

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 berbasis 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 memungkinkan 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 bagian 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., *Instrumen Internasional 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 "*Beginnelsen 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. *Transparancy* (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 nietig*), 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 tingkatnya. 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.