan pasar rakyat tersisih. Selain itu, pengelolaan pasar rakyat yang kurang baik dan kurang memuaskan berakibat pada hilangnya daya saing terhadap pusat perbelanjaan dan toko swalayan. Keberadaan pasar rakyat yang kini terhimpit perlu perbaikan dengan melakukan pengelolaan pasar rakyat. Pengelolaan pasar rakyat dapat dilakukan dengan revitalisasi pasar, memperbaharui fisik pasar sehingga tampak layak digunakan, pembuatan fasilitas umum seperti gedung pasar, toilet, gudang, penyediaan tempat sampah di setiap kios pedagang dan lahan parkir yang luas, serta penggolongan barang dagangan sesuai jenisnya, dalam hal ini masyarakat dapat berbelanja dengan nyaman di pasar rakyat. Revitalisasi pasar rakyat dilakukan dengan tetap mempertahankan konsep pasar rakyat yang sesungguhnya seperti melakukan tawar menawar, harga dagangan yang murah, berinteraksi yang baik dengan pedagang, tetapi tetap terkesan baik dan tidak kalah saing dengan pusat perbelanjaan dan

toko swalayan. Salah satu bentuk upaya dalam melakukan revitalisasi pasar rakyat yaitu pemerintah daerah harus turun langsung menangani masalah pasar rakyat. Peran pemerintah daerah sangat penting dalam revitalisasi pasar rakyat dengan membuat kebijakan pengelolaan pasar rakyat di Kabupaten Pekalongan.

Selain itu, perkembangan perekonomian di Kabupaten Pekalongan juga tumbuh dengan sangat pesat yang ditandai dengan peningkatan distribusi barang dan jasa, termasuk banyaknya bermunculan pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang diantaranya adalah pertokoan, mall, dan plaza, serta minimarket, supermarket, *department store*, *hypermarket*, dan grosir/perkulakan yang berbentuk toko dengan sistem pelayanan mandiri baik yang memiliki skala kecil, skala menengah maupun skala besar. Pusat perbelanjaan dan toko swalayan, selain sebagai potensi perekonomian yang dapat memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah tetapi juga menimbulkan banyak persoalan terutama berkaitan dengan keberadaan pasar rakyat dan toko-toko atau warung-warung perorangan. Pesatnya pertumbuhan pusat perbelanjaan dan toko swalayan tersebut akan berdampak dan menjadikan tingkat persaingan yang kurang sehat antar sesama pedagang karena keberadaan pusat perbelanjaan dan toko swalayan tersebut pendiriannya di tempat-tempat yang saling berdekatan dengan pasar rakyat dan dengan waktu operasionalnya yang tidak dibatasi. Saat ini, pusat perbelanjaan dan toko swalayan tumbuh menjamur menyerbu Kabupaten Pekalongan yang mengakibatkan keberadaan pasar rakyat semakin terpojok, dan toko-toko atau warung-warung perorangan banyak yang tutup. Salah satu yang menyebabkan hal tersebut diantaranya dikarenakan keberadaan pasar rakyat yang kurang mampu bersaing karena memiliki kelemahan internal, antara lain: masalah kebersihan, kenyamanan, dan sistem pelayanan yang bertolak belakang dengan pusat perbelanjaan dan toko swalayan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Disamping itu, kenyataan menunjukkan bahwa ada beberapa usaha dagang berjejaring yang pengajuan izinnya telah ditolak oleh pemerintah daerah, kemudian diajukan permohonan ijin baru tetapi dengan mengganti nama, menggunakan nama baru, berbeda dengan nama saat permohonan izin ditolak. Untuk itu, pemerintah daerah menerbitkan izinnya sehingga berdirilah pusat perbelanjaan dan toko swalayan tersebut, namun dalam praktik menggunakan sistem jejaring. Dalam hal ini, perlu juga di perhatikan mengenai keberadaan pusat perbelanjaan dan toko swalayan

berjejaring skala nasional dan regional agar bisa mengakomodir komoditas lokal seperti gula merah, telur, dan garam sehingga produk masyarakat terdistribusi ke pasaran. Selain itu, ada beberapa pusat perbelanjaan dan toko swalayan yang dimiliki oleh masyarakat setempat dengan sistem jejaring dari satu kecamatan ke kecamatan yang lain sebagai perusahaan jejaring regional, namun tidak menjual komoditas lokal. Barang-barang yang dijual berasal dari pemasok menggunakan sistem jejaring nasional. Ada pula pusat perbelanjaan dan toko swalayan berjejaring nasional tetapi menggunakan nama lokal. Barang-barang yang dijual seluruhnya komoditas nasional, tidak ada barang-barang produksi masyarakat Kabupaten Pekalongan. Menyikapi hal tersebut, perlu kiranya dilakukan sinergi bahwa perusahaan berjejaring nasional dan regional tersebut juga dapat menjual produk-produk masyarakat Kabupaten Pekalongan sehingga produk-produk masyarakat Kabupaten Pekalongan dapat mampu bersaing di kancah regional bahkan nasional.

Untuk mengantisipasi kondisi sebagaimana telah diuraikan di atas, agar keberadaan dan keberlangsungan dari pasar rakyat dapat tetap hidup, tumbuh, dan bahkan berkembang, serta bila dimungkinkan dapat saling memperkuat dan saling menguntungkan maka perlu kiranya diatur dalam regulasi mengenai pengelolaan pasar rakyat. Disamping juga diperlukan regulasi mengenai penataan dan pembinaan terhadap pusat perbelanjaan dan toko swalayan. Saat ini, pemerintah daerah Kabupaten Pekalongan telah menetapkan regulasi tersebut, sebagaimana ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern. Akan tetapi seiring dengan perkembangan kondisi peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka peraturan daerah tersebut juga harus perlu untuk disesuaikan.

Lampiran huruf DD Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pada angka 1 huruf a menyebutkan bahwa kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam sub urusan perizinan dan pendaftaran perusahaan adalah penerbitan izin pengelolaan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan izin

usaha toko swalayan. Kemudian di dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja disebutkan bahwa pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau pelaku usaha secara mandiri atau bersama-sama mengembangkan sarana perdagangan berupa: pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan disebutkan bahwa Pasar Rakyat adalah tempat usaha yang ditata, dibangun, dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, swasta, badan usaha milik negara, dan/atau badan usaha milik daerah, dapat berupa toko/kios, los, dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil dan menengah, swadaya masyarakat, atau koperasi serta UMK-M dengan proses jual beli barang melalui tawar-menawar. Pusat Perbelanjaan adalah suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang. Pusat Perbelanjaan dapat berbentuk pertokoan, mal, dan plaza. Toko Swalayan adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, *department store*, *hypermarket*, ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, maka perlu kiranya segera dibentuk perangkat hukum (Peraturan Daerah) mengenai Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Peraturan daerah pada hakekatnya adalah kebijakan publik untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah dibentuk selaras atau dalam kerangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Ketentuan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini diatur di dalam:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
2. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; serta

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Hukum Daerah.

Di dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Hukum Daerah, disebutkan bahwa Peraturan Daerah memuat materi muatan:

1. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
2. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud di atas, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa: Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah

Kabupaten/Kota. Hal itu berarti ketentuan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. Berdasarkan hal tersebut, dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten sesuai Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya dapat dimaknai bahwa:

1. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dapat berasal dari DPRD Kabupaten atau Bupati.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.
3. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten mengenai:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten;
 - b. pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten; atau
 - c. perubahan Peraturan Daerah Kabupaten yang hanya terbatas mengubah beberapa materi,disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas, maka dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan mengenai Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan ini perlu didahului dengan penelitian yang memadai. Mengenai hal-hal apa yang akan dan harus diatur, apa yang menjadi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologisnya serta bagaimana asas-asasnya, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Untuk itu, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan merasa perlu untuk membuat naskah akademik bagi pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan mengenai Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

Naskah akademik sebagaimana disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan, penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan substansi rancangan perundang-undangan yang disusun melalui suatu proses penelitian hukum dan penelitian lainnya secara cermat, komprehensif dan sistematis.

B. Identifikasi Masalah

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan memiliki karakteristik permasalahan yang selanjutnya dapat diperinci sebagai berikut:

1. Bagaimanakah urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan?
3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah

diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Terkait dengan penjelasan di atas, dalam pandangan Hikmahanto Juwana (2006), Naskah Akademik diperlukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan mendasar, yaitu: apa yang menjadi masalah di masyarakat? apa yang seharusnya diatur? apakah ketentuan yang hendak diatur cukup realistis? bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan? adakah peraturan perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan? bagaimana keberlakuannya di negara lain? Informasi serta pertanyaan demikian penting untuk dijawab agar pembentuk peraturan perundang-undangan lebih realistis dalam membuat peraturan perundang-undangan. Jawaban atas semua pertanyaan demikian amat logis untuk dicantumkan dalam Naskah Akademik.

Adapun tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan, sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.
3. Merumuskan upaya yang akan dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

Kegunaan Naskah Akademik adalah sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, jangkauan, arah pengaturan, ruang lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik berperan sebagai “*quality control*” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang baru, termasuk tujuan dan isinya (Yuliandri, 2007). Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan.

Naskah Akademik dapat juga berfungsi untuk memberi arah kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum. Adapun kegunaan disusunnya Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam proses penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan dan sebagai dasar penelitian yang komprehensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat dipertanggungjawabkan, serta sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

D. Metode Penelitian

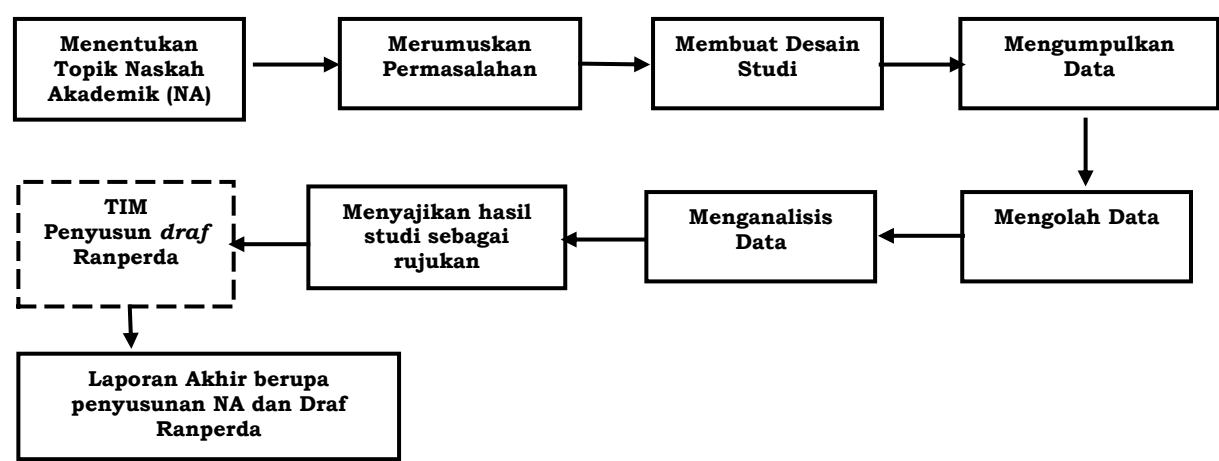
Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Dalam mengadakan suatu penelitian ilmiah jelas harus menggunakan metode, karena ciri khas ilmu adalah dengan menggunakan metode.

Metode berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan. Langkah-langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan (Johny Ibrahim, 2006).

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka (Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2015). Menurut Johny Ibrahim (2006), penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam pengumpulan bahan hukum adalah dengan cara melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian, studi kepustakaan, *internet browsing*, telaah artikel ilmiah, telaah karya ilmiah, dan studi dokumen.

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian hukum ini berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder disini dimaksudkan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Berikut adalah diagram langkah-langkah yang dilakukan dalam pra-penyusunan naskah akademik:

Gambar 1. Skema Langkah Penyusunan Naskah Akademik



Empat (4) komponen aktivitas utama yang telah dilaksanakan dalam studi ini adalah (1) pengumpulan data/informasi, (2) analisis data, dan (3) penulisan laporan dan (4) lokakarya hasil.

1. Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

a. Studi Literatur dan Dokumen

Studi ini dilakukan dengan mempelajari Peraturan Perundang-undangan yang mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan, beberapa instansi terkait, serta publikasi ilmiah yang relevan.

b. Verifikasi Data di Lapangan

Pengamatan langsung ke lapangan dimana terdapat banyak isu, dilakukan untuk tujuan verifikasi data sekunder. Kegiatan ini diharapkan bisa memberikan gambaran yang lebih nyata tentang apa yang sesungguhnya ada dan terjadi di tengah masyarakat. Verifikasi data ini diharapkan dapat menghindari atau meminimalisir kemungkinan manipulasi atau dramatisasi yang mungkin dilakukan demi kepentingan-kepentingan tertentu.

c. Konsultasi Publik

Konsultasi publik dilakukan sebagai langkah awal dalam menjaring materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah. Konsultasi publik ini dilaksanakan sejalan dengan paradigma yang berkembang sekarang bahwa dalam menyusun kebijakan dan peraturan, pemerintah perlu melibatkan masyarakat agar peraturan yang dikeluarkan adalah peraturan yang partisipatif sehingga akan aplikatif dan mudah untuk diimplementasikan. Disamping sebagai bahan kajian, hasil konsultasi ini juga menjadi alat pengecekan silang (*cross check*) terhadap informasi atau data yang didapatkan dari semua pemangku kepentingan (*stakeholders*). Konsultasi publik ini dilakukan dengan instansi terkait dan para pemangku kepentingan ditingkat Kabupaten Pekalongan.

2. Analisis Data

Data yang telah didapatkan dari berbagai macam sumber dan cara di muka masih bersifat acak dan tingkat kesahihan (validitas)nya pun masih harus diuji. Dalam tahap ini data akan diseleksi dengan cermat dan diverifikasi sebelum kemudian ditata demi kemudahan proses analisis. Mengingat pokok permasalahan yang tidak hanya bersifat teknis tetapi juga sosial yang berarti menyangkut dinamika kehidupan masyarakat

maka data yang masuk dapat dipisahkan kedalam dua kategori, yaitu (1) data saintifik dan (2) data alternatif. Data saintifik didapatkan dengan menggunakan kaidah-kaidah keilmuan sehingga kebenarannya lebih bisa dipertanggungjawabkan. Data ini meliputi diantaranya teori-teori dan naskah peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, data alternatif didapatkan melalui proses informal, misalnya melalui wawancara dan observasi lapangan pada waktu melakukan verifikasi data dan pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat, instansi terkait dan/atau para pemangku kepentingan ditingkat Kabupaten Pekalongan dalam lokakarya. Kesahihan jenis data terakhir ini memang tidak sekuat data saintifik tetapi kegunaannya tidak bisa diabaikan. Sumber data alternatif ini bisa berasal dari otoritas orang-orang yang berpengaruh dalam masyarakatnya (*key persons*), tradisi, *common sense*, mitos, dan pengalaman pribadi. Diperlukan kehati-hatian dalam menyeleksi dan mengolah data alternatif ini tetapi merupakan kesalahan bila jenis data ini diabaikan.

Dalam penelitian ini, metode analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif. Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian akan penulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan (Johnny Ibrahim, 2006). Menurut Peter Mahmud Marzuki, (2005) metode deduktif yaitu berpangkal dari prinsip-prinsip dasar, kemudian peneliti tersebut menghadirkan objek yang hendak diteliti. Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh yang didahului dengan pendahuluan, yang berisi latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian. Dilanjutkan dengan kajian teoris dan praktik empiris, yang kemudian diteruskan dengan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan, serta diakhiri dengan kesimpulan dan rekomendasi.

3. Penulisan Laporan

Penulisan laporan yang berisi Naskah Akademik ini disusun secara sistematis. Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu

kesatuan yang utuh. Sistematika Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan adalah sebagai berikut:

- a. Judul
- b. Kata Pengantar
- c. BAB I Pendahuluan

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian, sebagai berikut:

- 1) Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

- 2) Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam naskah akademik.

- 3) Tujuan dan Kegunaan

Berisi uraian tentang tujuan dan kegunaan penyusunan naskah akademik. Tujuan memuat sasaran utama disusunnya naskah akademik Rancangan Peraturan Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan. Sementara itu, kegunaan naskah

akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

4) Metode Penelitian

Berisi tentang metode penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian sebagai bahan penunjang penyusunan naskah akademik, terdiri dari metode pendekatan dan metode analisis data. Metode penelitian di bidang hukum dilakukan melalui pendekatan normatif dengan menggunakan data sekunder.

d. BAB II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan daerah dari pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah. Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

1) Kajian teoretis.

2) Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.

Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

3) Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

4) Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah.

e. BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan.

Bab ini memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang baru.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari peraturan daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan peraturan daerah yang akan dibentuk.

f. BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Bab ini memuat landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.

1) Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2) Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

3) Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan daerah yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, serta peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai.

g. BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- 1) ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- 2) materi yang akan diatur;
- 3) ketentuan sanksi; dan
- 4) ketentuan peralihan.

h. BAB VI Penutup

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

1) Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

2) Saran

Saran memuat antara lain:

- a) Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu peraturan daerah.
- b) Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.
- c) Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan naskah akademik lebih lanjut.

i. Daftar Pustaka

Daftar pustaka memuat buku, peraturan perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan naskah akademik.

j. Lampiran:

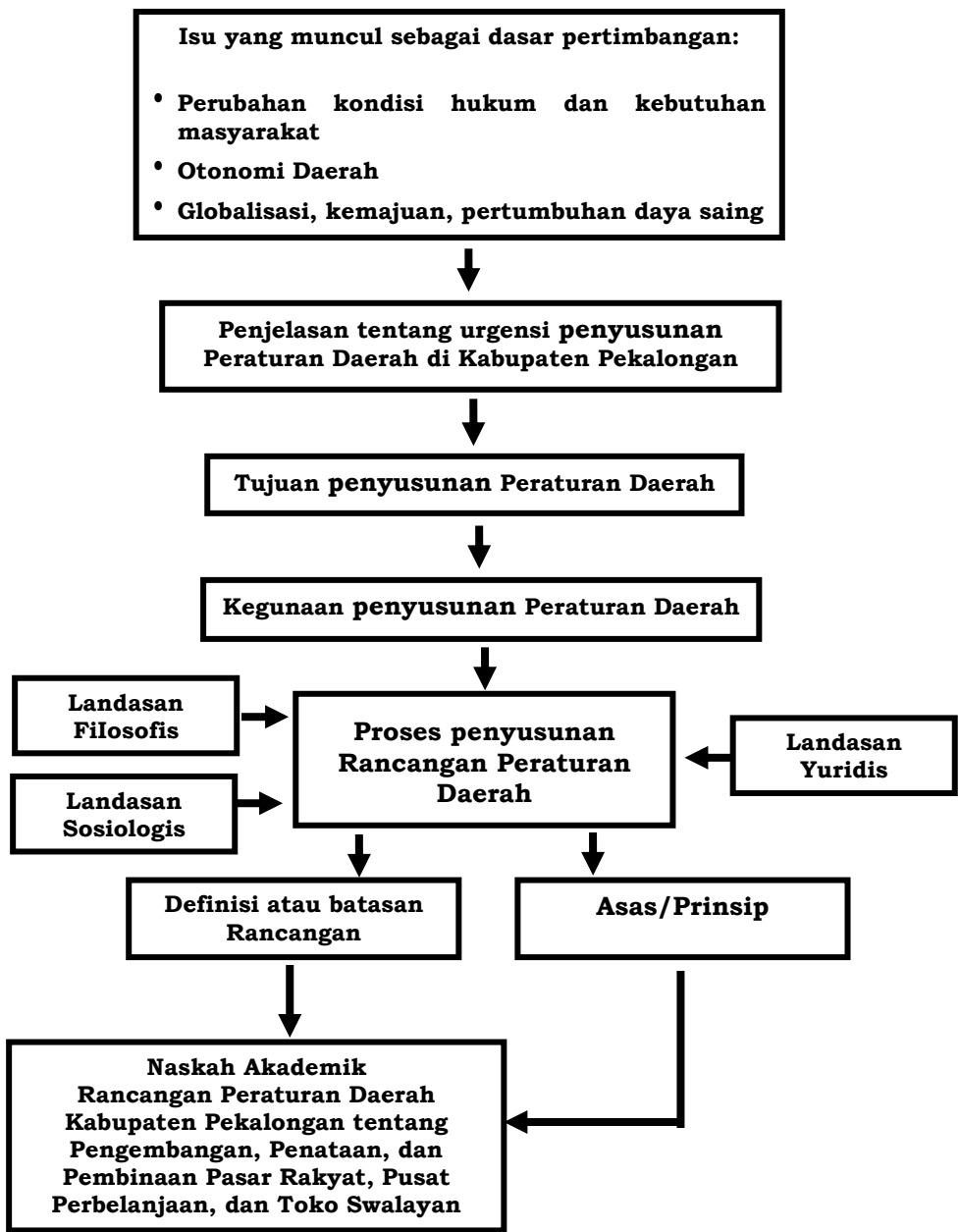
Lampiran memuat Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang Pengembangan, Penataan, dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Swalayan.

4. Lokakarya Hasil

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam proses ini didiskusikan dalam sebuah lokakarya dan dihadiri oleh peserta yang mewakili instansi terkait dan para pemangku kepentingan di tingkat Kabupaten Pekalongan. Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah selanjutnya direvisi berdasarkan berbagai masukan, saran dan kritik yang disampaikan dalam lokakarya tersebut. Hasil revisi selanjutnya akan dilanjutkan kepada instansi terkait (eksekutif) dan DPRD untuk dibahas sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Alur pikir sistematika naskah akademik secara ringkas digambarkan pada bagan berikut ini:

Gambar 2. Alur Pikir Sistematika Naskah Akademik



DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

- Adam Smith, 1776, *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Methuen & Co.Ltd, London
- Andi Fahmi Lubis, 2009, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta
- Hikmahanto Juwana, 2006, *Penyusunan Naskah Akademik sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU*, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta
- Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang
- Mudrajad Kuncoro, 2005, *Strategi Bagaimana Meraih Keunggulan Kompetitif*, Erlangga, Jakarta
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta
- Nick Godfrey, 2008, *Why is Competituon Important for Growth and Poverty Reduction?*, Global Forum VII on International Investment
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sudaryono, 2016, *Manajemen Pemasaran*, CV Andi Offset, Yogyakarta
- Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty
- Tanya Bernard L, 2001, *Teori Hukum, Strategi Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta
- William J. Stanton, 2000, *Prinsip-Prinsip Pemasaran – Jilid 1 Edisi ke 3*, Erlangga, Jakarta
- Yuliandri, dalam Saldi Isra, 2009. *Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah, Disampaikan Dalam Diklat *Legal Drafting* Lembaga Administrasi Negara (LAN), PUSDIKLAT LAN, Jakarta

B. Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801)

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6641)

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan Dan Pengelolaan Sarana Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 277)

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan, Dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan, Dan Toko Swalayan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 279)