

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG PUSAT PERBELANJAAN

Surabaya, 2017

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Aktivitas yang ada pada pasar baik itu pasar tradisional maupun pasar modern pada intinya kegiatannya merupakan mata rantai yang menghubungkan antara produsen dengan konsumen, penjual dengan pembeli, dan antara pelaku usaha dengan masyarakat konsumen. Pasar memainkan peranan penting dalam perekonomian, karena harga-harga terbentuk di pasar. Makna pasar secara sempit bisa diartikan sebagai tempat barang atau jasa diperjualbelikan, sedangkan dalam arti yang lebih luas pasar bisa diartikan sebagai tempat dimana penjual dan pembeli saling berinteraksi untuk menentukan harga di pasar. Pengertian pasar tidak terbatas pada suatu tempat tertentu, melainkan meliputi suatu daerah di suatu negara, bahkan meliputi dunia internasional.¹ Pasar juga bisa diartikan tempat terjadinya transaksi antara permintaan dan penawaran, dimana transaksi jual beli terjadi setelah ada keseimbangan antara permintaan dan penawaran.²

Pasar yang berkembang akan membawa dampak positif bagi kehidupan masyarakat. Masyarakat akan semakin sejahtera, kebutuhan akan pembangunan juga diperoleh di pasar. Selain itu negara memperoleh pemasukan dari aktivitas pasar melalui pajak dan retribusi. Penerimaan tersebut dapat digunakan sebagai salah satu sumber pembangunan daerah maupun nasional.³ Pertumbuhan ekonomi yang dimulai dari pasar tersebut tidak selalu berjalan mulus atau tanpa masalah. Seperti diketahui sebelum adanya pusat-pusat perbelanjaan seperti mal juga minimarket, supermarket hingga hypermarket, telah lebih dulu ada pasar tradisional yang berperan penting mencukupi kebutuhan masyarakat. Didalam segmen pasar, banyak yang beranggapan pasar tradisional dan pasar modern

¹ Supatniyarsih dkk, Ekonomi untuk SMP Kelas VII, Jakarta, 2004.

² Subroto dan Daru Wahyuni, Pengetahuan Sosial Ekonomi, Jakarta, 2004.

³ http://www.kompasiana.com/mpdyusuf/peranan-pasar-dalam-kegiatan-ekonomi_551fd858a33311e52bb67527, 24 Juni 2013.

memiliki segmen pasar yang berbeda, tetapi kenyataannya keduanya memiliki segmen pasar yang sama, hal ini yang menyebabkan terjadinya persaingan bebas diantara pasar tradisional dan pasar modern.

Ada beberapa ancaman yang muncul ketika pasar modern mendominasi dan pasar tradisional tidak dapat bersaing, yaitu⁴ :

1. Mematikan warung-warung tradisional karena mengubah kebiasaan konsumen. Posisi yang berdekatan antar supermarket, hypermarket atau minimarket melalui keunggulan yang dimiliki dibandingkan dengan pasar tradisional di kota-kota besar telah menyebabkan berpindahnya pembeli dari pasar tradisional ke pasar modern.
2. Perputaran uang di daerah, awalnya sebagian uang tersebut merupakan kontribusi dari Usaha Kecil dan Menengah (UKM), tetapi seiring dengan berkurangnya UKM dan pasar tradisional akibat kalah bersaing dengan pasar modern otomatis akan mengecilkan peran mereka. Sementara disisi lain, pasar modern tidak memberikan sumbangan secara signifikan pada perekonomian lokal karena pendapatan yang diperoleh dari pasar modernnya berupa Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan pajak reklame.
3. Panjangnya masa kerja pasar modern cenderung beroperasi selama tujuh hari dalam seminggu (365 hari atau 366 dalam setahun) dari mulai pukul 09.00 sampai pukul 22.00 malam, bahkan sampai pukul 24.00 tanpa hari libur. Pemandangan justru berbeda dengan pasar tradisional yang jam waktu kerjanya amat terbatas karena pedagang harus menyesuaikan dengan kebutuhan konsumen dan meluangkan waktu bekerja untuk keluarganya.

Jika berbicara mengenai pertumbuhan pusat perbelanjaan, maka bisa dikatakan semakin tahun semakin banyak pula berdirinya minimarket, supermarket, hypermarket, maupun pasar modern seperti mal-mal yang

⁴ Weda Kupita & Rahadi Wasi Bintoro. "Impelementasi Kebijakan Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern (Studi di Kabupaten Purbalingga)". Jurnal Dinamika Hukum vol.12 no.1. Januari 2012.

keberadaannya terus menggeser pasar-pasar tradisional di kota-kota seluruh penjuru Indonesia. Sebagian besar masyarakat di perkotaan cenderung untuk lebih memilih berbelanja kebutuhan sehari-hari mereka di swalayan atau supermarket. Hal ini antara lain dikarenakan sebagian besar warga kota adalah para pekerja atau karyawan yang hanya memiliki waktu untuk berbelanja sehari-hari saat mereka pulang dari bekerja. Seperti kita ketahui jam operasional pasar tradisional yang terkadang beroperasi di area jalan umum saat ini dibatasi hanya sampai pukul 10 pagi saja.

Semakin menjamurnya supermarket di perkotaan, dimana supermarket tidak hanya menyediakan produk kemasan saja tetapi juga sayuran dan buah-buahan, membuat supermarket menjadi alternatif utama saat warga kota ingin membeli kebutuhannya. Kebersihan, kenyamanan dan kemudahan dalam bertransaksi menjadikan pasar modern semakin kuat dan diminati akan keberadaannya. Terdapat perbedaan yang mendasar antara pasar modern dengan pasar tradisional, yaitu pada pasar tradisional masih terdapat proses tawar menawar harga sebelum para pembeli dan penjual sepakat untuk melakukan transaksi jual beli, sedangkan untuk pasar modern para pembeli hanya bisa setuju atas label harga yang sudah terpampang dirak-rak barang.

Adanya pasar modern memberikan dilema dampak pada pemerintah, dimana di satu sisi memberikan lapangan pekerjaan bagi penduduk lokal dan juga kepastian berusaha bagi para pelaku usaha, namun disisi lain dikawatirkan akan mematikan usaha para pedagang di pasar tradisional yang sudah terlebih dahulu ada.

Perkembangan pusat perbelanjaan yang begitu pesat memunculkan keprihatinan bagi sebagian kalangan, karena pembangunan pasar modern yang tidak teratur bisa mengakibatkan punahnya pasar tradisional atau toko-toko kecil karena turunnya omzet mereka. Semakin berkembangnya raksasa ritel adalah ancaman bagi pasar tradisional, aturan jarak, zonasi dan tidak adanya batasan-batasan lainnya. Bahkan sekarang pasar modern berdampingan dengan pasar

tradisional. Setelah diterbitkan Perpres Nomor 112 Tahun 2007 tentang Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern (selanjutnya disebut Perpres No. 112/2007) belum mampu memberikan iklim usaha yang kondusif bagi keberlangsungan pasar tradisional.

Untuk itu dibutuhkan peran negara khususnya pemerintah daerah yang memiliki kewenangan dalam membuat suatu regulasi. Selama ini pasar tradisional sudah memiliki tempat sendiri bagi warga masyarakat. Pasar tradisional bukan hanya tempat bertemunya penjual dan pembeli saja, tetapi juga terdapat interaksi sosial dan representasi nilai-nilai tradisional yang sangat penting dalam menjaga ciri khas suatu daerah. Namun tanpa peran serta pemerintah, pasar tradisional bisa saja tidak lama lagi akan hilang di wilayah perkotaan.

Keberlangsungan usaha produsen dalam negeri dan UKM untuk mendorong produk dalam negeri bisa masuk di pasar ritel modern juga menjadi permasalahan yang penting untuk diperhatikan. Hal ini senada dengan arahan Menteri Perdagangan Enggartiasto Lukita, bahwa pemerintah mewajibkan para pelaku ritel dan pusat perbelanjaan untuk memasok produk-produk domestik.⁵ Tidak hanya memasok tetapi juga menyediakan tempat khusus bagi produk UKM. Selain itu pemerintah diharapkan mampu memangkas rantai pengurusan bagi UMKM yang ingin menjual dagangannya sendiri.⁶ Keberpihakan pelaku usaha di pasar modern terhadap UMKM bisa diartikan bentuk tanggungjawab terhadap kondisi ekonomi pelaku usaha lokal.

Dalam rangka Perlindungan Hukum untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang lebih sehat antara pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko swalayan maka pemerintah perlu menerbitkan sebuah peraturan yang mengatur mengenai penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan. Dalam hal penataan dikatakan dalam Perpres No. 112/2007, diatur oleh

⁵<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3474558/mendag-siap-terbitkan-aturan-baru-soal-pasar-dan-pusat-perbelanjaan>, diakses pada 14 April 2017.

⁶ *Ibid.*

pemerintah daerah. Aturan mengenai pengelolaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko swalayan haruslah bersifat mandiri, artinya peraturan tersebut tidak merugikan pasar tradisional dan memberdayakan pasar tradisional sehingga pemberdayaan pasar tradisional tersebut tidak menghalangi pertumbuhan pasar modern dan sebaliknya pasar modern tidak mematikan keberadaan dari pasar-pasar tradisional. Selain itu juga perlunya diatur mengenai pedoman bagi penyelenggara pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko swalayan, memberikan norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungannya antara pemasok barang dengan toko-toko swalayan dalam lingkup pasar modern.

2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dapat dilakukan identifikasi masalah, yakni bahwa keberadaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko swalayan terbukti membawa dampak yang signifikan terhadap roda perekonomian, oleh karena itu merupakan suatu hal seharusnya mendapat perhatian dan perlu dibuatkan Rancangan Peraturan Daerah mengenai Pusat Perbelanjaan.

Dengan demikian permasalahan pusat perbelanjaan dengan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya Tentang Pusat Perbelanjaan adalah sebagai berikut:

1. Apa peran dan tanggung jawab Pemerintah Kota Surabaya dalam pengendalian dan penataan pusat perbelanjaan agar keberlangsungan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko swalayan terlindungi dan tetap berkembang?
2. Apa upaya Pemerintah Kota Surabaya dalam memberikan kepastian dan keadilan dalam regulasi pengendalian dan penataan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko swalayan?
3. Mengapa harus ada pengaturan terkait dengan Pusat Perbelanjaan di Kota Surabaya?

4. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan rancangan peraturan daerah mengenai Pusat Perbelanjaan di Kota Surabaya?
5. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam rancangan peraturan daerah mengenai Pusat Perbelanjaan di Kota Surabaya?
6. Bagaimana menyusun sebuah regulasi yang mengatur berdirinya sebuah tempat usaha dalam lingkup yang kecil dan pasar dalam lingkup yang lebih luas?
7. Bagaimana pengaturan mengenai kerjasama antara produsen ataupun UMKM dengan pelaku usaha pemilik pasar atau toko swalayan agar tercipta iklim usaha yang sehat?

3. Tujuan dan Kegunaan

Pembuatan Naskah Akademik ini bertujuan untuk melakukan analisis sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan Peraturan Daerah, yang memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan Peraturan Daerah Tentang Pusat Perbelanjaan. Selain itu, Naskah Akademik ini berupa kajian terhadap landasan untuk perizinan pendirian, tata cara dan persyaratan perizinan, pembinaan dan pengawasan, serta penentuan sanksi, agar Peraturan Daerah dapat berjalan dan berlaku secara efektif dan efisien.

Maka tujuan dari penyusunan Naskah Akademis ini adalah:

- a. Merumuskan permasalahan apa yang dihadapi dalam Pusat Perbelanjaan di Kota Surabaya, serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- b. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan Pusat Perbelanjaan.

- c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Pusat Perbelanjaan di Kota Surabaya.
- d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam rancangan peraturan daerah mengenai Pusat Perbelanjaan di Kota Surabaya.

Adapun Kegunaan penyusunan Naskah Akademis ini adalah:

1. Memberikan kerangka perumusan ketentuan atau pasal-pasal dari rancangan peraturan daerah mengenai Pusat Perbelanjaan di Kota Surabaya.
2. Sebagai bahan masukan dalam pembahasan rancangan peraturan daerah mengenai Pusat Perbelanjaan di Kota Surabaya.

4. Metode Pendekatan

Penyusunan Naskah Akademik ini pada dasarnya adalah suatu kegiatan penelitian yang penyusunannya menggunakan metode yang berbasiskan metode penelitian hukum.⁷

Pengkajian permasalahan pusat perbelanjaan adalah kajian mengenai penataan perilaku, baik aparat pemerintah maupun masyarakat dan membuat peraturan dari yang sebelumnya belum ada atau belum lengkap menjadi ada dan lengkap, maka metode yang digunakan dalam menyusun naskah akademik ini adalah yuridis normatif yang menggunakan pendekatan sosio yuridis. Pada kajian hukum atau penelitian sosio yuridis, hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variable-variabel sosial yang lain. Apabila hukum sebagai gejala sosial yang empiris sifatnya, dikaji sebagai variabel bebas/sebab (*independent variable*) yang menimbulkan pengaruh dan akibat pada berbagai aspek kehidupan sosial, kajian ini merupakan kajian hukum yang sosiologis (*Socio-legal research*).

⁷ Soelistyowati Irianto dan Sidharta, 2009, Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi, Yayasan Obor, hal. 177-178.

Bahan hukum yang digunakan dalam menyusun naskah akademik ini seyogyanya bersumber pada bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁸ Selain itu juga menggunakan bahan hukum tersier atau pendukung untuk memperkuat argumentasi maupun gagasan yang diajukan. Bahan hukum primer adalah segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti hasil penelitian atau karya tulis para ahli hukum yang memiliki relevansi dengan penelitian ini. Berikut bahan hukum yang digunakan :

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan mulai dari :
 1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821);
 3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866);
 4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512);
 5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara

⁸ C.F.G.Sunaryati Hartono, 1994, Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke 2 , Alumni, Bandung, hal. 134.

- Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3718);
 7. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3743);
 8. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
 9. Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 53 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
 10. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
 11. Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 53/MDAG/ PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
 12. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian;
- b. Bahan Hukum Sekunder berupa buku literature, buku pedoman, hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya yang berkaitan dengan kajian akademik tentang Pusat Perbelanjaan.
 - c. Bahan Hukum Tersier adalah yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Bahasa Indonesia atau artikel-artikel pada surat kabar online.

Analisis terhadap bahan hukum dan data yang diperoleh selanjutnya dilakukan berdasarkan metode deskriptif analitik, yaitu penelaahan terhadap konsep-konsep pemikiran, asas-asas hukum, norma-norma hukum, dan sistem hukum yang berkaitan dengan penyusunan tematika yang dibahas dan selanjutnya dipaparan secara deskriptif agar dapat dibaca secara lebih utuh dan komprehensif.

Hal-hal yang terkait dengan aspek ilmu hukum secara dogmatik, selanjutnya dianalisis berdasarkan bahan hukum yang ada dan dilakukan dengan cara pemaparan terhadap analisis tentang isi yang berlaku, sistematisasi gejala hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, sehingga dapat ditarik penilaian atas hal yang berlaku.⁹

⁹ Meuwissen. D.H.M. *Teori Hukum Arief Sidharta (penerjemah)*. Dalam *Pro justicia. Jurnal Hukum UNPAR*. No.2. April 1994. Tahun XII. Bandung.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

1. Kajian Teoritis

Bahwa landasan teoritik dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Pusat Perbelanjaan ini berpijak pada beberapa konsep teori yang saling berkaitan.

A. Kajian Teori dari Konsep Negara Hukum

Konsepsi Negara Hukum atau "*Rechtsstaat*" tercantum dalam UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum." Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.¹⁰ Terdapat beberapa prinsip pokok yang dijadikan pilar utama dalam menyangga berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law* atau *Rechstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu¹¹ :

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*):
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*):
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*):
4. Pembatasan Kekuasaan:
5. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen:
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak:
7. Peradilan Tata Usaha Negara:
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*):

¹⁰ Gagasan Negara Hukum Indonesia, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses pada 10 Juni 2017.

¹¹ *Ibid.*

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia:
10. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*):
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*):
12. Transparansi dan Kontrol Sosial:
13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa

Oleh karena itu dalam pengimplementasiannya sebagai negara hukum, kebijakan, dan kewenangan pemerintah dalam penataan dan pengelolaan pusat perbelanjaan harus selaras dengan asas legalitas.

B. Kajian Teori Kajian Teori tentang Hakekat Pusat Perbelanjaan

Pusat Perbelanjaan adalah suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang. Area tertentu yang diidentifikasi sebagai pusat perbelanjaan dapat berupa pasar tradisional maupun pasar modern.

Pasar merupakan kegiatan transaksional yang menghubungkan produsen dan konsumen, ajang pertemuan antara penjual dan pembeli, antara pelaku usaha dan masyarakat konsumen. Pasar memainkan peranan yang amat penting dalam roda perekonomian, karena harga-harga terbentuk di pasar.

Pasar tradisional adalah pasar yang bersifat tradisional dimana para penjual dan pembeli dapat mengadakan tawar-menawar secara langsung. Barang-barang yang diperjual belikan adalah barang yang berupa barang kebutuhan pokok.

Di dalam pasar tradisional sebagian besar sebagai adalah pasar eceran (*retail*), di mana pembeli mencari barang sesuai kebutuhan sendiri. Sedangkan pasar modern diidentifikasi sebagai pasar grosir, pembeli membeli barang dalam partai besar karena akan dijual lagi.

Pasar modern adalah pasar yang bersifat modern dimana barang-barang diperjual belikan dengan harga pas dan dengan layanan sendiri. Tempat

berlangsungnya pasar ini adalah di mal, plaza, dan tempat-tempat modern lainnya. Sebelum adanya pasar modern, pasar tradisional merupakan urat nadi perekonomian rakyat, baik yang ada di kota maupun di pedesaan.

C. Kajian Teori dari Konsep Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

H.D van Wijk-Konijnenbelt dalam bukunya *Hoofdstrukken van Administratief recht*, 1984, p.1: Hukum administrasi, hukum tata pemerintahan, semuanya menyangkut *administratie, bestuur, besturen*. Secara umum dapat dikatakan: hukum administrasi merupakan instrumen yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat; dan pada sisi yang lain hukum administrasi merupakan hukum yang memungkinkan anggota masyarakat mempengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa.¹² Dalam hal ini jelas bahwa penggunaan kekuasaan pemerintahan tidak dapat terlepas dari persoalan bagaimana rakyat memperoleh perlindungan hukum. Atas hal tersebut perlu kiranya diperoleh suatu kepastian bahwa penggunaan kekuasaan oleh pemerintah telah ditetapkan batas-batas kewenangannya.

Kewenangan dan tugas pemerintah daerah adalah pelaksanaan urusan pemerintahan daerah bersama dengan dengan DPRD. Urusan pemerintahan daerah merupakan pelimpahan sebagian kewenangan urusan Pemerintahan Pusat. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut :¹³

¹²H.D van Wijk en Willem Konijnenbelt, *Hoofdstrukken van Administratief recht*, Uitgeverij Lemma B.V. Culemborg, 1988, hal 1. (Lihat Buku Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, cetakan ketiga (revisi), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hal. 27)

¹³*Ibid*, h. 7

- a. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI;¹⁴
- b. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu;¹⁵ dan
- c. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.¹⁶

D. Kajian Teori tentang Konsep Tanggung Jawab Negara

Negara harus mendorong dan melindungi masyarakat yang bebas, demokratis dan adil guna menciptakan sebuah lingkungan yang damai, stabil dan memampukan secara ekonomi, sosial dan kultural, individu dan keluarga secara bebas dan bermartabat.

1. Negara harus mendorong demokrasi, aturan hukum, pembangunan berkelanjutan dan pemerintahan yang baik, dan mendorong serta melindungi hak asasi dan hak dasar guna memberdayakan individu dan masyarakat madani.
2. Negara wajib memfasilitasi akses dan sumberdaya secara berkelanjutan, tidak diskriminatif, dan aman sejalan dengan perundang-undangan nasional dan internasional serta melindungi aset yang penting bagi kelangsungan hidup

¹⁴Lihat Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵*Ibid*, Pasal 1 angka 9.

¹⁶*Ibid*, Pasal 1 angka 11.

masyarakat, Negara juga wajib menghormati dan melindungi atas sumberdaya seperti tanah, air, hutan, perikanan dan ternak tanpa diskriminasi.¹⁷

Tanggung jawab negara dalam menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia tidak terlepas dari enam prinsip-prinsip pokok hak asasi manusia yang merupakan rumusan dasar dan acuan standar dalam pelaksanaan hak asasi manusia, yaitu:¹⁸

1. Universal dan tidak dapat dicabut (*universal and inalienability*), HAM merupakan hak yang melekat dimiliki oleh seluruh umat manusia di dunia memilikinya. Hak-hak tersebut tidak bisa di serahkan secara sukarela ataupun dicabut
2. Tidak bisa dibagi (*Indivisibility*) HAM baik sipil, sosial, budaya dan ekonomi semuanya Inheren, menyatu sebagai bagaian dari harkat dan bartabat manusia yang tidak bisa dipisahkan.
3. Saling bergantung dan berkaitan (*interdependence and interrelation*) baik secara keseluruhan ataupun sebagian, pemenuhan dari satu hak seringkali bergantung pada hak-hak lainnya.
4. Kesetaraan dan non diskriminasi (*Equality and non discrimination*), Setiap individu sederajat sebagai umat manusia dan memiliki kebaikan yang Inheren dalam harkat dan martabat masing-masing. Setiap manusia berhak sepenuhnya atas hak-haknya tanpa ada perbedaan dengan alasan apapun, seperti alasan perbedaan ras, warna kulit, etnis, usia bahasa, agama, dan pandangan lainnya, kewarganegaraan dan latar belakang sosial, cacat dan kekurangan tingkat kesejahteraan, kelahiran, status sosial lainnya.

¹⁷ Alfredo Sfeir-Younis et. al., *Pangan Dan Hak Asasi Manusia Dalam Pembangunan*, Terjemahan dari Buku *Food And Human Rights In Development* Penerjemah Henry Thomas Simarmata, Terbitan Indonesia Human Rights Committee for Social Justice, Jakarta 2011. Hal. 826-827.

¹⁸ Adnan Buyung Nasution, et.al., *Instrmen International Pokok Hak Asasi Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Yayasan bantuan Hukum Indonesia, Kelompok Kerja Ake Arif, Jakarta, 2006.

5. Partisipasi dan kontribusi (*Participation and contribution*), Setiap orang dan seluruh masyarakat berhak untuk berperan aktif sebebannya dan berarti dalam partisipasi dan berkontribusi untuk menikmati kehidupan pembangunan baik sipil, politik, ekonomi sosial dan budaya.
6. Tanggung jawab negara dan penegakan hukum (*state responsibility*) adalah negara bertanggung jawab untuk mentaati HAM dalam hal ini mereka harus tunduk pada norma-norma hukum standar yang tercantum dalam instrumen-instrumen HAM, Seandainya negara gagal dalam melaksanakan tanggung jawabnya, maka pihak-pihak yang dirugikan berhak untuk mengajukan tuntutan secara layak yang sesuai aturan prosedur hukum yang berlaku.

Atas hal tersebut tanggung jawab negara dalam mewujudkan terselenggaranya roda perekonomian, maka regulasi Pusat Perbelanjaan harus mengandung prinsip adil dan sehat keamanan berusaha, kemandirian, kesamaan kedudukan, kemitraan, ketertiban dan kepastian hukum, kemanfaatan, kesederhanaan, kebersamaan, kemanusiaan, akuntabel dan transparan, berwawasan lingkungan.

E. Kajian Teori tentang Konsep Peran Serta Masyarakat

Sistem partisipasi rakyat pada dasarnya adalah sebuah sistem partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang harus didahului oleh adanya keterbukaan pemerintah. Dalam pemikiran **M.C. Burkens** yang dituangkan dalam bukunya "*Beginnselen van de democratische rechtstaat*" dinyatakan bahwa **keterbukaan** sebagai salah satu syarat minimum demokrasi. Secara lengkap tentang syarat minimum demokrasi adalah :¹⁹

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;

¹⁹Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal.1.

- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- d. Badan perwakilan rakyat berpengaruh dalam pengambilan keputusan melalui sarana (**mede**) **beslissingsrecht** (hak untuk memutuskan) dan atau melalui wewenang pengawasan.
- e. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- f. Dihormatinya hak-hak minoritas.

Berdasar pada pemikiran **Burkens**, maka keterbukaan adalah sebuah *conditio sine quanon* bagi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Tidak adanya pemerintahan yang terbuka, maka tidak ada pemerintahan yang demokratis. Sejalan dengan pemikiran tersebut, **Ibrahim F.I. Shihata** (saat menjabat sebagai *General Counsel* dari Bank Dunia) mengemukakan empat unsur pemerintahan yang dalam proses pembuatan keputusan tidak sewenang-wenang, yaitu :²⁰

- a. *Governance by rule* (pemerintahan berdasar hukum);
- b. *Accountability* (pertanggungjawaban)
- c. *Transparency* (transparan);
- d. *Participation* (partisipasi)

Berdasarkan kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa keterbukaan pemerintah dan partisipasi adalah syarat mutlak terjadinya sistem pemerintahan yang demokratis. Dan hal itu sudah seharusnya juga menjadi pola dalam penyusunan kebijakan publik dan tindakan pejabat publik di Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan tersebut diperlukan adanya organisasi diperlukan organisasi perangkat daerah yang dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien.

²⁰Ann Seidman, et.al., *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, terjemahan Johannes Usfunan dkk, Proyek ELIPS, Jakarta, 2001, hal. 8

Dalam lembaga *inspraak* terdapat kegiatan nyata yang dapat memberikan pengaruh terhadap kebijaksanaan lingkungan dan bertindak dengan cara berdiskusi dengan penguasa mengenai dampak kegiatan terhadap lingkungan (*meeweten, meedenken, meespreken en meebeslissen*). Walaupun dalam hukum lingkungan administrative peran serta masyarakat mempunyai pengertian dan bentuk yang berbeda seperti *inspraak, public hearing, public inquiry*, dan sebagainya, namun terdapat ciri-ciri yang sama :²¹

*Beleidsbeïnvloeding door bij het beleid betrokken burgers, in een vroegijdig stadium, binnen een georganiseerde besluitvormingsstructuur, met een redelijke invloed op de uiteindelijke beslissing.*²²

F. Kajian Teori tentang Konsep Perlindungan Hukum

Pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan yang dalam kepustakaan berbahasa Belanda berbunyi *rechtbescherming van de burgers tegen de overheids*" dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris "*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*".²³

Perlindungan hukum terhadap rakyat dalam ranah publik pengertiannya adalah dimana tindakan hukum publik yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsinya sebagai pemerintahan tindakan yang dilakukan oleh penguasa dalam bentuk keputusan maupun ketetapan dalam instrumen pemerintah.²⁴

²¹Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Edisi Ketiga*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hal. 283.

²²P. de Haan *et al.*, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, 2^oongewijzigde bijdruk, Kluwer-Deventer, 1978, hal. 331-332. Lihak juga Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Edisi Ketiga*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hal. 283.

²³ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hal.1.

²⁴ SH, marbun & M. mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta, liberty,2006), hal.71

Perlindungan hukum bagi rakyat (*“rechtbescherming van de burgers tegen de overheids”* atau *“legal protection of the governed against administrative actions”*) inherent pada konsep *“rechtsstaat”* maupun konsep *“the rule of law”*. Istilah “negara hukum” mengingatkan kita kepada konsep *“rechtsstaat”* maupun pada konsep *“the rule of law”*. Namun demikian hendaklah tetap disadari bahwa Republik yang kita bangun yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 berdiri di atas dasar ideology dan dasar falsafah negara Pancasila. Oleh karena itu konsep negara hukum harus dikembalikan kepada Pancasila sebagai landasannya, dan dengan sendirinya “perlindungan hukum bagi rakyat” harus digali pendasarannya pada Pancasila karena pengakuannya akan harkat dan martabat manusia secara instrinsik melekat pada Pancasila.²⁵

Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat (di Indonesia), landasan pijakan kita adalah Pancasila sebagai dasar ideology dan dasar falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan konsep-konsep *rechtsstaat* dan *“the rule of law”*. Konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia memberikan isinya dan konsep *“rechtsstaat dan the rule of law”* menciptakan sarananya, dengan demikian pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia akan subur dalam wadah *rechtsstaat* dan *“the rule of law”*, sebaliknya akan gersang di dalam negara-negara diktator atau totaliter.

Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka pikir dengan landasan pijakan pada Pancasila, *prinsip perlindungan hukum bagi rakyat* (di Indonesia) adalah *prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila*. Pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dikatakan bersumber pada Pancasila, karena pengakuan dan perlindungan terhadapnya secara instrinsik melekat pada Pancasila dan seyogianya memberi warna dan corak serta isi negara hukum yang berdasarkan Pancasila.²⁶

²⁵Ibid, hal.IX.

²⁶Ibid. 18-19.

Perlindungan hukum bagi rakyat (*“rechtbescherming van de burgers tegen de overheids”* atau *“legal protection of the governed against administrative actions”*) inherent pada konsep *“rechtsstaat”* maupun konsep *“the rule of law”*. Istilah “negara hukum” mengingatkan kita kepada konsep *“rechtsstaat”* maupun pada konsep *“the rule of law”*. Namun demikian hendaklah tetap disadari bahwa Republik yang kita bangun yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 berdiri di atas dasar ideology dan dasar falsafah negara Pancasila. Oleh karena itu konsep negara hukum harus dikembalikan kepada Pancasila sebabagai landasannya, dan dengan sendirinya “perlindungan hukum bagi rakyat” harus digali pendasarannya pada Pancasila karena pengakuannya akan harkat dan martabat manusia secara instrinsik melekat pada Pancasila.²⁷

2. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Terkait Tentang Pengelolaan Pusat Perbelanjaan Kota Surabaya

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Menurut kajian ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut. Asas hukum bukanlah kaidah hukum yang konkrit (nyata), melainkan merupakan latar belakang peraturan yang konkrit dan bersifat umum atau abstrak. Umumnya asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkrit atau pasal-pasal seperti misalnya asas *reo*, asas *res judicato pro veritate habetur*, asas *lex posteriori derogat legi priori* dan lain sebagainya.²⁸

²⁷Ibid, hal.IX.

²⁸ Budi Untung, Hukum dan Etika Bisnis. Penerbit CV Andi Offset : Yogyakarta, 2012.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berasal dari *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving* yang dibagi dalam kelompok yaitu²⁹ :

Asas-asas formil:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
3. Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
4. Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;
5. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Asas-asas materiil:

1. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);

²⁹ Van der Vlies, I.C, *Het Wetbegnppen Beginselen van Behoorlijke Regelgeving*, VUGA Uitgeverij B.V, s, 1984.

3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Selanjutnya dalam hubungannya dengan fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa asas-asas umum pembentukan aturan hukum yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum (uji formal) maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (uji materiil).³⁰

Asas-asas yang digunakan dalam penyusunan Peraturan Daerah Pusat Perbelanjaan ini selaras dengan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan :

Pasal 6

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

Untuk menciptakan produk hukum daerah mengenai pelayanan publik, maka perumusannya harus berlandaskan pada prinsip-prinsip pemerintahan yang baik,

³⁰ Philipus M. Hadjo, Analisis Terhadap UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Makalah), Seminar Hukum Nasional "Implementasi UU No. 10 Tahun 2004 dalam Legislasi Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, "Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 21 Mei 2005, hal. 3.

aparatus pemerintahan yang dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif yang selaras pada prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) seperti yang tertuang pada Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan :

Pasal 10

(1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

Menurut Indroharto, AUPB sangat penting dalam kajian administrasi Negara, disebabkan:³¹

1. AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
2. AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma hukum tertulis dan tidak tertulis;
3. AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji”, oleh hakim administrasi untuk menilai sah tidaknya atau batal tidaknya keputusan Administrasi Negara.

³¹ Indroharto, “Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik”, dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.), hlm. 147.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Penyusunan peraturan daerah pada prinsipnya harus sesuai dengan ketentuan seperti yang termaktub dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 14 yang berbunyi “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.” Kewenangan-kewenangan otonomi dan tugas pembantuan tersebut berasal dari satuan pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya. Mengenai substansi dari peraturan daerah kabupaten/kota, pada hakikatnya merupakan implementasi norma hukum dari jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat sampai tingkat daerah Provinsi. Materi yang diatur dalam undang-undang itu hanya terbatas pada soal-soal umum, diperlukan pula bentuk-bentuk peraturan yang lebih rendah sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan.

Adapun hasil evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait akan diuraikan dalam beberapa bagian sebagai berikut mulai dari hirarki yang tertinggi sampai dengan level peraturan daerah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan daerah merupakan salah satu perwujudan dari sistem otonomi daerah. Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hal inilah yang menjadi dasar Kewenangan secara umum Pemerintah Daerah Kota Surabaya dalam mengajukan rancangan peraturan daerah tentang pusat perbelanjaan yang didasarkan pada

kebutuhan masyarakat kota Surabaya. Adanya kebutuhan terhadap pengaturan mengenai pusat perbelanjaan tentunya tidak terlepas pembangunan Indonesia yang berkerakyatan seperti yang dituangkan pada Pasal 33 UUD 1945, maka pembangunan di Indonesia yang sedang giat dilaksanakan, ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat. Fungsi dari sebuah negara adalah mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Tanpa tujuan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat didalamnya, maka arah perkembangan suatu negara dapat diprediksikan akan rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu yang bertujuan untuk memonopoli kesejahteraan untuk dirinya, kelompoknya, ataupun kalangan tertentu dalam jaringannya.

2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821);

Menurut UU No.8 Pasal 1 Butir 1 Tahun 1999, disebutkan bahwa "Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen". Kepastian hukum untuk melindungi hak-hak konsumen, yang diperkuat melalui undang-undang khusus, memberikan harapan agar pelaku usaha tidak lagi sewenang-wenang yang selalu merugikan hak. Implikasinya dalam kaitannya dengan pengelolaan pusat perbelanjaan Pemerintah Kota Surabaya adalah globalisasi dalam bidang ekonomi harus tetap memperhatikan terjaminnya mutu dan kenyamanan di pasar saat konsumen bertransaksi jual beli barang maupun jasa.

Harapannya saat daerah dalam menyusun peraturannya adalah terdapat upaya pemberdayaan konsumen melalui peraturan daerah yang dapat melindungi

kepentingan konsumen secara integrative dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat.

Piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya perlindungan konsumen dapat mendorong iklim berusaha yang sehat yang mendorong lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.³²

3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866);

Pelaku usaha sudah selayaknya mendapatkan dukungan, perlindungan, dan pengembangan usaha yang sama dalam kegiatan usahanya. Hal ini sebagai bentuk untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan, peningkatan pendapatan rakyat, serta menciptakan lapangan pekerjaan untuk mengurangi prosentase pengangguran yang berdampak pada turunnya angka kemiskinan. Bentuk perlindungan dan dukungan tersebut dituangkan pada diundangkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM (Usaha Mikro, Kecil dan Menengah). Penerapan undang-undang tersebut diharapkan bisa dilaksanakan dengan tegas dan efektif terutama ditingkat operasioanal di daerah, sehingga dapat memberi manfaat bagi masyarakat, pelaku usaha dan birokrasi.

Pemberdayaan UMKM yang merupakan solusi terbaik untuk mengoptimalkan potensi sumberdaya nasional, sesuai amanat pasal (4) dan pasal (5) UU Nomor 20 Tahun 2008. Namun demikian menjadikan UMKM sebagai basis pembangunan daerah yang sekaligus mendukung keberhasilan pembangunan nasional masih dihadapkan pada banyak masalah antara lain: 1) rendahnya produktifitas UMKM

³² <https://mardyantongara.wordpress.com/2013/04/16/perlindungan-konsumen/>, diakses tanggal 30 Mei 2017.

yang berdampak pada timbulnya kesenjangan antara UMKM dengan usaha besar; 2) terbatasnya akses UMKM kepada sumberdaya produktif seperti permodalan, teknologi, informasi dan pasar; 3) tidak kondusifnya iklim usaha yang dihadapi oleh UMKM, sehingga terjadi marginalisasi dari kelompok ini.³³

4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512);

Pengesahan UU Perdagangan oleh DPR RI pada Februari 2014 menjadi sejarah baru bagi Indonesia. Setelah selama 80 tahun Indonesia menggunakan peraturan penyelenggaraan perdagangan *Bedrijfsreglementerings Ordonnantie* (BO) tahun 1934 yang merupakan hukum warisan kolonial Belanda, yang artinya juga dengan adanya UU Perdagangan tersebut maka akan mencabut ketentuan yang mengatur mengenai perdagangan dalam *Bedrijfsreglementerings Ordonnantie* 1934, juga mencabut undang-undang lain yang bersifat parsial seperti Undang-Undang tentang Barang, Perdagangan Barang-Barang dalam Pengawasan, dan Undang-Undang tentang Pergudangan. Tujuan UU ini untuk meningkatkan perekonomian nasional dan berdasarkan kepentingan nasional. UU menjadi kepastian hukum dan memberikan rasa aman dalam berusaha.³⁴

Pada Pasal 12, 13 dan 14 UU Perdagangan mengatur mengenai beberapa ketentuan sarana perdagangan, termasuk didalamnya pasar tradisional, pasar modern maupun pusat perbelanjaan. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai pembangunan, pemberdayaan, dan peningkatan kualitas pengelolaan pasar rakyat diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden. Esensi dari pasal-pasal tersebut adalah upaya mendorong daya saing perdagangan nasional, melalui perlindungan

³³ Saudin Sijabat, "Dampak Penerapan Undang-undang Nomor 20 TAHUN 2008 Tentang UMKM Terhadap Pengembangan Kewirausahaan Bagi UMKM", *INFOKOP*, 9:89 (Juli 2011).

³⁴ Bayu Krisnamurthi, "Memberi Kepastian Hukum dan Rasa Aman", *INTRA*, Edisi Perdana, 2014, h.26.

pelaku usaha nasional, khususnya usaha rakyat. Untuk memberi ruang bagi tumbuh kembangnya pasar, UU Perdagangan ini mengatur beberapa hal yakni: revitalisasi pasar, zonasi, harmonisasi kemitraan dengan ritel modern, tata ruang, manajemen pengelolaan pasar, dan memfasilitasi akses pembiayaan bagi pedagang pasar. Ini menjadi wujud nyata komitmen pemerintah untuk terus mendorong daya saing pasar tradisional sehingga mampu sejajar dengan peritel modern lainnya.

Pada Pasal 14 dijelaskan juga, bahwa pemerintah maupun pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pengaturan tentang pengembangan, penataan dan pembinaan yang setara dan berkeadilan terhadap pasar rakyat, pusat perbelanjaan, toko swalayan, dan perkulakan untuk menciptakan kepastian berusaha dan hubungan kerja sama yang seimbang antara pemasok dan pengecer dengan tetap memerhatikan keberpihakan kepada koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah yang dilakukan melalui pengaturan perizinan, tata ruang, zonasi dengan memerhatikan jarak dan lokasi pendirian, kemitraan, dan kerja sama usaha.

Melalui UU Perdagangan inilah, diharapkan pemerintah kota Surabaya dapat melakukan pembenahan pada pasar tradisional dan pusat perbelanjaan modern, mulai dari infrastrukturnya, pengaturan hubungan kerja sama yang seimbang antara pemasok dan pengecer dengan keberpihakan kepada koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah. Selanjutnya perbaikan manajemen, perbaikan kepada akses penyediaan barang dan lain sebagainya.

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Undang Undang ini merupakan bentuk penyempurnaan dari UU Pemerintahan Daerah terdahulu yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya, UU ini memberikan panduan tentang relasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Terdapat pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dengan mengacu pada prinsip negara kesatuan. Pembagian urusan tersebut terbagi atas urusan pemerintahan yang bersifat absolut, konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Menurut Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah salah satu urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yaitu Pasal 12 (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a) pendidikan;
- b) kesehatan;
- c) pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f) sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a) tenaga kerja;
- b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c) pangan;
- d) pertanahan;
- e) lingkungan hidup;
- f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g) pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i) perhubungan;
- j) komunikasi dan informatika;

- k) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l) penanaman modal;
- m) kepemudaan dan olah raga;
- n) statistik;
- o) persandian;
- p) kebudayaan;
- q) perpustakaan; dan
- r) kearsipan.

Dengan demikian, ketentuan mengenai urusan pemerintahan berkaitan pengaturan pusat perbelanjaan yang didalamnya juga diatur mengenai pemberdayaan pelaku usaha mikro, kecil dan menengah merupakan urusan pemerintahan konkuren, yang berarti ada pembagian tugas antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sebagai dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.³⁵

6. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3718);

Pemerintah dalam rangka untuk mempercepat perwujudan perekonomian nasional yang mandiri dan andal sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan, berprinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan, maka diperlukan kerjasama antara pelaku usaha besar maupun menengah dengan pelaku usaha kecil agar para pelaku usaha kecil. Untuk lebih memberdayakan pelaku usaha kecil agar semakin cepat kuat dan berkembang usahanya demi terwujudnya perekonomian nasional yang semakin kuat, maka Pemerintah menerbitkan Peraturan mengenai Kemitraan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997.

Bentuk perlindungan kepada keberlangsungan usaha kecil lebih khususnya pelaku usaha yang ada didaerah dapat dilihat pada Pasal 7 bahwa:

³⁵ Lihat Pasal 9, Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Usaha Besar dan atau Usaha Menengah yang bermaksud memperluas usahanya dengan cara memberi waralaba, memberikan kesempatan dan mendahulukan Usaha Kecil yang memiliki kemampuan untuk bertindak sebagai penerima waralaba untuk usaha yang bersangkutan.
2. Perluasan usaha oleh Usaha Besar dan atau Usaha Menengah dengan cara waralaba di Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II di luar Ibukota Propinsi hanya dapat dilakukan melalui kemitraan dengan Usaha Kecil yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

7. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3743);

Pengembangan usaha kecil menghadapi beberapa kendala seperti tingkat kemampuan, keterampilan, keahlian, manajemen sumber daya manusia, kewirausahaan, pemasaran, dan keuangan.³⁶ Maka dari itu perlu untuk diatur mengenai pembinaan dan pengembangan usaha kecil dalam Peraturan Pemerintah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 dijelaskan bahwa :

- a. Pembinaan dan pengembangan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha dan masyarakat melalui pemberian bimbingan dan penyuluhan untuk menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi usaha yang tangguh dan mandiri serta dapat berkembang menjadi usaha menengah.
- b. Pemberdayaan adalah usaha yang dilakukan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat dalam bentuk penumbuhan iklim usaha, pembinaan dan pengembangan sehingga usaha kecil mampu menumbuhkan dan memperkuat

³⁶ Munajad Kuncoro, *Ekonomika Industri Indonesia, Menuju Negara Industri Baru*, hal.368.

dirinya menjadi usaha yang tangguh dan mandiri serta dapat berkembang menjadi usaha menengah.

- c. Usaha kecil yang tangguh adalah usaha kecil yang memiliki daya tahan dan daya saing yang tinggi.

Berdasarkan bunyi Pasal 21; “Untuk menjamin kelancaran program, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi pembinaan dan pengembangan usaha kecil secara perpadu, Menteri dapat membentuk forum koordinasi pembinaan dan pengembangan usaha kecil baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan anggotanya terdiri dari unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.”, maka dengan adanya Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pusat Perbelanjaan diharapkan tujuan dari diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 dapat terlaksana khususnya bagi pelaku usaha di daerah.

8. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;

Perpres No. 112/2007 (biasa disebut Perpres Pasar Modern), diterbitkan dan ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 27 Desember 2007 lalu. Perpres tersebut diterbitkan dengan tujuan mengatur keberadaan pasar ritel modern yang semakin lama terus mengancam keberadaan pasar tradisional. Penurunan omzet disertai rendahnya minat konsumen, juga sebagai salah satu penyebab matinya pasar tradisional. Memang tidak bisa dipungkiri, kondisi pasar tradisional yang kurang nyaman, panas dan berdesak-desakan adalah ciri khas pasar tradisional membuat konsumen enggan datang ke pasar. Ditambah lagi, keberadaan pasar-pasar modern yang berdekatan dengan pasar tradisional itu sendiri.

Enam pokok masalah diatur dalam Perpres yaitu definisi, zonasi, kemitraan, perizinan, syarat perdagangan (trading term), kelembagaan pengawas, dan sanksi.

Soal zonasi atau tata letak pasar tradisional dan pasar modern (hypermart), menurut Perpres, disusun oleh Pemerintah Daerah (Pemda). Oleh karena itu Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pusat Perbelanjaan ini diharapkan mampu sebagai peraturan yang lebih rinci mengenai pengaturan tata letak atau zonasi keberadaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern.

9. Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 53 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 Kepres No. 112 Tahun 2007 maka diaturlah pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang tertuang pada Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 53 Tahun 2008. Dengan mengacu pada Permendag Nomor 53 Pasal 17 :

1. Pengelolaan Pasar Tradisional dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), koperasi, swasta, pemerintah, maupun pemerintah daerah.
2. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah baik sendiri maupun secara bersama-sama melakukan pemberdayaan terhadap pengelolaan Pasar Tradisional berdasarkan sistem manajemen profesional.

Maka diharapkan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pusat Perbelanjaan dapat mengatur pendirian pasar tradisional, kemitraan usaha, jenis dan kewenangan penerbitan izin, pemberdayaan pasar tradisional dan pembinaan serta pengawasannya.

10. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian;

Menyikapi amanat dari Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008, Pemerintah kota Surabaya menerbitkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian. Peraturan daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010. Sebagian besar materi dari perda tersebut berisi mengenai pasar modern dan pasar tradisional, namun pembahasannya masih belum jelas atau abu-abu, hal ini dikarenakan hanya mengatur mengenai pokok bab saja, sama dengan kedua peraturan yang menjadi rujukan dibuatnya perda ini yaitu Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53/ M-DAG/PER/12/2008.

Keterkaitan antara Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 dengan dua peraturan yang menjadi rujukan tersebut adalah mengenai masalah zonasi, pada Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 mengenai zonasi diatur pada Pasal 37 yang berbunyi lokasi untuk pendirian Toko Modern wajib memperhatikan:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota
- b. Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kota, termasuk peraturan zonasinya
- c. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Pasar Tradisional, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan, dan
- d. Jarak antara Toko Modern yang akan didirikan dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya.

Pembahasan Pasal 37 tersebut hampir sama dengan materi muatan pada Pasal 4 ayat 1 Perpres. Kedua peraturan tersebut kurang spesifik dalam mengatur jarak antara toko modern dengan pasar tradisional. Ketidakjelasan aturan mengenai zonasi

tersebut dapat mengakibatkan benar-benar hilangnya eksistensi dari pasar tradisional, karena pertumbuhan toko modern semakin menjamur dan bercampur dengan pasar tradisional.

Oleh karena itu Pemerintah Kota Surabaya melalui Peraturan Daerah yang lebih spesifik lagi yaitu Peraturan Daerah tentang Pusat Perbelanjaan diharapkan dapat melindungi kepentingan rakyatnya sendiri, khususnya kepentingan para pedagang dalam pasar tradisional, dimana banyak pasar tradisional di Surabaya yang disekitarnya juga berdiri pasar modern.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

IV.1. LANDASAN FILOSOFIS

Dalam pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, undang-undang tersebut harus berlandaskan pada pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan filosofis (*philosophical gelding*).³⁷ Untuk menghadirkan hukum yang berkualitas tersebut perlu dipahami politik hukum nasional yang mempengaruhi sistem hukum nasional seperti yang diisyaratkan Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya '*Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*', politik hukum nasional bertujuan menciptakan sebuah sistem hukum nasional yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik.³⁸

Penormaan nilai-nilai Pancasila terwujud dalam Undang Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945). UUD NRI 1945 terdiri dari pembukaan dan pasal pasal. Muqaddimah UUD NRI 1945 berisi tentang tatanan ideal yang hendak dicapai serta basis ideologis yang mendasarinya. Tujuan bernegara diuraikan dalam paragraf empat. Menurut Alinea IV Pembukaan UUD 1945, tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam rangka memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan pencapaian tujuan negara yang lain, maka aparatur pemerintah, termasuk pemerintah daerah perlu memahami bahwa pengelolaan pasar tradisional merupakan bagian pelayanan publik yang merupakan

³⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994, hlm. 13-21.

³⁸ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 1984, hlm. 49.

tanggung jawab pemerintah daerah. Oleh karenanya kedudukan pemerintah daerah pada hakikatnya adalah pelayan masyarakat, sehingga secara filosofis, pelayanan kepada masyarakat atau pelayanan publik merupakan penjabaran dan implementasi tujuan negara.

Penyelenggaraan negara yang demokratis dilaksanakan dengan mengutamakan keseimbangan antara tugas, wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban, dalam mengurus dan menjalankan pemerintahan. Secara teoritis sistem pemerintahan ini dikenal dengan sistem desentralisasi, yang mengandung dua unsur pokok yaitu terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah.

Dengan demikian secara filosofis, pengelolaan pusat perbelanjaan sebagai bagian dari pelayanan publik bukan saja kebutuhan masyarakat, akan tetapi juga merupakan kebutuhan Negara dalam rangka penyelenggaraan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat dalam mewujudkan *welfare state* (Negara kesejahteraan) yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat.

IV.2. LANDASAN SOSIOLOGIS

Saat ini pemerintah percaya bahwa mekanisme penentuan harga akan berlaku sesuai dengan hukum permintaan dan penawaran, padahal dalam kenyataannya, pengusaha besar dapat semena-mena mempermainkan harga sembilan bahan pokok di toko modern seperti Supermarket, Hypermarket, Mal atau Super Mall, Trade Centre, dan Mini Market, sebagai penarik minat bagi konsumen dan mengancam banyak pedagang kecil di pasar tradisional.

Pertumbuhan pasar modern pada 2009 cukup luar biasa, berbanding terbalik dengan kondisi cukup luar biasa, berbanding terbalik dengan kondisi pasar tradisional. Pada per 2009 telah tercatat lebih dari 210 minimarket tersebar di 31 kecamatan di Surabaya. Artinya, rata-rata di setiap kecamatan terdapat tujuh

minimarket. Pada 2010, jumlah tersebut akan terus bertambah seiring semakin gencarnya pembangunan mal baru di Surabaya. Persebaran minimarket dan supermarket tersebut sangat tampak tidak terkendali. Di kawasan Surabaya Selatan beridiri 48 persen di antara keseluruhan pasar modern di Surabaya. Hal itu mengindikasikan bahwa tidak ada regulasi yang mengatur sebaran pasar modern agar terdistribusi secara berimbang. Dengan kata lain, pertumbuhan pasar modern di Surabaya bergerak begitu tidak terkendali.³⁹

Untuk itu, perlindungan dari pemerintah sangat dibutuhkan. Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya harus lebih melindungi pedagang kecil dan mikro serta eksistensi pasar tradisional sebagai ciri khas kota Surabaya melalui penerapan regulasi yang adil, perlakuan yang adil, dan pemberdayaan yang maksimal bagi mereka. Bagi pelaku ekonomi di tingkat menengah, besar, dan raksasa, regulasi tetap akan mengatur mereka sesuai dengan kemampuan mereka dalam bersaing di dunia usaha yang adil.

IV.3. LANDASAN YURIDIS

Sebagai sumber hukum tertinggi, Undang-Undang Dasar 1945 menyediakan dua hal yang bisa dijadikan rujukan bagi peraturan perundangan dibawahnya yaitu tentang hak dan perangkat-perangkat untuk melaksanakan hak hak tersebut. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar bagi bangsa Indonesia, mengatur dalam Bab XIV Tentang Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial, Pasal 33 menyatakan :

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

³⁹ F inta Nurhadiyanti, "Gurita Neoliberalisme: Pasar Modern dan Pasar Tradisional", Jurnal Politik Muda, Vol 2 No.1, Januari-Maret 2012,hal 72.

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

Sejalan dengan makna Pasal 33 UUD 1945 di atas, maka pembangunan di Indonesia yang sedang giat dilaksanakan, ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat adalah tujuan dari berfungsinya sebuah negara. Tanpa tujuan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat didalamnya, maka arah perkembangan suatu negara dapat diprediksikan akan rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu yang bertujuan untuk memonopoli kesejahteraan untuk dirinya, kelompoknya, ataupun kalangan tertentu dalam jaringannya.

Atas dasar itu, Kota Surabaya sebagai salah satu pemerintahan di daerah perlu mengatur Peraturan Daerah Tentang Penataan, Pengelolaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang disesuaikan dengan kondisi dan perkembangan masyarakat guna menunjang dan memenuhi kesejahteraan masyarakat.

Pada kajian yuridis berikut, pengelolaan pusat perbelanjaan ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang terkait yang dapat dijadikan acuan dalam pembahasan atau pengkajian pengelolaan pusat perbelanjaan, dan tidak tertutup kemungkinan peraturan perundangan yang ada di atas Perda dimaksud justru

berposisi sebagai konsederansi yuridis Perda Pusat Perbelanjaan yakni sebagai berikut :

1. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
2. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
3. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian;
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Dan Pemberdayaan Pasar Tradisional.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PUSAT PERBELANJAAN KOTA SURABAYA

V.1. Ketentuan Umum

Bagian ini berisi tentang definisi-definisi serta istilah-istilah yang dipakai dalam peraturan daerah tentang pusat perbelanjaan ini. Selain itu, dalam ketentuan umum ini terdapat ketentuan penyingkatan terhadap frase tertentu. Sebagian besar konsep dasar yang ada dalam ketentuan umum ini mengambil dari Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Hal ini dilakukan untuk menjaga konsistensi konsep serta konsistensi norma yang dikandungnya.

Beberapa definisi-definisi tersebut meliputi:

1. Daerah adalah Kota Surabaya;
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya;
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya.
4. Dinas/Instansi yang terkait adalah Dinas/Instansi yang berwenang dalam Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Surabaya
5. Penataan adalah segala upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk mengatur dan menata keberadaan dan pendirian pasar modern di suatu daerah, agar tidak merugikan dan mematikan pasar tradisional, usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi yang ada;
6. Pelaku Usaha adalah setiap orang perseorangan warga negara Indonesia atau badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan

berkedudukan dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan kegiatan usaha di bidang Perdagangan;

7. Pasar adalah lembaga ekonomi tempat bertemunya pembeli dan penjual, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk melakukan transaksi Perdagangan;
8. Pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh 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, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan dengan tawar menawar;
9. Pusat Perbelanjaan adalah suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang;
10. Pasar modern adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Swasta, atau Koperasi yang dalam bentuknya berupa Pusat Perbelanjaan seperti Mall, Plaza dan *shopping center* serta sejenisnya dimana pengelolaannya dilaksanakan secara modern dan mengutamakan pelayanan kenyamanan berbelanja dengan manajemen berada disatutangan, bermodal relatif lebih kuat, dan dilengkapi label harga yang pasti;
11. Toko adalah bangunan gedung permanen dan atau semi permanen yang fungsi usahanya digunakan untuk menjual barang dan terdiri dari hanya satu penjual;
12. Toko swalayan adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri (swalayan), menjual berbagai jenis barang secara eceran baik yang berbentuk Minimarket Supermarket, Departement Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk perkulakan;
13. Pengelola jaringan Toko swalayan adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha melalui satu kesatuan manajemen dan sistem pendistribusian barang ke *outlet/* gerai yang merupakan jaringannya;

14. Pemasok adalah pelaku usaha yang secara teratur memasok barang ke Toko swalayan dengan tujuan untuk dijual kembali melalui kerjasama usaha;
15. Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yang selanjutnya disingkat UMKM ialah kegiatan ekonomi yang berskala mikro, kecil dan menengah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang mengenai Usaha Mikro, Kecil dan Menengah;
16. Kemitraan adalah kerjasama dalam keterkaitan usaha, baik langsung maupun tidak langsung, atas dasar prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat dan menguntungkan antar pelaku usaha mikro, kecil dan menengah dengan usaha besar;
17. Persyaratan perdagangan (*Trading Terms*) adalah syarat-syarat dalam perjanjian kerjasama antara Pemasok dengan Toko swalayan dan/atau Pengelola Jaringan Toko swalayan yang berhubungan dengan pemasokan barang-barang yang diperdagangkan dalam Toko swalayan yang bersangkutan;
18. Izin Usaha Pengelolaan Pasar tradisional yang selanjutnya disingkat IUPPR adalah izin usaha untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan pasar tradisional;
19. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan yang selanjutnya disingkat IUPP adalah izin usaha pengelolaan Pusat Perbelanjaan;
20. Izin Usaha Toko Swalayan yang selanjutnya disingkat IUTS adalah izin untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan Toko swalayan;
21. Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar.
22. Jaringan minimarket adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha di bidang minimarket melalui satu kesatuan manajemen dan sistem pendistribusian barang ke outlet atau gerai yang merupakan jaringannya;

23. Pertokoan adalah komplek toko atau deretan toko yang masing-masing dimiliki dan dikelola oleh perorangan atau badan usaha;
24. Toko Serba ada adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan berbagai macam barang kebutuhan rumah tangga dan kebutuhan sembilan bahan pokok yang disusun dalam bagian yang terpisah-pisah dalam bentuk counter secara eceran;
25. Minimarket adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan sehari-hari secara eceran langsung kepada konsumen dengan cara pelayanan mandiri (swalayan);
26. Supermarket adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen dengan cara pelayanan mandiri (swalayan);
27. Hypermarket adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen, yang didalamnya terdiri dari pasar swalayan, toko swalayan dan toko serba ada yang menyatu dalam satu bangunan yang pengelolaannya dilakukan secara tunggal;
28. Pusat Perbelanjaan adalah suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertical maupun horizontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang;
29. Mall atau Super Mall atau Plaza adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan perdagangan, rekreasi, restorasi dan sebagainya yang diperuntukkan bagi kelompok, perorangan, perusahaan atau koperasi untuk melakukan penjualan barang-barang dan/atau jasa dan terletak dalam bangunan/ruangan yang berada dalam suatu kesatuan wilayah/tempat.

30. Izin Usaha Pengelolaan Pasar tradisional, Izin Usaha Pusat Perbelanjaan dan Izin Usaha Toko swalayan adalah izin Untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, toko swalayan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah;
31. Perlindungan adalah segala upaya Pemerintah Daerah dalam melindungi pasar tradisional, usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi dari persaingan yang tidak sehat dengan pasar modern, toko swalayan dan sejenisnya, sehingga tetap eksis dan mampu berkembang menjadi lebih baik sebagai layaknya suatu usaha.
32. Pemberdayaan adalah segala upaya Pemerintah Daerah dalam melindungi pasar tradisional, usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi agar tetap eksis dan mampu berkembang menjadi suatu usaha yang lebih berkualitas baik dari aspek manajemen dan fisik/tempat agar dapat bersaing dengan pasar modern.
33. Usaha Mikro Kecil dan Menengah yang selanjutnya di sebut UMKM adalah kegiatan ekonomi yang berskala Mikro Kecil dan menengah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah.
34. Kemitraan adalah kerjasama usaha antara Usaha Kecil dengan Usaha Menengah dan Usaha Besar disertai dengan pembinaan dan pengembangan oleh Usaha Menengah dan Usaha Besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang kemitraan.
35. Peraturan zonasi adalah ketentuan-ketentuan daerah setempat yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana umum tata ruang dan rencana detail tata ruang.
36. Produk Dalam Negeri adalah Barang yang dibuat dan/atau Jasa yang dilakukan oleh Pelaku Usaha di Indonesia.
37. Bahan pokok adalah kebutuhan pokok meliputi beras, minyak goreng, gula, kopi, sabun, terigu ikan asin dan telur, bawang merah dan bawang putih, cabe rawit dan cabe merah, daging, sandang.

38. Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.
39. Halaman atau palataran pasar adalah bagian dari pasar yang belum didirikan bangunan dan berfungsi sebagai salah satu fasilitas Pelayanan Pasar.
40. Jalan arteri adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah jalan masuk dibatasi secara berdaya guna.
41. Jalan kolektor merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang, dan jumlah jalan masuk dibatasi.
42. Jalan lokal adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan setempat dengan ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah, dan jumlah jalan masuk tidak dibatasi.
43. Jalan lingkungan adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan lingkungan dengan ciri perjalanan jarak dekat, dan kecepatan rata-rata rendah.
44. Sistem jaringan jalan primer adalah merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk pengembangan semua wilayah ditingkat Nasional dengan menghubungkan semua simpul jasa distribusi yang berwujud pusat-pusat kegiatan.
45. Sistem jaringan sekunder adalah merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk masyarakat di dalam kawasan perkotaan.

V.2. Materi Peraturan Daerah

Materi dalam raperda ini terdiri dari beberapa Bab. Bab II meliputi asas dan tujuan yang berisi prinsip-prinsip yang dipakai dan menjiwai keseluruhan raperda. Selain itu terdapat tujuan yang akan dicapai dengan adanya raperda ini. Selanjutnya pada Bab

III akan diatur tentang ruang lingkup dari perda ini. Ruang lingkup perda berisi jangkauan materi yang ada dalam Pengelolaan Pusat Perbelanjaan meliputi:

1. Ruang Lingkup, Asas Dan Tujuan
2. Klasifikasi pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko swalayan;
3. Pengelolaan
4. Perlindungan Dan Pemberdayaan Terhadap Pasar Tradisional
5. Hak, Kewajiban Dan Larangan
6. Perizinan
7. Keuangan
8. Pembinaan Dan Pengawasan
9. Sanksi

V.3. Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup

Sub bab ini berisi tentang ketentuan peralihan yang memberikan mekanisme transisional terhadap pemberlakuan perda. Pengaturan tentang ketentuan peralihan dilakukan untuk menghindari kekosongan hukum, memberi jaminan kepastian hukum serta memberikan proteksi terhadap pihak pihak yang nantinya terdampak dengan pemberlakuan perda ini. Ketentuan penutup berisi tentang pengundangan sekaligus penegasan atas pencabutan ketentuan lama yang sudah tidak relevan maupun bertentangan dengan perda ini.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Keberadaan toko modern seperti toko swalayan dan pusat perbelanjaan modern lainnya telah kita sadari dapat memenuhi kebutuhan masyarakat serta menambah pemasukan Pendapatan Asli Daerah di Kota Surabaya, yang selanjutnya berdampak pada roda perekonomian nasional, tetapi disisi lain dapat menggeser keberadaan pasar tradisional yang ada karena dalam kenyataannya banyak warga kota Surabaya yang lebih memilih berbelanja di toko modern, karena berbagai alasan seperti sarana dan prasarana, kenyamanan, juga hiburan di dalamnya, sedangkan keberadaan pasar tradisional keberadaan penataannya kurang nyaman seperti kumuh, sumpek, becek, bau tidak sedap.

Menciptakan penataan dan pengelolaan yang sinergi antara pasar tradisional dengan pasar modern, yang salah satunya dengan dibuatnya Peraturan Daerah tentang Pusat Perbelanjaan, sehingga mensinergikan keberadaan pasar tradisional dengan toko modern. Selain itu juga dapat mengakomodir kebutuhan yang diinginkan diantara kedua belah pihak, sehingga masing-masing dapat mengandung rasa keadilan dan keberlangsungan yang saling harmonis dan sama-sama saling menunjang, seperti bantuan permodalan usaha kredit menengah (UKM) oleh pemerintah kepada para pedagang kecil, penataan tata ruang lokasi yang nyaman dan terjangkau oleh para pedagang kecil.

6.2. Saran

Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya diharapkan lebih bijak dalam membuat regulasi yang jelas dalam mengatur pasar modern dan pasar tradisional agar tercipta hubungan yang benar- benar sinergi meskipun antara pasar modern dan pasar tradisional akan terus ada jurang. Dan pemerintah harus bertindak

netral dalam persoalan ini, agar menyelesaikan permasalahan ini juga tidak timpang yang akhirnya akan merugikan salah satu pihak dan kebijakan tersebut dapat terimplementasi maksimal dalam menyelesaikan permasalahan. Sosialisasi kebijakan kepada pihak pasar atau pelaku usaha juga diperlukan, agar tidak terjadi kesalahpahaman antara pemerintah dan pelaku usaha.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang Undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil

Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;

Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 53 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;

Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 53/MDAG/ PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian;

Buku, Artikel dan Jurnal

Asshiddiqie, Jimly, Gagasan Negara Hukum Indonesia, diakses dari www.jimly.com/makalah/namafile/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf

Bayu Krisnamurthi, "Memberi Kepastian Hukum dan Rasa Aman", INTRA, Edisi Perdana, 2014.

Budi Untung, Hukum dan Etika Bisnis. Penerbit CV Andi Offset : Yogyakarta, 2012.

Hartono, C.F.G. Sunaryati, 1994, Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke 2 , Alumni, Bandung.

Hadjon et al., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), cetakan ketiga (revisi), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hal. 27)

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

Hadjon, Philipus M., Analisis Terhadap UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Makalah), Seminar Hukum Nasional "Implementasi UU No. 10 Tahun 2004 dalam Legislasi Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, "Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 21 Mei 2005.

- Indroharto, "Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik", dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.).
- Irianto, Soelistyowati dan Sidharta, 2009, Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi, Yayasan Obor.
- Kuncoro, Munajad, Ekonomika Industri Indonesia, Menuju Negara Industri Baru.
- Manan, Bagir, Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994.
- Meuwissen. D.H.M., Teori Hukum Arief Sidharta (penerjemah) Dalam Pro justicia, Jurnal Hukum UNPAR. No.2. April 1994, Tahun XII, Bandung.
- Nasution, Adnan Buyung, et.al., Instrmen International Pokok Hak Asasi Manusia, Yayasan Obor Indonesia, Yayasan bantuan Hukum Indonesia, Kelompok Kerja Ake Arif, Jakarta, 2006.
- Nurhadiyanti, F inta, "Gurita Neoliberalisme: Pasar Modern dan Pasar Tradisional", Jurnal Politik Muda, Vol 2 No.1, Januari-Maret 2012.
- P. de Haan et al., Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat, 2 eongewijzigde bijdruk, Kluwer-Deventer, 1978, hal. 331-332. Lihak juga Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Edisi Ketiga, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.
- Rangkuti, Siti Sundari, Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Edisi Ketiga, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.

Saudin Sijabat, "Dampak Penerapan Undang-undang Nomor 20 TAHUN 2008 Tentang UMKM Terhadap Pengembangan Kewirausahaan Bagi UMKM", INFOKOP, 9:89 (Juli 2011).

Seidman, Ann, et.al., Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, terjemahan Johanes Usfunan dkk, Proyek ELIPS, Jakarta, 2001.

SH, Marbun & M. Mahfud MD, Pokok-Pokok hukum administrasi Negara, (Yogyakarta, liberty,2006).

Simarmata, Thomas, Terbitan Indonesia Human Righrts Committee for Social Justice, Jakarta 2011.

Soedjono Dirdjosisworo, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta, Rajawali Pers, 1984.

Subroto, dan Daru Wahyuni, 2004, Pengetahuan Sosial Ekonomi. Jakarta: Bumi Aksara.

Supatmiyarsih, dkk., 2004, Ekonomi untuk SMP Kelas VIII. Jakarta: PT Galaxy Puspa Mega.

Van der Vlies, I.C, Het Wetbegnppen Beginselen van Behoorljike Regelgeving, VUGA Uitgeverij B.V, s, 1984.

Weda Kupita & Rahadi Wasi Bintoro. "Impelementasi Kebijakan Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern (Studi di Kabupaten Purbalingga)", Jurnal Dinamika Hukum vol.12 no.1. Januari 2012

Wijk, H.D van en Willem Konijnenbelt, Hoofdstrukken van Adminstratief recht,Uitgeverij Lemma B.V. Culemborg, 1988, hal 1. (Lihat Buku Philipus M.

Younis, Alfredo Sfeir- et. al., Pangan Dan Hak Asasi Manusia Dalam Pembangunan, Terjemahan dari Buku Food And Human Rights In Development Penerjemah Henry

INTERNET

<https://mardyantongara.wordpress.com/2013/04/16/perlindungan-konsumen/>, diakses tanggal 30 Mei 2017.

Mendag Siap Terbitkan Atuan Baru Soal Pasar dan Pusat Perbelanjaan, detik Finance, 14 April 2017.

Peranan Pasar Dalam Kegiatan Ekonomi, Jakarta 24 Juni 2013 diakses melalui http://www.kompasiana.com/mpdyusuf/peranan-pasar-dalam-kegiatan-ekonomi_551fd858a33311e52bb67527, 25 Mei 2017.