

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dewasa ini sektor perdagangan adalah salah satu faktor yang berperan penting dalam perekonomian masyarakat perdagangan sebagai pondasi perekonomian dalam pembangunan di surabaya. Perekonomian di surabaya sangat di dimonasi oleh sektor perdagangan sebagai poros penggeraknya adalah pasar tradisional. Pasar tradisional merupakan tempat berinteraksi sosial antara penjual dan pembeli secara langsung yang merupakan karakteristik perekonomian masyarakat di surabaya. Dalam era globalisasi saat ini pasar tradisional dihadapkan dengan maraknya toko modern yang bermunculan yang menjadi ancaman serius terhadap pasar tradisional. Toko modern adakah toko dengan sistem pelayanan mandiri menjual berbagai barang secara eceran yang di kelola secara modern. Toko modern yang dilakukan lazimnya bisa dilakukan oleh perseorangan dan bisa juga dengan suatu perkumpulan dalam arti perkumpulan yang berbentuk badan hukum. Untuk mendirikan suatu badan hukum, mutlak di perlukan pengesahan dari pemerintah, misalnya dalam hal mendirikan toko modern, mutlak di perlukan pengesahan akta pendirian dan anggaran dasarnya

Perkembangan Pasar Tradisional dan toko modern ditentukan oleh beberapa faktor seperti jarak, aksesibilitas, dan perilaku konsumen. Perilaku konsumen terhadap keberadaan pasar Tradisional dan toko modern mempengaruhi perkembangan sebuah sarana perdagangan karena konsumen menjadi faktor untuk berjalannya suatu kegiatan di dalam pasar tradisional

dan toko modern. Faktor jarak dan aksesibilitas pada toko modern menjadi daya tarik bagi masyarakat untuk melakukan belanja di toko modern dan menjadikan toko modern sebagai alternatif lokasi belanja selain di pasar tradisional. Pasar tradisional dan pasar modern merupakan sarana perdagangan keseluruhan kegiatan usaha yang di jadikan oleh orang atau badan secara teratur dan terus-menerus, yaitu berupa kegiatan mengadakan barang-barang atau jasa-jasa maupun fasilitas-fasilitas untuk di perjual belikan dengan tujuan mendapat keuntungan.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis ingin mengajukan Skripsi ini dengan judul **“Efektifitas Perda Surabaya No. 8 Tahun 2014 Tentang Penataan Toko Swalayan di Surabaya”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan Perda No. 8 Tahun 2014 tentang Penataan Toko Swalayan di Surabaya?
2. Bagaimana akibat Hukum bagi Swalayan yang tidak mematuhi Perda No. 8 Tahun 2014 tentang Penataan Toko Swalayan di Surabaya?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Dari permasalahan diatas, maka secara keseluruhan tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Perda No. 8 Tahun 2014 tentang Penataan Toko Swalayan di Surabaya.

2. Mengetahui akibat Hukum terhadap Swalayan yang tidak mematuhi Perda No. 8 Tahun 2014 tentang Penataan Toko Swalayan di Surabaya.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis.

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Hasil penelitian bermanfaat memberikan sumbangan pemikiran atau wawasan kepastian Hukum. Serta Ilmu dalam prakteknya.
- b. Memperkaya konsep, teori terhadap Ilmu pengetahuan dari penelitian yang sesuai dengan pengetahuan apakah efektif dalam penerapan Perda No. 8 Tahun 2014.
- c. Menjadi dasar dan referensi untuk penelitian

Dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam memperkaya wawasan konsep praktek apakah akibat Hukum bagi Swalayan yang tidak mematuhi Perda No. 8 Tahun 2014 tentang Penataan Toko Swalayan di Surabaya.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Sebagai tambahan referensi dan bahan rujukan pengembangan ilmu pengetahuan pada masa yang akan datang.
- b. Memberi pengetahuan kepada masyarakat tentang Ilmu Hukum yang berkaitan dengan Perda No. 8 Tahun 2014, serta akibat Hukum bagi swalayan yang tidak mematuhi Perda No. 8 Tahun 2014 tentang Penataan Toko Swalayan di Surabaya. Hasil penelitian ini

dimaksudkan dapat memperjelas sikap Pemkot terhadap Toko Swalayan yang tidak menjalankan Perda No. 8 Tahun 2014.

### **1.5 Teori Tentang Efektifitas Hukum**

Efektif atau effective yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektifitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan. Sedangkan efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau. Jika dilihat dari sudut hukum, yang dimaksud dengan “dia” disini adalah pihak yang berwenang yaitu polisi. Kata efektifitas sendiri berasal dari kata efektif, yang berarti terjadi efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan.

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemandirian/kemujaraban, membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu: karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.<sup>1</sup>

Derajat dari efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa, ”taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum, dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan

---

<sup>1</sup> Barda Nawawi Arief, 2013, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cetakan Ketiga, Citra Aditya, Bandung, 2013, hlm. 67.

hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungimasyarakat dalam pergaulan hidup.”<sup>2</sup>

Hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah “kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi”.<sup>3</sup> Hukum adalah kumpulan peraturan perundang-undangan yang berisi aturan yang harus ditaati dan dapat dilaksanakan dalam pelaksanaannya terhadap pelanggar hukum.

Hukum tersebut harus dilaksanakan, mengenai pelaksanaan hukum, Achmad Ali yang dikutip oleh Marcus Priyo Guntarto yang mengemukakan tentang keberlakuan hukum dapat efektif apabila :

1. Relevansi aturan hukum dengan kebutuhan orang yang menjadi target;
2. Kejelasan dari rumusan substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh orang yang menjadi target hukum;
3. Sosialisasi yang optimal kepada semua orang yang menjadi target hukum;
4. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan. Pada umumnya hukum prohibitor lebih mudah dilaksanakan daripada hukum mandatur;
5. Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.<sup>4</sup>

Penegakan hukum merupakan bentuk nyata dalam melaksanakan hukum demi mewujudkan keadilan dan kepastian hukum yang dilaksanakan oleh struktur hukum yakni aparat penegak hukum terhadap materi atau

---

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, 1998, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Jakarta, hlm. 22.

<sup>3</sup> Sudikno Mertokusumo dalam H. Salim Hs, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 24.

<sup>4</sup> Marcus Priyo Gunarto, 2011, *Kriminalisasi dan Penalisisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, hlm. 71-71,

substansi hukum itu sendiri bagi para pelanggar hukum. Penegakan hukum (*law enforcement*) dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum, baik melalui prosedur peradilan maupun melalui arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (*Alternative dispute or conflicts resolution*).<sup>5</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Perlu disadari bahwa hukum itu bertujuan mengatur tatanan masyarakat dan bertugas melindungi kepentingan manusia dan masyarakat serta menjamin kepastian hukum dan mengusahakan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat. Melindungi kepentingan manusia dan masyarakat berarti menuntut dan mengharap pengorbanan dari anggota masyarakat.

Menurut Satjipto Raharjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>6</sup>

Menurut Sudikmo Mertokusumo bahwa fungsi hukum dan perlindungan hukum, sebagai perlindungan kepentingan manusia hukum mempunyai tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dalam mencapai

---

<sup>5</sup> Jimly Asshidiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokrasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 22 (selanjutnya disingkat jilid I)

<sup>6</sup> Sudikmo Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 71.

tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.<sup>7</sup>

Menurut Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra bahwa hukum dapat difungsikan untuk menghujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga predektif dan antipatif.<sup>8</sup> Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum. Hakekatnya setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari hukum. Hampir seluruh hubungan hukum harus mendapat perlindungan dari hukum. Oleh karena itu terdapat banyak macam perlindungan hukum.

Perlindungan hukum merupakan awal lahirnya hubungan hukum yaitu interaksi antar subjek hukum yang memiliki relevansi hukum atau mempunyai akibat-akibat hukum. Hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*) menurut Soeroso adalah “hubungan antara dua subyek hukum atau lebih mengenai hak dan kewajiban di satu pihak berhadapan dengan hak dan kewajiban dipihak yang lain”<sup>9</sup>. Hubungan hukum menurut Peter Mahmud Marzuki pada intinya adalah hubungan yang diatur oleh hukum. Hubungan antara

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm 65

<sup>8</sup> Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra, 1999, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rusdakarya, Bandung, hlm. 118.

<sup>9</sup> Soeroso, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 269.

sesama subyek hukum dapat terjadi antara seseorang dengan seorang lainnya, antara seseorang dengan suatu badan hukum, dan antara suatu badan hukum dengan badan hukum lainnya.<sup>10</sup>

Dalam pengertian yang lebih luas, kegiatan penegakan hukum mencakup pula segala aktivitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaidah normatif yang mengatur dan mengikat pada subjek hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara benar-benar ditaati dan sungguh-sungguh dijalankan sebagaimana mestinya.<sup>11</sup>

Penegakan hukum dalam arti sempit menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran serta aparat kepolisian, kejaksaan, advokat atau pengacara dan badan-badan peradilan karena itu aktor-aktor utama yang peranannya sangat menonjol dalam proses penegakan hukum adalah polisi, jaksa, pengacara dan hakim.<sup>12</sup>

Penegakan hukum pada prinsipnya harus dapat memberikan jaminan kepastian hukum serta manfaat atau berdaya guna (*utility*) bagi masyarakat, namun di samping itu masyarakat juga mengharapkan adanya penegakan hukum untuk mencapai suatu keadilan. Kendatipun demikian tidak dapat kita pungkiri, bahwa apa yang dianggap berguna (secara sosiologis) belum tentu adil, begitu juga sebaliknya apa yang dirasakan adil (secara filosofis), belum tentu berguna bagi masyarakat.

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 253-254.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 22

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 19

Dalam pelaksanaan penegakan hukum, keadilan harus diperhatikan, namun hukum itu tidak identik dengan keadilan, hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Setiap orang yang mencuri harus dihukum tanpa membeda-bedakan siapa yang mencuri. Sebaliknya keadilan bersifat subjektif, individualistis dan tidak menyamaratakan. Adil bagi seseorang belum tentu dirasakan adil bagi orang lain.

Para penegak hukum harus menerapkan hukum tanpa kehilangan ruh keadilan. Hanya dengan demikian hukum akan menemukan wajah aslinya, sebagai instrumen yang diperlukan untuk memenuhi dan melindungi manusia dan tatanan kehidupan bermasyarakat bukan sebaliknya mengorbankan manusia dan masyarakat yang menjadi tempat keberadaan hukum serta tidak kehilangan roh keadilan yang menjadi tujuan keberadaan dan penegakan hukum itu sendiri.

Mencermati pendapat Hans Kelsen, penegakan hukum oleh hakim itu terikat pada teori positivisme yaitu bahwa keadilan itu lahir dari hukum positif yang ditetapkan manusia. Dalam hal ini Hans Kelsen menekankan bahwa konsep keadilan itu mencakup pengertian yang jernih dan bebas nilai. Dimana hakim terikat dengan hukum positif yang sudah ada berdasarkan paham legisme dalam konsep positivisme, hakim hanya sebagai corong undang-undang, artinya mau tidak mau hakim harus benar-benar menerapkan suatu kejadian berdasarkan konsep hukum yang sudah ada.

Dalam prakteknya konsep positivisme dalam penegakan hukum ini ternyata sangat jauh dari keadilan karena sering sekali hukum positif itu ketinggalan dengan perkembangan masyarakat dan kemajuan teknologi

sehingga dalam penerapan teori positivisme tidak bisa serta merta dilaksanakan dengan paham legisme. Secara teoretis terdapat tiga tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Keadilan dapat dikatakan sebagai tujuan utama yang bersifat universal. Keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab.

Hukum diciptakan agar agar setiap individu anggota masyarakat melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan suatu tindakan yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, tatanan sosial akan terganggu karena tercederainya keadilan. Untuk mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri.

Keadilan memang merupakan konsepsi yang abstrak. Namun demikian di dalam konsep keadilan terkandung makna perlindungan hak, persamaan derajat dan kedudukan di hadapan hukum, serta asas proporsionalitas antara kepentingan individu dan kepentingan sosial. Sifat abstrak dari keadilan adalah karena keadilan tidak selalu dapat dilahirkan dari rasionalitas tetapi juga ditentukan oleh atmosfer sosial yang dipengaruhi oleh tata nilai dan norma lain dalam masyarakat. Oleh karena itu keadilan juga memiliki sifat dinamis yang kadang-kadang tidak dapat diwadahi dalam hukum positif.

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian

hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.

Namun demikian antara keadilan dan kepastian hukum dapat saja terjadi gesekan. Kepastian hukum yang menghendaki persamaan di hadapan hukum tentu lebih cenderung menghendaki hukum yang statis. Apa yang dikatakan oleh aturan hukum harus dilaksanakan untuk semua kasus yang terjadi. Tidak demikian halnya dengan keadilan yang memiliki sifat dinamis sehingga penerapan hukum harus selalu melihat konteks peristiwa dan masyarakat di mana peristiwa itu terjadi

Dalam praktek penegakan hukum saat ini, rasa keadilan masyarakat kerap terusik. Keadilan tidak selalu sejalan dengan hukum meskipun penegakan hukum itu sendiri harus sedekat mungkin dengan keadilan. Sejak lama para pencari keadilan mendambakan penegakan hukum yang adil. Berbagai putusan pengadilan sepertinya menggambarkan kekecewaan masyarakat terhadap penegakan hukum.

Biasanya para penegak hukum telah menjalankan tugasnya sesuai dengan aturan main yang ada dalam artian aturan main yang formal. Contoh pada kasus tindak pidana korupsi, sesuai hukum yang berlaku penyidik Polri atau jaksa sudah melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan ke pengadilan. Pengacara sudah menjalankan fungsinya untuk membela dan mempertahankan hak-hak tersangka, dan hakim sudah mendengar kedua

belah pihak, sehingga dikeluarkanlah putusan pengadilan. Semua aturan hukum yang relevan sudah dipertimbangkan dan diterapkan, serta semua formalitas dan tata cara yuridis sudah diikuti.

### **1.6 Tinjauan Umum Perda No. 8 Tahun 2014**

Peraturan Daerah (perda) merupakan produk-produk perundang-undangan Pemerintah Daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak, dan kewajiban manusia dalam masyarakat, menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat Daerah yang bersangkutan sehingga dengan demikian pada dasarnya peraturan daerah adalah merupakan sarana komunikasi timbal balik antara kepala daerah dengan masyarakat di daerahnya. Oleh karena itu setiap keputusan yang penting dan menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah yang tertuang dalam peraturan daerah harus mengikutsertakan masyarakat yang bersangkutan. Idealnya bahwa untuk menghasilkan produk peraturan daerah yang baik dan dapat berlaku efektif, maka segenap komponen masyarakat harus dilibatkan.

Peraturan Daerah atau yang sering disingkat dengan Perda merupakan instrumen yang strategis dalam mencapai tujuan desentralisasi peranan perda dalam otonomi daerah meliputi:

Perda sebagai instrumen kebijakan dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab. Perda merupakan pelaksana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- Penangkap dan penyalur aspirasi masyarakat daerah.
- Sebagai alat transformasi perubahan daerah.
- Harmonisator berbagai kepentingan.

Peraturan Daerah yang disebut dengan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Jenis peraturan daerah termasuk kedalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang termuat dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Daerah terdiri atas:

1. *Peraturan Daerah Provinsi*, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
2. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perda memiliki muatan materi sebagai berikut. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan;

Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan. Penyusunan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah (perda) merupakan produk-produk perundang-undangan Pemerintah Daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama,

melindungi hak, dan kewajiban manusia dalam masyarakat, menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat Daerah yang bersangkutan sehingga dengan demikian pada dasarnya peraturan daerah adalah merupakan sarana komunikasi timbal balik antara kepala daerah dengan masyarakat di daerahnya. Oleh karena itu setiap keputusan yang penting dan menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah yang tertuang dalam peraturan daerah harus mengikutsertakan masyarakat yang bersangkutan.

Berdasarkan beberapa pengertian dan konsep dari tujuan hukum tersebut di atas, maka peraturan daerah yang merupakan produk perundang-undangan pemerintah daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah.

Idealnya bahwa untuk menghasilkan produk peraturan daerah yang baik dan dapat berlaku efektif, maka segenap komponen masyarakat harus dilibatkan. Oleh perangkat di daerah utamanya bagian hukum harus lebih pro aktif dalam menyerap aspirasi masyarakat untuk kemudian dituangkan dalam rancangan peraturan daerah yang akan diatur, tetapi terkadang pula ditentukan bahwa aspirasi masyarakat tidak didengarkan oleh mereka yang mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan daerah tidak berlaku efektif.

#### **1.6.1 Asas Pembentukan Perda**

1. Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang undangan sesuai ketentuan Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 yaitu sebagai berikut :

- a. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan;
- d. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan

mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

- g. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan Perundang-Undangan.

## 2. Asas Materi Muatan

- a. Asas Pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- b. Asas Kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi;
- c. Asas Kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia;
- d. Asas Kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e. Asas Kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah

Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;

- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
  - g. Asas Keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
  - h. Asas Kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
  - i. Asas Ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
  - j. Asas Keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
3. Lingkungan Berlakunya Hukum (*Gelding Gebied Van Het Recht*)
- a. Tempat (*ruim tege bied atau territorial sphere*)

Lingkungan kuasa tempat (*ruim tege bied*) yang menunjukkan tempat berlakunya hukum atau perundang-undangan. Apakah sesuatu ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku untuk seluruh wilayah Negara atau hanya sebagian wilayah Negara (Daerah Tingkat I tertentu atau Daerah Tingkat II tertentu saja).

Seperti dibatasi oleh ruang atau tempat, untuk suatu wilayah Negara atau hanya berlaku untuk suatu bagian dari wilayah Negara, serta suatu keadaan tertentu atau suatu materi tertentu.

b. Persoalan (*zakengebied* atau *material sphere*)

Lingkungan kuasa persoalan (*zakengebied*) yaitu, menyangkut masalah atau persoalan yang diatur, misalnya, apakah mengatur persoalan perdata atau mengatur persoalan publik, lebih sempit lagi, apakah mengatur persoalan pajak ataukah mengatur persoalan kewarganegaraan, Materi atau persoalan tertentu yang diatur, menunjukkan lingkup masalah atau persoalan yang diatur, persoalan public atau perivat, persoalan perdata atau pidana dan lain sebagainya.

c. Orang (*personengebied*)

Lingkungan kuasa orang (*personengebied*) yaitu, menyangkut orang yang diatur, apakah berlaku untuk setiap penduduk ataukah hanya untuk pegawai negeri saja misalnya, ataukah hanya untuk kalangan anggota ABRI saja dan lain sebagainya.

Hanya diberlakukan bagi sekelompok atau segolongan orang atau penduduk, adanya pembatasan mengenai orangnya, tentang pegawai negeri, tentang pidana militer, tentang pajak orang asing.

d. Waktu (*tijdsgebied* atau *temporal sphere*)

Lingkungan kuasa waktu (*tijdsgebied*) yang menunjukkan sejak kapan dan sampai kapan berlakunya sesuatu ketentuan hukum dan perundang-undangan.

Kapan suatu peraturan perundang-undangan berlaku, berlaku untuk suatu masa tertentu atau untuk masa tidak tertentu, berlaku sejak ditetapkan atau berlaku surut

#### **1.6.2 Penataan Toko Modern Perda No. 8 Tahun 2014**

Yang dimaksud dengan 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.

Toko modern terbagi menjadi 4 yaitu :

1. *Minimarket* adalah suatu toko modern yang menjual secara eceran barang konsumsi terutama produk makanan dan produk rumah tangga lainnya dengan ukuran luas lantai penjualan kurang dari 400 m<sup>2</sup>.
2. *Supermarket* adalah suatu toko modern yang menjual eceran barang konsumsi terutama produk makanan dan produk rumah tangga

lainnya dengan ukuran luas lantai penjualan 400 m<sup>2</sup> sampai dengan 5.000 m<sup>2</sup>.

3. *Departemen Store* adalah suatu toko modern yang menjual secara eceran barang konsumsi utamanya produk sandang dan perlengkapannya dengan penataan barang berdasarkan jenis kelamin dan/atau tingkat usia konsumen dengan ukuran luas lantai penjualan lebih dari 400 m<sup>2</sup>.
4. *Hypermarket* adalah suatu toko modern yang menjual secara eceran barang konsumsi terutama produk makanan dan produk rumah tangga lainnya dengan ukuran luas lantai penjualan lebih dari 5000 m<sup>2</sup>.

Penataan pasar tradisional dan pasar modern diatur dalam Perpres No. 112 Tahun 2007 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern, yang diundangkan dengan pertimbangan bahwa bahwa dengan semakin berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah, usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar salah satunya adalah mengatur tentang jam operasional toko modern.

Toko Modern menurut Pasal 1 Angka 5 Perpres No. 112 Tahun 2007 adalah “toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk *Minimarket*, *Supermarket*, *Department Store*, *Hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk *Perkulakan*”.

## 1.7 Tinjauan Umum Tentang Pasar Modern

### 1.7.1 Pengertian Pasar Modern (Pasar Swalayan) Perda No. 8 Tahun 2014

Supermarket atau pasar swalayan adalah sebuah toko yang menjual segala kebutuhan sehari-hari. Kata yang secara harfiah yang diambil dari bahasa Inggris ini artinya adalah pasar yang besar. Barang-barang yang dijual di *supermarket* biasanya adalah barang-barang kebutuhan sehari-hari. Seperti bahan makanan, minuman, dan barang kebutuhan seperti *tissue* dan lain sebagainya.

### 1.7.2 Jenis-jenis Pasar Modern (Pasar Swalayan) Perda No. 8 Tahun 2014

1. *Minimarket* berukuran kecil (100m<sup>2</sup> s/d 999m<sup>2</sup>)
2. *Supermarket* berukuran sedang (1.000m<sup>2</sup> s/d 4.999m<sup>2</sup>)
3. *Hypermarket* berukuran besar (5.000m<sup>2</sup> ke atas)
4. Grosir berukuran besar (5.000m<sup>2</sup> ke atas)

Pasar Swalayan atau toko serba ada dibagi dalam jenis:

#### 1. *Minimarket*

Sebuah *minimarket* sebenarnya adalah semacam "toko kelontong" atau yang menjual segala macam barang dan makanan, perbedaannya disini biasanya *minimarket* menerapkan sebuah sistem mesin kasir point of sale untuk penjualannya, namun tidak selengkap dan sebesar sebuah *supermarket*. Berbeda dengan toko kelontong, *minimarket* menerapkan sistem swalayan, di mana pembeli mengambil sendiri barang yang ia butuhkan dari rak-rak *minimarket* dan membayarnya di meja mesin kasir. Sistem ini juga membantu agar pembeli tidak berhutang. Sebuah *minimarket* jam bukanya juga lain dari sebuah *supermarket*, *minimarket circle K* jam bukanya

hingga 24 jam. *Minimarket* yang ada di Indonesia adalah *Alfamart*, *Indomaret*, *Ceriamart*, *Starmart*, *Circle K*, *COCOMart* dan banyak *minimarket* yang dikelola individu perorangan atau sering disebut sebagai *minimarket* mandiri. Saat ini sebagian besar *minimarket* di Indonesia adalah *minimarket* berjejaring. Hal paling penting dalam usaha *minimarket* adalah pemilihan rak *minimarket* yang tepat.

## 2. *Midimarket*

Ukuran lebih besar sedikit dari *minimarket* adalah *midimarket*, di sini sudah dijual daging dan buah<sup>2</sup>an. Buka bisa 24 jam atau hanya sampai jam 24 saja. Sebagai contoh adalah *Alfa Midi*, dan sebagian dari jaringan *Giant* yang dulunya bernama Hero.

## 3. *Supermarket*

Kalau *Supermarket* semua barang ada, dari kelontong, sepeda, TV dan camera, furnitur, baju, ikan dan daging, buah<sup>2</sup>an, minuman, pokoknya serba ada kebutuhan sehari-hari. Contohnya *Giant Supermarket*, *Toserba Yogya* (Jawa Barat), *Carrefour Express*, *Sri Ratu* (Jawa Tengah), *Mirota* (Yogyakarta), *Macan Yaohan* (Sumatera Utara), *Foodmart*, *Foodmart Gourmet*, *Super Indo*, *TipTop Supermarket*, *Puncak Supermarket* (Bangka Belitung) dan lain-lain. *Supermarket* lebih *high class*

## 4. *Hypermarket*

Di sini *hypermarket* adalah *supermarket* yang besar termasuk lahan parkirnya. Sebagai contoh *Carrefour*, *Hypermart*, *Giant*

*Hypermarket, Lotte Mart* dan lain-lain. *Hypermarket* itu lebih besar dari *Supermarket*.

## 5. Grosir

Disini semua barang tersedia sehingga ada bongkar muat di dalam pusat grosir. Contoh Indo Grosir, Makro (sekarang *Lotte Mart*), dan lain-lain.

## 1.8 Tinjauan Mengenai Teori Peraturan Perundang-Undangan

### 1.8.1 Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hans Kelsen menyebut “bahwa hukum adalah ilmu pengetahuan normatif. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya atau dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab, dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia”.<sup>13</sup>

Apabila ditinjau dari segi etimologinya, kata norma itu sendiri berasal dari bahasa Latin, sedangkan kaidah atau kaedah berasal dari bahasa Arab. “Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Karya Plato yang berjudul *Nomoi* biasa diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan istilah *The Law*”.<sup>14</sup> Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab, *qo'idah* berarti ukuran atau nilai pengukur. Jika pengertian norma

---

<sup>13</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta hlm. 69

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 87 (selanjutnya disingkat jilid II)

atau kaidah sebagai pelembagaan nilai itu dirinci, kaidah atau norma yang dimaksud dapat berisi:

- 1) Kebolehan atau yang dalam bahasa Arab disebut *ibahah*, *mubah* (*permittere*);
- 2) Anjuran positif untuk mengerjakan sesuatu atau dalam bahasa Arab disebut *sunnah*;
- 3) Anjuran negatif untuk tidak mengerjakan sesuatu atau dalam bahasa Arab disebut “makruh”;
- 4) Perintah positif untuk melakukan sesuatu atau kewajiban (*obligattere*); dan
- 5) Perintah negatif untuk tidak melakukan sesuatu atau yang dalam bahasa Arab disebut “haram” atau larangan (*prohibere*).<sup>15</sup>

Kaidah hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) dan yang bersifat konkret dan individual (*concrete and individual norms*). Kaidah umum selalu bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subjek yang terkait tanpa menunjuk atau mengaitkannya dengan subjek konkret, pihak, atau individu tertentu. Kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak inilah yang biasanya menjadi materi peraturan hukum yang berlaku bagi setiap orang atau siapa saja yang dikenai perumusan kaidah hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang terkait.

“Berlakunya suatu norma senantiasa dapat dikembalikan kepada berlakunya norma yang lebih tinggi, demikian selanjutnya, sehingga akhirnya sampai pada *Grundnorm*”.<sup>16</sup>

Menurut Hans Kelsen, “norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam susunan yang hierarkis, dimana norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 2

<sup>16</sup> Astim Riyanto, 2000, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, hlm. 56.

lagi, demikian seterusnya pada akhirnya ‘*regressus*’ ini berhenti pada norma yang paling tinggi yang disebut norma dasar (*Grundnorm*) yang tidak dapat lagi ditelusuri siapa pembentuknya atau dari mana asalnya. Norma dasar atau biasa yang disebut *Grundnorm*, *basicnorm*, atau *fundamentalnorm* ini merupakan norma yang tertinggi yang berlakunya tidak berdasar dan tidak bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlaku secara *presupposed*, yaitu lebih dahulu ditetapkan oleh masyarakat”.<sup>17</sup>

Norma berjenjang dikenal dengan hierarki tata urutan perundang-undangan adalah kumpulan norma-norma. Norma atau kaidah (kaedah) merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.

Untuk mendukung teori murni tentang hukumnya, Hans Kelsen mengemukakan teori Stufenbau yaitu mengenai keberlakuan kaidah hukum. “Keberadaan kaidah yang lebih rendah ditentukan oleh kaidah lebih tinggi dengan demikian kaidah konkrit berlaku berdasarkan kaidah abstrak, sedangkan kaidah abstrak berlaku berdasarkan kaidah dasar atau *Grundnorm*”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit*, hlm. 8

<sup>18</sup> Purnadi Purbacaraka dan M Chidir Ali, 1990, *Disiplin Hukum*, Cetakan ke empat, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 58

Struktur hierarkis tata hukum suatu negara adalah sebagai berikut: Dipresuposisikan sebagai norma dasar, konstitusi adalah level paling tinggi dalam hukum nasional. Hans Kelsen “mengatakan bahwa konstitusi dalam arti formal adalah suatu dokumen nyata sebagai seperangkat norma hukum yang mungkin diubahnya menurut ketentuan khusus yang dimaksudkan agar perubahan norma ini sulit dilakukan”.<sup>19</sup> “Konstitusi dalam arti materiil terdiri dari aturan-aturan yang mengatur pembuatan norma hukum umum, khususnya pembuatan undang-undang. Konstitusi formal biasanya juga berisi norma lain, yaitu norma yang bukan merupakan bagian materi konstitusi”.<sup>20</sup> Tetapi hal ini adalah untuk menjaga norma yang menentukan organ dan prosedur legislasi bahwa suatu dokumen nyata yang khusus dirancang dan bahwa perubahan aturan-aturannya dibuat secara khusus lebih sulit. Hal ini karena “materi konstitusi adalah dalam bentuk konstitusional yang harus dipisahkan dari hukum biasa. Terdapat prosedur khusus untuk pembuatan, perubahan, dan pencabutan hukum konstitusi”.<sup>21</sup>

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufenbau theorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori

---

<sup>19</sup> Rommen, Heinrich A., 1998, *The Natural Law: A Study in Legal And Social History and Philosophy*, Indianapolis, Liberty Fund, hlm. 128

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, hlm.111 (selanjutnya disingkat jilid III)

<sup>21</sup> Hans Kelsen, 2007, *General Theory of Law and State*, Terjemahan Somardi, Bee Media Indonesia, Jakarta, hlm. 124

Hans Nawiaky disebut dengan *theorie vonstufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*)”.<sup>22</sup>

”*Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara”.<sup>23</sup>

Menurut Hans Nawiasky, ”*norma* tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai *norma* dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staats Grundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan *norma* tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.

Pendapat Hans Nawiasky tersebut sebenarnya sejalan dengan pandangan Hans Kelsen. Hans Kelsen juga menyatakan bahwa konstitusi memang dibuat sulit untuk diubah karena dengan demikian menjadi berbeda dengan norma hukum biasa”.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> A. Hamid A. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 287.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 259

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 360

Selain itu, Hans Kelsen juga menyatakan bahwa suatu tata hukum kehilangan validitasnya secara keseluruhan jika terjadi kudeta atau revolusi yang efektif. Kudeta atau revolusi adalah perubahan tata hukum selain dengan cara yang ditentukan oleh tata hukum itu sendiri. Kudeta atau revolusi menjadi fakta hilangnya presuposisi validitas konstitusi pertama dan digantikan dengan presuposisi yang lain. Tata hukum yang berlaku adalah sebuah tata hukum baru meskipun dengan materi yang sama dengan tata hukum lama.

Teori murni tentang hukumnya, Hans Kelsen mengemukakan teori Stufenbau yaitu mengenai keberlakuan norma hukum. Keberadaan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lebih tinggi, dengan demikian norma konkrit berlaku berdasarkan norma abstrak, sedangkan norma abstrak berlaku berdasarkan Norma Dasar atau *Grundnorm*.

### **1.8.2 Fungsi Peraturan Daerah**

Peraturan daerah dibedakan antara peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut Pasal 1 Angka 8 UU No. 12 Tahun 2011 adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Peraturan daerah termasuk dalam sistematika peraturan perundang-undangan sebagaimana Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, sehingga mempunyai kekuatan mengikat untuk dilaksanakan. Fungsi Peraturan Daerah, Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi

yaitu sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.<sup>25</sup> Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Pengertian peraturan perundang-undangan secara otentik dapat ditemukan dalam UU Nomor 10 tahun 2004, Pasal 1 angka 2, bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Unsur-unsur yang terdapat dalam pengertian tersebut adalah: a) peraturan tertulis; b) mengikat secara umum; dan c) yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang. *Stufentheorie* dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl. Kemudian oleh Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Teori yang dikembangkan Hans

---

<sup>25</sup> Arifin, *Eksistensi Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Nasional Dan Implementasinya Terhadap Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 1, Volume 3, Tahun 2015, hlm. 5

Nawiasy ini dikenal sebagai *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*, yakni Suatu norma hukum dari negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang; suatu norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi; norma hukum yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi lagi; sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, yaitu *staatsfundamentalnorm*.

### **1.8.3 Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah**

Prinsip pembentukan Perda dalam rangka otonom daerah, harus dilakukan sesuai dengan mekanisme atau proses yang telah ditentukan di dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. di samping itu, juga harus mendasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan daerah yang berlaku, mengingat asas merupakan roh atau nyawa dari sebuah peroduk perundang-undangan. Apabila dalam prakterk ditemukan banyaknya Perda yang bermasalah, dikarenakan dalam pembentukan Perda dalam rangka otonomi daerah masih diwarnai oleh kewenangan yang tumpang tindih antar institusi pemerintah dan aturan yang berlaku, baik antara aturan yang lebih tinggi dengan aturan yang lebih rendah. Faktor lain juga diwarnai oleh kepentingan elit local yang mencoba memanfaatkan otonomi daerah sebagai momentum untuk mencapai kepentingan politiknya dengan cara memobilisasi massa dan mengembangkan sentimen kedaerahan seperti slogan "Putera Daerah" dalam pemilihan kepala daerah serta Terjadinya pemahaman yang

keliru terhadap penerapan Politik Hukum, sehingga hal tersebut dijadikan sarana deal-deal politik dalam penuangan muatan materi suatu Perda.<sup>26</sup>

Konsep Perda yang dapat mendukung Otonomi Daerah, adalah konsep Perda yang dalam proses pembuatannya harus memperhatikan dan dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah, harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah akan lebih operasional apabila dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 136 sampai dengan 147 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan naskah akademik dan harus disosialisasikan ke masyarakat untuk mendapatkan umpan balik. Muatan Perda seharusnya sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat, dan mengakomodir aspirasi masyarakat, sehingga diharapkan sesuai dengan semangat otonomi daerah.

## 1.9 Jenis Penelitian

Sesuai dengan judul yang telah saya buat maka jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yang mencakup penelitian terhadap identifikasi

---

<sup>26</sup> Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*, DIH, Jurnal Ilmu Hukum Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19, Sumenep, 2014, hlm. 36

hukum tidak tertulis dan tertulis, penelitian ini terhadap efektifitas hukum.<sup>27</sup> Pendekatan Empiris digunakan data primer yang diperoleh dari lapangan. Sehingga pada penelitian ini maksudnya adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan hukum yang diperoleh dari lapangan melalui wawancara dan kuesioner.

## **1.10 Sumber Data**

### **1.10.1 Data Primer**

Data primer adalah data yang di peroleh secara langsung dari sumber asli untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan peneliti.<sup>28</sup> Data primer pada penelitian ini diperoleh langsung dari wawancara yang di lakukan dan di Observasi.

### **1.10.2 Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh oleh penulis secara tidak langsung, melalui media perantara. Data sekunder disini diperoleh peneliti dari literature, perpustakaan dan sumber tertulis lainnya.

## **1.11 Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah :

1. Melalui studi kepustakaan, yaitu dilakukan dengan cara mempelajari dan mengkaji berbagai buku, dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, yaitu tentang efektifitas perda Surabaya no. 8 tahun 2014.
2. Melalui penelitian perundang-undangan yang berkaitannya dengan pembahasan penelitian ini juga dikumpulkan, bahan hukum yang telah

---

<sup>27</sup> Zainudin Ali, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keenam, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 30

<sup>28</sup> Bambang Supomo dan Nur Indriantoro, 2002, *Metodologi Penelitian Bisnis*, Cetakan Kedua, BFEE UGM, Yogyakarta, hlm 45

berhasil di kumpulkan tersebut selanjutnya akan di lakukan penyuntingan bahan hukum, pengklarifikasian bahan hukum yang relevan dan penguraian secara sistematis.

### **1.12 Teknik Analisis Data**

Data yang diperoleh terlebih dahulu diolah, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan memperhatikan ketentuan hukum yang ada dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan kaidah hukum yang berlaku sehingga menghasilkan uraian yang bersifat deskriptif kualitatif yaitu teknik yang menggambarkan dan menginterpretasikan arti data-data yang telah terkumpul dengan memberikan perhatian dan merekam sebanyak mungkin aspek situasi yang diteliti pada saat itu, sehingga memperoleh gambaran secara umum dan menyeluruh tentang keadaan sebenarnya.

Tujuan deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau uraian yang secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta – fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki berdasarkan data yang diperoleh dari penelitian.

### **1.13 Sistematika Penulisan**

Sistematika Penulisan untuk mengungkapkan secara mendalam tentang pandangan dan konsep yang diperlukan dan akan diuraikan secara koherensif sehingga dapat menjawab permasalahan. Keseluruhan sistematika yang ada dalam penulisan penelitian ini merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya dan tidak dapat terpisahkan. Pembagian sub bab ini dimaksudkan untuk mempermudah penulis dalam menguraikan permasalahan secara teoritis hingga akhirnya diperoleh

kesimpulan dan saran. Sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

*Bab Pertama*, bab ini berisi tentang latar belakang masalah yang berisi tentang uraian mengenai alasan apa yang menjadi masalah penelitian dan alasan mengapa masalah itu penting dan perlu diteliti, perumusan masalah yang merupakan rumusan secara konkrit masalah yang ada, tujuan penelitian yang mengemukakan tujuan yang ingin dicapai melalui proses penelitian, manfaat penelitian yang menjelaskan tentang suatu bentuk temuan baru yang diupayakan dan akan dihasilkan dalam penelitian serta apa manfaat penelitian tersebut bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan atau praktik hukum, kajian pustaka yang memuat tentang uraian teoritis yang sistematis tentang teori dasar, metode penelitian yang berisi tentang gambaran-gambaran mengenai isi dari penelitian serta sistematika penulisan.

*Bab Kedua*, pada bab ini menjelaskan tentang pelaksanaan penataan toko modern menurut perda No. 8 Tahun 2014 dengan *sub bab pertama* berisi tentang pelaksanaan Toko swalayan menurut Perda No. 8 Tahun 2014, dan *sub bab kedua* berisi tentang analisis penataan Toko swalayan menurut Perda No. 8 Tahun 2014.

*Bab Ketiga*, pada bab ini tentang akibat hukum bagi Swalayan yang tidak mematuhi Perda No. 8 Tahun 2014 tentang penataan toko Swalayan di Surabaya dengan *sub bab pertama* berisi tentang penegakan sanksi terhadap perda No. 8 Tahun 2014, dengan *sub bab kedua* berisi tentang kendala penegakan sanksi Perda No. 8 Tahun 2014

*Bab Keempat*, pada bab ini adalah penutup, yaitu merupakan bagian terakhir dan sebagai penutup dalam penulisan penelitian ini yang berisi kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya dan juga berisikan saran dari permasalahan tersebut. Dengan demikian bab penutup ini sekaligus merupakan rangkuman jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penulisan penelitian ini.

