

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Persaingan yang sangat ketat tidak dapat dihindarkan di dunia perdagangan baik perusahaan perorangan maupun usaha milik pemerintah dalam skala kecil maupun besar. Kegiatan perdagangan merupakan penggerak utama pembangunan perekonomian nasional yang memberikan daya dukung dalam meningkatkan produksi, menciptakan lapangan pekerjaan, meningkatkan ekspor dan devisa, pemerataan pendapatan, serta memperkuat daya saing produk dalam negeri demi kepentingan nasional.

Pasar mengalami perkembangan dari waktu ke waktu, dari yang bersifat tradisional menjadi modern. Pasar tradisional merupakan ciri pada negara berkembang. Tingkat pendapatan dan perekonomian masyarakat kurang begitu tinggi. Hal ini menyebabkan masyarakat lebih suka berbelanja ke pasar tradisional. Akan tetapi seiring dengan perkembangan zaman, budaya masyarakat Indonesia sudah mulai bergeser. Kegiatan – kegiatan besar dan lebih modern telah memasuki banyak perkotaan di Indonesia. Banyak investor yang masuk ke Indonesia untuk membangun pasar - pasar modern yang menampung kegiatan - kegiatan besar.

Kemajuan dunia usaha ritel di Indonesia pada saat ini mengakibatkan masyarakat perkotaan kini dimanjakan oleh kehadiran berbagai pusat perbelanjaan. Bahkan lokasinya kadang - kadang di satu kawasan. Kondisi ini sangat

menguntungkan karena masyarakat tinggal memilih gerai mana yang akan dimasukinya.

Kabupaten Cirebon merupakan daerah yang melakukan pembangunan ekonomi berupaya untuk mengatur kehidupan ekonomi masyarakatnya. Melalui Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon berusaha menciptakan iklim persaingan yang sehat dan mampu berdampingan antara Pasar Tradisional/Pasar Rakyat dan Toko Modern / Toko Swalayan secara tertib serta dapat menjalin hubungan kemitraan satu sama lain.

Menuju pengelolaan pasar yang berkualitas dan berbasis kearifan lokal diperlukan adanya peraturan yang dapat memenuhi kebutuhan dan kewajiban semua pihak yang terlibat dalam kegiatan di pasar. Pasar adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu, baik yang disebut sebagai pasar tradisional, pusat perbelanjaan, pertokoan, *mall*, plasa, pusat perdagangan, toko modern dan *hypermarket* maupun sebutan lainnya. Pasar didirikan secara alamiah oleh rakyat berdasarkan kebutuhan masyarakat setempat. Fungsinya melayani masyarakat di sekitarnya dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari. Untuk mencapai hal itu, pemerintah bertindak sebagai penentu kebijakan yang memudahkan para pihak untuk menentukan pilihan dalam meraup keuntungan. Dari keuntungan yang berhasil diperoleh itu akan dikumpulkan dan diserahkan ke seluruh pihak yang bernaung di bawahnya dalam hal ini seluruh masyarakat, dimana mayoritas mereka adalah pelaku ekonomi sektor informal.

Semakin berkembangnya usaha ritel dalam skala kecil, menengah, dan usaha ritel modern dalam skala besar, sehingga pasar tradisional perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan. Melalui pemberdayaan, kerawanan sosial yang mengakibatkan sengketa dan resistensi dari para pedagang pasar tradisional terhadap ritel modern dapat diminimalisir.

Secara normatif, hubungan antara pasar tradisional dengan toko modern, telah diterbitkan berbagai peraturan perundang – undangan yaitu : Undang - undang No 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, dan secara teknis diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern. Selanjutnya keluar Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern serta Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota yang mengatur mengenai hal tersebut, di antaranya Peraturan Daerah Kota Cirebon No. 7 Tahun 2014 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Pertumbuhan pasar modern ini tentunya mengakibatkan keberadaan pasar tradisional menjadi semakin terpinggirkan. Tidak heran apabila situasi ini memicu kerawanan seperti sengketa dari para pedagang pasar tradisional akan keberadaan

toko modern yang semakin menjamur saat ini. Maraknya pertumbuhan pasar modern dewasa ini, tampak bahwa pemerintah bertekad untuk mempertahankan pasar tradisional. Hal ini tampak dengan lahirnya Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Perpres ini dibentuk untuk mewujudkan dunia usaha yang kondusif. Keberadaan pasar modern yang menyebarluas di Indonesia, mengakibatkan pemerintah perlu turut campur.

Berkaitan dengan pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan pasar modern telah diatur dalam Perpres No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, di mana pendiriannya harus mengacu pada rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan rencana detail tata ruang kabupaten/kota, termasuk peraturan zonasinya. Penentuan tata ruang wilayah yang memberikan lokasi yang tepat untuk aktivitas usaha pada gilirannya akan memberikan potensi lebih besar untuk menarik investasi.¹

Salah satu konten atau muatan dari peraturan perundang – undangan tersebut adalah adanya kewajiban bagi pelaku usaha pasar tradisional, pusat perbelanjaan, maupun toko modern untuk memiliki izin usaha. Hal ini diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang No 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) 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 kerjasama

¹ Agung Pambudi, *Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi*, Jentera, edisi 14 Tahun IV, Oktober – Desember 2006, hlm. 35.

yang seimbang antara pemasok dan pengecer dengan tetap memperhatikan keberpihakan kepada koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah.

- (2) Pengembangan, penataan, dan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pengaturan perizinan, tata ruang, zonasi dengan memperhatikan jarak dan lokasi pendirian, kemitraan, dan kerja sama usaha.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengaturan perizinan, tata ruang, dan zonasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden

Selanjutnya Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menyatakan sebagai berikut:

- (1) Untuk melakukan usaha Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, wajib memiliki :
 - a. Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T) untuk Pasar Tradisional.
 - b. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP) untuk Pertokoan, Mall, Plasa dan Pusat Perdagangan.
 - c. Izin Usaha Toko Modern (IUTM) untuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket dan Perkulakan.
- (2) IUTM untuk Minimarket diutamakan bagi pelaku Usaha Kecil dan Usaha Menengah setempat.
- (3) Izin melakukan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh Bupati/ Walikota dan Gubernur untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Sehubungan dengan kewajiban memiliki Izin Usaha Toko Modern, Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon mengeluarkan kebijakan terkait penerbitan izin baru pendirian toko modern yang diatur dalam Pasal 19 Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 7 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa lokasi pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Detail Tata Ruang, termasuk Peraturan Zonasinya.

Selanjutnya Pemerintah mengeluarkan Surat Edaran Menteri Perdagangan Nomor 1310/M-DAG/SD/12/2014 yang dikeluarkan tanggal 22 Desember 2014, meminta kepada para Gubernur, Bupati dan Walikota agar untuk sementara tidak mengeluarkan Izin Usaha Toko Modern (IUTM) sebelum Perda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), termasuk peraturan zonasinya disahkan atau diterbitkan.

Apabila mengacu pada penjelasan di atas, Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon sampai saat ini belum memiliki atau menerbitkan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), Pemerintah Daerah tidak memiliki wewenang untuk mengatur lokasi pendirian pusat perbelanjaan dan Toko Modern. Hal tersebut itu pun ditegaskan lagi dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa lokasi pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kabupaten/Kota, termasuk peraturan zonasinya.

Oleh karena itu diberlakukannya kebijakan atau aturan terkait lokasi dan jarak tempat pendirian pusat perbelanjaan di Kabupaten Cirebon tersebut telah melanggar ketentuan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, penulis tertarik mengkaji dan menganalisis suatu permasalahan dalam bentuk Skripsi dengan judul **“Analisis Terhadap Pasal 19 tentang Lokasi dan Jarak Tempat Usaha Perdagangan Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 7 Tahun 2014**

tentang Penataan, Pembinaan, Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Dihubungkan dengan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, dapat dirumuskan identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan dan implementasi tentang pendirian toko modern dan pusat perbelanjaan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dihubungkan dengan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern ?
2. Hambatan apa yang dihadapi dalam penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern ?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu penelitian tentunya tidak akan terlepas dari tujuan yang hendak dicapai. Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis pengaturan dan implementasi tentang pendirian toko modern dan pusat perbelanjaan

berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dihubungkan dengan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis hambatan yang dihadapi dalam penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, adapun kegunaan dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai sumbangan pemikiran yang bersifat teoritis dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan hukum di masa yang akan datang yang khususnya berkaitan dengan perkembangan di bidang hukum perizinan yang keberadaanya sangat dibutuhkan dalam menopang aktifitas dunia bisnis dewasa ini.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi di seluruh kalangan. Bermanfaat bagi pribadi peneliti, kalangan

akademisi, maupun praktisi, serta bermanfaat terutama bagi pemerintah khususnya dalam melakukan atau menetapkan kebijakan mengenai penataan dan pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern termasuk kebijakan mengenai perizinan di Indonesia.

E. Kerangka Pemikiran

“Negara Indonesia adalah negara hukum”, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, hasil amandemen ketiga. Hal ini berarti bahwa keterlibatan pemerintah Indonesia dalam kehidupan warga negara harus pula berdasarkan pada asas legalitas. Keharusan mendasarkan pada asas legalitas bagi setiap tindakan hukum pemerintahan di bidang publik ini mengandung arti mensyaratkan adanya hukum tertulis atau peraturan perundang – undangan.²

Istilah negara hukum dalam kepustakaan Indonesia, merupakan terjemahan langsung dari “*rechtsstaat*”. Menurut Sodargo Gautama, negara hukum ialah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh undang–undang, yang telah ditetapkan semula dengan bantuan dari badan pemberi suara rakyat.³

Demikian pula menurut Padmo Wahyono:

Sesuai negara sebaiknya berdasarkan atas hukum dalam segala hal. Sudah didambakan sejak Plato menulis “Nomoi”, E. Kant memaparkan prinsip–prinsip Negara Hukum (formil), J. Stahl menyetengahkan Negara Hukum (material), Dicey mengajukan “Rule of Law”. Ringkasnya, merupakan suatu negara yang ideal pada abad ke – 20 ini, jika segala kegiatan kenegaraan didasarkan pada hukum.⁴

² Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 5.

³ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 9.

⁴ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 7.

Selain istilah *rechtsstaat*, dikenal pula istilah “*rule of law*” yang diartikan sama dengan negara hukum. Sudargo Gautama menyatakan bahwa : “... dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Inilah apa yang oleh ahli hukum Inggris dikenal sebagai *rule of law*”.⁵

Selanjutnya Moch. Kusnardi menegaskan lagi mengenai persamaan “*rule of law*” dengan negara hukum, bahwa : “lain daripada negara Eropa Barat, di Inggris sebutan bagi Negara Hukum (*rechtsstaat*) adalah *the rule of law*, sedangkan di Amerika Serikat diucapkan sebagai *Government of Law, but not of man*”.⁶

Selain itu ada pula pendapat yang berbeda, yaitu dari Philipus M. Hadjon yang tidak menyetujui istilah negara hukum disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law* berdasarkan latar belakang dan sistem hukum yang menopang kedua istilah tersebut. Hadjon lebih lanjut menyatakan bahwa konsep *rechtsstaat* lahir dari perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum kontinental (*civil law*). Sebaliknya, konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner, dan bertumpu pada sistem hukum yang disebut *common law*.⁷

Atas perbedaan pendapat ini, Azhary menyatakan sebagai berikut :

Secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi

⁵ Sudargo Gautama, *Op.cit.*, hlm. 8.

⁶ Moch. Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1976, hlm. 79.

⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72.

pengakuan dan perlindungan hak asasi. Perbedaannya terletak pada arti materiil atau isi dari ketiga istilah tersebut, yang disebabkan oleh latar belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.⁸

M. Scheltema menyatakan bahwa ciri khas negara hukum yaitu negara memberikan naungan kepada warganya dengan cara yang berbeda bagi masing – masing bangsa. Menurut Scheltema ada 4 (empat) asas atau unsur utama negara hukum dan setiap unsur utama diikuti beberapa unsur turunannya, yaitu :

1. Adanya kepastian hukum yang unsur turunannya adalah :
 - a. Asas legalitas;
 - b. Undang – undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan;
 - c. Undang – undang tidak boleh berlaku surut;
 - d. Hak asasi dijamin dengan undang – undang;
 - e. Pengendalian yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain;
2. Asas persamaan, yang unsur turunannya adalah :
 - a. Tindakan yang berwenang diatur dalam undang–undang dalam arti materiil;
 - b. Adanya pemisahan kekuasaan;
3. Asas demokrasi, yang unsur turunannya adalah :
 - a. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara;
 - b. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen;
 - c. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah;
4. Asas pemerintahan untuk rakyat, yang unsur turunannya adalah :
 - a. Hak asasi dijamin dengan Undang–Undang Dasar;
 - b. Pemerintahan secara efektif dan efisien.⁹

Dalam realitas penerapan aturan hukum sering dijumpai beberapa permasalahan, yaitu kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (antinomi hukum), dan norma yang kabur (*vage normen*) atau norma tidak

⁸ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI – Press, Jakarta, 1995, hlm. 33-34.

⁹ Diungkapkan oleh M. Scheltema dalam “*De Rechtsstaat Herdacht*”, sebagaimana dikutip oleh Azhary dalam *Negara Hukum Indonesia*, UI – Press, Jakarta, 1995, hlm. 20.

jelas.¹⁰ Dalam menghadapi konflik antar norma hukum (antinomi hukum), berlakulah asas - asas penyelesaian konflik (asas preferensi), yaitu :¹¹

1. *Lex superiori derogate legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang - undangan yang lebih rendah;
2. *Lex specialis derogate legi generali*, yaitu peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan;
3. *Lex posteriori derogate legi priori*, yaitu peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama.

Kegiatan usaha perdagangan pembangunan ekonomi harus sesuai dengan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-empat, yang dijelaskan dalam Pasal 33 yang menyatakan sebagai berikut :

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Sejalan dengan makna Pasal 33 UUD 1945 di atas, pembangunan ekonomi dalam kegiatan usaha perdagangan di Indonesia yang sedang giat dilaksanakan,

¹⁰ Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 90.

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm. 85-87.

ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat adalah tujuan dari berfungsinya sebuah negara.

Selanjutnya perdagangan merupakan salah satu bagian dari kegiatan ekonomi atau kegiatan yang akhir-akhir ini mengalami perkembangan yang sangat pesat, perhatian dunia usaha terhadap kegiatan bisnis juga semakin meningkat. Hal ini terlihat dari semakin berkembangnya arus peredaran barang, jasa, modal, dan tenaga kerja.¹²

Mengenai apa saja jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini, rujukannya adalah dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang – Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 mengatur sebagai berikut :

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang - undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang - Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selanjutnya Pasal 8 Undang–Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur sebagai berikut :

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah

¹² Muhammad Sood, *Hukum Perdagangan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.1.

Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau Pemerintah atas perintah undang - undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

- (2) Peraturan Perundang - undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam rangka membina pengembangan industri dan perdagangan barang dalam negeri, termasuk untuk kelancaran distribusi barang, maupun untuk memberikan pedoman dan pengendalian bagi penyelenggaraan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern, Pemerintah dan/ atau Pemerintah Daerah dalam hal ini telah menerbitkan peraturan perundang – undangan di antaranya :

1. Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan,
2. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
3. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern; dan
4. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.
5. Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No. 7 Tahun 2014 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.

Sebagai upaya percepatan dan peningkatan penanaman modal termasuk pengembangan industri dan perdagangan barang, Perizinan berusaha yang diterbitkan oleh kementerian/ lembaga dan Pemerintah Daerah untuk memulai, melaksanakan, dan mengembangkan usaha dan / atau kegiatan, perlu ditata kembali agar menjadi pendukung dan bukan sebaliknya menjadi hambatan perkembangan usaha dan/ atau kegiatan.

Ditinjau dari perspektif hukum penyelenggaraan perizinan berbasis pada teori negara hukum modern (negara hukum demokratis), merupakan perpaduan antara konsep negara hukum (*rechtsstaat*) dan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).¹³ Sehubungan dengan pelayanan perizinan investasi, saat ini diperlukan adanya standarisasi pelayanan publik dalam pemberian pelayanan perizinan investasi agar diperoleh pelayanan yang baku dan berkepastian, sehingga investor baik asing maupun dalam negeri dapat mengukur tingkat aksesibilitas pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara investasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Adrian Sutedi yang mengemukakan :

Kualitas pelayanan publik adalah sesuatu yang sangat penting dalam banyak hal, masih minimnya pelayanan publik disebabkan kurangnya perhatian dari Pemerintah/ Pemerintah Daerah. Sebenarnya perlindungan terhadap hak masyarakat selaku konsumen terhadap pelayanan publik juga telah dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, menyatakan di antaranya asas keadilan, yaitu memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Kemudian asas keseimbangan, dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah. Asas kepastian hukum, artinya agar konsumen maupun pelaku usaha menaati hukum

¹³ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 1.

dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.¹⁴

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Adapun spesifikasi penelitian yang digunakan adalah yaitu melakukan deskriptif terhadap hasil penelitian dengan data yang selengkap dan sedetail mungkin.¹⁵ Hal ini sejalan dengan pendapat Ronny Hanitijo Soemitro penelitian yang bersifat deskriptif analitis, artinya menggambarkan fakta-fakta berupa data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer (perundang-undangan), bahan hukum sekunder (doktrin), dan bahan hukum tersier (opini masyarakat).¹⁶

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis normatif (*normative legal research*) disebut demikian dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan atau studi dokumen yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain.¹⁷

Menurut Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap

¹⁴ *Ibid*, hlm. 4 – 5.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Beberapa Catatan Tentang Psikologi Hukum*, PT Citra Aditta Bakti, Bandung, 1989, hlm. 41.

¹⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.cit*, hlm. 12.

¹⁷ Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 13.

peraturan-peraturan dan literatur - literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁸ Sedangkan menurut Ronny Hanitijo Soemitro metode pendekatan yuridis normatif yaitu :

Metode yang menggunakan sumber-sumber data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana, yang kemudian dianalisis serta menarik kesimpulan dari masalah yang akan digunakan untuk menguji dan mengkaji data sekunder tersebut. Metode pendekatan ini digunakan mengingat permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan serta kaitannya dengan penerapan dalam praktik.¹⁹

3. Tahap Penelitian

Penelitian dilakukan melalui 2 (dua) tahap yaitu penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan, pada penelitian sekunder dilakukan dengan cara inventarisir, penelitian lapangan diantaranya membuat pertanyaan dan wawancara, oleh karena itu penelitian dibagi menjadi dua tahapan :

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian ini mengutamakan meneliti, menganalisis dan mengkaji. Data yang diteliti dalam suatu penelitian dapat berwujud data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan. Data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan disebut data sekunder.²⁰

Penyusun memakai studi literatur dan data kepustakaan dalam penyusunan makalah ini. Penelitian data kepustakaan ini dilakukan untuk mendapatkan data sekunder, dengan melakukan pengkajian terhadap :

- 1) Bahan hukum primer : bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya Undang –

¹⁸ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *op.cit*, hlm. 13-14.

¹⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.cit*, hlm. 52.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 5.

Undang Dasar 1945, Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, serta Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No. 7 Tahun 2014 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu berupa tulisan - tulisan para ahli dibidang hukum yang berkaitan dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan-bahan hukum primer berupa doktrin (pendapat para ahli terkemuka) internet, surat kabar dan dokumen terkait.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan sekunder, seperti “*Black’s Law*“ dan ensiklopedia.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan adalah suatu cara memperoleh data yang dilakukan

dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan – keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²¹ Penelitian ini diadakan untuk melengkapi data sekunder dalam studi kepustakaan sebagai data tambahan yang dilakukan melalui interview atau wawancara.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui studi kepustakaan; pengamatan (*obsevasi*); wawancara (*interview*).²²

- a. Studi Dokumen adalah data arsip, data resmi pada instansi - instansi Pemerintah, data yang dipublikasikan (misalnya : Yurisprudensi Mahkamah Agung).²³
- b. Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancara. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi.²⁴

5. Alat Pengumpul Data

- a. Alat pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan berupa catatan catatan hasil inventarisasi bahan - bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder dan tersier.
- b. Alat pengumpulan data dalam penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan terstruktur.

²¹ *Ibid*, hlm.15.

²² *Ibid*, hlm. 51.

²³ *Ibid*, hlm. 53.

²⁴ *Ibid*, hlm 57.

6. Analisis Data

Melalui analisis data, data yang telah diperoleh kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis *yuridis kualitatif*, yaitu penyusunan data secara kualitatif untuk memperoleh kejelasan tentang masalah yang dibahas dengan analisis non-statistik dengan bertitik tolak kepada asas, norma, dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai norma hukum positif tanpa menggunakan rumus dan angka.²⁵

7. Lokasi Penelitian

a. Perpustakaan

Perpustakaan Saleh Adiwinata Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam No. 17 Bandung.

b. Lapangan

Dinas Perdagangan dan Perindustrian (Disdagin) Pemerintah Kabupaten Cirebon, Jalan Sunan Kalijaga No. 10 Kecamatan Sumber, Kabupaten Cirebon.

G. Sistematika Penulisan

Gambaran secara menyeluruh mengenai sistematika penulisan hukum yang sesuai dengan aturan dalam penulisan hukum adalah terdiri dari lima Bab yang tiap bab terbagi dalam sub bagian dan daftar pustaka serta lampiran, untuk memudahkan pemahaman terhadap keseluruhan hasil penelitian ini, yaitu :

²⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, CV Ghalia Indonesia, Semarang, 1988, hlm. 11.

BAB I PENDAHULUAN

Pada Bab ini Penulis menguraikan tentang latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan

BAB II PENATAAN DAN PEMBINAAN, PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN

Pada Bab ini Penulis menguraikan teori – teori, doktrin, konsep – konsep yang relevan tentang sistem hukum Indonesia, tata urutan peraturan perundang – undang, otonomi daerah, ruang lingkup penataan dan pembinaan Pemerintah Daerah, pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern

BAB III GAMBARAN UMUM KONDISI PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN DI KABUPATEN CIREBON

Pada Bab ini Penulis menguraikan hasil penelitian yaitu aspek geografis, topografis, dan demografi Kabupaten Cirebon, kondisi perekonomian Kabupaten Cirebon, gambaran sektor perdagangan Kabupaten Cirebon

BAB IV ANALISIS LOKASI DAN JARAK TEMPAT USAHA PERDAGANGAN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN CIREBON NOMOR 7 TAHUN 2014 DIHUBUNGKAN DENGAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 112 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN DAN PEMBINAAN PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN

Pada Bab ini akan diuraikan

A. Pengaturan dan implementasi tentang pendirian toko modern dan pusat perbelanjaan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten

Cirebon Nomo 7 Tahun 2014 tentang tentang penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaandan toko modern dihubungkan dengan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern

- B. Hambatan yang dihadapi dalam penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

BAB V PENUTUP

Pada Bab ini adalah bagian penutup dari penulisan hukum ini yang akan berisi mengenai kesimpulan dari hasil analisa masalah yang telah dibahas pada bab – bab sebelumnya, dan juga akan berisi saran – saran yang relevan dari Penulis terkait dengan masalah yang dibahas dalam penulisan ini dan ditutup dengan daftar pustaka.