

SKRIPSI

IMPLEMENTASI PENATAAN PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN DI KOTA PALOPO

Disusun dan diajukan Oleh:

GABRIELLA

B021181336



PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN JUDUL

**IMPLEMENTASI PENATAAN PASAR TRADISIONAL,
PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN DI
KOTA PALOPO**

OLEH

GABRIELLA

B021181336

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**IMPLEMENTASI PENATAAN PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO
MODERN DI KOTA PALOPO**

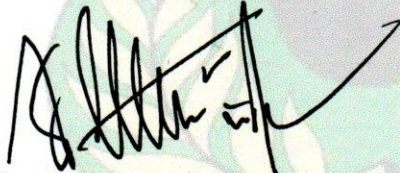
Disusun dan diajukan oleh

**GABRIELLA
B021181336**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam
Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum
Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Jumat tanggal 9 Juni 2023
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama



Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, S.H., M.H.

NIP. 197912122008122002

Pembimbing Pendamping



Arini Nur Annisa, S.H., M.H.

NIP. 199206142019032036

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara



Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana S.H., M.H.
NIP. 197903262008122002

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini menerangkan bahwa Skripsi dari mahasiswa:

Nama : Gabriella

Nomor Induk Mahasiswa : B021181336

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Judul : Impelementasi Penataan Pasar Tradisional,
Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di
Kota Palopo

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 03 Maret 2023

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, SH., MH.
NIP.197912122008122002

Arini Nur Annisa, SH., MH.
NIP.199206142019032036



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.uhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: GABRIELLA
N I M	: B021181336
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: IMPLEMENTASI PENATAAN PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN DI KOTA PALOPO

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Mei 2023



PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Gabriella
NIM : B021181336
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa skripsi dengan judul **“Implementasi Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palopo”** Adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari Skripsi saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 14 April 2023

Yang menyatakan



Gabriella

ABSTRAK

GABRIELLA (B021181336) “IMPLEMENTASI PENATAAN PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN DI KOTA PALOPO”. (Dibimbing oleh Andi Syahwiah A Sapiddin selaku pembimbing I dan Arini Nur Annisa selaku pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Perwali Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palopo, serta pelaksanaan perizinan tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palopo.

Penelitian ini menggunakan penelitian empiris yang dilakukan di Dinas PTSP Kota Palopo dan Toko Modern seperti Mega Plaza dan Matahari Swalayan yang berhubungan dengan objek penelitian dalam data primer dan sekunder berupa penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan kemudian dianalisis dengan metode kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Implementasi Pasal 8 Perwali Kota Palopo No. 43 Tahun 2017 mengatur zonasi tidak berjalan efektif karena masih ada IUTM yang melanggar zonasi penataan. Tidak adanya pengawasan langsung oleh Dinas Perdagangan yang mengeluarkan surat rekomendasi dan Dinas PTSP mengenai substansi IUTM (2) Pelaksanaan perizinan Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palopo melalui sistem *Online Single Submission* (OSS) belum maksimal karena adanya proses penerbitan IUTM yang melanggar ketentuan Perwali Nomor 43 Tahun 2017 dan tidak adanya penjatuhan sanksi oleh Dinas PTSP terhadap pelanggaran Izin Usaha Toko Modern.

Kata Kunci: Pasar Tradisional, Toko Modern

ABSTRACT

GABRIELLA (B021181336) "IMPLEMENTATION OF TRADITIONAL MARKET ATTRIBUTION, SHOPPING CENTERS AND MODERN STORES IN PALOPO CITY". (Guided by Andi Syahwiah A Sapiddin as supervisor I and Arini Nur Annisa as supervisor II).

This study aims to find out and analyze the implementation of Per wali Number 26 of 2017 concerning the Arrangement of Traditional Markets, Shopping Centers and Modern Stores in Palopo City, as well as the implementation of permits on the Arrangement of Traditional Markets, Shopping Centers and Modern Stores in Palopo City.

This research uses empirical research conducted at the Palopo City PTSP Office and Toko Modern such as Mega Plaza and Matahari Swalayan which are related to research objects in primary and secondary data in the form of field research and literature research then analyzed by qualitative methods.

The results showed that: (1) The implementation of Article 8 of the Palopo City Trust No. 43 of 2017 regulates zoning is not effective because there are still IUTMs that violate the zoning arrangement. There is no direct supervision by the Trade Office that issues recommendation letters and the PTSP Office regarding the substance of IUTM (2) The implementation of permits for Traditional Market Arrangements, Shopping Centers and Modern Stores in Palopo City through the *Online Single Submission* (OSS) system has not been maximized due to the IUTM issuance process that violates the provisions of the Per wali Number 43 of 2017 and the absence of sanctions by the PTSP Office for violations of the Modern Store Business License.

Keywords: Traditional Market, Modern Store

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Tuhan Yesus, karena atas berkat, karunia dan rahmat-Nya lah sehingga penulis senantiasa diberikan kemudahan, kesabaran dan keikhlasan dalam menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“Implementasi Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palopo”** sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Suatu hal yang membanggakan bagi penulis pada akhirnya skripsi ini dapat diselesaikan dan merupakan bukti pertanggungjawaban penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penulis sebagai manusia biasa menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, masih terdapat beberapa kekurangan karena keterbatasan pengetahuan dan pengalaman penulis. Oleh karena itu, penulis menerima kritik serta saran terkait skripsi ini. Penulis juga sangat berharap, skripsi ini dapat menambah pengetahuan para pembaca.

Dalam kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih setinggi-tingginya kepada Bapak, Mama dan Kakak yang sangat saya sayangi atas segala doa, kasih sayang, jerih payah, dukungan dan motivasi yang tiada hentinya diberikan untuk keberhasilan penulis. Meskipun penulis sadar bahwa ucapan terima kasih ini tidak mampu membalas segala jerih payah yang telah diberikan. Tak lupa pula ucapan

terima kasih kepada keluarga besar penulis atas saran dan motivasi yang diberikan selama penyusunan skripsi ini. Semoga kasih karunia Tuhan selalu menyertai kita semua.

Ucapan terima kasih juga diucapkan kepada Ibu **Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, S.H., M.H.** selaku pembimbing I dan Ibu **Arini Nur Annisa, S.H., M.H.** selaku pembimbing II atas waktu, tenaga, pikiran yang diberikan dalam mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Serta ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada tim penguji Bapak **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar S.H., M.H.** selaku penguji I dan Ibu **Ariani Arifin S.H., M.H.** selaku penguji II atas segala saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis juga ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang tercinta yang senantiasa memberikan doa, dukungan, bantuan, baik berupa kesempatan, bimbingan motivasi perhatian serta kritik dan saran secara langsung maupun tidak langsung selama penulis menjalani Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan proses selama penulisan skripsi ini, yaitu:

1. **Kepada Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa. M. Sc.** Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf dan jajarannya.
2. Kepada Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak **Dr. Maskun,**

S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan I, Ibu **Prof, Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A.**, selaku Wakil Dekan II, dan Ibu **Dr. Ratnawati, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan III. Terima kasih atas perhatian dan segala kemudahan yang telah diberikan selama ini.

3. Kepada Ibu **Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Kepada Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam skripsi ini. Terima kasih atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan selama ini.
5. Kepada Bapak dan Ibu Pegawai Akademik dan seluruh staf Akademik yang memberikan bantuan dan pelayanan administrasi yang sangat baik sejak awal perkuliahan hingga tahap penyelesaian skripsi ini.
6. Kepada Bapak **Hasrul Husain** selaku pejabat Sub Koordinator Pengkajian Perizinan Dinas PMPSTP Kota Palopo yang telah memberi izin dan membantu penulis dalam melakukan dan menyelesaikan penelitian skripsi ini.
7. Terima kasih kepada pengelola Perpustakaan, baik Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin maupun Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin yang telah mengizinkan penulis untuk mendapatkan sumber-sumber literatur yang berguna bagi penelitian skripsi ini.

8. Kepada teman-teman **AMANDEMEN 2018** dan teman-teman **HANDAL 2018**, yang telah kebersamai penulis dalam suka dan duka dalam menjalani dinamika kampus kita tercinta.
9. Kepada teman-teman **FORMAHAN FH-UH** yang selama ini menjadi tempat pertama berorganisasi di dunia perkuliahan dan masih selalu menjadi rumah ternyaman untuk pulang.
10. Kepada saudara seperjuangan penulis **DEMIS TENGGELAM: Edi Darnadi Yusuf S.H, Andi Indra Ramadhan S.H, Adelia Fitriany Radha S.H, Regina Adizia Lastri S.H, Rezki Ukhti Muslimah S.H, Sri Astuti S.H, Muh Rezky Bayu S.H, Dyno Thiodores S.H, A. Muh Ihram S.H, Rizka Dwi A Basri S.H, Laode Iswar S.H, Sry Utami Akib S,H, Muhamadh Assidiqi Rahman S.H, A. Nur Imamsyah Awaliah S.H, dan Nur Intan Syamrin S.H** yang selama ini masih setia menemani serta membantu sejak awal menginjakkan dunia perkuliahan sampai pada titik penghujung gelar Sarjana Hukum, terima kasih kalian keren.
11. Kepada sahabat tercinta penulis **Chikita Anistisya S.Psi** yang selama ini selalu menyemangati penulis dalam menyelesaikan Ujian Proposal hingga Ujian Skripsi, semoga hal-hal baik selalu bersama kita.
12. Kepada **BESTIEE: Egi S.H, Adel S.H, Widy S.H dan Uli S.H** yang selalu menjadi *support system* terdepan dan menghibur penulis dalam suka maupun duka. Terima kasih banyak.
13. Kepada teman-teman terbaik penulis **Meylinda S.H, Sitti Fauziyah**

Mutmainnah S.H, Abd. Kadir S.H dan Gustin Zuyyina Rumbouw S.H yang selalu memberi bantuan masukan selama penulis menyelesaikan skripsi.

14. Kepada **diri sendiri**, meskipun sulit tapi terima kasih untuk tidak menyerah.

15. Kepada semua pihak yang telah membantu dan tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu. Terima kasih atas dukungan dan doanya. Semoga penulis bisa menjadi lebih baik.

Akhirnya atas segala bantuan dan jasa yang diberikan, tidak ada sesuatu yang bisa penulis berikan kecuali berharap dan berdoa semoga Tuhan Yesus senantiasa memberikan berkat dan balasan atas jasa-jasa yang telah diberikan kepada penulis dan kiranya bukanlah suatu hal yang berlebihan apabila penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca maupun penulis. Namun demikian, disadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu dan juga permohonan maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan.

Makassar, 11 April 2023

Penulis

Gabriella

DAFTAR ISI

	HALAMAN
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	ii
BAB I	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Keaslian Penelitian	10
BAB II	13
A. Pemerintahan	13
1. Pengertian Pemerintahan	13
2. Pemerintahan Daerah	16
B. Kewenangan	20
1. Pengertian Kewenangan	20
2. Sumber Kewenangan	22
C. Perizinan	27
1. Pengertian Perizinan	27
2. Jenis-Jenis Izin	30
3. Fungsi dan Tujuan Izin	33
4. Mekanisme Perizinan	36
D. Pusat Perbelanjaan	37

1. Pengertian Pasar	37
2. Pasar Tradisional	38
3. Pasar Modern	42
E. Regulasi Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.	44
BAB III	50
A. Lokasi Penelitian.....	50
B. Jenis dan Sumber Data	50
C. Populasi dan Sampel	51
D. Teknik Pengumpulan Data	52
E. Analisis Data.....	53
BAB IV	54
A. Implementasi Pasal 8 Peraturan Walikota Kota Palopo Nomor 43 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palopo.....	54
B. Pelaksanaan Perizinan Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palopo.....	63
BAB V	73
A. Kesimpulan	73
B. Saran	74
DAFTAR PUSTAKA	75

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum menganut konsep negara kesejahteraan (*welfarestate*) dimana pemerintah mengambil peran penting dalam perlindungan dan pengutamakan kesejahteraan ekonomi dan sosial.¹

Demikian halnya mewujudkan *welfare state* yang bercita-cita pada kesejahteraan masyarakat (*social welfare*), maka dibutuhkan hukum administrasi untuk mewujudkannya.² Salah satu perwujudan pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan adalah memberikan pengakuan kepada rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam menentukan bentuk penyelenggaraan pemerintahan³. Di Indonesia pengaturan kepada masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsi-fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga

¹ L.Lismanto, Yos Johan Utama, "Membumikan Instrumen Hukum Administasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi", Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Fakultas Hukum Universita Diponegoro, Volume 2, Nomor 3, Tahun 2020, hlm 420.

² *Ibid*, hal. 417.

³ Arini Nur Annisa, *et all*, *Improving Accessibility Of The Right To Persons With Mental Disabilities In General Election*, *Journal of Critical Reviews*,_Vol. 7 Issue 19, 2020.

terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.⁴

Hubungan hukum antar subjek hukum itu berjalan secara harmonis, seimbang dan adil, dalam arti setiap subjek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan-hubungan hukum tersebut.⁵

Indonesia dihadapkan kepada tantangan persaingan dalam perekonomian yang ditandai dengan adanya perdagangan bebas yang sudah masuk kedalam sistem perekonomian Indonesia.⁶ Salah satu dampak dari adanya perdagangan bebas yaitu adanya persaingan usaha mikro dan makro membuat pertumbuhan ekonomi di Indonesia bertumbuh sangat pesat. Toko modern khususnya minimarket sudah sangat menjamur di tengah-tengah keberadaan pasar tradisional sehingga muncul perdebatan pasar tradisional melawan toko modern dikarenakan banyaknya pedagang pasar tradisional gulung tikar akibat dari adanya keberadaan toko modern⁷.

⁴ Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, hlm.42

⁵ Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada., Jakarta, hlm.265.

⁶ Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kab. Majene Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional Dan Penataan Pasar Modern, hal. 2.

⁷ Budi Yasri, "Studi Tentang Tingkat Pemahaman Dan Kesadaran Pedagang Terhadap Ketentuan Tertib Niaga: Metrologi Legal, Perlindungan Konsumen, Dan Label Iklan Pangan Studi Kasus Pedagang Pasar Tradisional Balubur Townquare (Baltos) Kota Bandung." *Jurnal Vol 2 No 2 (2020); Decision: Jurnal Administrasi Publik*, Universitas Pasundan, Bandung, 2020. hlm 16.

Perkembangan pasar modern seperti minimarket, supermarket dan hypermarket telah menggeser peran pasar tradisional. Sebagian besar masyarakat terutama yang tinggal di daerah perkotaan, telah memenuhi kebutuhan sehari-harinya atau kebutuhan rumah tangganya dengan berbelanja di toko modern. Kehadiran toko modern dirasa lebih menguntungkan konsumen karena memunculkan berbagai alternatif tempat untuk berbelanja dengan fasilitas yang menyenangkan. Toko modern berhasil menangkap kebutuhan konsumen, mampu memenuhi keinginan serta selera konsumen, sementara pasar tradisional lambat merespons perubahan perilaku berbelanja konsumen yang semakin dinamis. Akibatnya, perilaku berbelanja konsumen pun ikut berubah dan mulai beralih ke Toko Modern. Apabila dulu masyarakat berbelanja kebutuhan sehari-hari di pasar-pasar tradisional, maka sekarang masyarakat cenderung berbelanja di pasar modern. Toko Modern dapat berkembang secara cepat sedangkan pasar tradisional lambat untuk merespons.⁸

Pangsa pasar dan kinerja usaha pasar tradisional menurun di Indonesia, sementara pada saat yang sama pasar modern mengalami peningkatan. Penelitian Lembaga AC Nielsen menemukan fakta bahwa pada tahun 2011, kontribusi pasar tradisional sekitar 69,9% menurun dari tahun sebelumnya yaitu 73,7% (2010), 74,8% (2009), 75,2% (2008), dan

⁸ Pramudiana Ika Devy, "Perubahan Perilaku Konsumtif Masyarakat Dari Pasar Tradisional ke Pasar Modern". *Asketik: Jurnal Agama dan Perubahan Sosial*, Fakultas Ushuluddin Dan Dakwah IAIN Kediri Tahun 2017, hlm. 36.

78,1% (2007). Kondisi sebaliknya terjadi pada supermarket dan hypermarket, kontribusi mereka kian hari kian besar. Sementara penelitian *SMERU Research Institute* adalah sebuah Lembaga independent yang melakukan penelitian dan kajian kebijakan. Ruang lingkup pekerjaannya mencakup berbagai isu sosial-ekonomi, terutama yang berperspektif kemiskinan dan ketimpangan. *SMERU Research Institute* memiliki lebih dari 20 Tahun pengalaman melakukan penelitian yang berfokus pada kemiskinan dan ketimpangan, perlindungan sosial, dan pembangunan manusia di Indonesia⁹ Pada Tahun 2017 menyimpulkan, bahwa keberadaan supermarket memberikan pengaruh terhadap penurunan kontribusi dan kinerja pasar tradisional. Namun secara kuantitatif, tidak terbukti adanya pengaruh yang nyata. Penurunan pasar tradisional lebih diakibatkan oleh faktor internal yang mengakibatkan kurangnya daya saing dibanding pasar modern. Lebih lanjut *SMERU Research Institute* melaporkan, bahwa pasar tradisional yang berada dekat dengan supermarket terkena dampak yang lebih buruk dibanding yang berada jauh dari supermarket.¹⁰

Dari hasil wawancara yang dilakukan oleh penulis diketahui bahwa jumlah izin swalayan yang ada di Kota Palopo berjumlah 44 toko modern, dimana 22 Indomaret toko, 12 toko Alfamart, 8 toko Alfamidi, 4 Supermarket dan 2 Pasar Tradisional.

⁹ SMERU Research Institute, smeru.or.id/id/siapa-kami diakses tanggal 24 Juni 2022.

¹⁰Bagas Haryotejo "Dampak Ekspansi Hypermarket Terhadap Pasar Tradisional di Daerah" <https://jurnal.kemendagri.go.id/index.php/jbp/article/view/13/13> diakses tanggal 30 Mei 2022

Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 5 Penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan. Kawasan strategis merupakan Kawasan yang di dalamnya berlangsung kegiatan yang mempunyai pengaruh besar terhadap tata ruang di wilayah sekitar; kegiatan lain di bidang yang sejenis dan kegiatan di bidang lainnya; dan/atau peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Jenis kawasan strategis antara lain adalah kawasan strategis dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan, pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya, pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi, serta fungsi dan daya dukung lingkungan hidup. Yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan, antara lain, adalah kawasan perbatasan negara, termasuk pulau kecil terdepan, dan kawasan latihan militer. Yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi, antara lain, adalah kawasan metropolitan, kawasan ekonomi khusus, kawasan pengembangan ekonomi terpadu, kawasan tertinggal, serta kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas.¹¹

Palopo adalah salah satu kota di provinsi Sulawesi Selatan yang menjadi lahan berkembangnya Toko Modern. Pasar diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Palopo. Selain sebagai penggerak

¹¹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

ekonomi daerah, pasar juga berfungsi sebagai tempat untuk berinteraksi sosial. Pasar modern sebagai lembaga ekonomi sering mencari cara untuk menyaingi pasar tradisional yang banyak diminati masyarakat.

Kehadiran toko modern dapat diizinkan tumbuh dan berkembang di suatu daerah. Peran toko modern tersebut dapat membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dengan mudah karena sebagian besar kebutuhan masyarakat sudah tersedia di Toko Modern tersebut.¹² Dalam pendiriannya beberapa Toko Modern di Kota Palopo menyalahi aturan yang terdapat dalam Pasal 8 Peraturan Walikota Nomor 43 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penataan Pasar, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Kota Palopo menyebutkan Pendirian usaha pusat perbelanjaan dan toko Modern dilakukan dengan ketentuan jarak sebagai berikut:

- a. “minimarket paling rendah berjarak 100 m (seratus meter) dari pasar tradisional dan minimarket lainnya atau berbeda arah jalur jalan/berseberangan;”
- b. “supermarket dan department store paling rendah berjarak 500 m (lima ratus meter) dari pasar tradisional;”
- c. “hypermarket dan perkulakan, paling rendah berjarak 1000 m (seribu meter).”

¹² Riska Sari, 2018, “Pelaksanaan Perizinan Pengelolaan Dan Penataan Toko Modern di Kabupaten Sinjai Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sinjai Nomor 10 Tahun 2016”, Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 7.

Beberapa Toko Modern yaitu Mega Plaza dan Matahari Swalayan mengabaikan batas-batas dan ketentuan-ketentuan zonasi jarak dari pasar tradisional sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 8 Peraturan Walikota Kota Palopo Nomor 43 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penataan Pasar, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Batas ketentuan zonasi jarak antara Mega Plaza dan Pasar Sentral Kota Palopo adalah berjarak 450 meter dan Matahari Swalayan berjarak 10 meter sehingga dapat dikatakan bahwa toko modern tersebut mengabaikan ketentuan zonasi jarak.

Ketidaksesuaian dengan regulasi mengenai zonasi penataan pasar tradisional dengan toko modern ini akan berimplikasi pada adanya penjatuhan sanksi administrasi pada setiap pelaku usaha, berdasarkan Pasal 23 Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2017 Kota Palopo yaitu setiap orang dan/atau badan hukum yang melanggar ketentuan sebagaimana yang dimaksud dengan peraturan ini dikenakan sanksi administrasi seperti pembekuan izin usaha dan/atau pencabutan izin usaha. Pembekuan izin usaha dilakukan apabila telah dilakukan apabila telah dilakukan peringatan secara tertulis berturut-turut 3 (tiga) kali dengan tenggang waktu paling lama 1 (satu) bulan sedangkan pencabutan izin usaha dilakukan apabila pelaku usaha tidak mematuhi peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3)¹³.

¹³ Peraturan Walikota No 26 Tahun 2017 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Kota Palopo

Adapun dampak sosiologis yang ditimbulkan yaitu menurunkan penjualan di pasar tradisional karena adanya pergeseran kebiasaan konsumen, posisi yang berdekatan antar pasar modern melalui keunggulan yang dimiliki dibandingkan dengan pasar tradisional telah menyebabkan berpindahnya para pembeli pasar tradisional ke pasar modern karena dianggap lebih terjamin kebersihan dan kualitasnya. Permasalahan lain yang dialami pedagang pasar tradisional adalah tingginya tingkat persaingan antar pedagang, sehingga satu-satunya strategi yang sering diambil untuk mendapatkan pembeli adalah strategi harga, yaitu memberikan harga termurah yang diinginkan pembeli dalam proses tawar menawar agar pembeli tidak pindah ke toko lain.¹⁴

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dengan ini penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul penelitian/skripsi tentang **“Implementasi Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Kota Palopo”**

¹⁴ Endi Sarwoko, “Dampak Keberadaan Pasar Modern Terhadap Kinerja Pedagang Pasar Tradisional Di Wilayah Kabupaten Malang”, Jurnal Ekonomi Modernisasi, Universitas Kanjuruhan Malang, Vol 4, Nomer 2/ juni 2008, hlm. 101.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis menjabarkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Pasal 8 Peraturan Walikota Kota Palopo Nomor 43 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palopo?
2. Bagaimana pelaksanaan perizinan Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palopo?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dilakukan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis implementasi Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palopo
2. Untuk mengetahui pelaksanaan perizinan tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palopo (Studi kasus supermarket Mega plaza Kota Palopo).

D. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan Ilmu Hukum

Administrasi Negara baik bagi mahasiswa di bidang hukum secara umum serta menambah pengetahuan di bidang hukum perizinan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang bermanfaat kepada pemerintah daerah Kota Palopo, praktisi dan pelaku usaha dalam penataan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern.

E. Keaslian Penelitian

1. Ahmad Fadel Lutfi Atjo Lopa (10400114366), mahasiswa Strata Satu (S1) Program studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, tahun 2018 yang berjudul "Implementasi Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Pasar Tradisional Dan Penataan Toko Swalayan di Kabupaten Majene". Hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa peran pemerintah dalam memberikan perlindungan pasar tradisional di Kabupaten Majene dari aspek perlindungan hukum pemerintah telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2015, namun dalam pelaksanaannya masih kurang optimal, dari segi isi perda masih perlu diperjelas mengenai aturan seperti zonasi pasar tradisional dan pasar modern yang masih kurang jelas, selain itu aturan perizinan dan aturan pendirian pasar juga kurang optimal ditandai

dengan bertambahnya toko modern di Kabupaten Majene yang berdampak pada keberlangsungan pasar tradisional. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian penulis adalah penulis terdahulu membahas bertambahnya toko modern yang berdampak pada keberlangsungan pasar tradisional, dan tidak ada zonasi jarak yang masih kurang jelas serta tidak diatur oleh Perda Kabupaten Majene, sedangkan penulis ingin meneliti bagaimana penataan zonasi pasar swalayan yang mengabaikan ketentuan jarak dari pasar tradisional.

2. Riska Sari (B12114018), mahasiswa Strata Satu (S1) Program Studi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, tahun 2018 yang berjudul “Pelaksanaan Perizinan Pengelolaan Dan Penataan Toko Modern di Kabupaten Sinjai Berdasarkan Perda Kabupaten Sinjai Nomor 10 Tahun 2016”. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa proses pemberian izin dan pengawasan dalam penyelenggaraan usaha Toko Modern di Kabupaten Sinjai belum berjalan optimal karena masih terdapat Indomaret dan Alfamidi di Kabupaten Sinjai yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sinjai Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Pasar dan Penataan Toko Modern serta luas area parkir yang berada ditengah pasar sentral Sinjai dinilai tidak memadai karena sempitnya areal parkir yang disediakan mengakibatkan macet. Perbedaan penelitian

tersebut dengan penelitian penulis adalah penulis terdahulu menekankan tentang prosedur dan persyaratan pemberian izin toko modern sedangkan penulis meneliti keberadaan pasar modern yang mengabaikan peraturan zonasi penataan pusat perbelanjaan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintahan

1. Pengertian Pemerintahan

Menurut Surbakti Pemerintah secara etimologis berasal dari kata Yunani, *'kubernan'* atau *nahkodah kapal* yang artinya menatap ke depan. Sedangkan pendapat lain oleh Martini dan Juwono, mengatakan pemerintahan dari kata 'perintah'. Kata perintah memiliki empat unsur yakni *pertama*, ada dua pihak yang saling terikat. *Kedua*, pihak yang memerintah memiliki hubungan kontraktual. *Ketiga*, pihak yang memerintah memiliki kewenangan. *Keempat*, pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Amin Rais dkk menyebutkan bahwa dari istilah tersebut bisa disimpulkan bahwa pemerintahan adalah organisasi yang dipimpin oleh seseorang yang memiliki tanggung jawab dan kewenangan serta pandangan ke depan. Pemerintah selalu diorientasikan pada kemajuan sebuah negara-bangsa. Sebagaimana dikatakan Amien Raid dkk yang mendefinisikan pemerintahan adalah sekelompok orang bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan.¹⁵

¹⁵ Fathur Rahman, 2018, *Teori Pemerintahan*, UB Press., Malang, hlm. 2

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.¹⁶

Menurut Soehardjo, pemerintahan sebagai organisasi bilamana kita mempelajari ketentuan-ketentuan susunan organisasi, termasuk di dalamnya fungsi, penugasan, kewenangan, dan kewajiban masing-masing department pemerintahan, badan-badan, instansi serta dinas-dinas pemerintahan. Sebagai fungsi kita meneliti ketentuan-ketentuan yang mengatur apa dan cara tindakan aparatur pemerintahan sesuai dengan kewenangan masing-masing¹⁷.

Kata “pemerintahan” diartikan sebagai sebuah proses, perbuatan atau cara memerintah. Secara teoretik dan praktis terdapat perbedaan

¹⁶ Sadijno, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 41.

¹⁷ Soehardjo, 1991, *Hukum Administrasi Negara Pokok-pokok Pengertian serta Perkembangannya di Indonesia*, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, hlm.11.

makna antara pemerintahan dan pemerintah. konsep pemerintahan lebih dimaksudkan sebagai pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintah atau proses penyelenggaraan pemerintahan (*bestuurovering*), sedangkan konsep pemerintah dimaksudkan sebagai organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan. Philipus M. Hadjon mengartikan pemerintahan sebagai jenis kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan. Dengan kata lain, pemerintahan hanya berkenaan dengan kegiatan eksekutif semata. Dalam konsep Belanda, istilah pemerintahan (*bestuur*) terambil dari kata “*sturen*” atau “*sturing*” yang berarti pengendalian. Suatu konsep yang menekankan bahwa kegiatan pemerintahan merupakan suatu kekuatan yang bersifat kontinu.¹⁸ Unsur-unsur dari *sturen* ialah berkaitan dengan suatu kegiatan yang kontinu sifatnya. Dalam arti, kekuasaan pemerintahan dalam hal menerbitkan suatu keputusan pemerintahan seperti; surat izin mengemudi (SIM) dan izin mendirikan bangunan (IMB) tidaklah berhenti dengan diterbitkannya keputusan pemerintahan ini, akan tetapi kekuasaan pemerintahan harus senantiasa mengawasi agar surat keputusan pemerintahan ini dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya. Sehingga, dalam hal penggunaan keputusan pemerintahan tidak berkesesuaian dengan apa yang terdapat dalam keputusan tersebut, maka pemerintah akan menggunakan penegakan hukum pemerintahan berupa penerapan sanksi administrasi

¹⁸ Aminuddin Ilmar, 2016, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Prenadamedia Group, hlm.27-28.

yang dapat berupa denda atau penarikan surat keputusan (pencabutan izin) tersebut¹⁹.

Pengertian lain, dari pemerintahan berdasar konsep hukum administrasi negara digunakan dalam arti pemerintahan umum atau pemerintahan negara. Menurut Philipus M. Hadjon pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian; di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” atau kegiatan memerintah, di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” atau kumpulan dari kesatuan pemerintahan. Fungsi pemerintahan itu dapat ditentukan sedikit banyak dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Kegiatan perundang-undangan atau peradilan mengingatkan kita pada ajaran trias politika, dimana dianut pandangan tentang adanya suatu pembagian (*division of powers*) atau ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) di antara kekuasaan pembuat undang-undang, pihak pelaksana, (pemerintah) dan kekuasaan kehakiman.²⁰

2. Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 memberikan keleluasan pada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip

¹⁹ *Ibid*, hal. 28

²⁰ *Ibid*, hal 30.

demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.²¹

Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²²

Salah satu hal mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah bukan hanya diberikannya kewenangan dan pembiayaan kepada daerah semata, akan tetapi yang terpenting adalah bagaimana daerah dapat menjalankan kewenangan tersebut secara memadai. Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonomi yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD adalah badan legislatif daerah dan pemerintahan daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah otonomi oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.

²¹ Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", Jurnal Syariah dan Hukum, Universitas Negeri Manado, Vol 7 Nomor 1, Juni 2015 hlm. 66.

²² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Asas Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan perundang-undangan. Pemerintah daerah dengan otonomi adalah proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada masyarakat.²³

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain; menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang,

²³ HAW Widjaja, 2014, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 76.

meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan. Proses dari sentralisasi ke desentralisasi ini pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administrative, tetapi juga bidang politik dan sosial budaya. Dengan demikian, dampak pemberian otonomi daerah ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif lembaga pemerintahan saja, akan tetapi berlaku juga pada masyarakat (publik), badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang.

Dengan otonomi ini, terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta daerah yang bersangkutan dalam berbagai bidang pula contohnya bidang ekonomi.²⁴

Teori umum *decentralization theorem* yang digunakan Oates menyebutkan bahwa efisiensi ekonomi secara mendasar dapat ditingkatkan melalui delegasi dalam bentuk desentralisasi fiskal kepada pemerintah level terendah, sehingga mengakibatkan terjadinya peningkatan pertumbuhan ekonomi baik pada tingkat nasional dan regional.

²⁴ *Ibid*, hal 77.

Sejak otonomi daerah diimplementasikan, kegiatan ekonomi dan bisnis berkembang cukup intensif. Investor dapat dengan mudah mengajukan permohonan perizinan di daerah dan pemerintah daerah secara kreatif melakukan berbagai upaya untuk menarik investor ke daerah termasuk termasuk kemudahan untuk melakukan bisnis di daerah²⁵.

B. Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin²⁶. Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya

²⁵ Rustan A, "Desentralisasi Fiskal Dan Pertumbuhan Ekonomi, Serta Kaitannya Dengan Otonomi Daerah", *Jurnal Borneo Administrator* Volume 9 No. 3, PKP2A III Lembaga Administrasi Negara, Samarinda, 2013, hlm. 290.

²⁶ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.22.

meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.²⁷

Secara normatif, prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan kewenangan ini memang dianut di setiap negara hukum, namun dalam praktiknya penerapan prinsip ini berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain. Ada negara yang begitu ketat berpegang pada prinsip ini, namun ada pula negara yang tidak terlalu ketat menerapkannya. artinya untuk hal-hal atau tindakan pemerintah yang tidak begitu fundamental, penerapan prinsip tersebut dapat diabaikan²⁸.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.

Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan

²⁷ *Ibid*, hal 20.

²⁸ Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada., Jakarta, hlm.93

dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.

Pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang²⁹.

2. Sumber Kewenangan

Seiring dengan pilar utama dari konsepsi negara hukum, yakni asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, yang berarti bahwa sumber wewenang bagi pemerintah ada di dalam peraturan perundang-undangan. Secara teoretis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ini diperoleh melalui tiga cara, yakni: atribusi, delegasi, dan mandat.³⁰

Secara sederhana ketiga sumber wewenang ini dapat dijelaskan bahwa kewenangan atribusi adalah kewenangan badan atau pejabat administrasi pemerintahan yang diperoleh secara langsung dari peraturan perundang-undangan, sedangkan kewenangan delegasi berarti

²⁹ Aminuddin Ilmar, 2016, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group., Jakarta, hlm.

111.

³⁰ *Op cit*, hal. 101.

kewenangan badan atau pejabat administrasi pemerintahan yang diperoleh dari pendelegasian badan atau pejabat administrasi pemerintahan yang lain. dalam hal ini diperkukan peraturan/keputusan pendelegasian wewenang dari pemberi delegasi kepada penerima delegasi karena tanggung jawab yuridis akan beralih kepada penerima delegasi. Adapun mandat bukan merupakan peralihan kewenangan akan tetapi pelaksanaan kewenangan oleh jajaran administrasi pemerintahan atas nama pejabat definitif manakala pejabat definitif tersebut berhalangan hadir.³¹

Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tatanegara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.³²

Dalam suatu negara hukum-demokratis, tindakan pemerintah meletakkan suatu kewajiban atau beban bagi rakyatnya, hanya dapat dilakukan (halal) apabila memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen. Atribusi berarti adanya pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakilnya di parlemen kepada

³¹ Tri Cahya Indra Permana, 2009, *Pengujian Keputusan Diskresi Oleh Pengadila Tata Usaha Negara*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, hlm 31.

³² Sufriadi, "Analisa Fenomena Hukum Sebagai Aktualisasi Tradisi Ilmiah", *Jurnal Yuridis*, Fakultas Hukum UPN Jakarta, Vol. 1 No 1 Juni 2014, hlm. 61.

pemerintah, dimana wewenang tersebut sebelumnya tidak dimiliki oleh pemerintah. Dengan adanya pemberian wewenang itu berarti tindakan pemerintah menjadi sah (halal) dan secara luridis mempunyai kekuatan mengikat umum, karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di parlemen, yang kemudian dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.³³

Lebih lanjut, SF Marbun memaparkan bahwa wewenang atribusi (*legislators*) dapat dibedakan asalnya, yakni yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat dan dari pemerintahan tingkat daerah. Atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat, bersumber dari MPR berupa UUD dan Ketetapan MPR lainnya dan bersumber dari DPR bersama-sama Pemerintah berupa Undang-Undang. Sedangkan atribusi yang asalnya diperoleh dari tingkat daerah, bersumber dari DPRD dan pemerintah daerah berupa Perda dan bersumber dari Badan Perwakilan Desa (BPD) dan pemerintah desa berupa peraturan desa.³⁴

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi

³³ SF Marbun, 2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm.137

³⁴ *Ibid*, hlm. 138.

hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut³⁵

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Dalam hal kajian HAN, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; "*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority*

³⁵ Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada., Jakarta, hlm 104-105.

without responsibility” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat didalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab *intern* dan *ekstern* pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi, tetapi beralih pada penerima delegasi. Sementara mandat, penerima mandat (mandataris) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan diambil mandataris tetap berada pada *mandans*.³⁶

³⁶ *Ibid*, hal 106.

C. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.³⁷

Di dalam kamus hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah yang diisyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. Ateng Syafrudin bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh³⁸. Izin menurut Sjachran Basah adalah suatu perbuatan hukum administrasi negara sebagai sesuatu yang menerapkan peraturan dalam hal konkrit yang bersumber pada persyaratan dan prosedur sebagaimana hal yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Izin yang diberikan oleh penguasa sangat berpengaruh terhadap kegiatan masyarakat dikarenakan izin tersebut memperbolehkan seseorang untuk melakukan tindakan-tindakan

³⁷ Adrian Sutedi, 2017, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika., Jakarta, hlm. 167.

³⁸ Ridwan HR, *loc.cit.*, hal 198

tertentu yang sebenarnya dilarang. Dalam kepentingan umum mengharuskan adanya pengawasan terhadap tindakan yang dilakukan.³⁹

Perizinan dapat diartikan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan yang bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melaksanakan suatu kegiatan atau tindakan⁴⁰.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan⁴¹.

Perizinan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, izin adalah keputusan pejabat pemerintah yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin merupakan salah satu instrumen penting di dalam hukum administrasi negara, dimana pemerintah menjadikan

³⁹ Sjachran Basah, 1995, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, Surabaya, FH UNAIR, hlm.3.

⁴⁰ Adrian Sutedi, 2017, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 168

⁴¹ *Ibid.*, hal. 167

perizinan sebagai sarana yuridis untuk mengatur pola tingkah laku masyarakat secara tidak langsung⁴².

N.M Spelt dan J.B.JM ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu sebagai berikut:⁴³

- a. Izin dalam arti luas adalah persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohon untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.
- b. Izin dalam arti sempit adalah suatu tindakan yang dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Terdapat istilah lain yang memiliki kesejajaran dengan izin yaitu:⁴⁴

- a. Dispensasi adalah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Sehingga suatu peraturan Undang-Undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa (*relaxation legis*)

⁴² Helmi, "Sistem Pelaksanaan Perizinan di Indonesia". Jurnal Penelitian Hukum . Vol. 9 No.1. Januari 2015

⁴³ Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 199.

⁴⁴ *Ibid*, hal. 196.

- b. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.
- c. Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar di mana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesioneer (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

2. Jenis-Jenis Izin

Kewenangan administrasi negara dalam hal melaksanakan pemerintahan bisa didapat secara delegasi, atribusi, dan mandat. Dalam praktiknya, ketiga hal tersebut dilaksanakan secara konsolidasi, yang berkaitan erat dengan asas-asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan, juga dalam operasionalisasinya bergabung satu sama lain, dengan syarat harus sepadan, setara, dan senada.

Daripada hasil penelaahan, ketentuan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan pemerintah, ditemukan aneka ragam administrasi negara pemberi izin yang berdasarkan kepada kedudukan

yang diembannya. Karena beraneka ragam instansi yang berwenang memberi izin, baik secara vertikal ataupun horizontal, sehingga diperoleh pula berbagai jenis instrumen hukum dalam rangka mengaplikasikan pada aktivitas bermasyarakat di semua sektor yang beraneka ragam tersebut.

Sejalan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, di mana daerah diberikan kebebasan untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, maka izin oleh pemerintah daerah dibuat menjadi salah satu penerimaan daerah demi membiayai jalannya pemerintahan. Dengan adanya keadaan tersebut, maka pemda perlu menetapkan suatu ketentuan perizinan. Hal ini dihadirkan selain menambahkan penghasilan daerah, juga dimaksudkan agar terjadinya suatu taat administrasi pada pelaksanaan pembangunan di daerah. Salah satu contohnya, untuk mewujudkan maksud di atas, maka pemerintah daerah meratifikasikan pengelompokan perizinan, yang diantaranya adalah:

- a) "Izin lokasi;
- b) Izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT);
- c) Izin mendirikan bangunan (IMB);
- d) Izin gangguan (HO);
- e) Surat izin kepariwisataan (SIUK)
- f) Izin reklame;
- g) Izin pemakaian tanah dan bangunan milik/dikuasai pemerintah kota;

- h) Izin trayek;
- i) Izin penggunaan trotoar;
- j) Izin pembuatan jalan masuk pekarangan;
- k) Izin pengendalian damija jalan (Daerah Milik Jalan);
- l) Izin pematangan tanah;
- m) Izin pembuatan jalan di dalam kompleks perumahan, pertokoan, dan sejenisnya;
- n) Izin pemanfaatan titik tiang pancang reklame, jembatan penyeberangan orang dan sejenisnya;
- o) Tanda daftar perusahaan (TDP);
- p) Izin perdagangan;
- q) Izin usaha industri/tanda daftar industri;
- r) Tanda daftar gedung;
- s) Izin pengambilan air permukaan;
- t) Izin pembuangan air buangan ke sumber air;
- u) Izin perubahan alur, bentuk, dimensi, dan kemiringan dasar saluran/sungai;
- v) Izin perubahan atau pembuatan bangunan dan jaringan pengairan serta penguatan tanggul yang dibangun oleh masyarakat;
- w) Izin pembangunan lintasan yang berada di bawah/di atasnya;
- x) Izin pemanfaatan bangunan pengairan dan lahan pada daerah sempadan saluran/sungai;

y) Izin pemanfaatan lahan mata air dan lahan pengairan lainnya.”

3. Fungsi dan Tujuan Izin

Secara umum fungsi dan tujuan perizinan adalah untuk pengendalian dari aktivitas-aktivitas pemerintah terkait ketentuan-ketentuan yang berisi pedoman yang harus dilaksanakan baik oleh yang berkepentingan ataupun pejabat yang diberi kewenangan.

Perizinan memiliki fungsi yaitu sebagai fungsi penertiban dan fungsi pengaturan. Fungsi penertiban yang dimaksud yaitu agar setiap izin atau kegiatan yang terjadi di masyarakat tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, sehingga dapat terwujudnya suatu ketertiban dalam setiap kehidupan bermasyarakat. Tujuan dari fungsi pengaturan yang dimaksud yaitu supaya perizinan dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya, supaya tidak disalahgunakannya izin yang diberikan, fungsi pengaturan dapat diartikan juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pihak yang berwenang atau pemerintah⁴⁵.

Secara teoritis, perizinan memiliki beberapa fungsi sebagaimana dijelaskan berikut :

1. Instrumen Rekayasa Pembangunan Pemerintah dapat membuat regulasi dan keputusan yang memberikan insentif bagi perumbuhan sosial ekonomi. Demikian juga sebaliknya, regulasi

⁴⁵ Adrian Sutedi, 2017, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 168

dan keputusan tersebut dapat pula menjadi penghambat (sekaligus sumber korupsi) bagi pembangunan.

2. *Budgetering* Perizinan memiliki fungsi keuangan (*Budgetering*), yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara, pemberian lisensi dan izin kepada masyarakat dilakukan dengan kontraprestasi berupa retribusi perizinan.
3. *Reguleren* Perizinan memiliki fungsi pengaturan (*Reguleren*), yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat, sebagaimana juga dalam prinsip pemungutan pajak, maka perizinan dapat mengatur pilihan-pilihan tindakan dan perilaku masyarakat.⁴⁶

Selain itu, tujuan dari perizinan itu dapat dilihat dari dua sisi (tujuan peraktis) yaitu:

1. Dari Sisi Pemeritah
 - a. Untuk melaksanakan peraturan apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.
 - b. Sebagai sumber pendapatan daerah dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapat pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan permohon harus membayar retribusi

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 167.

terlebih dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya, yaitu untuk membiayai pembangunan.

2. Dari Sisi Masyarakat

- a. Untuk adanya kepastian hukum
- b. Untuk adanya kepastian hak
- c. Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas. Apabila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapat fasilitas.

Dengan mengikatnya tindakan-tindakan pada sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan dari izin (tujuan secara teoritis) :

1. Keinginan mengarahkan/mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin mendirikan bangunan, izin HO, dan lain-lain.
2. Mencegah bahaya lingkungan, misalnya izin penebangan, izin usah industri, dan lain-lain.
3. Melindungi objek-objek tertentu, misalnya izin membongkar monumen-monumen, izin mencari/menemukan barang-barang peninggalan terpendam, dan lain-lain.
4. Membagi beda-beda, lahan atau wilayah terbatas, misalnya izin menghuni di daerah padat penduduk (SIP), dan lain-lain.

5. Mengarahkan/ pengarahannya dengan menggunakan seleksi terhadap orang dan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin bertransmigrasi, dan lain-lain.

4. Mekanisme Perizinan

Pada umumnya permohonan perizinan harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.⁴⁷

Secara umum permohonan izin wajib menempuh mekanisme eksklusif yang dipengaruhi oleh pemerintah, sebagai pemberi izin. Menurut Soehino, persyaratan pada izin itu bersifat konstitutif serta kondisional. Bersifat konstitutif, sebab dipengaruhi suatu perbuatan atau tingkah laku eksklusif yang wajib terlebih dahulu dipenuhi, ialah dalam hal pemberian izin itu dipengaruhi suatu perbuatan nyata serta jika tidak dipenuhi bisa dikenai hukuman. Bersifat kondisional, sebab evaluasi tadi baru terdapat serta bisa ditinjau dan bisa dievaluasi sesudah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.⁴⁸

⁴⁷ Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada., Jakarta, hlm.207

⁴⁸ Sjachran Basah, Perizinan di Indonesia, Makalah untuk Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan, Fakultas Hukum Unair Surabaya, November, 1992, hlm. 4-6. Dalam buku Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 207

D. Pusat Perbelanjaan

1. Pengertian Pasar

Masyarakat sebagai pelaku ekonomi merupakan faktor dominan yang turut mewarnai kegiatan pemasaran di suatu tempat atau daerah. Untuk itu pelaku bisnis yang terlibat langsung dalam suatu kegiatan pemasaran yang harus memperhatikan konsep penjualan yang bertujuan untuk memberikan kepuasan konsumen dalam jangka panjang. Pasar selama ini sudah menyatu dan memiliki tempat paling penting bagi masyarakat sehari-hari. Bagi masyarakat, pasar bukan hanya tempat bertemunya antara penjualan dan pembeli tetapi sebagai tempat berinteraksi. Pasar adalah tempat pertemuan antara penjual dengan pembeli. Atau pasar adalah daerah atau tempat (area) yang di dalamnya terdapat kekuatan-kekuatan permintaan dan penawaran yang saling bertemu untuk membentuk suatu harga⁴⁹.

Dalam kehidupan sehari-hari, keberadaan pasar sangatlah penting. Hal ini dikarenakan apabila ada kebutuhan yang tidak dapat dihasilkan sendiri, maka kebutuhan tersebut dapat diperoleh di pasar. Para konsumen atau pembeli datang ke pasar untuk berbelanja dan memenuhi kebutuhannya dengan membawa sejumlah uang guna membayar harganya.

Pasar adalah salah satu dari berbagai sistem, institusi, prosedur, hubungan sosial dan infrastruktur di mana usaha menjual barang, jasa

⁴⁹ Mursid M, 2014, *Manajemen Pemasaran*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 25.

dan tenaga kerja untuk orang-orang dengan imbalan uang. Barang dan jasa yang dijual menggunakan pembayaran yang sah yaitu uang. Pasar bervariasi dalam ukuran, jangkauan, skala geografis, lokasi jenis dan berbagai komunitas manusia, serta jenis barang dan jasa yang diperdagangkan.

2. Pasar Tradisional

Pengertian Pasar tradisional disebutkan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pengembangan, Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan Pasal 1 ayat (5) Pasar rakyat adalah tempat usaha yang ditata, dibangun dan dikelola oleh Pemerintah Daerah, swasta, Badan Usaha Milik Negara, dan/atau Badan Usaha Milik Daerah berupa toko, kios, los atau tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil dan menengah swadaya masyarakat, atau koperasi serta UMKM dengan proses jual beli barang melalui tawar menawar.⁵⁰ Peran pasar tradisional jika dikelola dengan baik maka akan berpotensi memajukan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi bagi rakyat karena menjadi lapangan pekerjaan bagi masyarakat ekonomi lemah dan menengah yaitu terutama puluhan juta pedagang kecil dan tenaga angkut.

Pasar tradisional adalah tempat yang paling strategis dalam mengembangkan budaya khususnya budaya interaksi dan komunikasi serta menjaga nilai-nilai kearifan lokal yang hidup melalui sarana pasar

⁵⁰ Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pengembangan, Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan.

tradisional tersebut. Negara Indonesia menghormati eksistensi budaya melalui ketentuan konstitusi yang diatur dalam pasal 28 I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Identitas budaya dan hak masyarakat Indonesia dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.

Pasar tradisional sebagai salah satu warisan budaya bangsa didasarkan pada Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”. Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut maka negara mempunyai kewajiban untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia salah satunya dengan tetap menjaga dan mempertahankan pasar-pasar tradisional di Indonesia sebagai wujud dari identitas budaya dan salah satu kebudayaan nasional Indonesia.⁵¹

Salah satu penyebab pasar tradisional tidak berkembang dan tidak diminati oleh sebagian masyarakat karena pasar-pasar tradisional tidak dirawat dengan baik dan juga banyak bangunan pasar yang sudah tua serta tidak layak. Kondisi pasar tradisional yang tidak terawat dan tertata rapi dengan baik ditambah lagi dengan kondisi pasar yang terkesan kumuh, becek, bau dan pengap menjadi salah satu faktor masyarakat lebih memilih pusat-pusat perbelanjaan ebyang lebih bersih, tertata

⁵¹ UUD NRI Tahun 1945.

dengan baik serta memberikan fasilitas yang lebih baik, lengkap dan nyaman daripada pasar tradisional. Apabila kondisi ini dibiarkan maka pasar tradisional di Indonesia akan semakin merosot jumlahnya⁵².

Pemerintah Pusat mencanangkan program revitalisasi pasar NAWACITA sebagaimana tertuang dalam RPJMN tahun anggaran 2015-2019, yaitu sebanyak 5000 pasar yang didukung oleh pemberdayaan secara terpadu. Penyaluran dana revitalisasi pasar melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Tugas Pembantuan (TP)⁵³. Hingga tahun 2017 pasar yang sudah direvitalisasi sudah hampir 3.000 pasar dan terus ditingkatkan di 2018 supaya menjadi 4.000 pasar dan di 2019 menjadi 5.000 pasar⁵⁴.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan agar revitalisasi pasar tradisional lebih efektif dan berkelanjutan antara lain:

- a. revitalisasi pasar tradisional meliputi revitalisasi fisik dan non fisik, revitalisasi ekonomi dan revitalisasi sosial pada pasar tradisional.
- b. perlu adanya kesadaran yang tinggi serta kerjasama dari berbagai pihak (pemerintah, swasta, dan masyarakat) untuk melaksanakan program revitalisasi pasar-pasar tradisional

⁵² Nita Aryani, "Penataan Pasar-Pasar Tradisional di Indonesia berdasarkan teori Von Stufflebau De Rechtsordnaung", Jurnal Universitas Galuh Vol. 4 No 2. 2019.

⁵³ Yuliyanna Fauzi "Revitalisasi 1000 Pasar, Dana Alokasi Khusus Disiapkan", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170105110401-92-184236/revitalisasi-1000-pasar-dana-alokasi-khusus-disiapkan> diakses 30 Mei 2022

⁵⁴ Munib Ansori, 2017, "Pasar Tradisional disebut Urat Nadi Perekonomian-Perdagangan Domestik" <http://www.neraca.co.id/article/85472> diakses pada tanggal 30 Mei 2022

dalam rangka menghidupkan budaya-budaya Indonesia sekaligus memperkuat ekonomi kerakyatan melalui pasar tradisional

- c. revitalisasi fisik meliputi juga revitalisasi terhadap fasilitas-fasilitas umum di pasar tradisional seperti toilet, lahan parkir dan sebagainya sebagai sarana penunjang.
- d. merevitalisasi bangunan pasar, perlu juga diimbangi adanya pelatihan manajemen pengelolaan pasar, penyusunan model pembangunan berkelanjutan dan pengelolaan pasar, sampai pada tera ukur ulang timbangan guna memberikan perlindungan (*the right to safety*) terhadap konsumen sebagai wujud menghargai pelaku *supply* dan *demand* dalam perekonomian. Revitalisasi manajemen pengelolaan pasar tradisional berdasarkan standar operasional prosedur (SOP) pelayanan dan pengelolaan pasar tradisional.

Berbagai kegiatan perindustrian dan perdagangan yang mendukung maupun berpotensi dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi di setiap daerah wajib didukung sepenuhnya oleh negara melalui pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun tingkat daerah kabupaten/kota dalam rangka mewujudkan kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyat di Indonesia termasuk sampai ke tingkat daerah. Pasar-pasar tradisional sebagai salah satu elemen yang berpotensi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan yang merata bagi

rakyat termasuk diantaranya adalah golongan masyarakat kelas menengah kebawah yang ada di setiap daerah. Pengaturan dalam bentuk Peraturan Daerah baik ditingkat provinsi maupun daerah mengenai penataan dan pengembangan pasar-pasar tradisional, pasar-pasar modern, dan pusat-pusat perbelanjaan menjadi salah satu instrumen hukum yang akan menjadikan setiap daerah menjadi sejahtera karena substansi yang diatur berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat di daerah dan juga kesejahteraan daerah itu sendiri.

3. Pasar Modern

Pasar modern mulai berkembang di Indonesia pada tahun 1970-an, namun masih terkonsentrasi di kota-kota besar. Akan tetapi, sejak tahun 1998 perkembangan pasar modern semakin berkembang seiring dengan masuknya investasi asing di sektor usaha ritel. Pasar modern mulai berkembang ke kota-kota kecil untuk mencari pelanggan. Pasar modern merupakan sektor usaha ritel, sehingga pasar modern dapat disebut juga sebagai ritel modern atau toko modern.

Barang yang dijual di pasar modern memiliki variasi jenis yang beragam. Selain menyediakan barang-barang lokal, pasar modern juga menyediakan barang impor, barang yang dijual mempunyai kualitas yang relatif lebih terjamin karena melalui penyeleksian terlebih dahulu secara ketat sehingga barang yang tidak memenuhi persyaratan akan ditolak. Secara kuantitas, pasar modern umumnya mempunyai persediaan barang

di gudang yang terukur. Dari segi harga, pasar modern memiliki label harga yang pasti (tercantum harga sebelum dan setelah dikenakan pajak)⁵⁵.

Berikut klasifikasi ketiga jenis ritel modern yang diatur oleh Perwali Kota Palopo Nomor 26 Tahun 2017 Pasal 1 ayat (22), (23) dan (24) yaitu:

- a) “*Minimarket* adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan sehari-hari secara langsung kepada konsumen dengan cara pelayanan mandiri (swalayan);”
- b) “*Hypermarket* adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen, yang di dalamnya terdiri atas pasar swalayan, toko modern, dan toko serba ada, yang menyatu dalam satu bangunan yang pengelolaannya dilakukan secara tunggal;”
- c) “*Supermarket* adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok

⁵⁵ Endi Sarwoko, “Dampak Keberadaan Pasar Modern Terhadap Kinerja Pedagang Pasar Tradisional Di Wilayah Kabupaten Malang”, Jurnal Ekonomi Modernisasi, Universitas Kanjuruhan Malang, Vol 4, Nomer 2/ juni 2008, hlm. 99.

secara eceran dan langsung kepada konsumen dengan cara pelayanan mandiri;⁵⁶

Ketiganya memiliki fitur yang sama dalam model penjualannya, yang dilakukan langsung pada pengguna akhir dan pelayanan mandiri, dalam arti kata pembeli mengambil barang dari rak yang disediakan dan membayar ke kasir. Barang yang dijual mempunyai kualitas yang relatif lebih terjamin karena melalui penyeleksian terlebih dahulu secara ketat sehingga barang yang tidak memenuhi persyaratan klasifikasi akan ditolak.

E. Regulasi Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Ketentuan dasar tentang penataan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan yang diubah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dan Peraturan Walikota Palopo Nomor 23 Tahun 2017.

- 1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan
Pasal 12 ayat (1) menjelaskan tentang Pemerintah, Pemda,

⁵⁶ Peraturan Walikota Palopo Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

dan/atau secara sendiri-sendiri atau bersama-sama mengembangkan sarana perdagangan berupa pasar rakyat, pusat perbelanjaan, toko swalayan, gudang, perkulakan, pasar lelang komoditas, pasar berjangka komoditi, dan sarana perdagangan lainnya.⁵⁷

- 2) Undang-Undang 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Angka 3 Pasal 14 ayat (1) menjelaskan pengaturan tentang pengembangan, penataan dan pembinaan yang setara dan berkeadilan terhadap pasar rakyat, pusat perbelanjaan, toko swalayan dan perkulakan dimaksudkan untuk menyederhanakan dan kepastian proses perizinan berusaha yang diajukan oleh pelaku usaha.⁵⁸
- 3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 1 ayat (3) Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Pasal 1 ayat (25) menjelaskan kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat

⁵⁷ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan

⁵⁸ Undang-Undang 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.⁵⁹

- 4) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan Pasal 1 ayat (3) pengertian pusat perbelanjaan adalah salah satu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal yang dijual atau disewakan kepada Pelaku Usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan Perdagangan Barang. Lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan mengacu pada rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota atau rencana detail rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Pemerintah menggunakan istilah toko modern dengan toko swalayan sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan, Dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, department store, hypermarket, ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.⁶⁰ Pasal 3 menjelaskan Penetapan zonasi lokasi

⁵⁹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

⁶⁰ Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengembangan, Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan

pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sebagaimana dilaksanakan dengan mempertimbangkan:

- a) “kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat serta keberadaan Pasar Rakyat dan UMK-M yang ada di zona atau area atau wilayah setempat;”
 - b) “pemanfaatan ruang dalam rangka menjaga keseimbangan antara jumlah Pasar Rakyat dengan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan;”
 - c) “jarak antara Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan dengan Pasar Rakyat atau Toko eceran tradisional;” dan
 - d) “standar teknis penataan ruang untuk Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
- 5) Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2017 Kota Palopo tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa pasar tradisional digolongkan menjadi beberapa bentuk sebagai berikut:
- a. pasar tradisional
 - b. pasar khusus

Adapun Pasal 5 juga mengatur tentang penataan pasar sebagai berikut:

- a. “memperhatikan keberadaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta usaha kecil,

termasuk koperasi, yang ada diwilayah yang bersangkutan;”

- b. “memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta usaha kecil, termasuk koperasi, yang ada diwilayah yang bersangkutan;”
- c. “menyediakan area parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) buah kendaraan roda empat untuk setiap 100 m² (seratus meter persegi) luas lantai penjualan pasar tradisional” dan;
- d. “menyediakan fasilitas yang menjamin Pasar Tradisional yang bersih, sehat (higienis), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.”

Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2017 Pasal 6 mengatur tentang jam operasional Toko Modern adalah sebagai berikut:

- 1. “untuk hari senin sampai Jumat Pukul 10.00 sampai dengan 21.00 WITA.”
- 2. “untuk hari sabtu dan minggu pukul 10.00 sampai dengan pukul 23.00 WITA.”
- 3. “untuk hari Besar Keagamaan, libur nasional atau hari tertentu lainnya ditetapkan jam operasional dapat melampaui pukul 22.00 WITA atas izin Walikota atau pejabat yang ditunjuk.”

Pasal 7 mengatur tentang Pendirian usaha Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib:

- a. “memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, usaha kecil dan menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan;”
- b. “memperhatikan kepadatan penduduk, perkembangan pemukiman baru, infrastruktur jalan, penyerapan tenaga kerja lokal, dampak lingkungan, serta memperhatikan jarak antara pusat perbelanjaan dan toko modern di wilayah sekitar yang telah ada.”
- c. “menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m² (enam puluh meter persegi), luas lantai pusat perbelanjaan dan toko modern dan/atau toko modern;” dan
- d. “menyediakan fasilitas yang menjamin pusat perbelanjaan dan toko modern yang bersih, sehat (higienis), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.”⁶¹

⁶¹ Peraturan Walikota Palopo Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern