

## Model Partisipasi Masyarakat Kabupaten Jepara dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus Tentang Pembentukan Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Jepara)

**Mirza Muhammad**

Legal Officer BPR MAA

Korepondensi: mirzamuh990@gmail.com

*The purpose of the article is to describe the model of community participation in the formation of Law no. 9 of 2013 concerning Market Service Levies and discovering the obstacles. Conducting research occurs naturally, as is in normal situations, and emphasizes description naturally. Then the approach uses Sosiogis Juridical by looking at social geographical conditions which show that intense economic competition causes the orientation of society to tend to how their efforts to meet economic needs. The bureaucracy carried out by the government has not provided space for the public. Although the procedure in establishing a local regulation on market service fees involves various elements such as representatives of market traders, the process is only limited to formality. The community participation model of the Jepara Regency in the formation of a Regional Regulation has been quite high, but in the last 5 years, there has been a decrease in the level of community participation in the formation of a Regional Regulation. The low level of community participation in the formation of local regulations is due to the absence of a forum for channeling aspirations.*

### RIWAYAT ARTIKEL

#### Article History

Diterima 13 September 2019

Dipublikasi 30 Oktober 2019

### KATA KUNCI

#### Keywords

Public Participation, local regulation models, Market services retribution.

## Pendahuluan

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan daerah pada dasarnya merupakan perwujudan dari masyarakat di dalam negara demokrasi, dimana pemerintahan yang didasarkan kepada rakyat merupakan tujuan utama kehidupan berpolitik, baik dalam kebijakan maupun dalam tujuan pemerintahan. pengawasan yang secara hirarkis sangat berlapis-lapis justru akan menimbulkan pengaburan atas hasil pengawasan internal “Pembangunan dalam segi kehidupan politik, ekonomi dan sosial budaya

baru berhasil apabila melibatkan partisipasi seluruh masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam rangka kemandirian daerah merupakan aspek yang sangat penting dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Tentu saja harus dimulai dari kewenangan yang telah dimiliki masyarakat itu sendiri, yaitu kewenangan yang diatur oleh perundang-undangan yang berlaku”(Sabarno, 2008:41-42)

Pembentukan perundang-undangan yang baik menurut masyarakat yaitu pembentukan perundang-undangan yang dilakukan dengan menyetujui peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bertujuan untuk memenuhi ketentuan masyarakat dalam Pasal 96 Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta peraturan lainnya yang berkaitan agar dapat memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, terutama asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan, dan hasil kegunaan, serta asas keterbukaan. Pembentukan peraturan perundang-undangan masyarakat berhak berpartisipasi untuk memberikan pendapatnya baik secara lisan atau tertulis. Begitu juga dalam pembentukan peraturan daerah. Dimana sekarang Indonesia menganut sistem demokrasi yang kedaulatannya tertinggi berada di tangan rakyat. Demokrasi yang berkembang belakangan ini telah mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia yang semula terpusat beralih menjadi suatu sistem yang otonom melalui otonomi daerah dan produk dari otonomi daerah berupa peraturan daerah yang berlaku disuatu daerah.

“Pelaksanaan otonomi daerah yang didasarkan pada prinsip yang luas, nyata, dan bertanggung jawab mensyaratkan adanya tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Suatu tata kelola pemerintahan yang baik dilihat dengan adanya transparansi dalam pengelolaan pemerintahan daerah, partisipasi yang aktif dari masyarakat dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, seluruh elemen pemerintahan daerah harus senantiasa mendorong penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, partisipatif dan akuntabel” (Sabarno, 2008: 37).

Indonesia merupakan negara dengan berjuta-juta penduduk didalamnya, untuk melancarkan aktivitas ekonomi masyarakatnya pemerintah menyediakan tempat langsung dikelola oleh pemerintah daerah yaitu pasar sebagai tempat transaksi jual beli antara penjual dan pembeli. Pasar itu sendiri hampir terdapat diseluruh Kabupaten bahkan Kecamatan di seluruh wilayah di Indonesia, salah satunya di Kabupaten Jepara. Perkembangan ekonomi yang semakin maju, masyarakat menuntut adanya

pelayanan prima di berbagai bidang, termasuk masyarakat pedagang yang menuntut adanya peningkatan kualitas pelayanan di pasar pedagang tersebut, salah satu cara adalah dengan menggali sumber - sumber pendanaan yang dapat digunakan untuk pembiayaan pembangunan. Adanya peningkatan pelayanan, diharapkan masyarakat pedagang maupun pembeli tercipta keamanan dan kenyamanan dalam bertransaksi jual beli, sehingga berdampak positif adanya keinginan masyarakat untuk selalu berbelanja di Pasar Tradisional yang pada umumnya dikelola pedagang kecil dan menengah. Keamanan dan kenyamanan tersebut akan mampu memicu dan memacu pertumbuhan ekonomi yang merupakan ujung tombak perekonomian nasional. Untuk itu diperlukan penyesuaian struktur dan besaran tarif Pelayanan Pasar. Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, khususnya pelayanan terhadap pedagang pasar dan untuk menggali sumber pendapatan, guna menambah pembiayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah Kabupaten Jepara, maka diatur dalam peraturan daerah, sehingga terbentuklah Peraturan Daerah No.9 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar. Sebelum perda ini dibuat pengelolaan pasar di Kabupaten Jepara belum berjalan dengan baik, baik pengelolaan pendapatan pasar hingga tidak maksimalnya pelayanan kepada masyarakatnya. Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar, adalah produk hukum yang menarik, karena dia bersangkutan langsung dengan masyarakat terutama bagi para pedagang pasar. Dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat perlu dibuat peraturan daerah mengenai penggalan sumber-sumber pendanaan yang akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan, yang dimana hal ini dibebankan kepada pedagang pasar yang membuka lapak, ruko atau toko di pasar Kabupaten Jepara. Dengan dibentuknya peraturan daerah ini diharapkan dapat segera terlaksana peningkatan pelayanan bagi masyarakat. Disamping itu apakah peraturan daerah ini memberatkan pedagang pasar sebagai objek yang harus memenuhi tanggung jawabnya untuk membayar retribusi tersebut.

“Bertalian dengan pembentukan peraturan daerah yang partisipatif, di dalamnya mengandung dua makna yaitu proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan perundang-undangan yang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan pendapat dalam mengatur suatu persoalan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus di tujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan perda yang demokratis berkarakter responsive” (Saifudin, 2009: 5).

Pembuatan peraturan daerah harus melibatkan masyarakat, karena dibuatnya Peraturan Daerah ini dapat meningkatkan pelayanan kepada

masyarakat dan melibatkan pedagang pasar di Kabupaten Jepara. Proses pembuatan Peraturan daerah di dalamnya terdapat “Public Hearing”. Public hearing ini adalah salah satu bentuk partisipasi masyarakat yang di atur dalam Pasal 96 UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Apakah public hearing ini dapat mempengaruhi keputusan walikota untuk mengesahkan Peraturan daerah ini mengingat dalam public hearing ini dilaksanakan hanya di pertengahan pembentukan peraturan daerah oleh DPRD. Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bentuk partisipasi masyarakat di Kabupaten Jepara dalam pembentukan Peraturan Daerah disebut juga public hearing diadakan di pertengahan proses pembentukan perundang-undangan. Setiap adanya pembentukan Peraturan Daerah harus di adakan public hearing untuk melakukan diskusi dengan masyarakat Kabupaten Jepara yang berkaitan dengan Peraturan Daerah yang akan dibuat tersebut. Pemerintah Kabupaten Jepara membuat aturan mengenai retribusi pasar maka dibentuklah Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar. Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan peraturan daerah atau Perda. Ada dua sumber partisipasi; pertama dari unsur pemerintahan diluar DPRD dan pemerintah daerah, seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. Kedua dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM. Mengikutsertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting untuk (i) menjangkau pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik; (ii) menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat; (iii) menumbuhkan rasa memiliki (sense of belonging), rasa bertanggung jawab atas Perda tersebut. Namun dalam praktek perancangan Peraturan Daerah No. 9 tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar Kabupaten Jepara, masyarakat terutama pedagang pasar di Kabupaten Jepara yang terlibat langsung dengan peraturan daerah tersebut masih belum ikut berpartisipasi atau sekedar memberikan pendapatnya baik secara lisan maupun tertulis. Sehingga partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah tersebut masih belum terlaksana. Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Pertama, bagaimana model partisipasi masyarakat

Jepara dalam pembentukan Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Jepara. Kedua, Bagaimana kendala partisipasi Pemerintah Kabupaten Jepara dalam menentukan karakteristik pembentukan Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Jepara. Berdasarkan rumusan masalah, tujuannya adalah Untuk mendeskripsikan model partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU No. 9 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Jepara, serta untuk menemukan kendala partisipasi Pemerintah Kabupaten Jepara dalam menentukan karakteristik pembentukan Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Jepara. Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah penelitian hukum dengan menggunakan Yuridis Sosiologis. Penelitian hukum sosiologis atau empiris adalah penelitian hukum yang terdiri dari penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektivitas hukum (Soerjono Soekanto, 2007:51). Menurut Marzuki penelitian hukum sosiologis adalah penelitian hukum yang memperoleh data dari sumber data primer. (Marzuki, 2002 : 23). Penelitian hukum sosiologis atau socio legal research adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan bantuan ilmu-ilmu sosial, penelitian di bidang hukum diperkaya dengan kemungkinan dipergunakan semua metode dan teknik yang lazim dipergunakan di dalam penelitian ilmu sosial. (Soerjono Soekanto, 2007 :15)

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam hal ini pendekatan kualitatif adalah penelitian yang didasarkan pada upaya membangun pandangan mereka yang diteliti dengan lebih rinci, definisi ini lebih melihat perspektif emik/segala sesuatu dilihat berdasarkan kacamata orang yang diteliti” (Burhan Ashofa, 2010 : 23). Sifat dari penelitian ini adalah kausal komperatif yang dimana penelitian ini merupakan, suatu penelitian yang pada umumnya bertujuan untuk mengetahui kemungkinan ada hubungan sebab akibat antar satu masalah yang ada dengan masalah lain dengan cara pengamatan. Kemudian mencari kembali faktor-faktor yang diduga menjadi penyebabnya, melalui pengumpulan data dengan melakukan perbandingan di antara data yang terkumpul melalui penelitian (Sugiyono, 2005:10).

## **Pembahasan**

### **Profil Partisipasi Masyarakat Kabupaten Jepara dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah merupakan produk suatu aturan di daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah bersama DPRD. Peraturan Daerah bersifat mengikat dan memaksa kepada semua elemen masyarakat untuk mematuhi. Produk Perda yang dihasilkan di Kabupaten Jepara dari Tahun 1960 sampai Tahun 2015 mencapai 200 buah Perda (Sekda, Pemda Jepara, 2015). Berdasarkan hasil wawancara dengan Abdul Khalim, S.H., M.M., kepala bagian hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jepara menyatakan bahwa tingkat partisipasi masyarakat pada kisaran 70-80 persen.

“...Menurut arsip-arsip di bagian hukum, angka partisipasi masyarakat di kisaran 70-80%, dan tidak lebih dari itu. Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir partisipasi masyarakat turun sekitar 55-60%. Itu dikarenakan fasilitas dari kegiatan sosialisasi itu hanya apa adanya. Dicusulkan baru Tahun 2016, ketika sosialisasi Perda apapun setiap kepala diberi uang transport Rp 50.000 (Wawancara, 28 Maret 2016).

Data tersebut menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat Kabupaten Jepara dalam pembentukan Perda sudah tergolong cukup tinggi, namun dalam kurun waktu 5 tahun terakhir mengalami penurunan tingkat partisipasi masyarakat terhadap pembentukan Perda. Ada indikasi bahwa tingkat kepercayaan masyarakat yang menurun dan tingginya sikap acuh tak acuh dari masyarakat.

Menurut Wakil Ketua DPRD Kabupaten Jepara Aris Isnandar, S.T, menyampaikan bahwa tingkat partisipasi masyarakat terhadap pembentukan Perda tergolong rendah.

“Yo, nek neng Jepara iki, nek masalah pembentukan Perda, masalah sosialisasine, terbilang rendah. Gara-garane itu, kesadaran masyarakat Jepara minim. Minimnya terhadap suatu perubahan yang digagas oleh pemerintah. Mungkin faktore kuwi, Jepara kuwi wong pinggir pesisir. Terus yang kedua itu, wong Jepara kuwi, orientasinya bukan kebijakan yang tidak pro dengan masyarakat. Orientasinya itu berbisnis, uang. Nek neng Jepara kuwi, orangnya itu gak bisa dijak formalitas. Orangnya suka yang praktis. Masyarakat Jepara ora nggubris, pemerintah daerah ngopo wae sak karepe (Wawancara, 28 Maret 2016).

Wawancara dengan wakil ketua DPRD Kabupaten Jepara tersebut menunjukkan bahwa rendahnya partisipasi masyarakat Jepara terhadap kebijakan dari Pemerintah karena adanya penurunan kepedulian masyarakat. Faktor ekonomi yang menyebabkan masyarakat cenderung tidak peduli

dengan kebijakan pemerintah. Secara geografis, jumlah penduduk Kabupaten Jepara akhir tahun 2013 berdasarkan hasil proyeksi adalah sebanyak 1.153.213 jiwa yang terdiri dari 575.043 laki-laki (49,86%) dan 578.170 perempuan (50,14%), dimana sebaran penduduk terbanyak terdapat di Kecamatan Tahunan (109.550 jiwa atau 9,50%) dan jumlah penduduk paling sedikit terdapat di Kecamatan Karimunjawa (9.016 jiwa atau 0,78%) (BPS Kabupaten Jepara, 2015). Jika dilihat berdasarkan kepadatan penduduk, pada tahun 2013, kepadatan penduduk Kabupaten Jepara mencapai 1.148 jiwa per km. Penduduk terpadat berada di Kecamatan Jepara (3.439 jiwa per km<sup>2</sup>). Menurut kelompok umur, sebagian besar penduduk Kabupaten Jepara termasuk dalam usia produktif (15.64 tahun) sebanyak 776.665 jiwa (67,35%) dan selebihnya 306.004 jiwa (26,53%) berusia di bawah 15 tahun dan 71.544 jiwa (6,20%) berusia 65 tahun ke atas. Sedangkan besarnya angka ketergantungan (dependency ratio) Kabupaten Jepara adalah 486,11 (BPS Kabupaten Jepara, 2015). Kabupaten Jepara memiliki beberapa keunggulan komparatif antara lain jumlah tenaga kerja sektor industri mebel sangat besar, sedangkan keunggulan kompetitifnya antara lain kualitas produk industri yang sudah dikenal di manca negara. Jenis industri yang berkembang dan merupakan komoditi unggulan, antara lain kerajinan mebel, tenun ikat troso, konveksi, keramik/gerabah. Potensi dan perkembangan industri meubel di Kabupaten Jepara yang paling menonjol adalah di Kawasan Tahunan, yang ditunjukkan dengan keberadaan 32 industri besar, 196 industri sedang dan 1.973 industri Iced yang tersebar di seluruh desa. Selain itu, di Kabupaten Jepara juga banyak terdapat tempat pariwisata yang sangat memikat wisatawan, sehingga sektor ini juga selama ini memberikan kontribusi yang cukup baik bagi pendapatan daerah. (Dinas Lingkungan Hidup Pertambangan dan Energi Kabupaten Jepara. 2007). Unggulan pertama di Kabupaten Jepara adalah industri pengolahan. Kemudian sektor pertanian dan sektor perdagangan, hotel dan restoran hampir menduduki urutan berikutnya.

Berdasar hal tersebut, maka dapat diketahui bahwa ketiga sektor yaitu sektor industri pengolahan, sektor pertanian serta sektor perdagangan, hotel dan restoran merupakan andalan utama Kabupaten Jepara saat ini karena kontribusinya cukup besar. Penduduk Kabupaten Jepara mempunyai suatu pencaharian yang beraneka ragam. Mata pencaharian dibidang industri menempati jumlah angka tertinggi. Sedangkan penduduk yang bermata pencaharian di bidang bangunan dan perhubungan, jasa lebih sedikit dibanding dengan jumlah di bidang industri serta pertanian.

Tabel 4.1  
Distribusi Penduduk Ditinjau dari Mata Pencaharian

| No | Mata Pencaharian                    |         |
|----|-------------------------------------|---------|
| 1. | bidang pertanian                    | 86.645  |
| 2. | bidang pertambangan atau penggalian | 772     |
| 3. | bidang industri                     | 209.147 |
| 4. | bidang listrik, gas dan air         | 1.060   |
| 5. | bidang perdagangan                  | 78.895  |
| 6. | bidang keuangan                     | 2.124   |
| 7. | bidang jasa                         | 29.606  |
| 8. | bidang komunikasi                   | 19.585  |
| 9. | bidang bangunan                     | 19.809  |
|    | Jumlah                              | 447.990 |

Tabel data di atas, menunjukkan bahwa sebagian besar mata pencaharian penduduk Kabupaten Jepara adalah di bidang industri sejumlah 209.147 orang, bidang pertanian 86.645, bidang perdagangan 78.895, sedangkan bidang pertambangan atau penggalian 772, bidang jasa 29.606, bidang keuangan 2.124, bidang listrik, gas dan air 1.060, bidang komunikasi 19.585 dan bidang bangunan 19.809. Kondisi geografis sosial tersebut menunjukkan bahwa persaingan ekonomi yang ketat menyebabkan orientasi

masyarakat cenderung pada bagaimana upaya mereka untuk memenuhi kebutuhan ekonominya, sehingga menganggap bahwa urusan pemerintah adalah urusannya masing-masing, sedangkan urusan masyarakat adalah mencari ekonomi sendiri. Seperti yang diungkapkan dengan salah satu masyarakat pedagang pasar tentang tanggapannya terhadap pemerintah. Apa pemerintah nanggung panguripanku, nek ora kerja yo keluargaku yo orang mangan (Wawancara, Kasripah, 24 Maret 2016)

Kantor Keuangan daerah merupakan sumber utama untuk pembangunan dan pemberdayaan daerah. Salah satu sumber keuangan asli daerah yang memiliki potensi besar adalah penerimaan keuangan dari hasil pungutan retribusi daerah. Dengan retribusi ini pemerintah dapat mengadakan berbagai jenis layanan bagi masyarakat yang menggunakan fasilitas pemerintah baik itu yang berupa barang maupun jasa. Namun pemerintah juga tidak boleh seenaknya saja memungut retribusi bagi masyarakat. Untuk itu pemerintah harus menetapkan tentang tarif retribusi itu dan jasa apa yang akan diterima oleh masyarakat dari pungutan retribusi itu. Jika kedua hal ini berjalan baik maka impian pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya akan terwujud. Seperti yang dirasakan oleh para pedagang yang menjadi pengguna jasa pelayanan umum dari pemerintah berupa pelayanan ijin dan pemakaian bangunan pasar maupun penggunaan fasilitas umum yang ada di pasar. Pembentukan perda No 9 Tahun 2013 ini untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, khususnya pelayanan terhadap pedagang pasar dan untuk menggali sumber pendapatan, guna menambah pembiayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Jepara maka perlu adanya usaha yang maksimal dalam meningkatkan potensi sumber-sumber pendapatan yang ada. Perkembangan ekonomi yang semakin maju, masyarakat menuntut adanya pelayanan prima di berbagai bidang, termasuk masyarakat pedagang yang menuntut adanya peningkatan kualitas pelayanan di pasar. Untuk meningkatkan pelayanan tersebut dibutuhkan biaya yang cukup sehingga pemerintah Kabupaten Jepara melalui pertimbangan dari berbagai pihak merespon keinginan masyarakat pedagang tersebut, salah satu cara adalah dengan menggali sumber-sumber pendanaan yang dapat digunakan untuk pembiayaan pembangunan. Dengan adanya peningkatan pelayanan, diharapkan masyarakat pedagang maupun pembeli tercipta keamanan dan kenyamanan dalam bertransaksi jual beli, sehingga berdampak positif adanya keinginan masyarakat untuk selalu berbelanja di pasar tradisional yang pada umumnya dikelola pedagang kecil dan menengah. Keamanan dan kenyamanan tersebut akan mampu memicu dan memacu pertumbuhan ekonomi yang merupakan ujung tombak perekonomian nasional. Untuk itu diperlukan penyesuaian struktur dan besaran tarif

elayanan pasar. Pembentukan Perda No 9 Tahun 2013 merupakan perda hasil perubahan dari Perda No 10 tahun 2010. Point penting dalam perubahan tersebut berkaitan dengan struktur dan besarnya tarif retribusi daerah. Struktur tarif dan besarnya retribusi pelayanan pasar pada Perda No 9 tahun 2013 lebih rinci dibandingkan perda sebelumnya. Pada Perda No 10 tahun 2010 terdapat 16 item jenis retribusi pasar sedangkan pada Perda No 9 tahun 2013 terdapat 20 item jenis retribusi pelayanan pasar. Menurut penuturan Kepala Bidang Pengelolaan Pasar Kabupaten Jepara memberikan penjelasan bahwa perubahan Perda tersebut karena biaya retribusi pelayanan pasar yang sudah ada kurang sesuai dengan kondisi perekonomian sekarang. Di samping itu, dibandingkan dengan kabupaten lain lainnya, retribusi pasar di Kabupaten Jepara sangat tertinggal.

Retribusi pelayanan pasar pada Perda no 9 tahun 2013 memuat tiga hal pokok yaitu retribusi pelayanan pada pada: 1) fasilitas pasar, 2) aktivitas berjualan dan 3) aktivitas lainnya. Jenis retribusi pelayanan pasar pada fasilitas pasar diperoleh dari retribusi bongkar muat barang dagangan menggunakan kendaraan, kamar mandi/WC/Toilet, penjualan unggas, penjualan ternak, penjualan pakai mobil keliling dan penjualan memakai sepeda. Hanya ada beberapa item saja jenis retribusi pada bagian ini yang ada pada Perda sebelumnya yaitu retribusi penjualan unggas, ternak dan retribusi untuk kamar mandi dan toilet.

Tabel 4.3  
Perbandingan Jenis Retribusi Pelayanan Pasar Untuk Aktivitas Berjualan antara Perda No 9 Tahun 2013 dan Perda No 10 Tahun 2010

| Jenis Retribusi   | Satuan               | Perda No 9 tahun 2013 |      |      | Perda No 10 Tahun 2010 |     |     |
|---|----------------------|-----------------------|------|------|------------------------|-----|-----|
|   |                      | Kelas                 |      |      | Kelas                  |     |     |
|   |                      | A                     | B    | C    | A                      | B   | C   |
| Lesehan   | m <sup>2</sup> /hari | 250                   | 200  | 150  | 250                    | 200 | 150 |
| Tempat los  | m <sup>2</sup> /hari | 250                   | 200  | 150  | -                      | -   | -   |
| Los meja untuk daging, ayam potong, ikan basah, tahu, tempe | m <sup>2</sup> /hari | 400                   | 350  | 300  | -                      | -   | -   |
| Kios dalam los  | m <sup>2</sup> /hari | 200                   | 150  | 125  | 200                    | 150 | 125 |
| Kios keliling depan   | m <sup>2</sup> /hari | 250                   | 200  | 150  | -                      | -   | -   |
| Kios keliling belakang                                      | m <sup>2</sup> /hari | 200                   | 150  | 125  | -                      | -   | -   |
| Usaha yang berkaitan dengan                                 | per hari             | 2000                  | 2000 | 2000 | -                      | -   | -   |

Sumber: Perda No 10 Tahun 2010 & Perda No 9 tahun 2013

## Indonesian State Law Review, Vol. 2 No. 1, Oktober 2019

Tabel 4.3 memperlihatkan bahwa hanya ada dua jenis yang sama besarnya yaitu lesehan dan kios dalam los, sedangkan jenis lainnya dirinci secara jelas pada Perda no 9 tahun 2013 namun pada Perda No 10 tahun 2010 tidak diatur. Retribusi pelayanan pasar untuk aktivitas lainnya diatur pada Perda No 9 Tahun 2013 yaitu terkait dengan sewa lahan kosong untuk promosi, pemasangan spanduk dan pemasangan reklame, yang sebelumnya tidak diatur pada Perda No. 10 tahun 2010.

Tabel 4.4  
Perbandingan Jenis Retribusi Pelayanan Pasar Untuk Aktivitas Lainnya  
Perda No 9 Tahun 2013 dan Perda No 10 Tahun 2010

| Jenis Retribusi                 | Satuan               | Perda No 9 tahun 2013 |        |        | Perda No 10 Tahun 2010 |     |     |
|---------------------------------|----------------------|-----------------------|--------|--------|------------------------|-----|-----|
|                                 |                      | Kelas                 |        |        | Kelas                  |     |     |
|                                 |                      | A                     | B      | C      | A                      | B   | C   |
| Sewa lahan kosong untuk promosi | m <sup>2</sup> /hari | 10.000                | 10.000 | 10.000 | -                      | -   | -   |
| Pemasangan spanduk              | m <sup>2</sup> /hari | 3.000                 | 3.000  | 3.000  | -                      | -   | -   |
| Pemasangan iklan/reklame        | m <sup>2</sup> /hari | 500                   | 500    | 500    | -                      | -   | -   |
| Jual beli kios, kios dalam los  | × harga jual         | -                     | -      | -      | 10%                    | 10% | 10% |
| Sewa kios, kios dalam los       | × harga sewa         | -                     | -      | -      | 7%                     | 7%  | 7%  |

Sumber: Perda No 10 Tahun 2010 & Perda No 9 tahun 2013

Tabel 4.4 juga memperlihatkan bahwa jenis retribusi untuk jual beli maupun sewa kios, kios dalam los tidak diatur pada Perda No 9 Tahun 2013. Perubahan-perubahan yang terkait dengan struktur dan besarnya retribusi pelayanan pasar yang dituangkan dalam Perda No 9 Tahun 2013 tersebut bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, khususnya pelayanan terhadap pedagang pasar dan untuk menggali sumber pendapatan, guna menambah pembiayaan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah Kabupaten Jepara. Perubahan dari Perda No 10 Tahun 2010 menjadi Perda No 9 tahun 2013 dilakukan dengan beberapa tahapan yaitu persiapan, pembahasan dan pengesahan. Pembuatan Perda merupakan satu bentuk pemecahan masalah secara rasional layaknya sebagai proses pemecahan masalah. Langkah pertama yang dilakukan adalah menjabarkan, merumuskan masalah tersebut. Konsep atau draft rancangan peraturan daerah merupakan usulan pemecah masalah-masalah spesifik yang telah diidentifikasi dan dirumuskan. Dan seperti layaknya usulan pemecah masalah yang memerlukan kajian empiris, draft peraturan daerah juga dikaji secara empiris melalui konsultasi publik dan pembahasan antar instansi. Data-data empiris dari publik yang valid dapat digunakan sebagai pertimbangan untuk pembahasan di instansi. Terkait dengan hal ini, pihak Dinas Koperasi dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Jepara melakukan pengambilan data-data di

lapangan atau aspirasi dari masyarakat pedagang pasar tentang fasilitas dan pelayanan yang ada di pasar.

Berdasarkan hasil pengumpulan data, menurut penuturan Kepala Bidang Pengelolaan Pasar Kabupaten Jepara diperoleh gambaran bahwa fasilitas dan pelayanan pasar kurang layak, seperti kurang bersih dan cenderung kumuh, fasilitas banyak yang rusak. Data tersebut dijadikan sebagai acuan untuk melakukan perubahan biaya retribusi yang dapat dikembalikan dalam bentuk penggantian fasilitas pasar. Data lainnya adalah pendapatan yang diperoleh dari pedagang di pasar tradisional. Dari data-data yang ada digunakan sebagai bahan untuk proses pembahasan draft Perda bersama anggota DPRD. Pembahasan di DPRD merupakan salah satu bentuk dari dilaksanakannya konsultasi publik. DPRD selaku wakil rakyat kembali akan melakukan seri konsultasi publik dengan membuka ruang diskusi dengan berbagai kepentingan yang terlibat, seperti asosiasi, perguruan tinggi dan masyarakat yang langsung terkena dampak dengan diberlakukannya peraturan ini. Pembahasan di DPRD tidak dilakukan oleh DPRD semata, melainkan bekerja sama dengan kepala daerah, seperti apa yang diamanatkan oleh UU No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bidang Pengelolaan Pasar yang mengikuti proses pembahasan draft Perda No 9 Tahun 2013 menyatakan bahwa pembentukan perda tersebut melibatkan kepala daerah, DPRD, dinas koperasi dan pengelolaan pasar, dan paguyuban pedagang pasar (setiap pasar mengajukan perwakilannya). Masyarakat yang terlibat dalam pembentukan perda ini sudah terwakili oleh pengurus paguyuban pedagang pasar, LSM juga terlibat dalam pembentukan perda ini. Di saat pembahasan terjadi perdebatan terkait dengan kenaikan biaya retribusi. Dalam hal ini masyarakat terlibat secara lisan maupun tertulis, apa yang membuat masyarakat merasa keberatan dengan perubahan ini, mereka menyampaikan melalui pengurus paguyuban pedagang pasar maupun LSM. Masyarakat sebatas memberikan saran dan masukan terkait kondisi di lapangan. Dalam pembentukan perda ini, setiap pasar sudah mewakilkan suaranya melalui pengurus paguyuban pedagang pasar masing-masing. Perdebatan terjadi antara masyarakat dengan pemerintah daerah, karena perubahan tersebut menurut perwakilan pedagang pasar tidak memihak mereka, dan dinilai sangat merugikan. Dari pihak pemerintah daerah, telah menjelaskan bahwa alasan perubahan tersebut dikarenakan menyesuaikan kondisi perekonomian yang ada. Seiring berjalannya waktu, akhirnya pedagang pasar dapat menerima secara akal sehat, dan ditemukan win win solution antara kedua pihak ini. Hal-hal yang diperdebatkan dalam

perubahan ini adalah kenaikan biaya retribusi pasar, dan fasilitas- fasilitas yang dapat menunjang kegiatan jual-beli di dalam pasar. Setelah dilakukan pembahasan antara Pemerintah Daerah, DPRD dan perwakilan Pedagang Pasar, draft Perda No 9 tahun 2013 disyahkan oleh Bupati Jepara tanggal 17 Juli 2013.

### **Model Partisipasi Masyarakat Kabupaten Jepara dalam Pembentukan Perda No 9 Tahun 2013**

Model pembentukan Perda No 9 Tahun 2013 tentang retribusi pelayanan pasar mengacu pada model RegMap. Model RegMap merupakan sebuah alat bantu untuk memetakan dan mengkaji regulasi-regulasi pada tataran. Proses RegMAP meliputi inventarisasi atas peraturan perundang-undangan yang berdampak pada rantai nilai tertentu dalam upaya untuk menentukan regulasi-regulasi yang paling bermasalah yang memerlukan kajian lebih lanjut dengan kemungkinan direformasi (diperbaiki/direvisi, dicabut/digoulotin, diperkuat pelaksanaannya). Tiga (3) proses utama dalam kegiatan RegMAP adalah inventarisasi (inventory), review, dan analisis (analysist). Pembentukan Perda No 9 tahun 2013 merupakan proses penggantian Perda sebelumnya yaitu Perda No 10 Tahun 2010 dengan alasan utama biaya retribusi sudah tidak sesuai dengan kondisi perekonomian ketika dibandingkan dengan kabupaten lain. Model RegMap memiliki tujuan untuk mengarahkan pada penyederhanaan ataupun penghapusan regulasi-regulasi bermasalah. Namun dampak yang lebih kuat dan mendasar adalah pelembagaan (institusionalisasi) teknik dan proses kajian regulasi, baik di lembaga pemerintah maupun swasta. Dengan demikian, pemerintah dapat menjadi regulator yang lebih bijaksana dan fasilitator pertumbuhan ekonomi yang lebih baik dalam mengurangi beban regulasi; asosiasi dunia usaha akan dapat menjadi lebih efektif dan menjadi pendorong yang lebih berpengetahuan untuk reformasi regulasi, dan suatu negara dapat meningkatkan daya saing internasionalnya. Ditinjau dari tujuannya pembentukan Perda No 9 tahun 2013 serupa dengan dengan model RegMap yaitu ingin meningkatkan pelayanan fasilitas pasar, dengan harapan perekonomian masyarakat pedagang pasar meningkat. Melalui Perda tersebut pemerintah daerah mengambil berperan sebagai pengambil kebijakan dan fasilitator pertumbuhan ekonomi. Pemerintah berpikiran bahwa ketika fasilitas dibenahi dan ditingkatkan akan meningkatkan kenyamanan proses jual beli di lingkungan pasar, sehingga konsumen akan tertarik memanfaatkan pasar sebagai sarana jual beli. Metode yang digunakan dalam RegMap antara lain 1) Aplikasi dari sejumlah pernyataan seperti: tujuan, substansi, dan perkiraan dampak dari sebuah regulasi; 2) Penggunaan berbagai metode

konsultasi (focus group discussion/FGD, survey perusahaan dan nara sumber/pakar) untuk membantu mengidentifikasi dan mengkaji regulasi-regulasi yang kemungkinan bermasalah. Berkaitan dengan metode yang dilakukan pemerintah daerah bersama DPRD dalam pembentukan Perda No 9 tahun 2013 tentang retribusi pelayanan pasar sudah mengikuti metode RegMap. Pemerintah yang diwakili oleh Dinas Koperasi UMKM dan Pengelolaan Pasar melalui proses suvey awal tentang fasilitas yang ada, keluhan masyarakat pedagang pasar, penghasilan pedagang pasar sebagai acuan dalam perencanaan biaya restribusi sebagai subtransi pokok perubahan dari Perda sebelumnya. Proses lanjutannya adalah melakukan proses focus group discussion bersama anggota DPRD, pengurus paguyuban pasar dan Dinas Koperasi UMKM dan Pengelolaan Pasar. FGD dilakukan secara teoretis ingin menjangkau informasi dari berbagai komponen sehingga menajdi sumber dalam penentuan biaya retribusi. Berkaitan dengan pelaksanaannya, secara garis besarnya melalui lima (5) tahapan, yaitu: perencanaan, pemetaan, review, pelaporan dan pelembagaan. Keberhasilan pelaksanaan RegMAP sangat tergantung kepada proses perencanaan yang matang yang meliputi semua aspek dan tahapan kegiatan. Begitu pula dengan perencanaan pembentukan Perda diserahkan secara khusus oleh bagian pengelolaan pasar. Susunan draft Perda disusun di bagian ini dengan pertimbangan berdasarkan hasil survei lapangan. Pada tahap Pemetaan, dilakukan kegiatan Konsultasi, Pengumpulan Regulasi dan Konstruksi Bank Data. Kegiatan konsultasi dilakukan melalui FGD dengan stakeholders. Sedangkan pengumpulan regulasi dan Konstruksi Bank Data dilakukan terhadap sektor tertentu yang merupakan mata rantai nilai, yang meliputi regulasi baik pada tataran vertikal maupun horizontal. Proses pemetaan pembentukan Perda No 9 Tahun 2013 dilakukan proses konsultasi melalui FGD bersama stakeholders yaitu anggota DPRD, sekrteariat Pemda bagian hukum dan pengurus paguyuban pasar. Tahapan Review dilakukan dengan menggunakan beberapa filter. Filter-filter tersebut diformulasikan berdasarkan klasifikasi informasi yang dihasilkan dari proses konsultasi dengan stakeholders yang menghasilkan beberapa kategori tematik. Filter-filter yang digunakan untuk melakukan review dan menyaring regulasi disusun berdasarkan pertanyaan-pertanyaan berbasis RIA yang masing-masing diberi bobot dan alasan pendukung. Beberapa pertanyaan standar biasanya meliputi, namun tidak terbatas pada: ada/tidaknya rujukan regulasi, efektivitas pelaksanaannya, kejelasan tujuan yang ingin dicapai, dampak regulasi yang dapat diidentifikasi, urutan prioritas regulasi dalam perspektif stakeholders, dan lain-lain. Sementara itu pada filter berikutnya difokuskan pada pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan kualitas

regulasi, seperti: tujuan dari intervensi (kejelasan tujuan, justifikasi dari aspek kepentingan publik, aspek proporsionalitas), alternatif regulasi (alternatif non-regulasi yang tersedia, minimum costcompliance), komunikasi (kejelasan bahasa, aksesibilitas), kepatuhan (pihak-pihak terkait, kelaikan pelaksanaan), serta dampak terhadap bisnis terkait. Hasil proses review melalui proses filter tersebut diharapkan akan memangkas regulasi menjadi jumlah yang sangat kecil tapi dianggap paling bermasalah. Hasil proses review sebagaimana digambarkan di atas, selanjutnya dilaporkan dengan menarik beberapa permasalahan umum yang ditemukan dalam regulasi. Demikian pula diidentifikasi berbagai tantangan yang mungkin dihadapi untuk diambil pelajaran yang berharga daripadanya. Yang penting dari hasil pemetaan dan analisis regulasi adalah upaya pelembagaan secara sistematis mengenai pengembangan regulasi yang baik melalui proses reformasi regulasi. Hasil diskusi dengan anggota DPRD dan bersama pengurus paguyuban pasar digunakan sebagai acuan dalam proses perbaikan dan review sebelum dilembagakan atau disyahkan.

### **Kendala yang dihadapi dalam Pembentukan Perda No 9 Tahun 2013**

Kendala yang dihadapi dalam pembentukan Perda No 9 Tahun 2013 terdiri dari kendala intern dan kendala ekstern. 1. Kendala Intern Birokrasi diposisikan sebagai mesin yang hanya bekerja sesuai jalur. Hal ini menunjukkan bahwa perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah kurang matang. Orientasi kenaikan retribusi menjadi substansi perubahan, tanpa memikirkan persaingan pasar antara pasar modern dan pasar tradisional. Pasar modern yang dapat berdiri secara leluasa dengan perizinan yang mudah secara tidak langsung menghilangkan eksistensi pasar tradisional dengan fasilitas yang tidak sebanding dengan fasilitas yang pada pasar modern. Kumuh, becek menjadi ciri khas negative dari pasar tradisional. Akibatnya masyarakat kurang tertarik untuk melakukan transaksi jual beli di pasar tradisional. Tepat seperti apa yang dikatakan dalam tulisannya Wahanisa (2013:46) : *“Hence, we could see the open green space regulation from the three perspectives. First is the substance of the open green space provision which is undoubtedly required in a city as a public space having certain functions and purposes. Second is the culture of people in the city. The culture of the society in the city is heterogeneous as they come from different background of education, job, and diverse culture. As Semarang is the capital of Central Java province, there is a need to manage the city for accommodating the needs of the people and compromising heterogeneous demands from society”*.

Pemerintah dan DPRD lebih mendominasi dalam pembentukan Perda No 9 Tahun 2013. Berdasarkan analisis ekonomi, pemerintah melalui Dinas Koperasi, UMKM dan Pengelolaan Pasar membuat draft tentang retribusi yang ideal dengan membandingkan dengan kabupaten-kabupaten lainnya. Karena sikap apatis dari pedagang pasar maka digunakan sebagai alasan untuk mempercepat proses pembentukan Perda. Pemerintah bersama DPRD membuat draft tentang biaya retribusi yang baru. Agar secara administratif, Perda tersebut dapat dipertanggungjawabkan ke publik, maka perwakilan pedagang pasar melalui pengurus paguyuban pasar diadakan rapat, namun aspirasi-aspirasinya tidak digunakan sebagai pertimbangan. Proses pengesahan oleh Bupati dilakukan untuk melegalkan Perda yang dirancang. Setelah Perda disahkan dan diberlakukan, muncullah gejolak protes dari pedagang pasar. Pendekatan dilakukan oleh pemerintah terhadap pedagang pasar dengan memberikan informasi, memberikan arahan dengan janji memberikan fasilitas yang lebih baik.

2. Kendala Ekstern Secara ekstern, kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam pembentukan perda ini adalah kurangnya kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi. Ketika dilakukan proses pembahasan, masyarakat pedagang pasar kurang aktif dalam memberikan aspirasinya, sikap acuh tak acuh yang tinggi dari masyarakat terhadap pemerintah, tidak ada rasa kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, masyarakat sudah bosan dengan kebijakan pemerintah yang tidak memihak kepada rakyat kecil.

Partisipasi masyarakat pedagang pasar hanya diwakilkan oleh Ketua Paguyuban Pasar. Masyarakat pedagang pasar sebagian besar tidak mengetahui tentang Perda, retribusi dan manfaat retribusi. Yang mereka tahu bahwa berjualan di pasar dengan membayar iuran kepada petugas yang datang. Praktik yang terjadi selama ini dalam proses pembentukan perda peran masyarakat masih bersifat parsial dan simbolis. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya basic research yang melandasi perencanaan pembentukan Peraturan Daerah. Itu pun, dilakukan hanya pada tahap perencanaan. Hal ini diungkapkan oleh Ketua Paguyuban Pedagang Pasar Kabupaten Jepara. Menurutnya, ia dipanggil ke DPRD untuk konsolidasi tentang biaya retribusi tentang adanya perubahan Perda. Ia juga mendapatkan informasi dari Dinas Koperasi, UMKM dan Pengelolaan Pasar tentang akan adanya kenaikan biaya pemeliharaan pasar. Ia merasa bahwa DPRD tidak berpihak pada masyarakat pedagang pasar, karena dianggap tidak bisa menyuarakan harapan masyarakat pasar tentang biaya retribusi. Lebih lanjut, ketika mengikuti rapat

atas undangan DPRD bersama Dinas Koperasi, UMKM dan Pengelolaan Pasar, harapan yang disuarakan di hadapan rapat tidak direalisasikan.

“Aku wis tau diundang karo paguyuban-paguyuban liyane neng DPRD. Neng kono aku kaya ra dianggep menungso. Aku nang kono cangkeman terus mas, atiku melu pedagang. Tapi sing jenenge pemerintah karo DPRD, kaya wong budheg. Aku nang kono karo paguyuban liyane wong rolikur mas. kuwi ora ono sing digubris. kae moto duwiten kabeh (PPG, 11 April 2016).

Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa secara prosedur pemerintah sudah melaksanakan audiensi dengan anggota masyarakat pedagang untuk membahas perubahan perda. Ketika itu sebanyak 22 pengurus paguyuban untuk diikutsertakan dalam rapat. Namun, rapat yang dilakukan hanya sebatas formalitas. Hal ini terlihat dari keluh kesah pengurus paguyuban yang merasa kedatangannya tidak dianggap, apalagi masukan-masukannya tidak direspon. Di dalam tahap pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masyarakat yang sudah “terlanjur” mewakilkan kekuasaannya pada wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak lagi mendapatkan hak suara. Sidang paripurna anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terhormat memang bersifat terbuka, tetapi kebal kritik karena protokol dan tata tertib sidang. Sementara rakyat yang tidak puas, harus cukup puas dengan meneriakkan aspirasi dan kepentingannya dengan cara “ituitu saja” demo dan unjuk rasa yang tidak pernah efektif. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat yang paling utama adalah masyarakat itu sendiri. Yang perlu dibangun adalah kesadaran berpartisipasi dan dukungan terhadap aktivitas partisipasi melalui pendidikan politik. Yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan politik bagi masyarakat adalah tokoh-tokoh masyarakat dan organisasi-organisasi lokal baik berupa institusi akademis, media massa, dan lembaga swadaya masyarakat. Selain itu, harus ada dukungan dari pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mungkin banyak yang beranggapan bahwa partisipasi masyarakat telah cukup (cukup representatif dan legitimatif) terwakili oleh wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun kini hal itu tidaklah cukup, partisipasi masyarakat lebih dibutuhkan dalam memberi masukan pada saat proses pembuatan peraturan daerah dan memberikan legitimasi terhadap Peraturan Daerah tersebut. Salah satu tahapan yang penting dilakukan dalam proses penyusunan perda adalah communication, yaitu adanya komunikasi antara pemangku kepentingan dan pengambilan kebijakan. Komunikasi ini sangat penting dalam pelaksanaan

peraturan daerah. Setidaknya komunikasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah sosialisasi. Meskipun bersifat searah, informasi yang didapatkan oleh masyarakat melalui sosialisasi Peraturan Daerah sedikit banyak dapat memberikan kesempatan masyarakat untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan peraturan tersebut sesuai dengan kebutuhannya. Dengan demikian, pelaksanaan Peraturan Daerah yang tidak mencerminkan atau tidak mengakomodasi kepentingan masyarakat mendapat reaksi negatif dari masyarakat. Secara teoretis dalam ilmu hukum dikenal adanya anggapan yang menyatakan bahwa semua orang dianggap tahu hukum, namun teori fiksi ini tidak dapat diberlakukan begitu saja, karena masalah komunikasi sering kali muncul karena selama ini pemerintah (pemerintah daerah) kurang dalam mengumumkan peraturannya (sosialisasi). Faktor yang menjadi kendala yang terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda No 9 Tahun 2013 terdiri dari dua faktor yaitu faktor dari masyarakat dan faktor dari Pemerintah. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat pedagang pasar tentang retribusi. Seperti hasil wawancara dengan beberapa pedagang menyatakan bahwa mereka tidak mengetahui tentang retribusi.

*“Ora ngerti mas, wong aku ngertine nang kene dodolan, mbayar iuran, duwite mlayu neng negara kabeh, tapi pasare isih elek mas (PI, 11 April 2016) (Tidak tahu mas, yang saya tahu di sini berjualan, membayar iuran, uangnya lari ke negara semua, tapi pasarnya masih jelek, mas)*

Seperti yang diungkapkan oleh salah satu pedagang ikan bahwa yang ia tahu berjualan di pasar pasti membayar iuran. Ia menganggap bahwa iurannya diberikan ke negara semua, dan ia juga mengeluh mengapa pasarnya tetap masih jelek tidak ada perubahan meskipun membayar retribusi. Ketidaktahuan masyarakat pedagang pasar tentang retribusi menyebabkan mereka acuh tak acuh terhadap adanya perubahan Perda. Pedagang pasar juga tidak mengetahui akan diadakan perubahan Perda. Yang lebih tahu tentang hal ini adalah ketua paguyuban pedagang pasar. Sikap apatis dari masyarakat tidak dapat dipungkiri. Seperti yang diungkapkan oleh Kepala Bidang Pengelolaan Pasar yang mengeluhkan sifat apatis pedagang ketika diajak untuk bermusyawarah.

*“Wong tak jak rembugan tentang biaya retribusi kuwi yo ora ono sing teko mas. Wektu kuwi tak undang sedurunge, pemerintah dan DPRD mengundang pengurus paguyuban. Dari pihak dinas, mengirimkan petugasnya ke pasar untuk mencari tahu alasan mengapa tidak ada*

*yang datang memenuhi undangan yang diberikan. Petugas mengatakan, jare pedagange luwih apik aku dolanan, daripada aku melu acara rak penting kaya ngono (Kabid Pengelolaan Pasar, 24 Maret 2016)*

Sikap apatis, acuh tak acuh dapat pula terjadi karena ketidaktahuan masyarakat tentang retribusi atau karena faktor ekonominya sehingga lebih memilih kerja. Penyebab lainnya dapat pula karena sikap yang sudah terlanjur negatif terhadap pemerintah. Ada atau tidak ada aspirasi dari masyarakat, masyarakat sudah terlanjur merasa bahwa keadaannya sama saja. Kalau mereka tidak bekerja tidak akan mendapatkan perekonomian yang layak. Mereka enggan menyuarakan keluh kesahnya kepada pemerintah, karena hasil sama saja. Reward yang diperoleh dari pemerintah pun juga tidak ada perubahan yang signifikan. Seperti yang diungkapkan oleh beberapa pedagang yang menyatakan bahwa meskipun membayar retribusi, pasar juga masih jelek. Begitu juga yang diungkapkan oleh pengurus paguyuban.

*“Pemerintah dan DPRD, di sini terburu-buru dalam menaikkan biaya retribusi, mas. Kalau kita bicara tentang fasilitas, sebenarnya retribusi adalah sebuah prestasi. Dalam hal ini, saya ibaratkan anak buah saya adalah pedagang-pedagang saya. Bayar retribusi rutin setiap hari, tapi prestasi yang kita dapatkan dari pemerintah tidak ada yang namanya kenaikan. Ya stagnan. Fasilitasnya itu-itu aja. Koh meh dinaikkan (PPG, 11 April 2016).*

Hasil wawancara dari pedagang maupun paguyuban pedagang pasar menunjukkan bahwa sikap apatis masyarakat terhadap pemerintah karena tidak adanya imbal balik yang diberikan pemerintah dengan peningkatan fasilitas pasar. Respon masyarakat juga dipandang rendah oleh masyarakat, namun karena tidak adanya ruang untuk memberikan respon dan tanggapan terhadap pemerintah. DPRD sebagai wadah yang seharusnya menyuarakan masyarakat, ternyata juga tidak berpihak kepada masyarakat pedagang. Keterbatasan masyarakat terhadap akses informasi juga menjadi kendala.

## **Penutup**

Berdasarkan dari hasil penelitian dan pembahasan mengenai Model Partisipasi Masyarakat Kabupaten Jepara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi kasus Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2013 Tentang Retribusi

Pelayanan Pasar di Kabupaten Jepara) bahwa pelaksanaan partisipasi masyarakat Kabupaten Jepara dalam pembentukan Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Jepara, tingkat partisipasi masyarakat Kabupaten Jepara dalam pembentukan Perda sudah tergolong cukup tinggi, namun dalam kurun waktu 5 tahun terakhir mengalami penurunan tingkat partisipasi masyarakat terhadap pembentukan Perda. Ada indikasi bahwa tingkat kepercayaan masyarakat yang menurun dan tingginya sikap acuh tak acuh dari masyarakat. Rendahnya partisipasi masyarakat Jepara terhadap kebijakan dari Pemerintah karena adanya penurunan kepedulian masyarakat. Faktor ekonomi yang menyebabkan masyarakat cenderung tidak peduli dengan kebijakan pemerintah. Kendala Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2013, pasar modern yang dapat berdiri secara leluasa dengan perizinan yang mudah secara tidak langsung menghilangkan eksistensi pasar tradisional, dengan fasilitas yang tidak sebanding dengan fasilitas yang pada pasar modern. Kumuh, becek menjadi ciri khas negatif dari pasar tradisional. Akibatnya masyarakat kurang tertarik untuk melakukan transaksi jual beli di pasar tradisional. Pemerintah dan DPRD lebih mendominasi dalam pembentukan Perda No 9 Tahun 2013. Berdasarkan analisis ekonomi, pemerintah melalui Dinas Koperasi, UMKM dan Pengelolaan Pasar membuat draft tentang retribusi yang ideal dengan membandingkan dengan kabupaten-kabupaten lainnya. Karena sikap apatis dari pedagang pasar maka digunakan sebagai alasan untuk mempercepat proses pembentukan Perda. Pemerintah bersama DPRD membuat draft tentang biaya retribusi yang baru. Agar secara administratif, Perda tersebut dapat dipertanggungjawabkan ke publik, maka perwakilan pedagang pasar melalui pengurus paguyuban pasar diadakan rapat, namun aspirasi-aspirasinya tidak digunakan sebagai pertimbangan. Proses pengesahan oleh Bupati dilakukan untuk melegalkan Perda yang dirancang. Setelah Perda disahkan dan diberlakukan, munculah gejolak protes dari pedagang pasar. Pendekatan dilakukan oleh pemerintah terhadap pedagang pasar dengan memberikan informasi, memberikan arahan dengan janji memberikan fasilitas yang lebih baik. Kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam pembentukan perda ini adalah kurangnya kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi. Ketika dilakukan proses pembahasan, masyarakat pedagang pasar kurang aktif dalam memberikan aspirasinya, sikap acuh tak acuh yang tinggi dari masyarakat terhadap pemerintah, tidak ada rasa kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, masyarakat sudah bosan dengan kebijakan pemerintah yang tidak memihak kepada rakyat kecil. Partisipasi masyarakat pedagang pasar hanya diwakilkan

oleh Ketua Paguyuban Pasar. Masyarakat pedagang pasar sebagian besar tidak mengetahui tentang Perda, retribusi dan manfaat retribusi. Yang mereka tahu bahwa berjualan di pasar dengan membayar iuran kepada petugas yang datang. Praktik yang terjadi selama ini dalam proses pembentukan perda peran masyarakat masih bersifat parsial dan simbolis. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya basic research yang melandasi perencanaan pembentukan Peraturan Daerah. Itu pun, dilakukan hanya pada tahap perencanaan. Hal ini diungkapkan oleh Ketua Paguyuban Pedagang Pasar Kabupaten Jepara.

## Referensi

- Sastropoetro, Santoso. 1988. Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin Dalam Pembangunan Nasional. Bandung: Alumni.
- Amiruddin. 2012. Pengantar Metode Penelitian Hukum. Jakarta: Rajagrafindo Persada
- Halim, Hamzah dan Putera Syahrul Kemal Redindo. 2009. Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah. Jakarta: Kencana
- Hetifah Sj, Sumarto. 2003. Inovasi, Partisipasi dan Good Governance. Jakarta : Yayasan OborIndonesia
- MD, Moh Mahfud. 2011.(edisi revisi) Politik Hukum di Indonesia. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- Miriam Budiardjo, ed., 1981, Partisipasi dan Partai Politik, Jakarta : PT Gramedia.
- Moleong, L. J. 2009. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Saifudin. 2009. Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Yogyakarta : FH UII Press
- Sirajuddin, dkk. 2006. Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Malang, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA

*Implementasi Sistem Pengembalian Internal Pemerintah (SPIP) Oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat di Provinsi Jawa Tengah Berdasarkan Perspektif : PP. No 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP), Hagi Hutomo Mukti*

Rodiyah, 2013. Aspect Democracy in The Formation of Regional Regulation (Case Study The Formation of Regional Regulation About Education In Perspective Socio-Legal)“, International Journal of Business, Economics and Law, Vol. 2, Issue 3 (June)

Handayani, Ketut, 2013, „Legal Drafting Local Regulations In Local Parliament“, International Journal of Business, Economics and Law, Vol.2, Issue 3 (June)

### **Peraturan Perundang-undangan**

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan
5. Peraturan Daerah No.9 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Jepara .