

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Terhadap Pembagian Urusan Kewenangan Pemerintah

Pusat dan Pemerintah Daerah

Tujuan dari negara adalah untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Didalam mencapai tujuan negara tersebut, negara tidak melakukan atau bertindak sendiri. Dibutuhkan organ pemerintah yang dapat menjalankan negara tersebut agar tercapai tujuan negara yaitu menjadi negara kesejahteraan. Organ pemerintah yaitu aparat-aparat pemerintah yang dapat menjalankan roda pemerintahan. Dalam menjalankan roda pemerintahan, tentu harus dikerjakan sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangannya.

Di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang diatur tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur oleh Undang-Undang
2. Pemerintahan Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan

3. Pemerintahan Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum
4. Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat
6. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih lanjut diatur :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.
2. Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan
3. Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan

yang menjadi urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah

4. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya
5. Hubungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya
6. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras
7. Hubungan wewenang , keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan

Di dalam BAB III yang mengatur tentang pembagian urusan pemerintahan. Dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan pusat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi :

1. Politik luar negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan fiskal, dan
6. Agama

Dalam Pasal 10 ayat (5) diatur juga tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) yaitu pemerintah dapat :

- a. Menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintah kepada Gubernur selaku wakil pemerintah
- c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/ atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan

Dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan tegas diatur urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi yaitu :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum
5. Penanganan bidang kesehatan
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
7. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/ kota
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
10. Pengendalian lingkungan hidup

11. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota
12. ‘pelayanan kependudukan dan catatan sipil
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur urusan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah yang berskala kabupaten/kota, yaitu :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum
5. Penanganan bidang kesehatan
6. Penyelenggaraan pendidikan
7. Penanggulangan masalah sosial
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
10. Pengendalian lingkungan hidup
11. Pelayanan pertanahan termasuk
12. ‘pelayanan kependudukan dan catatan sipil

13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan

14. Pelayanan administrasi penanaman modal

15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya

16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Pengaturan mengenai pembagian urusan antara pemerintah dan pemerintah daerah lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Menurut Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 diatur bahwa yang urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten kota yaitu :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. lingkungan hidup;
- d. pekerjaan umum;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perumahan;
- h. kepemudaan dan olahraga;
- i. penanaman modal;
- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. kependudukan dan catatan sipil
- l. ketenagakerjaan;
- m. ketahanan pangan;

- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. sosial;
- w. kebudayaan;
- x. statistik;
- y. kearsipan; dan
- z. perpustakaan.

Selanjutnya menurut Pasal 7 ayat (4) dari Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, diatur tentang urusan pilihan yang merupakan urusan pemerintah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan serta unggulan daerah yang bersangkutan. Oleh sebab itu urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten kota sesuai Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yaitu :

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pertanian;
- c. kehutanan;
- d. energi dan sumber daya mineral;
- e. pariwisata;
- f. industri ;
- g. perdagangan; dan
- ketransmigrasian

Aturan dari Pasal 7 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, sudah sangat jelas mengatur tentang pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota. Hal ini sesuai dengan

asas desentralisasi, dekonsentrasi maupun asas tugas pembantuan. Ini dilakukan agar melalui pembagian urusan pemerintahan tersebut lebih melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat.

Didalam pelaksanaan asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dipimpin oleh seorang kepala daerah, sedangkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi untuk setiap wilayah dipimpin oleh seorang kepala wilayah provinsi yang disebut Gubernur untuk provinsi dan Daerah Khusus Ibu Kota Negara dan Daerah Istimewa/Daerah Khusus lainnya, disebut Bupati untuk Kabupaten dan disebut Walikota untuk Kota, disebut Camat untuk Kecamatan dan disebut Kepala Desa untuk Desa atau nama lainnya disebut Lurah untuk Kelurahan (zulkarnaen, Beni Ahmad, 2012 : 258).

Hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan kaitannya dengan peraturan perundang-undangan, Gubernur sebagai kepala daerah provinsi (Gubernur sebagai kepala daerah istimewa, Gubernur sebagai kepala daerah khusus ibu kota), bupati sebagai kepala daerah kabupaten, walikota sebagai kepala daerah kota merupakan lembaga-lembaga pemerintah yang dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan di daerah yang sifatnya pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, yang mana dikenal peraturan perundang-undangan tingkat daerah sebagai berikut (zulkarnaen, Beni Ahmad, 2012 : 258) :

1. Peraturan Daerah Provinsi
2. Peraturan Kepala Daerah Provinsi (Peraturan Gubernur)
3. Peraturan Bersama Kepala Daerah Provinsi
4. Keputusan Gubernur
5. Instruksi Gubernur
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Peraturan Daerah Kota
7. Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota
8. Peraturan Bersama Bupati/Peraturan Bersama Walikota
9. Keputusan Bupati/Keputusan Walikota
10. Peraturan Desa atau yang setingkat
11. Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat
12. Lain-lain

Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul Hukum Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa hubungan pusat dan daerah bersumber pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah (2008 : 13). Hubungan-hubungan tersebut dijabarkan oleh Ni'matul Huda sebagai berikut (Ni'matul, 2008 : 13-25) :

1. Hubungan kewenangan

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro

beserta implementasinya. Lebih lanjut Ni'matul menjelaskan bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Ada saat dimana urusan pemerintahan tidak dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya urusan pemerintahan yang pada suatu saat telah didesentralisasikan dapat diresentralisasikan. Hal ini terjadi karena banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.

2. Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasi yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah seharusnya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam kebebasannya untuk melakukan pungutan-pungutan, menerapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya serta seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya.

3. Hubungan Pengawasan

Istilah pengawasan secara terminologis, disebut dengan istilah controlling, evaluating, appraising, correcting maupun kontrol. Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan pengikat kesatuan agar kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi atau bahkan mengancam kesatuan.

4. Hubungan dalam Susunan Organisasi Pemerintahan Daerah

Susunan organisasi pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Menurut Bagir manan yang dikutip oleh Ni'matul, pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu (a) sistem rumah tangga, (b) ruang lingkup urusan pemerintahan dan (c) sifat dan kualitas. Hubungan dalam susunan organisasi pemerintah daerah juga mempengaruhi hubungan pemerintah pusat dan daerah. Hal ini dikarenakan kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangat luas karena mencakup seluruh warga negara yang ada didalam maupun diluar negeri, sehingga mutlak dilakukan delegasi kewenangan baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.

Lili Romli menyebutkan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat saling melengkapi dan saling ketergantungan (Lili Romli, 2007 : 159). Hal ini dikarenakan pemerintah pusat tidak dapat berfungsi

tanpa adanya pemerintah daerah, begitu pula sebaliknya saling melengkapi, dimana yang menjadi pembeda hanya cakupan kekuasaan dan kewenangan masing-masing. Oleh sebab itu legitimasi pemerintah pusat ditentukan oleh keberadaan dan kepercayaan pemerintah daerah, sebaliknya pemerintah daerah membutuhkan justifikasi pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan secara mandiri dan otonom (Lili Romli, 2007 : 159).

Dalam penulisan tesis ini, penulis melakukan penelitian di Kabupaten Sleman, agar dapat mengetahui urusan pemerintahan daerah Kabupaten Sleman dalam mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan Kabupaten Sleman telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Sleman. Terkait dengan penulisan tesis tentang peran pemerintah daerah dalam mencegah dan menyelesaikan sengketa berdirinya toko modern dengan pasar tradisional. Oleh sebab itu dalam penelitian ini harus dilihat urusan pemerintah daerah Kabupaten Sleman untuk penelitian dan pembahasan penulisan tesis ini.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2008 yang mengatur tentang Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah salah satunya terdiri dari bidang urusan pemerintahan yaitu bidang perdagangan dan perindustrian. Hal ini diatur dalam Pasal 3 huruf dd yaitu perdagangan dan ee yaitu perindustrian. Didalam penjelasan Peraturan

Daerah Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2008, urusan bidang pemerintahan dibidang perdagangan terbagi dalam 5 sub bidang, yaitu perdagangan dalam negeri, metrologi legal, perdagangan luar negeri, kerjasama perdagangan internasional, dan pengembangan. Terkait dengan pemberian izin usaha perdagangan toko modern, berikut adalah rincian sub bidang dalam penjelasan Perda Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2008 yang menjadi urusan pemerintahan, yaitu :

1. Sub bidang Perdagangan Luar Negeri, yang menjadi urusan pemerintahan dalam sub bidang perdagangan luar negeri antara lain ;
 - a. Pemberian izin usaha perdagangan di wilayah kabupaten.
 - b. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin/pendaftaran jasa bisnis dan jasa distribusi di wilayah kabupaten.
 - c. Pembinaan dan pengawasan, monitoring dan evaluasi serta pemberian izin perdagangan barang kategori dalam pengawasan skala kabupaten (SIUP Minuman Beralkohol golongan B dan C untuk Pengecer, Penjualan Langsung untuk diminum di tempat, Pengecer dan Penjualan Langsung untuk diminum di tempat untuk Minuman Beralkohol mengandung Rempah sampai dengan 15%, Rekomendasi SIUP Bahan Berbahaya, Rekomendasi Pengakuan Pedagang Kayu antar Pulau).
 - d. Pengawasan, pelaporan pelaksanaan dan penyelenggaraan serta penyajian informasi pelaksanaan wajib daftar perusahaan skala kabupaten.

- e. Dukungan pelaksanaan, pembinaan dan pengawasan, monitoring dan evaluasi kegiatan perdagangan di daerah perbatasan.

Pembinaan dan pengawasan, pemberian izin dan rekomendasi skala tertentu, monitoring dan evaluasi sarana perdagangan (pasar/toko modern dan gudang) dan sarana penunjang perdagangan (jasa pameran, konvensi, dan seminar dagang) skala lokal.

Dari penjelasan tersebut dapat dilihat bahwa urusan pemberian izin usaha perdagangan terkait dengan toko/pasar modern menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten Sleman. Untuk menjalankan urusan pemerintahan dalam bidang perdagangan tersebut harus ada organisasi perangkat daerah yang menjalankan urusan pemerintahan tersebut sehingga berjalan sesuai dengan fungsi-fungsi pemerintahan dalam rangka melindungi, melayani dan mensejahterahkan masyarakat. Oleh sebab itu dalam rangka melindungi, melayani dan mensejahterahkan masyarakat yang menjadi kewenangan pemerintah melalui organisasi perangkat daerah, telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman.

Di dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009, dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan perangkat daerah yaitu unsur pembantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, badan perencanaan pembangunan daerah, dinas, badan, kantor, rumah sakit, satuan polisi pamong praja, sekretariat Dewan Pengurus Korps Pegawai

Republik Indonesia dan kecamatan. Pengertian perangkat daerah tersebut dengan jelas dapat diartikan sebagai pembantu Bupati untuk menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini tentu saja terkait dengan kewenangan yang menjadi urusan pemerintah daerah dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan dalam rangka melindungi, melayani dan mensejahterahkan masyarakat.

Organisasi Perangkat Daerah yang mengatur mengenai bidang perdagangan di Kabupaten Sleman menjadi wewenang dari Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi. Berikut adalah kedudukan, tugas dan fungsi serta susunan organisasi dari Dinas Perindustrian, Perdagangan Dan Koperasi Kabupaten Sleman :

1. Menurut Pasal 23 ayat (1) Perda Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009, kedudukan Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi sebagai unsur pelaksana pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.
2. Menurut Pasal 23 ayat (2) Perda Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009 Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang perindustrian, perdagangan, koperasi, dan usaha kecil dan menengah.
3. Menurut Pasal 23 ayat (3) Perda Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009, Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi dalam menjalankan tugas untuk menyelenggarakan fungsi :

- a. perumusan kebijakan teknis bidang perindustrian, perdagangan, koperasi, dan usaha kecil dan menengah;
- b. pelaksanaan tugas bidang perindustrian, perdagangan, koperasi, dan usaha kecil dan menengah;
- c. penyelenggaraan pelayanan umum bidang perindustrian, perdagangan, koperasi, dan usaha kecil dan menengah;
- d. pembinaan dan pengembangan perindustrian, perdagangan, koperasi, dan usaha kecil dan menengah; dan
- e. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

2. Pemerintah Daerah

1) Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah secara etimologis dalam bahasa Inggris disebut *government* atau dari bahasa Prancis disebut *Gouvernement* yang berasal dari bahasa latin *Gubernaculum* atau dalam bahasa Yunani *Kubernan* yang berarti kemudi, dalam hal ini yang dimaksud adalah mengemudi jalannya negara untuk mencapai tujuan negara (Sri Pudyatmoko, Riawan, 1996 : 25). Menurut Mohammad Yamin, yang dikutip oleh Ateng Syafrudin, Pemerintah ialah jawatan atau aparatur dalam susunan politik. Pemerintahan ialah tugas kewajiban alat negara. istilah penguasa dipakai berulang-ulang dan berarti

pemerintah yang berkuasa (Ateng Syafrudin, 1976 : 3). Menurut Wiryono Projodikoro yang dikutip oleh Ateng Syafrudin, istilah pemerintahan berarti sangat luas, yaitu meliputi semua pengurusan negara oleh segala alat-alat kenegaraan (Ateng Syafrudin, 1976 : 4). Ateng Syafrudin dalam bukunya tentang Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di daerah, mengambil pendapat Van Vollenhoven, yang dimaksud *bestuur* atau pemerintahan yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara (Ateng Syafrudin, 1976 : 5)

Pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh organ-organ atau alat – alat perlengkapan negara yang memiliki tugas dan fungsi sebagaimana digariskan oleh konstitusi, yaitu dilakukan oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif dalam suatu organisasi kekuasaan yang disebut negara (Hestu Cipto Handoyo, 2009 : 119). Pemerintahan dalam arti sempit yaitu aktifitas atau kegiatan yang diselenggarakan oleh organ pemegang kekuasaan eksekutif sesuai dengan tugas dan fungsinya yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Presiden ataupun Perdana Menteri sampai dengan level birokrasi yang paling rendah tingkatannya (Hestu Cipto Handoyo, 2009 : 119).

Mengenai pengertian pemerintahan dalam arti sempit ini lebih lanjut Hestu Cipto Handoyo menulis dalam bukunya yang berjudul Hukum Tata Negara Indonesia, dengan kata lain penyelenggaraan tugas dan fungsi *Administratuur* atau *Bestuur* inilah yang disebut sebagai pemerintahan dalam arti sempit. Secara etimologi kata pemerintahan berasal dari kata perintah yang kemudian mendapatkan imbuhan awalan “Pe” menjadi kata pemerintah yang berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus suatu negara (Inu Kencana, 2003:133)

Inu Kencana Syafiie, juga berpendapat bahwa pemerintah bisa sebagai ilmu, pemerintah sebagai seni dan pemerintah sebagai moral (Inu Kencana Syafiie, 2004 : 1-3). Pemerintah sebagai ilmu yaitu karena pertama pemerintah memiliki obyek material yaitu negara, kedua memiliki obyek formal yaitu memiliki hubungan antara penguasa dan rakyat yang dipimpinnya, dan ketiga karena dapat diterima secara universal di dunia, keempat karena pemerintah dapat dipelajari dan diajarkan sehingga berbagai perguruan tinggi kajian ilmu pemerintahan dari berbagai strata. Kelima pemerintah juga mempunyai sistematika yang khas. Pemerintah sebagai seni, karena dalam pemerintahan juga dikenal dengan berbagai cipta, rasa dan karsa seorang birokrat yang mempengaruhi

rakyatnya, membuat surat keputusan yang mengikat tanpa paksaan, serta memiliki seni dari suara dalam retorika dan penguasaan massa. Pemerintah sebagai moral, dikarenakan pemerintah harus mengajak kebenaran dan kebaikan serta melarang terjadinya dekadensi moral dalam lingkungan masyarakat yang dipimpinnya.

Pengertian daerah apabila ditulis dengan huruf d kecil, menurut J. Wajong, memiliki arti yaitu lingkungan yang dilihat sebagai bagian suatu lingkungan yang lebih besar atau wilayah (Wajong, 1975 : 4). Lebih lanjut J. Wajong menulis, apabila kata daerah ditulis dengan huruf D besar, maka daerah memiliki arti merupakan badan hukum publik sebagai wadah pemerintahan daerah atau organisasi pemerintah sederhana yang disebut propinsi, kabupaten maupun kecamatan.

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah). Menurut J. Wajong, pemerintah daerah berarti badan yang menjalankan pemerintahan daerah atau disebut *local authority* (Wajong, 1975 : 4).

Dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya (Ni'matul Huda, 2009 :340). Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya alam lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

2) Asas – Asas Pemerintahan Daerah

Asas – Asas Umum Pemerintahan Yang Baik atau disingkat AAUPB merupakan asas – asas umum pemerintahan yang lahir dari praktek penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga negara seperti undang – undang (Hotma Sibuea, 2010 :151). Asas – asas umum pemerintahan yang baik lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak – hak individu. Fungsi dari Asas – Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, lebih lanjut menurut Hotma Sibuea didalam bukunya, adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi

pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*).

Makna dari asas-asas umum pemerintahan yang baik pada awal kelahirannya dalam rangka peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan pemerintahan yang menyimpang dan berkembang atau diterapkan dalam lingkungan peradilan sebagai salah satu dasar pengujian terhadap perbuatan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk *beschikking* atau keputusan (Ridwan, 2009:55). Menurut J.B.J.M.ten Berge yang dikutip oleh ridwan menyatakan bahwa secara ringkas dapat dikatakan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaksudkan sebagai peraturan hukum tidak tertulis pada pemerintahan yang berdasarkan hukum. Lebih lanjut menurutnya AAUPB ditemukan dalam dua varian yaitu sebagai dasar penilaian bagi hakim dan sebagai norma pengarah bagi organ pemerintah (Ridwan, 2009:55)

Dalam Pemerintahan Daerah terdapat asas – asas yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada 3 (tiga) asas dalam pemerintahan daerah, yaitu (Ni'matul, 2009 : 307-314):

a) Asas desentralisasi

Beberapa pakar memberikan pendapat dan pemahaman tentang desentralisasi, namun pada dasarnya

mempunyai arti yang sama. Menurut Joeuniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Pasal 1 angka 7 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengartikan desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan : satuan – satuan desentralisasi (otonom), lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat, satuan – satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien, satuan – satuan desentralisasi lebih inovatif, serta satuan – satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Desentralisasi telah memberikan dampak dan hasil – hasil yang mengarah positif. Hal ini dapat dilihat sebagai berikut: pertama, akses masyarakat yang tinggal di

daerah pedesaan kedalam sumber – sumber pemerintah pusat telah meningkat. Kedua, desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga pemerintah pusat sehingga berbagai sumber nasional tersedia untuk pembangunan daerah. Ketiga, terjadi peningkatan dalam kapasitas administrasi dan teknik pemerintah / organisasi daerah meskipun peningkatan berjalan lambat. Keempat, organisasi-organisasi baru telah dibentuk di tingkat regional dan lokal untuk perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Kelima, perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai suatu unsur penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru dalam proses pembuatan keputusan.

b) Asas dekonsentrasi

Amrah Muslimin mengartikan dekonsentrasi yaitu pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat kepada alat – alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Pasal 1 angka 8 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan

oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan / atau kepala instansi vertikal di wilayah tertentu.

Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari 3 (tiga) segi, yaitu : pertama, dari segi wewenang, dimana asas ini memberikan / melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, termasuk pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat di bawahnya. Kedua dari segi pembentuk pemerintah, yang artinya membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah. Ketiga, dari segi pembagian wilayah, di mana dalam asas ini, pembagian wilayah negara menjadi daerah – daerah pemerintahan lokal administratif atau akan membagi wilayah negara menjadi wilayah-wilayah administratif

c) Asas Tugas Pembantuan

Menurut Joeniarto, disamping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, dapat juga diberikan tugas – tugas pembagian pembantuan. Tugas pembantuan ialah tugas untuk ikut melaksanakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya.

Didalam tugas pembantuan, pemerintah lokal yang bersangkutan kewenangan mengatur dan mengurus hanya terbatas semata - mata pada penyelenggaraan. Di dalam Pasal 1 angka 9 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan / atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten / kota dan / atau desa serta dari pemerintah kabupaten / kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

3) Peran dan Tugas Pemerintah Daerah Dalam Mengatur Kegiatan Bisnis Di Wilayahnya

Pemerintah daerah dalam menjalankan peran dan tugasnya harus diberikan kepada dinas-dinas yang memiliki wewenang untuk melaksanakan tugas tersebut. Terkait dengan kegiatan bisnis yang berhubungan dengan perdagangan, menurut Pasal 23 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman, Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi mempunyai kedudukan, tugas dan fungsi. Kedudukan Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi yaitu merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah yang dipimpin oleh Kepala Dinas dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang perindustrian, perdagangan, koperasi dan usaha kecil dan menengah. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi dalam melaksanakan tugas, juga menyelenggarakan fungsi yaitu perumusan kebijakan teknis, pelaksanaan tugas, penyelenggaraan pelayanan umum, pembinaan dan pengembangan di bidang perindustrian, perdagangan, koperasi dan usaha kecil serta menengah.

Peran dan tugas pemerintah daerah tersebut yang dilaksanakan oleh dinas terkait dimaksudkan untuk menata kegiatan bisnis atau perdagangan di masyarakat agar tidak terjadi sengketa. Sengketa antara toko modern dan pasar tradisional sebenarnya dapat dicegah melalui berbagai cara, antara lain melalui perizinan. Dari sisi perizinan kiranya dilihat dari dua hal, yakni tujuan dari sistem perizinan dan urgensi dari perizinan.

a) Tujuan Sistem Perizinan

Izin digunakan sebenarnya karena ada maksud dan tujuan yang ingin dicapai, dalam hal ini oleh aparat yang berwenang menerbitkan izin. Menurut N.M. Spelt dan ten Berge, motif-motif dalam menggunakan sistem izin dapat berupa (Spelt dan ten Berge, 1993 :4-5) :

- (1) Keinginan mengarahkan (mengendalikan aktifitas-aktifitas tertentu, misalnya izin bangunan)
- (2) Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan)
- (3) Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar monumen)
- (4) Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk)
- (5) Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktifitas-aktifitas (izin berdasarkan "*Drank en Horecawet*", dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu.

Kaitannya dengan pendirian toko modern kiranya sangat relevan dengan motif sistem izin nomor 1, yakni keinginan untuk mengarahkan kegiatan tertentu. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, izin pendirian bangunan toko modern harus berjarak minimal 1000m dari pasar tradisional.

Menurut Speltdan ten Berge, izin digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan warga agar mau mengikuti cara-cara yang dianjurkan dalam perizinan guna mencapai suatu tujuan konkrit (Spelt dan ten Berge,1993:5). Lebih lanjut Spelt dan tan Berge mengemukakan bahwa pencantuman motif untuk sistem izin dalam Undang-Undang mempunyai konsekuensi penting bagi organ penguasa yang

berwenang. Di dalam memutuskan memberi izin, penguasa yang berwenang tersebut tidak boleh menggunakan alasan yang tidak sesuai dengan tujuan peraturan tersebut. Dari ketentuan-ketentuan tersebut ternyata tujuan dari sistem izin yang dimasukkan di dalamnya yaitu menentang bahaya, kerugian atau gangguan di luar lembaga, maka suatu izin undang-undang gangguan boleh ditolak (Spelt dan ten Berge,1993:5).

b) Urgensi Izin

Menurut Sri Pudyatmoko dalam bukunya yang berjudul Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan, izin mempunyai arti yang begitu penting bagi pemegang izin tersebut dalam melakukan hubungan hukum, baik dengan pemerintah maupun dengan pihak lain (Sri Pudyatmoko, 2009:22). Beberapa urgensi dari izin antara lain sebagai landasan hukum, sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum, sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan dan sebagai alat bukti dalam hal ada klaim, yang mana diuraikan oleh Sri Pudyatmoko sebagai berikut (Sri Pudyatmoko, 2009:22-24) :

(1) Sebagai Landasan Hukum

Izin dapat dikatakan sebagai landasan hukum. Di dalam kegiatan tertentu dapat dipahami memang tidak dapat dilakukan oleh warga masyarakat tanpa adanya izin dari organ pemerintah yang berwenang. Oleh sebab itu izin menjadi dasar

hukum bagi pelaku kegiatan untuk dapat memulai kegiatan tersebut. Hak dan kewajiban pemohon izin berkaitan dengan dilakukannya kegiatan dan lahir setelah ada izin. Apabila pelaku kegiatan melakukan kegiatan tanpa izin yang diberikan oleh organ yang berwenang maka dapat dikatakan bahwa kegiatan tersebut telah melanggar hukum.

(2) Sebagai Instrumen untuk Menjamin Kepastian Hukum

Di dalam izin pada umumnya dimuat berbagai hal, baik yang bersifat subjektif maupun objektif, misalnya dalam izin dapat dilihat siapa yang diberikan hak untuk dapat melakukan kegiatan yang identitasnya sering kali tercantum dengan jelas. Selain identitas, pihak yang diberi hak untuk melakukan kegiatan disebutkan kegiatan apa yang diizinkan, apa batasannya, baik mengenai waktu, lokasi, volume maupun hal-hal yang deskriptif lain yang menyangkut sesuatu yang bersifat objektif. Hal ini dimaksudkan agar izin digunakan sebagai pegangan oleh pihak pemegang izin serta pihak lain. Sekaligus memberikan kepastian baik mengenai siapa yang diizinkan, kegiatan apa yang dapat diizinkan untuk dipindahtangankan dan lain sebagainya.

(3) Sebagai Instrumen untuk Melindungi Kepentingan

Izin sebagai sebuah keputusan dapat digunakan untuk menjadi instrumen perlindungan kepentingan, baik kepentingan pemohon, kepentingan pemerintah maupun kepentingan pihak ketiga. Izin digunakan untuk melindungi kepentingan pemegang izin karena untuk diizinkan melakukan kegiatan tertentu sering kali tidak terlepas dari kewajiban pemenuhan persyaratan yang di dalamnya termasuk serangkaian pengujian. Oleh sebab itu izin diberikan terhadap pemohon mengandung arti bahwa kegiatan tersebut telah teruji aman dan baik. Izin melindungi kepentingan pemerintah karena dalam izin sering terdapat beberapa klausul yang memungkinkan pemerintah mengambil tindakan apabila izin itu dilanggar. Izin melindungi pihak ketiga yaitu masyarakat. Contoh bahwa izin melindungi kepentingan masyarakat yaitu untuk mendapatkan izin gangguan, pemohon izin harus meminta persetujuan berupa tanda tangan dari tetangga sekitar tempat kegiatan akan dilakukan. Dalam hal ini mekanisme perizinan digunakan juga untuk memungkinkan masyarakat berperan serta dalam pengambilan keputusan dan sekaligus sebagai bentuk perlindungan hukum preventif bagi masyarakat tersebut.

(4) Sebagai Alat Bukti dalam Hal Ada Klaim

Izin merupakan sebuah keputusan yang telah diberikan terhadap pemegang izin sebagai dasar melakukan kegiatan dari pemerintah. Artinya apabila menyangkut suatu kegiatan tertentu akan dapat dilihat siapa yang diizinkan, sejak kapan, berapa lama, izin dilakukan dimana dan seterusnya. Oleh sebab itu jika ada pihak lain yang mengklaim sebagai pihak yang berhak untuk melakukan kegiatan tersebut maka pemohon yang diberikan izin dapat menunjukkan bukti pemberian izin tersebut.

3. Sengketa Berdirinya Toko Modern Dengan Pasar Tradisional

1) Pengertian Sengketa

Sudikno Mertokusumo mengartikan sengketa merupakan bagian dari tuntutan hak. Dimana tuntutan hak merupakan sebuah tindakan yang bertujuan untuk memperoleh perlindungan hukum yang diberikan oleh pengadilan untuk mencegah *eigenrechting*, yang mana ada dua macam tuntutan hak, yaitu tuntutan hak yang mengandung sengketa yang disebut sebagai gugatan, yang harus sekurang-kurangnya dua pihak serta tuntutan hak yang tidak mengandung sengketa yaitu permohonan, yang hanya terdapat satu pihak saja (2009 : 3).

Suyud Margono dalam bukunya yang berjudul *Penyelesaian Sengketa Bisnis*, mengartikan sengketa sebagai

suatu situasi di mana ada pihak yang dirugikan oleh pihak lain, yang biasanya diawali oleh perasaan yang tidak puas, bersifat subjektif dan tertutup (Suyud Margono, 2010 : 27).

2) Metode Penyelesaian Sengketa

Sengketa yang terjadi antara pihak yang bersengketa dapat diselesaikan dengan cara atau metode yang diinginkan dari pihak-pihak yang bersengketa tersebut, tergantung akan diselesaikan melalui jalur litigasi ataupun jalur non litigasi. Ada beberapa metode atau proses dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi di masyarakat, antara lain (Suyud Margono, 2004 : 23-29) :

(a) Litigasi

Litigasi adalah proses gugatan atas suatu konflik yang diritualisasikan untuk menggantikan konflik sesungguhnya, di mana para pihak memberikan kepada seorang pengambil keputusan dua pilihan yang bertentangan. Litigasi diartikan sebagai proses administrasi dan peradilan (*court and administrative proceedings*). Proses litigasi dalam peradilan dibagi menjadi kedalam penyelesaian sengketa di peradilan umum maupun di peradilan tata usaha negara. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, pengadilan adalah pengadilan negeri dan pengadilan tinggi dilingkungan peradilan umum. Pengadilan negeri dan pengadilan tinggi bertugas dan

berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara pidana maupun perkara perdata. (Ridwan Halim, 1987:3).

Peradilan umum adalah peradilan bagi rakyat pada umumnya baik yang menyangkut perkara perdata maupun perkara pidana (Sudikno, 2009 : 21). Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Peradilan Umum, menyatakan bahwa kedudukan peradilan umum adalah sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya. Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Peradilan Umum mengatur bahwa kekuasaan kehakiman dilingkungan peradilan umum dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi.

Eko Sugitario dan Tjondro Tirtamulia menguraikan dalam penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dijelaskan proses penyelesaian sengketa tata usaha negara bisa melalui prosedur upaya administrasi dengan penyelesaian melalui pengadilan (Eko Sugitario, Tjondro Tirtamulia, 2012:23-24). Penyelesaian melalui upaya administrasi, oleh instansi pemutus perselisihan dilakukan penilaian lengkap terhadap keputusan tata usaha negara yang disengketakan. Penyelesaian melalui pengadilan, hanya melakukan pengujian terhadap keputusan tata usaha negara yang

disengketakan dari sisi hukumnya saja (Eko Sugitario, Tjondro Tirtamulia, 2012:23-24).

Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memberikan pengertian tentang sengketa tata usaha negara.

“Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukumm perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara baik di pusat maupun daerah sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan”.

Dalam Pasal 1 angka 11 juga mengartikan gugatan sebagai permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan. Akan tetapi proses litigasi Proses litigasi mempunyai kelemahan yaitu litigasi memaksa para pihak berada dalam posisi yang ekstrim dan memerlukan pembelaan (*advocay*) atas setiap maksud yang dapat mempengaruhi putusan.

(b) Non Litigasi

(1) Arbitrase

Di dalam arbitrase para pihak menyetujui untuk menyelesaikan sengketanya kepada pihak netral yang mereka pilih untuk membuat keputusan. Arbitrase adalah salah satu bentuk adjudikasi privat. Arbitrase dan litigasi

memiliki perbedaan yaitu dilibatkannya litigasi sengketa pribadi dalam arbitrase.

Di dalam arbitrase para pihak memilih sendiri hakim. berbeda dengan pengadilan yang menetapkan hakim yang berperan untuk menyelesaikan sengketa. Hal ini dapat menjamin kenetralan dan keahlian yang mereka anggap perlu dalam sengketa. Arbitrase lebih bersifat informal dibandingkan adjudikasi publik atau proses litigasi. Arbitrase juga lebih cepat dan murah dibandingkan dengan proses litigasi karena para pihak tidak perlu menunggu lama atau mengantri pemeriksaan perkara oleh pengadilan.

(2) Negosiasi

Negosiasi adalah proses konsensus yang digunakan para pihak untuk memperoleh kesepakatan diantara mereka. Negosiasi biasanya digunakan dalam sengketa yang tidak terlalu pelik, dimana para pihak masih beritikad baik untuk duduk bersama dan memecahkan masalah. Negosiasi dilakukan apabila komunikasi antar pihak yang bersengketa masih terjalin dengan baik, masih ada rasa saling percaya dan ada keinginan untuk mendapatkan kesepakatan dan meneruskan hubungan baik.

(3) Mediasi

Mediasi adalah proses negosiasi untuk menyelesaikan sengketa, di mana pihak luar yang tidak memihak bekerjasama dengan pihak yang bersengketa untuk memperoleh kesepakatan perjanjian yang memuaskan. Berbeda dengan hakim atau arbiter, mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa. Mediator hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dikuasakan kepadanya.

(4) Konsiliasi

Konsiliasi dimaksudkan apabila pihak yang bersengketa tidak mampu merumuskan suatu kesepakatan dan pihak ketiga yang mengajukan usulan jalan keluar dari sengketa. Penyelesaian sengketa model konsiliasi mengacu pada proses penyelesaian sengketa secara konsensus antar pihak dimana pihak netral dapat berperan aktif maupun tidak aktif. Pihak yang bersengketa harus menyatakan persetujuan atas usulan pihak ketiga tersebut dan dijadikan sebagai kesepakatan penyelesaian sengketa

3) Pihak-Pihak Dalam Penyelesaian Sengketa Melalui Jalur Litigasi

Dalam penulisan tesis ini penulis tidak meneliti penyelesaian sengketa yang terkait dengan pemeriksaan menurut hukum acara pidana, sehingga pihak-pihak yang penulis uraikan dalam

penulisan tesis ini terkait dengan penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi peradilan umum dengan pemeriksaan secara perdata dan tata usaha negara.

Menurut Sudikno Mertokusumo, pihak-pihak dalam perkara sengketa perdata sekurang-kurangnya harus ada dua pihak yaitu pihak penggugat (eiser, plaintiff) yang mengajukan gugatan, dan pihak tergugat (gedaagde, defendant). Pihak penggugat dan pihak tergugat ini merupakan pihak materiil karena mereka mempunyai kepentingan langsung didalam perkara sekaligus merupakan pihak formil karena mereka yang akan beracara di muka pengadilan, yang bertindak untuk kepentingan dan atas nama sendiri (2009 : 68).

Lebih lanjut Sudikno mengatakan bahwa ada juga pihak yang bertindak sebagai kuasa atau wakil dari pihak penggugat dan tergugat, yang dapat diuraikan sebagai berikut (2009 : 76-77) :

Untuk dapat bertindak sebagai kuasa atau wakil dari penggugat, orang tersebut harus memenuhi salah satu syarat berikut ini :

- a. Harus mempunyai surat kuasa khusus, sesuai dengan sesuai dengan bunyi Pasal 123 ayat (1) HIR atau Pasal 147 ayat 1 Rbg.
- b. Ditunjuk sebagai kuasa atau wakil dalam surat gugatan (Pasal 123 ayat (1) HIR atau Pasal 147 ayat (1) Rbg.

- c. Ditunjuk sebagai kuasa atau wakil dalam catatan gugatan apabila gugatan diajukan secara lisan (Pasal 123 ayat (1) HIR atau ayat 147 ayat (1) Rbg.
- d. Ditunjuk oleh penggugat sebagai kuasa atau wakil dalam persidangan (Pasal 123 ayat (1) HIR atau Pasal 147 ayat (1) Rbg.
- e. Telah terdaftar sebagai advokat.

Untuk dapat bertindak sebagai kuasa atau wakil dari tergugat, orang tersebut harus memenuhi salah satu syarat sebagai berikut :

- a. Harus mempunyai surat kuasa khusus sesuai dengan bunyi Pasal 123 ayat (1) HIR atau Pasal 147 ayat (1) Rbg.
- b. Ditunjuk oleh tergugat sebagai kuasa atau wakil dalam persidangan (Pasal ayat (1) HIR atau Pasal 147 ayat (1) Rbg.
- c. Telah terdaftar sebagai advokat.

Pihak-pihak dalam pemeriksaan perkara tata usaha negara yaitu ada pihak penggugat dan tergugat. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak secara tegas menyebutkan siapa yang dimaksud dengan penggugat. Namun menurut Pasal 53 ayat (1) orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang dan berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang di sengketakan tersebut dinyatakan batal

atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi. Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa dalam sengketa tata usaha negara yang dapat disebut sebagai pihak penggugat yaitu orang yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (Wiyono, 2010 : 58-59).

Unsur kepentingan pada ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, menurut Indroharto yang dikutip oleh Wiyono, pengertian kepentingan dalam kaitannya dengan hukum acara tata usaha negara mengandung arti yaitu menunjuk kepada nilai yang harus dilindungi oleh hukum dan kepentingan proses, yang berarti apa yang hendak dicapai dengan melakukan suatu proses gugatan yang bersangkutan (2010 : 60). Lebih lanjut Wiyono mengutip pendapat TH. Ketut Suraprapta yang mengemukakan arti dari “merasa” dalam Pasal 53 ayat (1) dapat diartikan bahwa kepentingan tersebut belum perlu sudah nyata-nyata terjadi, misalnya seseorang mendapat izin gangguan maka tetangganya telah dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, bilamana orang tersebut merasa kepentingannya dirugikan (2009 : 61)

Pihak lain dari pemeriksaan acara tata usaha negara yaitu tergugat. Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986,

menyebutkan bahwa tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan padanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Dari ketentuan Pasal 1 angka 6 tersebut, dapat diketahui bahwa sebagai tergugat dibedakan antara (Wiyono, 2010 : 65-70) :

- a. Badan tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara berdasarkan wewenang

Dalam hal ini tergugat adalah jabatan pada badan tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara berdasarkan wewenang dari badan tata usaha negara tersebut atau wewenang yang dilimpahkan kepadanya. Badan tata usaha negara tidak mungkin dapat mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Maka apabila terjadi sengketa tata usaha negara yang menjadi tergugat bukan badan tata usaha tersebut, melainkan pemangku jabatan pada badan tata usaha negara tersebut.

- b. Pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara berdasarkan wewenang yang ada padanya atau dilimpahkan kepada yang digugat.

Mahkamah agung telah memberikan petunjuk kepada para Ketua Pengadilan Negeri dan Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara seperti yang dikutip oleh Wiyono, yang adalah sebagai berikut :

- Jika wewenang yang diberikan badan atau pejabat tata usaha negara adalah atribusi atau delegasi maka yang menjadi tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang memperoleh wewenang untuk mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang disengketakan
- Jika wewenang yang diberikan kepada badan atau pejabat tata usaha negara adalah mandat, maka yang menjadi tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang memberikan wewenang kepada badan atau tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang disengketakan.

4) Asas-Asas Dalam Penyelesaian Sengketa

Asas-asas yang akan diuraikan disini hanya asas-asas penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi. Asas-asas penyelesaian sengketa secara perdata antara lain sebagai berikut (Sudikno, 2009 :10 : 19).

- a. Hakim bersifat menunggu, dimana dalam asas ini inisiatif untuk mengajukan tuntutan hak diserahkan sepenuhnya kepada yang berkepentingan. Oleh sebab itu yang mengajukan tuntutan hak adalah pihak yang berkepentingan, sedangkan hakim hanya menunggu tuntutan hak yang diajukan kepadanya.
- b. Hakim pasif, dimana bahwa ruang lingkup atau luas pokok sengketa yang diajukan kepada hakim untuk diperiksa pada

dasarnya ditentukan oleh para pihak yang berperkara dan bukan oleh hakim. Namun dalam memimpin sidang, hakim harus aktif dan membantu kedua pihak dalam mencari kebenaran.

- c. Mendengar kedua belah pihak, dimana dalam hukum acara perdata kedua belah pihak harus di perlakukan secara sama, tidak memihak dan didengar bersama-sama. Hakim tidak boleh menerima keterangan dari salah satu pihak sebagai kebenaran, bila pihak lawan tidak didengarkan atau tidak diberi kesempatan untuk mengeluarkan pendapatnya.
- d. Tidak ada keharusan mewakilkan, dimana HIR tidak mewajibkan para pihak untuk mewakilkan kepada orang lain sehingga pemeriksaan di persidangan terjadi secara langsung terhadap para pihak yang langsung berkepentingan.

Menurut Philipus Hadjon yang dikutip oleh Riawan Tjandra, asas-asas yang menjadi landasan normatif-operasional hukum acara peradilan tata usaha negara sebagai berikut (Riawan, 2010 :11) :

- a. Asas praduga *rechmatig*, dimana asas ini mengandung arti bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechmatig* samapai ada pembatalannya. Dengan adanya asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan keputusan tata usaha negara yang digugat (Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986)

- b. Asas keaktifan hakim, dimana keaktifan hakim disini dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena tergugat adalah pejabat tata usaha negara, sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum perdata.
- c. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat *erga omnes*, dimana sengketa tata usaha negara adalah sengketa hukum publik. Oleh sebab itu putusan tata usaha negara tersebut berlaku tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa saja, tetapi juga berlaku bagi siapa saja.

5) Tahap Penyelesaian Sengketa Alternatif

Penyelesaian Sengketa Alternatif dilakukan secara bertahap. Tahapan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 adalah tahap bagi para pihak tanpa harus menyelesaikan sengketa di Pengadilan. Tahap-tahap penyelesaian sengketa alternatif menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 adalah sebagai berikut (Munir Fuady, 2000 : 9).

Tahap pertama di mana pertemuan langsung para pihak. Putusan harus sudah diambil dalam jangka waktu empat belas hari sejak dimulainya penyelesaian sengketa

Tahap kedua di mana penunjukan dan penyelesaian oleh penasihat ahli atau mediator oleh para pihak. Penasihat ahli atau mediator harus telah mengambil keputusan 14 hari sejak penunjukannya.

Tahap ketiga di mana penunjukan mediator oleh lembaga arbitrase atau lembaga penyelesaian sengketa. Dalam waktu 7 hari setelah penunjukannya, mediator sudah harus mulai bekerja. Putusan mediator diambil dalam jangka waktu 30 hari sejak dimulainya pekerjaan mediasi

Tahap keempat yaitu pendaftaran di mana merupakan pendaftaran kesepakatan tertulis yang telah dicapai. Pendaftaran dilakukan di Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 30 hari sejak penandatanganan kesepakatan tersebut.

Tahap kelima adalah tahap pelaksanaan, di mana merupakan tahap pelaksanaan kesepakatan yang telah dicapai. Pelaksanaan tersebut harus sudah dilakukan dalam jangka waktu 30 hari sejak pendaftaran keputusan di Pengadilan Negeri.

4. Toko Modern dan Pasar Tradisional

a) Pengertian Toko Modern

Menurut Pasal 1 angka 4 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang dimaksud dengan toko yaitu bangunan gedung dengan fungsi usaha yang digunakan untuk menjual barang dan terdiri dari hanya satu

Menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar

Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang dimaksud dengan toko modern yaitu toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk *minimarket*, *supermarket*, *departement store*, *hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.

b) Pengertian Pasar Tradisional

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

Pasar adalah tempat yang mempunyai unsur-unsur sosial, ekonomis, kebudayaan, politis, dan lain sebagainya, tempat pembeli dan penjual (atau penukar tipe lain) saling bertemu untuk mengadakan tukar-menukar (Cyril S Bels, 1981:10). Pasar secara sederhana disebut sebagai tempat bertransaksi antara penjual dan pembeli. Pasar menurut ilmu ekonomi dalam arti luas adalah tempat pertemuan antara penjual dan pembeli atau tempat jual beli. Oleh sebab itu pasar merupakan organisasi di mana antara penjual dan pembeli dapat bertemu secara langsung (Sumintarsih, 2011:17).

Menurut Sofyan Assauri yang dikutip oleh Leksono, pasar adalah arena pertukaran potensial baik dalam bentuk fisik sebagai tempat berkumpul atau bertemunya para penjual dan pembeli, maupun yang berbentuk non fisik yang memungkinkan terlaksananya pertukaran, diantaranya ada minat dan citra yang baik serta daya beli yang memadai (Leksono, 2009: 152)

Menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang dimaksud dengan pasar tradisional yaitu pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah, pemerintah daerah, swasta, badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah termasuk kerja sama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki atau dikelola oleh pedagang kecil, menengah, dan swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar-menawar.

Pasar tradisional adalah pasar yang tumbuh dan berkembang dengan pedagangnya sebagian besar adalah masyarakat pribumi (Emiliana Sadilah dkk, 2011:24). Menurut Feriyanto pasar tradisional sebagian besar muncul dari kebutuhan masyarakat umum yang membutuhkan tempat

untuk menjual barang yang dihasilkan serta konsumen yang membutuhkan barang-barang tertentu untuk kebutuhan hidup sehari-hari (Emiliana Sadilah dkk, 2011:24). Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi secara langsung yang biasanya ada proses tawar menawar. Bangunan pasar biasanya terdiri dari kios –kios atau gerai, los dan dasaran terbuka yang disediakan pedagang maupun suatu pengelola pasar (Herman Malano, 2011:62).

c) Asas dan Tujuan Pendirian Toko Modern

Pendirian toko-toko modern tentu mempunyai maksud dan tujuan yang ingin di capai oleh Pemerintah, terlebih pemerintah daerah dimana semakin berkembang pesatnya toko-toko modern di wilayah Kabupaten/Kota, tidak terkecuali di Kabupaten Sleman. Selain daripada tujuan dan maksud pendirian toko modern, dalam pengaturan pendirian toko modern juga terdapat asas-asas yang menjadi dasar pengaturan tersebut. Di dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan Perbelanjaan dan Toko Modern diatur pengaturan pusat perbelanjaan dan toko modern didasarkan pada asas :

- a. Keadilan
- b. Kesamaan kedudukan
- c. Kemitraan
- d. Ketertiban dan kepastian hukum

- e. Kelestarian lingkungan
- f. Persaingan sehat, dan
- g. Kemanfaatan

Lebih lanjut dalam Pasal 3 mengatur tentang tujuan pengaturan pusat perbelanjaan dan toko modern dan toko modern yaitu :

- a. Mengatur dan menata keberadaan pusat perbelanjaan dan toko modern
- b. Mengoptimalkan pelaksanaan kemitraan antara pusat perbelanjaan dan toko modern dengan UMKM
- c. Mewujudkan sinergi antara pusat perbelanjaan dan toko modern dengan pasar tradisional
- d. Memberdayakan potensi ekonomi lokal
- e. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah

d) Syarat Pendirian Toko Modern

Pendirian toko modern wajib memperhatikan dan mematuhi syarat-syarat pendirian toko modern. Berikut adalah pengaturan tentang pendirian toko modern dari Peraturan Perundang-Undangan yang terkait. Di dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 diatur lokasi pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern wajib mengacu pada rencana tata ruang wilayah Kabupaten /Kota dan rencana detail tata ruang Kabupaten/Kota, termasuk peraturan zonasinya. Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 diatur bahwa pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern wajib :

(1) Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, usaha kecil dan usaha menengah yang ada di wilayah bersangkutan.

(2) Memperhatikan jarak antara *hypermarket* dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya.

(3) Menyediakan areal parkir sedikitnya untuk satu unit kendaraan roda empat

(4) Menyediakan fasilitas yang menjamin toko modern dan pusat perbelanjaan yang bersih, sehat, tertib dan nyaman

Di dalam Pasal 3 ayat (9) Peraturan Menteri Perdagangan tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern diatur bahwa pendirian toko modern yang berbentuk *minimarket* baik yang berdiri sendiri maupun yang terintegrasi dengan pusat perbelanjaan atau bangunan lain wajib memperhatikan :

- a. Kepadatan penduduk
- b. Perkembangan pemukiman baru
- c. Aksesibilitas wilayah (arus lalu lintas)
- d. Dukungan/ketersediaan infrastruktur, dan
- e. Keberadaan pasar tradisional dan warung/toko di wilayah sekitar yang lebih kecil daripada *minimarket* tersebut

Di dalam Pasal 10 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern diatur bahwa pelaku usaha yang akan melakukan kegiatan usaha dibidang pasar tradisional, pusat

perbelanjaan dan toko modern wajib memiliki IUP2T untuk jenis usaha pasar tradisional, IUPP untuk jenis usaha pertokoan, mall, plasa dan pusat perdagangan dan IUTM untuk *minimarket, supermarket, departement store, hypermarket* dan perkulakan. Lebih lanjut di dalam pasal 12 ayat (2) huruf b diatur persyaratan untuk memperoleh IUPP bagi pusat perbelanjaan dan IUTM bagi toko modern yang berdiri sendiri wajib melampirkan persyaratan dokumen sebagai berikut :

1. *Copy* surat izin prinsip dari Bupati/Walikota atau Gubernur Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta ;
2. Hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat serta rekomendasi dari instansi yang berwenang ;
3. *Copy* surat izin lokasi dari Badan Pertanahan Nasional ;
4. *Copy* surat izin Undang-Undang Gangguan (HO) ;
5. *Copy* surat izin mendirikan bangunan ;
6. *Copy* akte pendirian perusahaan dan pengesahannya
7. Rencana kemitraan dengan usaha mikro dan usaha kecil ;
8. Surat pernyataan kesanggupan melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku.

Lebih lanjut dalam Pasal 12 ayat (3) persyaratan untuk memperoleh IUP2T bagi pasar tradisional atau IUTM bagi toko modern yang terintegrasi dengan pusat perbelanjaan atau bangunan lain adalah sebagai berikut :

- a. Hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2)
- b. *Copy* IUPP pusat perbelanjaan atau bangunan lainnya tempat berdirinya pasar tradisional atau toko modern
- c. *Copy* akte pendirian perusahaan dan pengesahannya
- d. Surat pernyataan kesanggupan melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku
- e. Rencana kemitraan dengan usaha mikro atau usaha kecil untuk pusat perbelanjaan dan toko modern

Penelitian terkait sengketa berdirinya toko modern dengan pasar tradisional dilakukan di Kabupaten Sleman, oleh sebab itu untuk menjadi syarat-syarat pendirian toko modern juga dilihat dari peraturan daerah Sleman. Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan Perbelanjaan dan Toko Modern dalam Pasal 11 ayat (1) diatur tentang dasar pemberian IUTM bagi *supermarket*, *departerment store*, *hypermarket*, dan perkulakan sebagai berikut :

- a. Aspek lokasi usaha yang terdiri dari aspek tata ruang, status jalan dan jarak dengan pasar tradisional
- b. Aspek hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar tradisional dan dan UMKM
- c. Aspek kemitraan dengan UMKM
- d. Aspek penggunaan tenaga kerja lokal

Lebih lanjut di dalam Pasal 12 ayat (1) diatur dasar pemberian IUTM bagi minimarket waralaba dan minimarket cabang adalah sebagai berikut :

- a. Aspek lokasi usaha yang terdiri dari rencana tata ruang, rasio cakupan pelayanan dan jumlah penduduk yang dilayani, status jalan dan jarak dengan pasar tradisional
- b. Aspek sosial
- c. Aspek kemitraan dengan UMKM

d. Aspek penggunaan tenaga kerja lokal

Sedangkan di dalam Pasal 12 ayat (2) diatur dasar pemberian IUTM bagi minimarket waralaba lokal, minimarket cabang lokal, dan minimarket non waralaba dan minimarket non cabang adalah sebagai berikut :

- a. Aspek lokasi usaha yang terdiri dari rencana tata ruang dan status jalan
- b. Aspek kemitraan dengan UMKM serta
- c. Aspek penggunaan tenaga kerja lokal

Persyaratan Izin Usaha Toko Modern (IUTM), yaitu (<http://kpp.slemankab.go.id/izin-usaha-toko-modern-iutm/>) :

- a. Foto copy KTP yang masih berlaku
- b. Foto copy akte pendirian perusahaan dan pengesahannya (bagi yang berbadan hukum)
- c. Proposal rencana kegiatan
- d. Rencana kemitraan dengan usaha mikro, kecil dan menengah
- e. Foto copy surat Izin gangguan
- f. Surat pernyataan sanggup melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku
- g. Foto copy surat Izin Peruntukkan Penggunaan tanah atau Surat keterangan Tata Bangunan dan Lingkungan atau Surat Kerterangan Rencana Kabupaten

- h. Dokumen lingkungan
- i. Foto copy surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
- j. Foto copy surat IUPP atas bangunan pusat perbelanjaan tempat berdirinya toko modern, khusus bagi toko modern non minimarket yang terintegrasi dengan pusat perbelanjaan
- k. hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar tradisional dan usahamikro kecil dan menengah bagi jenis kegiatan usaha selain minimarket
- l. Surat pernyataan tidak keberatan waktu operasional 24 jam dari RT, RW dengan diketahui Dukuh (bagi minimarket yang beroperasi 24 jam)

e) Kelemahan dan Kelebihan dari Pasar Tradisional dan Toko Modern

Secara umum pasar tradisional mempunyai kelebihan dan kelemahan, antara lain (Emiliana Sadilah dkk, 2011:24) :

Kelemahannya dimana kondisi tempat yang kumuh, becek, semrawut, panas dan tidak aman. Kelebihan dari pasar tradisional antara lain

- (a) dimana berada dilokasi yang strategis, yaitu dekat dengan pemukiman
- (b) Adanya tawar-menawar yang secara psikologis memberikan nilai positif pada proses interaksi penjual dan pembeli

(c) Mejual barang kebutuhan sehari-hari dengan harga yang relatif murah karena jalur distribusi pendek dan tidak terkena pajak atau pungutan lain.

Sebelum penulis menguraikan kelebihan dan kekurangan dari toko modern, penulis akan menjelaskan sedikit pengertian toko modern dan pengertian pasar modern. Hal ini dikarenakan dalam pencarian literatur yang dilakukan melalui *browsing* internet yang terkait dengan toko modern, lebih banyak pendapat yang menggunakan istilah pasar modern dibandingkan toko modern.

Menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007, toko modern yaitu toko dengan sistem pelayanan mandiri dan berbentuk *minimarket*, *supermarket*, *departement store*, *hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk perkulakan. Sedangkan pengertian pasar modern yaitu pasar modern adalah pasar yang tidak ada proses tawar menawar krn harga barang telah tercantum atau ditempelkan pada kemasan barang.

Contoh pasar modern seperti *hypermarket*, *supermarket*, dan *minimarket* (<http://www.bimbingan.org/apa-manfaat-dari-adanya-pasar-modern.htm>). Pada pasar modern, penjual dan pembeli tidak melakukan transaksi secara langsung. Pembeli biasanya akan melihat harga yang tertera di produk terlebih dahulu. Tempat berbelanja di pasar modern lebih bersih dan

nyaman, serta pembeli dapat berbelanja dengan mandiri (swalayan) atau bisa juga dibantu oleh pelayan toko. Contoh pasar modern yang kita kenal adalah *supermarket*, *swalayan* dan *minimarket* (<http://www.anneahira.com/pasar-modern.htm>). Di sini dapat dilihat terdapat persamaan arti dari pengertian toko modern dan pasar modern.

Kelebihan dan Kekurangan Pasar Modern yaitu dapat dilihat sebagai berikut :

Kelebihan pasar modern dibanding pasar tradisional cukup jelas, mereka memilikibanyak keunggulan yaitu nyaman, bersih, terdapat alat pendingin udara serta terjamin. Hal-hal tersebut yang membuat para konsumen mau membeli ke pasar modern. Hal tersebut tidak dimiliki oleh pasar tradisional. Apabila dilihat, tidak ada kelemahan dari pasar modern ini. Mungkin kelemahannya hanya di praktik jual belinya dimana konsumen tidak bisa menawar harga barang yang hendak dibelinya ([http://www.scribd.com/doc/97770266/Pasar-](http://www.scribd.com/doc/97770266/Pasar-Tradisional-Dan-Pasar-Modern)

[Tradisional-Dan-Pasar-Modern](http://www.scribd.com/doc/97770266/Pasar-Tradisional-Dan-Pasar-Modern))

Selain melihat kelebihan dan kekurangan dari pasar tradisional dan toko/pasar modern, disini dijabarkan juga hal-hal yang membedakan antara pasar tradisional dan toko modern, yaitu

(<http://www.scribd.com/doc/97770266/Pasar-Tradisional-Dan-Pasar-Modern>) : Pada hakikatnya pasar tradisional dan modern

adalah sama yaitu sebagai tempat jual beli antara pedagang dan pembeli untuk memenuhi kebutuhan hidup, namun terdapat perbedaan mendasar antara pasar tradisional dan pasar modern

1. Harga Barang

Barang-barang yang dijual di pasar tradisional dan pasar modern memiliki perbedaan harga yang cukup signifikan. Harga suatu barang di pasar tradisional bahkan bisa sepertigadari harga barang yang sama yang dijual di supermarket, terutama untuk produk-produk segar seperti sayur-mayur serta bumbu-bumbu dapur seperti bawang merah, bawang putih, jahe, lengkuas, merica, cabai merah, cabai rawit, dan lain sebagainya

2. Tawar menawar

Berbelanja di pasar tradisional memungkinkan pembeli untuk menawar harga barang-barang hingga mencapai kesepakatan dengan pedagang. Jika cukup pintar menawar, seseorang bisa mendapatkan barang dengan harga yang jauh lebih murah. Sedangkan di pasar modern, pembeli tidak mungkin melakukan tawar menawar karena semua barang telah diberi harga pas.

3. Diskon

Untuk urusan diskon, sejumlah supermarket memang sering memberikan berbagai penawaran yang menggiurkan.

Akan tetapi, perlu diperhatikan apakah hal tersebut merupakan rayuan terselubung (gimmick) agar pembeli bersikap lebih konsumtif. Tak jarang, orang menjadi lapar mata ketika berbelanja di supermarket dan tergoda membeli barang-barang yang tidak mereka butuhkan.

4. Kesegaran produk

Untuk produk-produk segar seperti daging, ikan, sayur-mayur, telur, dan lain sebagainya, pasar tradisional biasanya menyajikan produk yang jauh lebih segar ketimbang supermarket, karena belum ditambahkan zat pengawet. Logikanya, pedagang di pasar tradisional memiliki dana yang cukup terbatas sehingga hanya mampu membeli pasokan barang dengan jumlah tidak terlalu banyak. Dengan demikian, produk-produk yang dijualpun lebih terjaga kesegarannya.

5. Tempat

Yang membuat para konsumen senang berbelanja ke pasar modern adalah mereka memiliki banyak keunggulan yakni tempat yang nyaman, bersih serta terjamin, serta mempunyai gengsi yang tinggi menjadi andalan dari pasar modern, dan hal itu tidak dimiliki oleh pasar tradisional.

2. Landasan Teori

1. Teori Gaya Manajemen Konflik

Teori W. Thomas dan Ralph H Kilman mengembangkan taksonomi gaya manajemen konflik berdasarkan dua dimensi, pertama kerja sama pada sumbu horizontal dan kedua keasertifan pada sumbu vertikal. Kerja sama adalah upaya orang untuk memuaskan orang lain jika menghadapi konflik. Di sisi lain keasertifan adalah upaya orang untuk memuaskan diri sendiri jika menghadapi konflik (Wirawan, 2010: 140).

Gaya dan intensi yang diwakili oleh masing-masing gaya manajemen konflik adalah sebagai berikut (Winardi, 1994:18-19).

a. Tindakan menghindari

Bersikap tidak kooperatif dan tidak asertif, menarik diri dari situasi yang berkembang dan/atau bersikap netral dalam segala macam cuaca

b. Kompetisi atau Komando Otoritatif

Bersikap tidak kooperatif tetapi asertif, bekerja dengan cara menentang keinginan pihak lain, berjuang untuk mendominasi dalam suatu situasi menang atau kalah dan/atau memaksa segala sesuatu agar sesuai dengan kesimpulan tertentu dengan menggunakan kekuasaan yang ada.

c. Akomodasi atau Meratakan

Bersikap kooperatif tetapi tidak asertif, membiarkan keinginan pihak lain menonjol, meratakan perbedaan-perbedaan guna mempertahankan harmoni yang diciptakan secara buatan

d. Kompromis

Bersikap cukup kooperatif dan asertif, tetapi tidak pada tingkat ekstrim. Melaksanakan upaya tawar-menawar untuk mencapai pemecahan-pemecahan akseptabel tetapi bukan pemecahan optimal, sehingga tidak seorangpun merasa bahwa ia menang atau kalah secara mutlak.

e. Kolaborasi (Kerjasama) atau Pemecahan Masalah

Bersikap kooperatif maupun asertif berupaya untuk mencapai kepuasan benar-benar setiap pihak yang berkepentingan dengan jalan bekerja melalui perbedaan-perbedaan yang ada.

Dalam metode penyelesaian konflik bisa berupa penolakan, kompetisi, akomodasi, kompromi dan kolaborasi. Strategi dari penolakan antara lain menolak, melarikan diri, menunda. Strategi dari kompetisi yaitu mengendalikan, menyaingi, memaksa, bertempur. Strategi akomodasi yaitu setuju, menentramkan, mengurangi. Strategi dari kompromi yaitu mengurangi harapan dan tawar menawar. Strategi dari kolaborasi yaitu pengumpulan informasi, dialog dan mencari informasi (Alo Liliweri, 2005:305-306). Melalui teori ini penulis mengkhususkan pada analisis pemerintah dalam mencegah atau menyelesaikan konflik antara pelaku usaha pasar tradisional dan toko modern.

2. Teori Keadilan.

Teori keadilan menurut John Rawls yaitu keadilan adalah *fairness*. Menurut Rawls, teori keadilan yang baik adalah keadilan yang bersifat

kontrak yang menjamin kepentingan semua pihak secara *fair* (Andre Ata Ujan, 2001 : 28). Gagasan Rawls mengenai keadilan sebagai *fairness* memperlihatkan jelas bahwa kebebasan dan kesamaan merupakan inti dari teori keadilannya (Andre A Ujan, 2001 : 71). Sehingga menurut Rawls, kebebasan dan kesamaan seharusnya tidak dikorbankan demi manfaat soial dan ekonomi.

Pentingnya kebebasan dan kesamaan dalam teori keadilan Rawls ini sesungguhnya telah diandaikanya pada keadilan formal atau yang disebutnya keadilan regulatif, sebagai tuntutan minimum yang harus dipegang demi kebaikan seluruh anggota masyarakat (Andre A Ujan, 2001 : 71). Melalui teori ini penulis akan mengkhususkan dalam menganalisis tentang peran pemerintah dalam memberikan rasa keadilan bagi pelaku usaha kecil dan pelaku usaha tradisional tanpa mengesampingkan hak-hak para pelaku usaha toko modern agar tidak terjadi sengketa antara pelaku usaha pasar tradisional dan pelaku usaha toko modern karena merasa kepentingan atau haknya dilanggar.

3. Demokrasi Ekonomi.

Didalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 secara eksplisit mengatur bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi berarti kemakmuran

bagi semua orang (Sri-Edi Swasono, 1990 : 23). Demokrasi ekonomi ekonomi menurut Bung Hatta, yang menjaga kesamaan ekonomi, dimana keadilan sosial yang utama. Tujuan utama dari demokrasi ekonomi adalah penciptaan bentuk pemerataan dan keadilan ekonomi (Didik J Rachbini, 1990 : 12). Demokrasi ekonomi Indonesia menurut Sri Edi Swasono menekankan pada pentingnya masalah kemakmuran rakyat, yaitu kemakmuran bagi semua orang (Didik J Rachbini, 1990 : 167). Didalam penulisan tesis ini, terkait dengan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, penulis mengkhususkan pada analisis terkait apakah regulasi pemerintah daerah Sleman telah sesuai dengan demokrasi ekonomi.