



## **EFEKTIVITAS PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI TERHADAP PELANGGARAN IZIN USAHA PENGELOLAAN PASAR RAKYAT OLEH PENGELOLA PASAR RAKYAT**

**Kukuh Ardiansyah**

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)  
[Kukuhardiansyah18@gmail.com](mailto:Kukuhardiansyah18@gmail.com)

**Tamsil**

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)  
[Tamsil@unesa.ac.id](mailto:Tamsil@unesa.ac.id)

### **Abstrak**

Keberadaan pasar rakyat di Kota Surabaya disamping memberikan dampak yang positif bagi masyarakat, namun pasar juga memiliki sisi negatif yaitu seperti kebebasan yang tidak terbatas menindas golongan-golongan tertentu. Tujuan dari penelitian ini ialah untuk menganalisis dan memahami efektivitas penegakan hukum administrasi terhadap pelanggaran izin usaha pengelolaan Pasar Rakyat oleh Pengelola Pasar Rakyat. Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat di Kota Surabaya menyatakan semua pasar rakyat harus memiliki izin pengelolaan kecuali pasar rakyat yang dikelola oleh Pemerintah Daerah. Pasar rakyat di Surabaya berjumlah 109 pasar dan sebanyak 105 pasar yang belum memiliki izin sehingga jumlah ini menarik untuk dikaji. Hambatan umum yang sering terjadi pada pasar rakyat yaitu buruknya proses perizinan lalu diikuti dengan kurangnya sarana dan prasarana sampai lemahnya manajemen pengelolaan pasar rakyat hendaknya Pemerintah Daerah secara sigap mengkaji persoalan tersebut dengan komprehensif dan menindak tegas terhadap pasar rakyat yang belum memenuhi prosedur perizinan. Skripsi ini menggunakan jenis penelitian *juridic empiris*, yang menggambarkan efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) oleh Pengelola Pasar Rakyat dan faktor penghambat maupun pendorong dalam proses penegakan hukum administrasi terhadap pelanggaran Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) oleh Pengelola Pasar Rakyat. Populasi dalam skripsi ini adalah Pasar Rakyat Benowo, Pasar Rakyat Sememi, dan Pasar Rakyat Kandangan di Kota Surabaya, sedangkan sampel yang digunakan ialah Dinas Perdagangan Kota Surabaya, pedagang, pengelola Pasar Rakyat, dan masyarakat sekitar pasar yang ada dalam populasi. Pada penelitian ini penulis menggunakan metode teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi. Efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) oleh pengelola Pasar Rakyat di Kota Surabaya masih belum efektif, hukum administrasi dalam menjamin terlaksananya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, bahwasanya pemberlakuan aturan ini yang mengharuskan seluruh pasar rakyat di Surabaya telah menerapkan Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R). Apabila ditinjau dari faktor-faktor yang mempengaruhi hukum maka yang menjadi faktor penghambat penegakan hukum adalah masalah tentang pembebasan lahan atas pengelolaan pasar sendiri, karena pasar rakyat di Surabaya masih banyak dikelola oleh Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan (LKMK) dan kepemilikan tanah masih dimiliki pribadi, yayasan, atau tanah kelurahan itu sendiri.

Kata Kunci : Efektivitas, Perizinan, Pasar Rakyat

### **Abstract**

Existence of the People's Market in Surabaya addition to having a positive impact on society, the market also has a negative side, which is the unlimited freedom to oppressing certain groups. The Management and Empowerment of the People's Market in Surabaya states that all public markets must have



management permits except the people's markets managed by the regional government. Public markets in Surabaya number 109 markets and as many as 105 markets that do not have permits yet so this number is interesting to be studied. Common obstacles that often occur in the public market, namely the poor licensing process followed by a lack of facilities and infrastructure to the weak management of public market management. Regional Government should be ready to examine the issue comprehensively and take firm action against the people's markets that do not have fulfilled licensing procedures. This thesis uses a type of empirical juridical research, which describes the effectiveness of law enforcement against violations of the People's Market Management Business License (IUP2R) by the People's Market Managers and inhibiting and also driving factors in the administrative law enforcement process against violations of the People's Market Management Business License (IUP2R) by Market Managers People. The population in this thesis is the Benowo People's Market, the Sememi People's Market, and the Kandangan People's Market in the City of Surabaya, while the sample used is the Surabaya City Trade Service, traders, People's Market managers and communities around the market in the population. In this study the authors used the method of interviewing, observation, and documentation. The effectiveness of law enforcement on violations of the People's Market Management Business License (IUP2R) by the People's Market managers in Surabaya City is still not effective, administrative law guarantees the implementation of Surabaya City Regulation Number 1 of 2015 concerning Management and Empowerment of the People's Market, which requires that all public markets in Surabaya to apply the People's Market Management Business License (IUP2R). If viewed from the factors that influence the law, the limiting factor for law enforcement is the problem of land acquisition for own market management, because the people's market in Surabaya is still largely managed by the Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan (LKMK) and land ownership is still privately owned, the foundation or the village's own land.

Keywords : Effectiveness, Licensing, Public Market

## **PENDAHULUAN**

Pasar menjadi inti dari usaha merupakan mata rantai yang menghubungkan antara produsen dan konsumen serta tempat bertemunya penjual dan pembeli. Di era saat ini, peranan pasar sangat sentral untuk perekonomian Nasional. Selain sebagai fondasi keberlangsungan hidup masyarakat yang semakin tinggi, pasar juga mampu digunakan untuk mengoptimalkan hasil bumi yang dikelola para petani. Tentunya setelah era Masyarakat Ekonomi Asean (atau yang lebih dikenal dengan sebutan MEA) masuk ke dalam wilayah Indonesia, keberadaan pasar harus benar-benar diperhatikan, karena pasar di dalamnya terdapat permintaan berupa barang maupun jasa (Nurul Fithrati, 2010;2). Apabila tidak, maka akan memberi dampak ekonomi buruk bagi masyarakat setempat yang nantinya akan memengaruhi kesejahteraan masyarakat. Terlebih hal tersebut telah dicantumkan dalam pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (untuk selanjutnya disingkat UU Perdagangan), "Pasar adalah lembaga ekonomi tempat bertemunya pembeli dan penjual, baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan transaksi perdagangan". Banyaknya jumlah pasar akan mendorong untuk memperoleh keahlian modern artinya pasar yang semakin meluas berarti lebih banyaknya barang yang harus diproduksi. Agar mempercepat pertumbuhan produksi, teknologi yang lebih modern harus digunakan serta kemahiran teknik dan manajemen yang modern yang diperlukan. Kebutuhan ini tentunya akan menjadi dorongan untuk memperoleh keahlian dan cara memproduksi secara modern.

Keberadaan pasar di samping memberikan dampak yang positif bagi masyarakat, pasar juga memiliki sisi negatif yaitu seperti kebebasan yang tidak terbatas menindas golongan-golongan tertentu, artinya kebebasan dalam melakukan kegiatan ekonomi yang tidak ada batasnya yang nantinya dapat merugikan golongan yang lemah. Persaingan yang sangat bebas menyebabkan golongan kapitalis merajai pangsa pasar. Golongan mayoritas dalam ekonomi akan menindas golongan minoritas sehingga akan menimbulkan sistem pasar yang dapat menimbulkan monopoli. Memang benar bahwa banyak sektor yang penting dimana keputusan diambil berdasarkan pertimbangan teknis belaka, khususnya mengenai harga, persediaan, dan permintaan (Cyril S Belshaw, 1981;146). Berdasarkan bentuknya, pasar dibedakan menjadi dua jenis yaitu Pasar Modern dan Pasar Tradisional. Pasar Modern adalah pasar yang dikelola secara modern dengan fasilitas. Pasar Modern memiliki fasilitas parkir yang luas, ruang ber AC, kasir yang berjajar, bersih, dan luas (Yuyun Alamsyah, 2009; 1006). Definisi pasar tradisional terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, "Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa, toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki atau dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar-menawar."

Mudahnya masyarakat berbelanja di pasar tradisional membuat pasar tradisional tidak sepi pembeli

karena pasar tradisional dalam kegiatannya lebih dominan menjual kebutuhan sehari-hari, seperti bahan-bahan makanan berupa, ikan, buah, sayur-sayuran, telur, daging, kain, pakaian barang elektronik, jasa dan lain-lain. Selain itu, ada pula yang menjual kue-kue dan barang-barang lainnya. Nilai utilitas atau nilai guna pasar tradisional sangat mendesak bagi masyarakat ke bawah, sebab terdapat puluhan ribu orang rakyat kecil (pedagang) yang menggantungkan hidupnya, sumber penghidupannya, di satu sisi perkembangan pasar modern menimbulkan suatu kekhawatiran yang dapat menggeser posisi pasar tradisional karena pasar modern akan dirasa lebih menguntungkan konsumen karena memunculkan berbagai alternatif tempat untuk berbelanja dengan fasilitas yang menyenangkan. Modus operasional pasar modern ialah pengepungan dengan pendirian berbagai *mall* dan waralaba (Fahmi Randly, 2013; 144). Peraturan perundang-undangan di bidang perdagangan mengharuskan adanya harmonisasi ketentuan di bidang perdagangan dalam rangka kesatuan ekonomi nasional guna menyikapi perkembangan situasi perdagangan era globalisasi pada masa kini dan masa depan. Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan Pasal 12 ayat (10) huruf a UU Perdagangan “Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan atau/ Pelaku Usaha secara sendiri-sendiri atau bersama-sama mengembangkan sarana perdagangan berupa: a) Pasar Rakyat; b) Pusat Perbelanjaan c) Toko Swalayan; d) Gudang.

Dalam rangka meningkatkan kepastian berusaha dan tertib usaha serta upaya memenuhi kebutuhan konsumen terhadap barang yang dikonsumsi dalam negeri, maka terdapat perubahan nama terhadap pasar tradisional. Hal tersebut tertuang pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 70 / M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, “Dengan berlakunya Peraturan Menteri ini, maka istilah Pasar Tradisional menjadi Pasar Rakyat dan istilah Toko Modern dibaca menjadi Toko Swalayan sebagaimana dimaksud dalam UU Perdagangan.

Tujuan utama pelaksanaan pengembangan pasar rakyat adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat, salah satu upaya dalam mencapai hal tersebut, yaitu dengan mengembangkan pasar rakyat yang mulai tidak layak digunakan, hal ini dikarenakan pengembangan pasar rakyat adalah awal dari pemberdayaan fasilitas pemerintah dan masyarakat. Jika masyarakat makin merasa puas dengan tindakan pengembangan pasar yang dilakukan Pemerintah Daerah, maka masyarakat akan memberikan kepercayaan kepada pemerintah begitupun sebaliknya. Pemberdayaan fasilitas ekonomi khususnya pasar rakyat juga merupakan bagian dari *good governance*.

Peran Pemerintah Daerah merupakan hal mutlak sebagai tolok ukur keberlangsungan pembangunan pasar rakyat. Hal ini disebabkan adanya keterkaitan antara makna *good governance* dengan fungsi Pemerintah Daerah, yang notabene memiliki peran penting dalam

membangun daerahnya sendiri. Pasar rakyat dalam sebuah daerah merupakan sarana yang menjadi tolok ukur mutlak dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya di daerah-daerah kecamatan yang jauh dari pusat kota yang perkembangan ekonomi masyarakatnya melonjak cepat.

Seharusnya, Pemerintah Daerah secara sigap mengkaji persoalan tersebut dengan komprehensif dan menindak tegas terhadap pasar rakyat yang belum memenuhi prosedur perizinan, sebab dengan terlaksananya prosedur perizinan yang baik maka akan memberikan keuntungan bagi pedagang dan semua elemen masyarakat. Salah satu langkahnya adalah menangguhkannya proses perizinan. Perizinan memang syarat kerumitan, karena hal ini tak lepas dari sistem birokrasi pemerintah Indonesia yang belum sepenuhnya profesional (Lukman Hakim, 2008; 185).

Pasar rakyat di masa globalisasi saat ini tengah mengalami berbagai macam hambatan. Hambatan umum yang sering terjadi pada pasar rakyat yaitu buruknya proses perizinan lalu diikuti dengan kurangnya sarana dan prasarana sampai lemahnya manajemen pengelolaan pasar rakyat. Konsekuensi tuntutan atas modernitas manusia adalah modern saat ini kian menginginkan efisiensi, profesionalitas, dan keteraturan adalah hal yang tidak dapat dihindari.

Walaupun perubahan kondisi pasar rakyat yang hingga saat ini belum stabil, namun keberadaannya di kota-kota besar wajib dipertahankan sebagai sebuah karakter dari kota itu sendiri. Salah satu contoh kota besar dalam penelitian ini adalah kota Surabaya. Surabaya merupakan kota terbesar kedua setelah DKI Jakarta dengan jumlah penduduk sebanyak 3.200.424 dan luas wilayah sebesar 326,81 km. Selain disebut sebagai kota Pahlawan, kota Surabaya juga merupakan kota pusat perdagangan baik perdagangan nasional maupun internasional. Tidak heran jika bermunculan toko-toko dan/atau pasar-pasar yang memberikan segala kelebihannya, termasuk salah satunya pasar rakyat yang telah menjamur di berbagai tempat di Kota Surabaya ini.

Sangat di sayangkan, masih banyaknya pasar rakyat yang kondisinya jauh dari kesan aman dan nyaman di kota Pahlawan tersebut. Selain itu, permasalahan yang lain adalah bertumbuhnya pasar yang dikelola oleh swasta atau toko-toko modern dengan menawarkan segala keistimewaannya. Kondisi ini membuat pasar rakyat sigap untuk penataan, salah satunya merapikan pasar-pasar rakyat yang belum memiliki izin pengelolaan. Penataan tersebut mengacu pada Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan yang menyebutkan bahwa, “Pemerintah dan atau/ Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pengaturan tentang pengembangan, penataan, dan pembinaan yang setara dan berkeadilan terhadap pasar rakyat, pusat perbelanjaan, toko swalayan, dan perkulakan untuk menciptakan kepastian berusaha dan hubungan kerja sama yang seimbang antara pemasok dan pengecer dengan tetap memperhatikan keberpihakan kepada koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah”. Pasal 14 ayat (1) UU Perdagangan tersebut memberikan arti bahwa Pemerintah Daerah berwenang

melakukan pengaturan terhadap pasar rakyat melalui Peraturan Daerah sehingga perizinan pasar rakyat ini berkaitan dengan pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, yang menyatakan semua pasar rakyat harus memiliki izin pengelolaan kecuali pasar rakyat yang dikelola oleh pemerintah daerah.

Kepala Sie Pelayanan Dinas Perdagangan Kota Surabaya, Mohammad Soeltoni mengatakan bahwa total pasar rakyat di Surabaya berjumlah 109 pasar dan sebanyak 105 pasar yang belum memiliki izin. Namun, yang berhasil mengurus izin hanya empat pasar, yaitu Pios (Pasar Induk Osowilangun Surabaya), Pasar Tanjungsari, Pasar Dupak Reukun, dan Pasar Mangga Dua. Minimnya jumlah pasar rakyat yang tidak mempunyai izin akan menjadi masalah tersendiri bagi Pemerintah Kota Surabaya dan tentunya hal ini berdampak terhadap kondisi lingkungan di sekitar pasar-pasar tersebut.

Mekanisme Pengenaan sanksi Administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Pengelola pasar rakyat telah tertuang dalam Pasal 2, 3, 4, dan 5 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat di Kota Surabaya. Berdasarkan hal tersebut, maka untuk Pengelola pasar Rakyat harus mampu mengetahui prosedur seperti tertuang dalam :

#### **Pasal 2**

“Setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan Pasal 7 ayat (1) Pasal 8, Pasal 11 ayat (1), Pasal 17 dan/atau Pasal 18 Peraturan Daerah dikenakan sanksi administratif berupa :

- a. peringatan tertulis IUP2R;
- b. pencabutan IUP2R; dan/atau
- c. penutupan pasar rakyat melalui penyegelan.”

Banyaknya Pasar Rakyat yang berdiri maka perlu pelaksanaan pengawasan terkait hak maupun kewajiban pedagang dan pengelola Pasar Rakyat itu sendiri, dalam hal kewajiban dan hal yang dilarang pengelola pasar rakyat terdapat dalam pasal 17 dan pasal 18 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat. Pelaksanaan Pengawasan tidak hanya ditekankan kepada pengelola Pasar Rakyat tetapi, pedagang juga sama hal harus dilakukan pengawasan terkait hak, kewajiban maupun hal yang dilarang seperti yang tertuang dalam Pasal 24, 25, dan 26 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat. Pelaksanaan Pengawasan Pasar Rakyat ini, khususnya untuk mengatur dan mengawasi hal tersebut untuk mengetahui Pengelola Pasar Rakyat dan para Pedagang Pasar Rakyat mengerti akan Hak, Kewajiban, dan hal-hal apa saja yang dilarang dalam melakukan kegiatan ekonomi di Pasar Rakyat.

Perizinan terhadap pasar rakyat kota Surabaya ini telah tertuang dalam Pasal 1 ayat (23) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, “Izin Usaha Pengelolaan

Pasar Rakyat yang selanjutnya disingkat IUP2R adalah izin untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan pasar rakyat yang diterbitkan oleh Walikota atau pejabat berwenang yang ditunjuk”. Pengelolaan pada pasar rakyat di kota Surabaya dibedakan dalam 2 macam, yaitu pasar rakyat yang dikelola oleh Pemerintah Daerah dan pasar rakyat yang dikelola oleh perorangan, Swasta, BUMN maupun Perseroan Terbatas.

Pasar rakyat yang dikelola oleh Pemerintah Daerah ini seperti Pasar PD Surya tidak harus memiliki IUP2R seperti yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, “Dikecualikan terhadap kewajiban memiliki IUP2R sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yaitu pasar rakyat yang dikelola oleh Pemerintah Daerah”. Akan tetapi secara *de facto* berbeda, artinya pengelola pasar rakyat yang ada di Kota Surabaya berkewajiban untuk memiliki IUP2R seperti yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, “Setiap kegiatan usaha pengelolaan pasar rakyat wajib memiliki IUP2R dari Walikota”. Pernyataan dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tersebut di atas senada dengan pernyataan dalam Pasal 14 ayat (2) UU Perdagangan yang menyebutkan, “Pengembangan, penataan, dan pembinaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pengaturan perizinan, tata ruang, zonasi dengan memperhatikan jarak dan lokasi pendirian, kemitraan, dan kerja sama usaha”.

Setelah peneliti melakukan observasi awal ke Dinas Perdagangan Kota Surabaya, ternyata pelaksanaan kondisi di lapangan berbeda jauh dari apa yang diharapkan dalam Undang-Undang Perdagangan maupun Perda Kota Surabaya Tentang Pasar Rakyat. Keberadaan pasar rakyat yang dikelola oleh pihak swasta tidak memenuhi prosedur perizinan, yaitu terkait IUP2R namun tetap berdiri kokoh di sekitar pemukiman maupun pusat kota menjadi sebuah permasalahan tersendiri yang harus diselesaikan dengan segera. Keberlakuan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat yang berkaitan dengan perijinan menjadi dasar Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan penegakkan hukum maupun upaya hukum terhadap pasar-pasar rakyat yang minim memiliki ijin pengelolaan tanpa pandang bulu.

Kondisi di atas memberikan dampak besar terhadap produktivitas pasar rakyat, baik yang dikelola oleh BUMN maupun yang dikelola oleh swasta. Kurangnya pengawasan pada standarisasi dan revitalisasi pasar yang minim akan mengganggu aktivitas maupun kegiatan masyarakat sekitar, seperti contoh dengan adanya pasar rakyat yang dikelola swasta dapat menyebabkan kepadatan lalu lintas, pembuangan limbah pasar yang tidak sesuai prosedur maupun fasilitas yang ada di dalam pasar kurang memadai.

## METODE

Efektivitas Penegakan Hukum Administrasi terhadap IUP2R Oleh Pengelola Pasar Rakyat adalah jenis penelitian Kualitatif dengan pendekatan sosiologis dan penelitian terhadap hukum sebagai *law in action*, merupakan studi ilmu sosial yang non doktrinal dan bersifat empiris (Hezron, Mimbar Hukum, 2016;254). Adapun pendekatan sosiologis dilakukan melalui penelitian hukum yang memperoleh datanya dari data primer atau data yang diperoleh dari lembaga pemerintah atau masyarakat.

Lokasi penelitian di Dinas Perdagangan Kota Surabaya, Pasar Benowo, Pasar Sememi, Pasar Kandangan, dan Rumah masyarakat sekitar Pasar tersebut.

Informan dalam penelitian ini adalah Bapak Agus Sutrisno selaku ketua Bidang Pelayanan dan Pengawasan Dinas Perdagangan Kota Surabaya, Pengelola Pasar Benowo, Pengelola Pasar Sememi, Pengelola Pasar Kandangan Pedagang Pasar Benowo, Pedagang Pasar Sememi, Pedagang Pasar Kandangan, Masyarakat sekitar Pasar Benowo, Sememi, dan Kandangan.

Jenis data yang terdiri dari data primer dan data sekunder. Data Primer, diperoleh langsung dari informan sementara data sekunder, data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan menghimpun data-data dan peraturan perundang-undangan, buku-buku karya ilmiah, dan pendapat para ahli.

Teknik Wawancara, yaitu melalui proses tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan informan, dengan melalui pedoman wawancara dan mencatat secara sistematis. Tehnik ini berfungsi kaitanya untuk mendapatkan informasi secara mendalam dan jelas tentang permasalahan penelitian. Observasi atau pengamatan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka mengumpulkan data dengan cara mengamati fenomena suatu masyarakat tertentu dalam waktu tertentu pula. Penelitian dengan menjadi observer yang melakukan pengamatan dan memantau Efektivitas Penegakan Hukum Administrasi Terhadap Pelanggaran Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) Oleh Pengelola Pasar Rakyat di Kota Surabaya. Dokumentasi juga merupakan salah satu metode pengumpulan data secara kualitatif dengan melihat menganalisis dokumen dokumen (arsip) yang berkaitan dengan masalah atau materi peneliti. Dokumen tersebut meliputi dokumen Pasar Rakyat di kota Surabaya yang sudah memiliki IUP2R dan Pasar Rakyat yang belum IUP2R di Kota Surabaya. Teknik Pengolahan Data yang meliputi Reduksi data (*Data Reduction*) Reduksi data. Penyajian data (*Data Display*), Penarikan kesimpulan (*Conclusion Drawing*) Bahwa setelah memahami berbagai hal dengan melakukan pencatatan pertanyaan-pertanyaan, alur sebab

akibat, maka akhirnya peneliti menarik kesimpulan, dan Validitas

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Efektivitas Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) Oleh Pengelola Pasar

Pembangunan yang merata perlu pengawasan dan pengendalian dari pemerintah daerah agar setiap pelaksanaannya berjalan dengan baik, salah satu bentuk pengendalian dan pengawasannya melalui sebuah mekanisme instrumen yang dibuat oleh pemerintah. Pengendalian dan pengawasan ini dimaksudkan agar pemerintah dapat mengakomodir urusan di daerahnya dengan baik, salah satunya dengan instrumen Perizinan.

Perizinan adalah bagian dari bentuk pengawasan dan pengendalian masyarakat, dalam pelaksanaan perizinan diperlukan pengawasan dari pihak pemerintahan. Pengawasan mempunyai arti yaitu, proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin akhir semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Mekanisme dari upaya pengawasan itu sendiri perlu ada hasil *output* yang dapat dilaksanakan kedepannya terhadap seluruh pasar yang terdapat di Surabaya, oleh karena itu perlu adanya data jumlah pasar yang berada di Kota Surabaya agar dapat melaksanakan penegakan hukum administratif atas IUP2R di Kota Surabaya, oleh karena itu peneliti telah menghimpun data pasar di Kota Surabaya yang telah memiliki IUP2R, maka perlu adanya upaya dalam melakukan pengawasan. Pengawasan yang diharapkan harus dilakukan sesuai dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat di Kota Surabaya, apabila aturan tidak dilaksanakan dengan baik maka ada konsekuensinya yaitu sanksi yang didapat. Sanksi ini terdapat 2 macam, yaitu sanksi administratif dan pidana. Sanksi yang sering digunakan yaitu sanksi administrasi dari pada sanksi tindak pidana ringan (tipiring), arti dari Sanksi administrasi yaitu adalah sanksi dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Pada umumnya sanksi administrasi/administratif berupa : Denda, Pembekuan hingga pencabutan akan sertifikat dan/atau izin, Penghentian untuk sementara pada pelayanan administrasi hingga pengurangan jatah, Tindakan administratif.

Pengawasan merupakan upaya dari pemerintah untuk mengontrol bagaimana terlaksananya suatu aturan tersebut di masyarakat. Seperti diketahui pengawasan

merupakan bentuk tindakan penegakan hukum preventif yang mencegah terjadinya suatu masalah atau meminimalisir masalah dalam pelaksanaan suatu aturan. Ada berbagai macam pengawasan, yaitu : Pengawasan umum, Pengawasan preventif, Pengawasan represif, Pengawasan intern, Pengawasan ekstern, dan Pengawasan dari segi hukum.

Pengawasan yang terbagi menjadi beberapa jenis ini yang menjadi tolak ukur pemerintah dalam mengakomodir beberapa tindakan pencegahan suatu masalah yang berkaitan urusan pemerintah daerah. Berkaitan dengan pengawasan yang dilakukan terhadap Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) yang ada dalam Pasal 27 ayat 1 Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat yang menjelaskan tentang apa yang harus dilakukan terhadap pelanggaran Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) oleh pengelola pasar yang diawasi oleh pihak Dinas Perdagangan Kota Surabaya. Indikator pengawasan bisa dilihat dalam butir butir aturan yang ada dalam pasal 28 ayat 2 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 79 tahun 2012 dan bagaimana aturan tersebut terlaksana dengan efektif dengan baik atau tidak, Namun pengawasan yang dikmaksud dalam penelitian ini ialah pengawasan preventif dan represif.

Terlaksana atau tidaknya suatu aturan dengan baik di masyarakat bisa ditimbulkan oleh beberapa faktor, faktor tersebut yakni: Faktor hukumnya sendiri (Undang-Undang). Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup, dan Faktor Sarana dan prasarana (Soerjono Soekanto, 2007; 9).

Faktor hukum dapat dilihat dari peraturan yang mengatur tentang peraturan tertulis yang berlaku umum yang dibuat oleh Pemerintah pusat maupun daerah yang sah. Dalam faktor ini, regulasi terkait tertuang berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 70 / M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Penataan tersebut mengacu pada Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan yang menyebutkan bahwa, "Pemerintah dan atau/ Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pengaturan tentang pengembangan, penataan, dan pembinaan yang setara dan berkeadilan terhadap pasar rakyat, pusat perbelanjaan, toko swalayan, dan perkulakan untuk menciptakan kepastian berusaha dan hubungan kerja sama yang seimbang antara pemasok dan

pengecer dengan tetap memperhatikan keberpihakan kepada koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah".

Pengaturan terhadap pasar rakyat melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, yang menyatakan semua pasar rakyat harus memiliki izin pengelolaan kecuali pasar rakyat yang dikelola oleh pemerintah daerah. Terbentuknya regulasi secara jelas dan tertata membuktikan bahwa aturan regulasi dalam penegakan hukum sudah dilakukan secara baik dan benar berdasarkan prosedur dan pelaksanaan melalui regulasi terkait.

Fakta yang terjadi di lapangan masih banyaknya pasar di Surabaya yang masih belum memiliki Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R), hal ini membuktikan peraturan yang telah dibuat tidak mempengaruhi pihak terkait yang mengelola pasar untuk segera mengurus Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R).

Faktor penegak hukum, Penegak hukum adalah panutan dari masyarakat yang memiliki kemampuan-kemampuan tertentu agar dapat menerapkan perannya dengan maksimal. Menurut Pasal 6 ayat (2),(3), (4), (5), (6) Peraturan walikota Nomor 53 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif terhadap Pelanggaran Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 ayat : (1) Penerbitan keputusan sanksi administratif oleh Kepala Dinas disampaikan kepada Pengelola Pasar Rakyat. Kepala Dinas disampaikan kepada Pengelola Pasar Rakyat; (2) Keputusan sanksi administratif berupa penutupan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf d yang diterbitkan oleh Kepala Dinas juga disampaikan kepada Kepala Satpol PP sebagai tembusan ; (3) Dalam melaksanakan pengenaan sanksi administratif berupa penutupan kegiatan usaha, Kepala Dinas mengajukan permohonan bantuan penertiban kepada Kepala Satpol PP; (4) Berdasarkan surat permohonan bantuan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Satpol PP melakukan penutupan pasar rakyat melalui penyegelan; (5) Penutupan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan dengan memberi tanda segel di Pasar Rakyat dimaksud dan dituangkan ke dalam Berita Acara penutupan pasar rakyat, yang ditandatangani oleh unsur Dinas, Satpol PP dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang berasal dari unsur kecamatan dan/atau unsur kelurahan.

Dalam proses pengawasannya personil Satpol PP yang diterjunkan ke lapangan untuk mengawasi dan menindaklanjuti Pasar rakyat yang di kelola oleh swasta juga kurang banyak. Sangat berbanding terbalik dengan banyaknya Pasar Rakyat yang ada di Kota Surabaya. Pasar Rakyat yang berjumlah 109 di Kota Surabaya yang hanya memiliki Izin pengelolaan Pasar Rakyat hanya 5

pasar dapat tercermin bahwa kegiatan yang dilaksanakan aparat penegak hukum tidak melaksanakan aturan secara tepat dan efisien. Hal ini menjadikan faktor penghambat dan tidak terpenuhi pelaksanaan pengawasan dan penegekan hukum atas IUP2R.

Faktor masyarakat, salah satunya dalam ketentuan dalam ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf (f) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat di Kota Surabaya menyebutkan bahwa “Pendirian pasar sendiri harus melihat dan mempertimbangkan pola kehidupan masyarakat setempat”. Pada kenyataannya, dapat dibuktikan warga sekitar tidak ada yang lapor kepada pihak pengawas terkait dilingkungan mereka ada atau tidaknya IUP2R atas berdirinya lahan pasar di tempat mereka berjualan tanpa izin sehingga faktor masyarakat pada kenyataannya tidak terpenuhi dalam usaha penegakan hukum.

Faktor Sarana dan Prasarana, sarana adalah segala sesuatu yang bisa digunakan sebagai alat dalam mencapai makna dan tujuan, Sedangkan prasarana adalah segala sesuatu yang merupakan utama terselenggranya proses. Apabila ditinjau dari proses penegakan hukum terhadap pasar rakyat yang belum memiliki IUP2R masih minimnya unit mobil untuk patroli dari tim OPS juga kurang hanya ada 2 unit saja, minimnya komputer untuk mengakses segala informasi yang berkaitan dengan Pasar Rakyat dan tidak ada pos pengawasan di tiap wilayah yang dinaungi oleh Dinas Perdagangan Kota Surabaya. Belum adanya sosialisasi yang melibatkan antara Dinas Perdagangan dengan pengelola, pedagang maupun masyarakat setempat sehingga dapat menjadi penunjang kepastian hukum terhadap Pasar Rakyat yang belum memiliki IUP2R. Faktor kebudayaan yang pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku. Nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari) dan pola masyarakat kota dalam membeli barang yang masih membeli di pasar rakyat, sehingga perlu adanya upaya pemerintah dalam melaksanakan dan mengelola pasar rakyat itu sendiri agar lebih memberikan kesan pasar yang bersih, aman, dan nyaman sehingga meningkatkan jumlah pembeli ke pasar rakyat yang lebih modern, dan menjaga setiap produk yang dijual terjaga higienitas dan keamanannya.

#### **Faktor Penghambat dalam Proses Penegakan Hukum Administrasi terhadap Pelanggaran Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) oleh Pengelola Pasar Rakyat**

Berbicara mengenai hambatan dalam upaya proses penegakan hukum administrasi atas pelanggaran Izin

Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) oleh Dinas Perdagangan Kota Surabaya sendiri, berdasarkan Pasal 27 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat. Walikota berwenang melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan dan pemberdayaan pasar rakyat, dalam hal ini melalui Kepala Dinas Perdagangan selaku pihak yang bertanggung jawab atas terselenggaranya IUP2R di Kota Surabaya.

Berdasarkan fakta di lapangan faktor yang menjadi penghambat dalam mengoptimalkan pengawasan IUP2R oleh Dinas Perdagangan Kota Surabaya yang dikemukakan berdasarkan data dan fakta adalah : Faktor penegak hokum. Penegak hukum adalah panutan dari masyarakat yang memiliki kemampuan-kemampuan tertentu agar dapat menerapkan peranannya dengan maksimal. Menurut Pasal 6 ayat (2),(3), (4), (5), (6) Peraturan Walikota Nomor 53 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Admistratif terhadap Pelanggaran Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 ayat : (1) Penerbitan keputusan sanksi administratif oleh Kepala Dinas disampaikan kepada Pengelola Pasar Rakyat. Kepala Dinas disampaikan kepada Pengelola Pasar Rakyat; (2) Keputusan sanksi administratif berupa penutupan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf d yang diterbitkan oleh Kepala Dinas juga disampaikan kepada Kepala Satpol PP sebagai tembusan; (3) Dalam plaksanakan pengenaan sanksi administratif berupa penutupan kegiatan usaha, Kepala Dinas mengajukan permohonan bantuan penertiban kepada Kepala Satpol PP; (4) Berdasarkan surat permohonan bantuan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Satpol PP melakukan penutupan pasar rakyat melalui penyegelan; (5) Penutupan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan memberi tanda segel di Pasar Rakyat dimaksud dan dituangkan ke dalam Berita Acara penutupan pasar rakyat, yang ditandatangani oleh unsur Dinas, Satpol PP dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang berasal dari unsur kecamatan dan/atau unsur kelurahan.

Dalam proses pengawasannya personil Satpol PP yang diterjunkan ke lapangan untuk mengawasi dan menindaklanjuti Pasar Rakyat yang di kelola oleh swasta juga kurang banyak. Sangat berbanding terbalik dengan banyaknya Pasar Rakyat yang ada di Kota Surabaya. Sehingga, Pasar Rakyat yang berjumlah 109 di Kota Surabaya yang hanya memiliki IUP2R hanya 5 pasar dapat tercermin bahwa ada kegiatan yang dilaksanakan aparat penegak hukum tidak melaksanakan aturan secara tepat dan efisien sehingga menjadikan faktor penghambat pada kenyataannya sehingga tidak terpenuhi pelaksanaan pengawasan dan penegekan hukum atas (IUP2R).



Faktor masyarakat, salah satunya dalam ketentuan dalam ketentuan Pasal 12 ayat 1 huruf (f) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat di Kota Surabaya menyebutkan bahwa “ pendirian pasar sendiri harus melihat dan mempertimbangkan pola kehidupan masyarakat setempat”. Pada kenyataannya dapat dibuktikan warga sekitar tidak ada yang lapor kepada pihak pengawas terkait dilingkungan mereka ada atau tidaknya (IUP2R) atas berdirinya lahan pasar ditempat mereka berjualan tanpa izin sehingga faktor masyarakat pada kenyataannya tidak terpenuhi dalam usaha penegakan hukum.

Faktor Sarana dan Prasarana, Sarana adalah segala sesuatu yang bisa digunakan sebagai alat dalam mencapai makna dan tujuan, Sedangkan Prasarana adalah segala sesuatu yang merupakan utama terselenggaranya proses. Apabila ditinjau dari proses penegakan hukum terhadap pasar rakyat yang belum memiliki IUP2R masih minimnya unit mobil untuk patroli dari tim OPS juga kurang hanya ada 2 unit saja, minimnya komputer untuk mengakses segala informasi yang berkaitan dengan Pasar Rakyat dan tidak ada pos pengawasan di tiap wilayah yang di naungi oleh Dinas Perdagangan Kota Surabaya. Belum adanya sosialisasi yang melibatkan antara Dinas Perdagangan dengan pengelola, pedagang maupun masyarakat setempat sehingga dapat menjadi penunjang kepastian hukum terhadap Pasar Rakyat yang belum memiliki Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R)

Faktor kebudayaan yang pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari) dan pola masyarakat kota dalam membeli barang yang masih di pasar rakyat, sehingga perlu adanya upaya pemerintah dalam melaksanakan dan mengelola pasar rakyat itu sendiri agar lebih memberikan kesan pasar yang bersih, aman, dan nyaman sehingga meningkatkan jumlah pembeli ke pasar rakyat yang lebih modern, dan menjaga setiap produk yang dijual terjaga higienitas dan keamanannya.

Hal ini yang membuat banyak masyarakat kita masih bisa terhindar sanksi dari pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Surabaya. Pengawasan secara administratif yang dilakukan oleh pihak Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Surabaya belum dilaksanakan secara merata dan dilaksanakan dengan ketentuan yang berlaku, masih banyak ditemukan pasar yang dikelola pemerintah dan swasta tanpa adanya Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) di Kota Surabaya.

### **Faktor Pendorong dalam Proses Penegakan Hukum Administrasi terhadap Pelanggaran Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) oleh Pengelola Pasar Rakyat**

Berkaca dari adanya faktor penghambat yang menjadikan keefektivitasan Pasar rakyat masih minim di Kota Surabaya ini dengan faktor pendorong membuat penegakan hukum belum terpenuhi berdasarkan Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang “Pasar adalah lembaga ekonomi tempat bertemunya pembeli dan penjual, baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan transaksi perdagangan”

.Kemudian klasifikasi pasar berdasarkan bentuknya, pasar dibedakan menjadi dua jenis yaitu Pasar Modern dan Pasar Tradisional. Pasar Modern adalah pasar yang dikelola secara modern dengan fasilitas. Pasar Modern memiliki fasilitas parkir yang luas, ruang ber AC, kasir yang berjajar, bersih, dan luas. Sedangkan definisi pasar tradisional ini terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern “Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa, toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki atau dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar.”

Menyikapi perkembangan situasi perdagangan era globalisasi pada masa kini dan masa depan, berkaitan dengan hal tersebut berdasarkan Pasal 12 ayat (10) huruf a UU Perdagangan “Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan atau/ Pelaku Usaha secara sendiri-sendiri atau bersama-sama mengembangkan sarana perdagangan berupa: a) Pasar Rakyat b) Pusat Perbelanjaan c) Toko Swalayan d) Gudang;

Dalam rangka meningkatkan kepastian berusaha dan tertib usaha serta upaya memenuhi kebutuhan konsumen terhadap barang yang dikonsumsi dalam negeri, maka terdapat perubahan nama terhadap pasar tradisional hal tersebut tertuang pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 70 / M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, “Dengan berlakunya Peraturan Menteri ini, maka istilah Pasar Tradisional menjadi Pasar Rakyat dan istilah Toko Modern dibaca menjadi Toko Swalayan sebagaimana dimaksud dalam UU Perdagangan.

Kondisi ini membuat pasar rakyat sigap untuk penataan, salah satunya yaitu merapikan pasar-pasar rakyat yang belum memiliki izin pengelolaan. Penataan tersebut mengacu pada Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan yang menyebutkan bahwa, "Pemerintah dan atau/ Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pengaturan tentang pengembangan, penataan, dan pembinaan yang setara dan berkeadilan terhadap pasar rakyat, pusat perbelanjaan, toko swalayan, dan perkulakan untuk menciptakan kepastian berusaha dan hubungan kerja sama yang seimbang antara pemasok dan pengecer dengan tetap memperhatikan keberpihakan kepada koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah". Pasal 14 ayat (1) tersebut di atas memberikan arti bahwa Pemerintah Daerah berwenang melakukan pengaturan terhadap pasar rakyat melalui Peraturan Daerah sehingga perizinan pasar rakyat ini berkaitan dengan pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, yang menyatakan semua pasar rakyat harus memiliki izin pengelolaan kecuali pasar rakyat yang dikelola oleh pemerintah daerah.

Mekanisme Pengenaan sanksi Administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Pengelola pasar rakyat telah tertuang dalam Pasal 2,3,4, dan 5 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat di Kota Surabaya.<sup>64</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka untuk Pengelola pasar Rakyat harus mampu mengetahui prosedur seperti tertuang dalam **Pasal 2** "Setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan Pasal 7 ayat (1) Pasal 8, Pasal 11 ayat (1), Pasal 17 dan/atau Pasal 18 Peraturan Daerah dikenakan sanksi administratif berupa : a)peringatan tertulis IUP2R b) pencabutan IUP2R; dan/atau c) penutupan pasar rakyat melalui penyegelan."

Banyaknya Pasar Rakyat yang berdiri maka perlu pelaksanaan pengawasan terkait hak maupun kewajiban pedagang dan pengelola Pasar Rakyat itu sendiri. Dalam hal kewajiban dan hal yang dilarang pengelola pasar rakyat terdapat dalam pasal 17 dan pasal 18 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat. Pelaksanaan Pengawasan tidak hanya ditekankan kepada pengelola Pasar Rakyat tetapi pedagang juga sama hal harus dilakukan pengawasan terkait hak, kewajiban maupun hal yang dilarang seperti yang tertuang dalam Pasal 24, 25, dan 26 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat. Pelaksanaan Pengawasan

Pasar Rakyat ini, khususnya untuk mengatur dan mengawasi hal tersebut untuk mengetahui Pengelola Pasar Rakyat dan para Pedagang Pasar Rakyat mengerti akan Hak, Kewajiban, dan hal-hal apa saja yang dilarang dalam melakukan kegiatan ekonomi di Pasar Rakyat.

Pemberlakuan perizinan terhadap pasar rakyat kota Surabaya ini telah tertuang dalam Pasal 1 ayat (23) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, "Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat yang selanjutnya disingkat IUP2R adalah izin untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan pasar rakyat yang diterbitkan oleh Walikota atau pejabat berwenang yang ditunjuk". Pengelolaan pada pasar rakyat di kota Surabaya dibedakan dalam 2 macam yaitu pasar rakyat yang dikelola oleh Pemerintah Daerah dan pasar rakyat yang dikelola oleh perorangan, Swasta, BUMN maupun Perseroan Terbatas.

Pasar rakyat yang dikelola oleh Pemerintah Daerah ini seperti Pasar PD Surya tidak harus memiliki IUP2R seperti yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, "Dikecualikan terhadap kewajiban memiliki IUP2R sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yaitu pasar rakyat yang dikelola oleh Pemerintah Daerah". Akan tetapi secara *de facto* berbeda, artinya pengelola pasar rakyat yang ada di Kota Surabaya berkewajiban untuk memiliki IUP2R seperti yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, "Setiap kegiatan usaha pengelolaan pasar rakyat wajib memiliki IUP2R dari Walikota". Pernyataan dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tersebut di atas senada dengan pernyataan dalam Pasal 14 ayat (2) UU Perdagangan yang menyebutkan, "Pengembangan, penataan, dan pembinaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pengaturan perizinan, tata ruang, zonasi dengan memperhatikan jarak dan lokasi pendirian, kemitraan, dan kerja sama usaha".

## PENUTUP

### Simpulan

Efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) oleh pengelola Pasar Rakyat di Kota Surabaya masih belum efektif, hukum administrasi dalam menjamin terlaksananya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat. Pemberlakuan aturan ini yang mengharuskan seluruh pasar rakyat di Surabaya telah IUP2R masih belum terlaksana dan sanksi

administrasi atas kejadian ini tidak berlaku maksimal karena berbagai macam kondisi dan hambatan yang membuat tidak terlaksananya aturan tersebut, hal ini memberikan dampak dan pengaruh terhadap Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat (IUP2R) yang belum terealisasi ke seluruh pasar rakyat yang berada di wilayah Kota Surabaya.

### Saran

Bagi Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Surabaya dalam melakukan pengawasan terhadap Efektifitas hukum administrasi dalam menjamin terlaksananya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, perlu ditegakkan dengan memberikan sanksi dan denda kepada pihak pengelola pasar rakyat yang belum menerapkan izin tersebut. Diharapkan kepada Dinas Perindustrian dan Perdagangan dengan mengadakan sosialisasi dan pengawasan terhadap pengelola pasar agar mengurus IUP2R dan mengawasi fasilitas pasar dengan memperhatikan fasilitas di sekitar pasar agar dengan ketersediaan fasilitas pasar bisa dipakai dan digunakan dengan laik, sehingga tidak akan terjadi keluhan di masyarakat. Bagi pengelola pasar agar melakukan dan melaksanakan IUP2R sesuai Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, dan memberikan fasilitas kepada pedagang agar berjualan ditempat yang laik yang tidak mengganggu ketertiban umum.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku

- Alamsyah, Yuyun. 2009. *Bisnis Fast Food*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Ali, Achmad. 2012. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicial Prudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Belshaw, Cyril S. 1981. *Tukar-Menukar Tradisional dan Pasar Modern*. Jakarta: Gramedia.
- Fithrati, Nurul. 2010. *Pasar Tradisional*. Tangerang: Citralab.
- Hakim, Muhammad. 2008. *Info Lengkap Waralaba*. Yogyakarta: Medpress.
- Randhy, Fahmi. 2013. *Kebijakan Ekonomi Pro Rakyat*. Jakarta: Republika.
- Soekanto, Soerjono. 2008. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

#### Jurnal Ilmiah

- Tinambunan, Hezron S R. 2016. "Model Pemberdayaan Wilayah Pesisir Dalam Menghadapi Pasar Bebas Masyarakat Ekonomi Asean", Jurnal Universitas Gadjah Mada.

#### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5512)
- Peraturan Presiden nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern
- Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 70 / M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern
- Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 70 / M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan dan pemberdayaan Pasar Rakyat (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2006 Nomor 6 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 5)
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 53 tahun 2015 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Admistratif pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 tahun 2015 Tentang Pengeloalaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat ( Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2015 Nomor 4)
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 54 tahun 2015 tentang Tata Cara Penerbitan Izin Usaha Pengelolaan Pasar Rakyat di Kota Surabaya ( Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2015 Nomor 6)