

BAB II

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

A. Tinjauan Umum Tentang Sistem Hukum Indonesia

Sistem hukum Indonesia merupakan sistem hukum yang berasal dari daratan Eropa yaitu Eropa Kontinental disebut juga sebagai *Civil Law*. Indonesia menganut sistem Hukum Civil Law ini dilatar belakangi oleh hegemoni kekuasaan Belanda di Indonesia.

Sistem *Civil Law* berasal dari kodifikasi hukum yang berlaku di di zaman kekaisaran Romawi pada masa pemerintahan Kaisar Justianus di abad ke IV sebelum masehi. Sistem Civil Law merupakan hukum yang memiliki kekuatan mengikat adalah hukum tertulis (peraturan perundang-undangan), sehingga putusan hakim dalam suatu perkara hanya mengikat para pihak yang berperkara saja (*Doktrins Res Ajudicata*).²⁷

Selanjutnya menurut Bagir Manan : ²⁸

legal existing Sistem Hukum Indonesia itu ada 4 yaitu, sistem hukum barat berdasarkan asas konkordansi dari Belanda, sistem hukum adat terdiri dari banyak sistem hukum, sistem hukum agama, khususnya sistem hukum islam dan terakhir sistem yang lahir sejak kita merdeka atau disebut sistem hukum nasional.

²⁷ R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, edisi revisi, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 68-69.

²⁸ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm 1

Bagir Manan mengartikan sistem hukum nasional adalah hukum positif, hanya hukum ini lahir sejak Negara Republik Indonesia sampai sekarang. Berdasarkan pendapat Bagir Manan dapat disimpulkan bahwa sistem hukum nasional ini merupakan selain lahirnya setelah RI merdeka juga ditujukan untuk seluruh bangsa Indonesia, bukan hanya partial saja keberlakuannya seperti halnya hukum barat, hukum adat maupun hukum islam yang hanya ditujukan untuk golongan tertentu saja, adat tertentu, atau agama tertentu. Sedangkan Sistem Hukum Indonesia selain terdiri dari sistem hukum nasional juga termasuk sistem hukum adat, sistem hukum islam dan sistem hukum barat.

B. Tinjauan Umum Tata Urutan Peraturan Perundang – Undangan

1. Peraturan Perundang – Undangan

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.²⁹

Pengertian lain mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang

²⁹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992, hlm.18.

dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.³⁰

2. Asas- asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal beberapa asas umum, antara lain:³¹

Pertama, Undang-undang tidak berlaku surut. Asas ini dapat dibaca dalam Pasal 13 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (selanjutnya disebut A.B.) yang terjemahannya berbunyi sebagai berikut: “ Undang-undang hanya mengikat untuk masa mendatang dan tidak mempunyai kekuatan yang berlaku surut.” Pasal 1 Ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yang berbunyi sebagai berikut: “ Tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas dasar kekuatan suatu aturan perundang-undangan pidana yang mendahulukan.” Artinya dari asas ini adalah, bahwa undang-undang hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, dan terjadi setelah undang-undang dinyatakan berlaku.

Kedua, Undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat. Makna asas ini adalah sebagai berikut:

- a) Adanya kemungkinan isi undang-undang menyimpang dari Undang-Undang Dasar;

³⁰ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm.19.

³¹ Ni“matul Huda, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Bandung, 2011, hlm.12.

- b) Hakim atau siapapun juga tidak mempunyai hak uji materiil terhadap undang-undang tersebut. Hak tersebut hanya dimiliki oleh si pembuat Undang-undang.

Ketiga, Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan (asas *welvarstaat*).

Keempat, Undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah (*lex superiori derogate legi inferiori*). Menurut asas ini bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dalam mengatur hal yang sama. Konsekuensi hukum *asas lex superiori derogate legi inferiori* ialah:

- a) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- b) Undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi;³²
- c) Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya. Tidak ditaatinya asas tersebut akan dapat menimbulkan ketidak-tertiban dan ketidakpastian dari sistem perundang-undangan. Bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan.³³

Kelima, Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate legi generalis*).

³² Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013 hlm.62.

³³ Amiroeddin Sjarif, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm.78-79.

Menurut asas ini apabila ada dua macam ketentuan peraturan perundangan yang setingkat atau kedudukannya sama dan berlaku dalam waktu yang bersamaan serta saling bertentangan, maka hakim harus menerapkan atau menggunakan yang khusus sebagai dasar hukum, dan mengesampingkan yang umum.³⁴

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan

Materi muatan yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas-asas meliputi:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

³⁴ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Op.cit, hlm.64.

3. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat pada hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), jenis-jenis peraturan perundang-undangan yaitu 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.

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah 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.

Tidak hanya itu, pada Pasal 8 ayat (2) Undang Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa terdapat Peraturan Perundang-undangan tersebut yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Tata urutan peraturan perundang-undangan sering dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law*. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).³⁵

Berdasarkan hal tersebut maka norma yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tingkatannya. Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi

³⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1945 hlm.35.

dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu Norma Dasar tersebut dikatakan *pre-supposed*.

Teori Hans Kelsen tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre*. Ia mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Tetapi Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok.

Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu Negara itu menjadi empat kelompok besar yaitu:

- a. *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- b. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara);
- c. *Formell Gesetz* (Undang-undang formal);
- d. *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana dan aturan otonom).³⁶

³⁶ Maria Farida Indrat Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm.27.

Empat kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum walaupun setiap Negara memiliki istilah dan jumlah norma hukum yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

Sistem norma hukum yang berlaku di Indonesia sama halnya dengan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *Stufenbau Theory*, secara umum dapat dikelompokkan peraturan perundang-undangan dalam empat tingkat yaitu:³⁷

- a. Ketentuan yang memuat norma dasar;
- b. Ketentuan legislatif yang menjabarkan norma dasar;
- c. Ketentuan yang dibentuk oleh pemerintahan sebagai aturan pelaksanaan; dan
- d. Ketentuan organik untuk mengoperasionalkan secara rinci peraturan pemerintah.

Berdasarkan teori Hans Kelsen, struktur tata hukum Indonesia adalah:³⁸

- a. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
- b. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- c. *Formell Gesetz* : Undang-Undang;
- d. *Verordnung & Autonome Satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota

Kekuatan hukum dari setiap peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan mengandung beberapa prinsip, yakni:

³⁷ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Raja Grafindo, Jakarta, 2010, hlm.21.

³⁸ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm.171

- a. Peraturan perundang undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang undangan tingkat lebih tinggi;
- b. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*);
- c. Harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar.

4. Kewenangan Diskresi Pemerintah

Diskresi adalah kebijaksanaan, keleluasaan, kebebasan untuk menentukan atau memilih, atau kebebasan untuk bertindak. Diskresi disebut juga dengan istilah *Freies Ermessen*. Menurut Philipus M. Hadjon, kebebasan bertindak berarti kebebasan untuk mengetrapkan peraturan dalam situasi konkrit, kebebasan untuk situasi konkrit tersebut, dan kebebasan untuk bertindak meskipun tidak ada atau belum ada pengaturannya secara tegas.

Terdapat unsur-unsur yang harus terpenuhi dalam melaksanakan kewenangan diskresi. Menurut Syachran Basah pengertian diskresi adalah tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai, kemudian melibatkan administrasi negara di dalam melaksanakan tugas-tugas servis publiknya

yang sangat kompleks, luas lingkungannya, dan memasuki semua sektor kehidupan. Dalam hal administrasi negara memiliki keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan walaupun demikian sikap tindaknya itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas, dapat dipahami bahwa terdapat unsur-unsur yang harus terpenuhi oleh suatu diskresi adalah:

- a. Diskresi ada karena adanya tugas-tugas *public service* yang dimiliki oleh para organ administrasi Negara;
- b. Para organ administrasi Negara dalam menjalankan tugas tersebut diberikan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan;
- c. Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh para organ administrasi Negara tersebut dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum.

C. Tinjauan Umum Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Arti dari otonomi merupakan peraturan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri. Secara etimologi istilah otonomi ini berasal dari bahasa Latin yaitu "*autos*" yang berarti "sendiri" dan "*nomos*" yang berarti "aturan". Berdasarkan penjelasan Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (6) definisi Otonomi Daerah yakni, hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan

mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut M. Suparmoko mengartikan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengukur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³⁹

Kesimpulan berdasarkan kutipan diatas bahwa otonomi daerah adalah hak, kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk mengurus, mengukur, dan mengatur kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Asas – Asas Otonomi Daerah

Menurut Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat asas-asas otonomi daerah, antara lain:

- 1) Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- 2) Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

³⁹ Mardiasmo Suparmoko, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002. hlm. 18.

- 3) Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan terdapat asas-asas otonomi daerah yakni asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

3. Tujuan Otonomi Daerah

Adapun tujuan penyelenggaran Otonomi daerah menurut Mardiasmo Suparmoko adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah.⁴⁰ Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu:

- 1) Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat
- 2) Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah,
- 3) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan

⁴⁰ Mardiasmo Suparmoko,. Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, Op.cit, hlm. 46.

pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik.

4. Faktor Pendukung Otonomi daerah

Faktor pendukung terselenggaranya otonomi daerah antara lain:

1) Kemampuan Sumber Daya Manusia

Salah satu kunci kesuksesan penyelenggaraan otonomi daerah sangatlah bergantung pada sumber daya manusianya. Disamping perlunya aparatur yang kompeten, pembangunan daerah juga tidak mungkin dapat berjalan lancar tanpa adanya kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Untuk itu tidak hanya 16 kualitas aparatur yang harus ditingkatkan tetapi juga kualitas partisipasi masyarakat. Dalam mensukseskan pembangunan dibutuhkan masyarakat yang berpengetahuan tinggi, keterampilan tinggi, dan kemauna tinggi. Sehingga benar benar mampu menjadi inovator yang mampu menciptakan tenaga kerja yang burkualitas.

2) Kemampuan Keuangan/Ekonomi

Tanpa pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pendapatan daerah jelas tidak mungkin dapat ditingkatkan sementara itu dengan pendapatan yang memadai, kemampuan daerah untuk menyelenggarakan otonomi akan meningkat. Dengan sumber daya manusia yang berkualitas, daerah akan mampu untuk membuka peluang-peluang potensi ekonomi yang terdapat pada daerah tersebut.

Penngembangan sumber daya alam yang ada di daerah tersebut, apabila dikelola dengan secara optimal dapat menunjang pembangunan daerah dan mewujudkan otonomi. Kemampuan daerah untuk membiayai diri sendiri akan terus meningkat.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan faktor yang mendukung terselenggaranya otonomi daerah sangat bergantung kepada kemampuan sumber daya manusia dan kemampuan ekonominya.

D. Tinjauan Umum Tentang Ruang Lingkup Penataan dan Pembinaan

Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

1. Pengertian Pasar Tradisional

Menurut Pasal 1 Angka 1 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plasa, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya.

Sedangkan pengertian Pasar Tradisional menurut Pasal 1 Angka 2 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik

Daerah termasuk kerja sama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh perdagangan kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar.

Pengertian serupa mengenai Pasar Tradisional dapat ditemukan juga dalam Pasal 1 Angka 3 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern serta Pasal 1 angka 12 Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No. 7 Tahun 2014 Tentang Penataan, Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

2. Pengertian Toko Modern

Pengertian Toko menurut Pasal 1 Angka 4 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern adalah bangunan gedung dengan fungsi usaha yang digunakan untuk menjual barang dan terdiri dari hanya satu penjual

Sedangkan Pengertian Toko Modern menurut Pasal 1 Angka 5 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket,

Department Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan.

Pengertian serupa mengenai Toko Modern dapat ditemukan juga dalam Pasal 1 Angka 6 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern serta Pasal 1 angka 15 Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No. 7 Tahun 2014 Tentang Penataan, Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan dan 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 yang lahir setelah Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menggunakan *nomenklatur* atau istilah yang berbeda untuk Toko Modern yaitu menggunakan istilah Toko Swalayan, dengan tetap mempertahankan definisi yang sama. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal II ayat 1 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, yang menyatakan bahwa : “Dengan berlakunya Peraturan Menteri ini maka istilah Pasar Tradisional dibaca menjadi Pasar Rakyat dan istilah Toko Modern dibaca menjadi Toko Swalayan sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2014.”

3. **Klasifikasi Toko Modern**

Toko Modern menurut hukum positif di Indonesia dapat diklasifikasikan berdasarkan :

a. Batasan Luas Lantai Penjualan Toko Modern

Klasifikasi Toko Modern berdasarkan batasan luas lantai penjualan diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, yaitu :

(2) Batasan luas lantai penjualan Toko Modern adalah sebagai berikut :

- a. Minimarket, kurang dari 400 m² (empat ratus meter per segi);
- b. Supermarket, 400 m² (empat ratus meter per segi) sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter per segi);
- c. Hypermarket, diatas 5.000 m² (lima ribu meter per segi);
- d. Department Store, diatas 400 m² (empat ratus meter per segi);
- e. Perkulakan, diatas 5.000 m² (lima ribu meter per segi).

Klasifikasi toko modern berdasarkan batasan luas lantai penjualan tersebut diatur pula dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan

Toko Modern serta Pasal 16 angka 1 Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No. 7 Tahun 2014 Tentang Penataan, Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

b. Sistem Penjualan dan Barang Dagangan Toko Modern

Klasifikasi Toko Modern berdasarkan sistem penjualan dan barang dagangan diatur dalam Pasal 3 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, yaitu :

- (3) Sistem penjualan dan jenis barang dagangan Toko Modern adalah sebagai berikut :
- a. Minimarket, Supermarket dan Hypermarket menjual secara eceran barang konsumsi terutama produk makanan dan produk rumah tangga lainnya;
 - b. Department Store menjual secara eceran barang konsumsi utamanya produk sandang dan perlengkapannya dengan penataan barang berdasarkan jenis kelamin dan/atau tingkat usia konsumen; dan
 - c. Perkulakan menjual secara grosir barang konsumsi.

Klasifikasi toko modern berdasarkan sistem penjualan dan jenis barang dagangan tersebut diatur pula dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern serta Pasal 16 angka 2 Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No. 7 Tahun 2014 Tentang Penataan, Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

c. Lokasi Toko Modern

Klasifikasi Toko Modern berdasarkan lokasi diatur dalam Pasal 5 ayat (2), (3) dan (4) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun

2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, yaitu :

- (2) Hypermarket dan Pusat Perbelanjaan
 - a. Hanya boleh berlokasi pada atau pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor; dan
 - b. Tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lokal atau lingkungan di dalam kota/ perkotaan.
- (3) Supermarket dan Department Store
 - a. Tidak boleh berlokasi pada sistem jaringan jalan lingkungan; dan
 - b. Tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lingkungan di dalam kota/ perkotaan.
- (4) Minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/ perkotaan.

4. Persyaratan Umum Pendirian dan Kewajiban Pasar Tradisional dan Toko Modern

Persyaratan pendirian dan kewajiban Pasar Tradisional dan Toko Modern yang bersifat umum dalam hukum positif Indonesia dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Lokasi pendirian Pasar Tradisional dan Toko Modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasinya, sebagaimana diatur dalam :
 - 1) Pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyatakan

bahwa : “Lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasinya.”

- 2) Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyatakan bahwa : “Pendirian Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib berpedoman pada Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Provinsi/ Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasi.”
- b. Pendirian Pasar Tradisional dan Toko Modern wajib mematuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur dalam :
- Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyatakan bahwa : “Pendirian Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib mematuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”

- c. Memperhatikan jumlah dan jarak antara Toko Modern dengan Pasar Tradisional dimana pengaturan lebih lanjut ditetapkan oleh Pemerintah Daerah setempat, sebagaimana diatur dalam :
- 1) Pasal 4 ayat (1) huruf b Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyatakan bahwa :
 - (1) Pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib :
 - a. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional, Usaha Kecil dan Usaha Menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan;
 - b. **Memperhatikan jarak antara Hypermarket dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya;**
 - c. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m² (enam puluh meter per segi) luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Modern; dan
 - d. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang bersih, sehat (*hygienis*), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.
 - 2) Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyatakan bahwa : “Jumlah Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta jarak antara Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dengan Pasar Tradisional atau toko eceran tradisional ditetapkan oleh Pemerintah Daerah setempat.”

- d. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional, Usaha Kecil dan Usaha Menengah termasuk koperasi yang ada di wilayah yang bersangkutan, sebagaimana diatur dalam :

Pasal 2 ayat (2) huruf a dan 4 ayat (1) huruf a Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyatakan bahwa :

- (2) Pendirian Pasar Tradisional wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut :

- a. **Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta Usaha Kecil, termasuk koperasi yang ada di wilayah yang bersangkutan;**
- b. Menyediakan areal parkir paling sedikit selu kebutuhan parkir 1 (satu) buah kendaraan roda empat untuk setiap 100 m² (seratus meter per segi) luas lantai penjualan Pasar Tradisional; dan
- c. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pasar Tradision yang bersih, sehat (hygienis), aman, tertib dan ruan publik yang nyaman.

- (1) Pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib :

- a. **Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional, Usaha Kecil dan Usaha Menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan;**
- b. Memperhatikan jarak antara Hypermarket dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya;
- c. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m² (enam puluh meter per segi) luas

lantai penjualan Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Modern; dan

- d. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang bersih, sehat (*hygienis*), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman

- e. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 100 m² (seratus meter per segi) luas lantai penjualan Pasar Tradisional serta menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m² (enam puluh meter per segi) luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Modern, sebagaimana diatur dalam :

Pasal 2 ayat (2) huruf b dan 4 ayat (1) huruf c Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyatakan bahwa :

- (2) Pendirian Pasar Tradisional wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:
 - a. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta Usaha Kecil, termasuk koperasi yang ada di wilayah yang bersangkutan;
 - b. **Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) buah kendaraan roda empat untuk setiap 100 m² (seratus meter per segi) luas lantai penjualan Pasar Tradisional; dan**
 - c. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pasar Tradisional yang bersih, sehat (*hygienis*), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.

- (1) Pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib :
- a. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional, Usaha Kecil dan Usaha Menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan;
 - b. Memperhatikan jarak antara Hypermarket dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya;
 - c. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m² (enam puluh meter per segi) luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Modern; dan**
 - d. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang bersih, sehat (*hygienis*), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman
- f. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pasar Tradisional dan Toko Modern yang bersih, sehat (*hygienis*), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman, sebagaimana diatur dalam :

Pasal 2 ayat (2) huruf c dan 4 ayat (1) huruf d Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyatakan bahwa :

- (2) Pendirian Pasar Tradisional wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut :
- a. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, dan keberadaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta Usaha Kecil, termasuk koperasi yang ada di wilayah yang bersangkutan;
 - b. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 100 m² (seratus meter per segi) luas lantai penjualan Pasar Tradisional; dan
 - c. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pasar Tradisional yang bersih, sehat (*hygienis*), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.**

- (1) Pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib :
- a. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional, Usaha Kecil dan Usaha Menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan;
 - b. Memperhatikan jarak antara Hypermarket dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya;
 - c. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m² (enam puluh meter per segi) luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Modern; dan
 - d. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang bersih, sehat (*hygienis*), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.**
- g. Memperhatikan jam kerja Toko Modern, sebagaimana diatur dalam :
Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyatakan bahwa :
- (1) Jam kerja Hypermarket, Department Store dan Supermarket adalah sebagai berikut:
 - a. Untuk hari Senin sampai dengan Jumat, pukul 10.00 sampai dengan pukul 22.00 waktu setempat.
 - b. Untuk hari Sabtu dan Minggu, pukul 10.00 sampai dengan pukul 23.00 waktu setempat.
 - (2) Untuk hari besar keagamaan, libur nasional atau hari tertentu lainnya, Bupati/Walikota atau Gubernur untuk Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dapat menetapkan jam kerja melampaui pukul 22.00 waktu setempat.
- h. Melakukan program kemitraan dengan pemasok terutama usaha kecil menengah secara tertulis dengan tidak mengurangi prinsip kebebasan berkontrak, jelas, wajar, berkeadilan dan saling menguntungkan serta disepakati kedua belah pihak tanpa tekanan, sebagaimana diatur dalam: Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007

Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyatakan bahwa :

(1) Kerjasama usaha antara Pemasok dengan Perkulakan, Hypermarket, Department Store, Supermarket, dan Pengelola Jaringan Minimarket dibuat dengan perjanjian tertulis dalam bahasa Indonesia dan terhadapnya berlaku hukum Indonesia.

i. Wajib memiliki Perizinan dalam hal ini Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T) dan Izin Usaha Toko Modern (IUTM) / Izin Usaha Toko Swalayan (IUTS) sebagaimana diatur dalam :

Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyatakan bahwa :

- (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.

Selanjutnya persyaratan pendirian dan kewajiban Toko Modern yang bersifat khusus dan teknis dalam hukum positif Indonesia diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern dan terakhir

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, diantaranya Peraturan Daerah
Kabupaten Cirebon No. 7 Tahun 2014 Tentang Penataan, Pembinaan
Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.