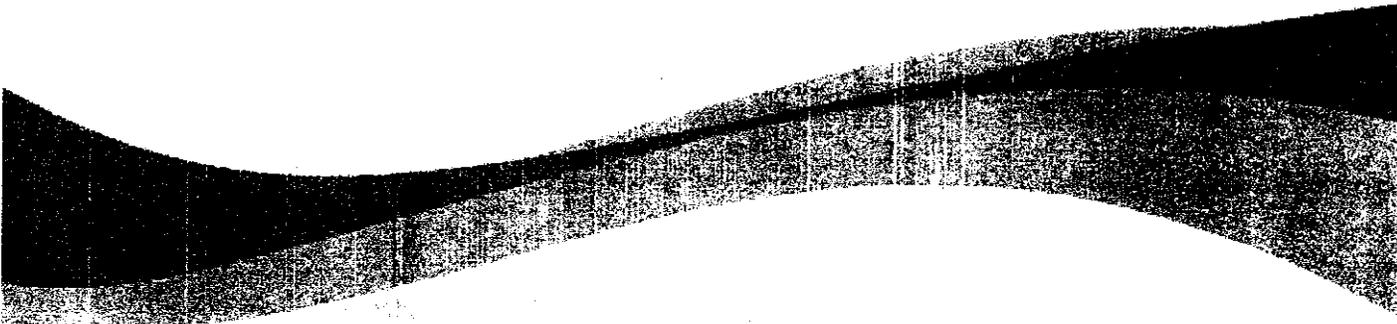


**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
USUL PRAKARSA DPRD KOTA SURABAYA
TENTANG
PENATAAN TOKO MODERN DI KOTA SURABAYA**



DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	3
	C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	4
	D. Metode	4
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
	A. Kajian Teoritis Penataan Toko Modern Berkaitan Dengan Konsep dan Pendekatan Hukum Administrasi	6
	a. Pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan	10
	b. Pendekatan hak asasi (<i>rights based approach</i>)	11
	c. Pendekatan Fungsionaris (Perilaku)	16
	B. Kajian Teoritis Penataan Toko Modern Dikaitkan Dengan Perizinan	20
	C. Praktik Empiris Pengaturan Mengenai Penataan Toko Modern	23
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	26
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
	A. Landasan Filosofis	32
	a. Konsep Negara Hukum dan Kesejahteraan	32
	b. Konsep Desentralisasi dalam rangka penataan Toko Modern	32
	B. Landasan Sosiologis Politis	38
	C. Landasan Yuridis	39
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	
	A. Sasaran	45
	B. Jangkauan dan Arah Pengaturan	45
BAB VI	PENUTUP	
	A. Kesimpulan;	47
	B. Saran	47
	DAFTAR BACAAN	48

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tingkat kepadatan yang cukup tinggi akibat mobilitas penduduk sudah barang tentu akan berimplikasi pada tingginya angka kebutuhan akan pemenuhan barang dan jasa. Berdasarkan data kependudukan, pertumbuhan Penduduk di Kota Surabaya tahun 2010-2011 adalah 3,688%¹ sehingga dari total jumlah penduduk tahun 2010 sejumlah 2.929.528, maka diperkirakan pada Tahun 2012 warga Surabaya akan berjumlah 3.037.569. Dengan kepadatan seperti itu, Kota Surabaya yang merupakan ibukota Jawa Timur tentu memiliki potensi pasar yang besar. Oleh karena itu, kota ini menjadi alternatif investasi setelah Jakarta, yang terbukti dari kemunculan brand-brand internasional yang membuka outlet di mal-mal di Surabaya, restoran waralaba, serta yang saat ini marak adalah usaha minimarket. Apalagi ketika infrastruktur kota semakin dibenahi dengan adanya ring road (MERR II C), nampak bahwa pembangunan infrastruktur tersebut langsung disambut dengan kemunculan rumah kantor (rukan) dan rumah toko (ruko) di sepanjang akses jalan raya yang baru selesai dibangun tersebut.

Berdasarkan data yang dihimpun Komisi A Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Surabaya, jumlah minimarket di Surabaya mencapai 316 unit pada akhir tahun 2010, sementara sampai Februari 2011 sudah mencapai 344 unit. Jumlah itu belum ditambah dengan jumlah minimarket non waralaba sejumlah lebih kurang 30 unit. Data yang dicatat Komisi A DPRD Surabaya, dari 374 unit mini market tersebut hanya sekitar 92 unit yang sudah memiliki izin gangguan (HO) dan 282 unit lainnya tidak berizin². Kemudian, apakah yang patut menjadi pertanyaan dari adanya fakta ini?

Dengan maraknya minimarket tersebut setidaknya ada beberapa hal yang dapat diindikasikan sebagai permasalahan. Pertama, potensi pasar Surabaya sangat dan bahkan bertumbuh semakin besar. Jika melihat kenyataan di lapangan, kita dapat menyaksikan jarak antara minimarket yang satu dengan minimarket yang lain sangat dekat, padahal tidak ada diferensiasi produk dan harga yang signifikan. Uniknya,

¹ data

²Minimarket Tak Berizin Bermunculan di Surabaya, Antaranews.com, Sabtu, 11 Juni 2011 16:07 WIB

masing-masing minimarket sepertinya tetap saja mampu mencapai omset. Hal itu menandakan animo masyarakat terhadap keberadaan minimarket cukup tinggi. Dengan kata lain, masyarakat kita cukup konsumtif. Kedua, kemunculan minimarket yang bak jamur di musim hujan itu sangat berpeluang mengancam eksistensi pedagang kecil karena minimarket mampu menyajikan suasana belanja dengan lebih nyaman dibandingkan toko kelontong sehingga masyarakat kita yang konsumtif beralih ke minimarket. Menanggapi hal itu beberapa daerah mulai merespon dengan kebijakan pembatasan jumlah minimarket. Di Solo misalnya, Walikota Solo membatasi ijin pendirian minimarket baru sejak tahun 2011, dan tidak hanya itu, Pemerintah Kota Solo juga membatasi jam buka minimarket tersebut³.

Peraturan perundang-undangan yang ditujukan untuk menata toko modern di kota Surabaya adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian (Perda 1/2010) dimana Peraturan Daerah tersebut merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern (Perpres 112/2007). Dalam Perpres 112/2007, Pasal 12 ayat (3) ditegaskan bahwa “(3) Izin melakukan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.” Sebagai catatan yang dimaksud dengan izin dalam pasal ini adalah IUTM (Izin Usaha Toko Modern).

Menindaklanjuti perintah Perpres 112/2007 tersebut Pemerintah Kota Surabaya membentuk regulasi berupa Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 dimana didalamnya dimuat aturan mengenai IUTM. Pasal 36 Perda 1/2010 menyebutkan “Setiap orang atau badan yang akan melakukan kegiatan usaha di bidang toko modern wajib memiliki IUTM. Lebih lanjut pada Pasal 36 ayat (2), dirinci mengenai syarat-syarat untuk dapat dikeluarkannya IUTM tersebut. Diantara syarat-syarat yang disebutkan adalah persyaratan yang meliputi Izin Prinsip, Izin Lokasi, Izin Gangguan, Izin Mendirikan Bangunan, serta rekomendasi Tim Teknis dan hasil analisis kondisi sosial ekonomi.

³Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 5 Tahun 2011 tentang *Penataan Dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern*

Berdasarkan telaah terhadap pasal-pasal peraturan mengenai IUTM tampak bahwa pengaturan ini masih bersifat sektoral, dimana izin yang satu mensyaratkan izin yang lain. Pada prinsipnya hal itu memang ditujukan untuk menciptakan mekanisme kontrol namun yang terjadi justru sebaliknya, karena mekanisme perizinan yang terlalu panjang, justru membuka peluang penyelundupan hukum dengan maraknya pendirian Toko Modern yang tanpa izin. Hal demikian itu terjadi karena tujuan penataan yang ingin dicapai oleh pemerintah tidak mampu mengikuti laju pertumbuhan ritel modern, sehingga para peritel modern melakukan manuver dengan mendirikan usaha tanpa izin. Hal-hal semacam itu yang dikhawatirkan menjadi *trigger* atau pemicu praktik korupsi di pemerintahan.

Dalam rangka memperketat pengawasan, memotong jalur birokrasi dan mewujudkan pelayanan publik yang prima, maka sudah saatnya Pemerintah Daerah, dalam hal ini adalah Pemerintah Kota Surabaya perlu memulai mengambil langkah nyata dengan mengeluarkan peraturan yang mampu menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat melalui upaya proteksi terhadap pedagang kecil; menciptakan prosedur perizinan yang sederhana sehingga mudah dipatuhi dan mudah dilakukan pengawasan. Dengan demikian dapat dipahami bahwa dalam rangka meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat diperlukan revitalisasi dalam konsep penataan toko modern. Melalui penataan toko modern Pemerintah berharap dapat menciptakan iklim dunia usaha yang adil bagi pertumbuhan ekonomi kerakyatannya baik bagi pengusaha kecil maupun pengusaha besar.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini mengidentifikasi permasalahan berupa "Bagaimana menata minimarket di Kota Surabaya melalui peraturan daerah?". Identifikasi ini akan mengarahkan pada telaah terhadap kondisi yang ada dalam permasalahan minimarket dan memberi arah kebijakan untuk merancang produk hukum daerah yang mengikat.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Naskah Akademik diperlukan sebagai dasar dalam menentukan “solusi” dalam rangka mengatasi permasalahan yang hendak diselesaikan melalui pengaturan hukum. Dengan adanya kajian akademis yang mendasari suatu kebijakan menjadikan pengambil kebijakan lebih berhati-hati dalam menetapkan solusi. Pendekatan secara keilmuan memberikan alat bantu bagi Pemerintah untuk mengaitkan permasalahan yang ada dengan permasalahan yang lebih luas cakupannya, sehingga lebih komprehensif dalam melihat persoalan dan mencari pemecahan masalah. Dari berbagai alternatif solusi yang ditawarkan dalam naskah akademik, maka naskah akademik dapat digunakan sebagai titik anjak untuk menentukan pasal-pasal peraturan.

Tujuan dari Naskah Akademik ini adalah:

- a. Menyediakan data bagi pembentuk Peraturan Daerah tentang urgensi pembentukan Peraturan Daerah mengenai penataan minimarket.
- b. Menyediakan bahan-bahan hukum bagi pembentuk Peraturan Daerah tentang kewenangan dan ruang lingkup dalam kebijakan penataan minimarket oleh Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) dalam hal ini Kota Surabaya.

D. Metode

Penelitian hukum dalam naskah akademik ini merupakan penelitian *juridic normatif* dengan menggunakan beberapa metode pendekatan. Metode pendekatan yang pertama adalah *statute approach*, pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani⁴. Pendekatan berikutnya yang dilakukan adalah *conceptual approach* dimana pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum⁵ dalam hal ini yang berkaitan dengan mini market.

Sebagaimana permasalahan hukum yang telah diidentifikasi, maka penelusuran bahan hukum difokuskan kepada produk hukum perundang-undangan di jenjang mulai Undang-undang ke peraturan di bawahnya. Selanjutnya bahan hukum primer tersebut

⁴Peter Mahmud, Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009. hal.93

⁵Ibid. hal. 95

didukung dengan literatur-literatur, hasil-hasil kajian, pendapat pakar, serta data-data empiris terkait dengan permasalahan.

Pengumpulan bahan hukum yang dilakukan untuk kepentingan menyusun penelitian ini menggunakan beberapa tahapan. Pertama, mencari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pokok masalah yakni mini market. Berikutnya, prosedur pengumpulan bahan dilanjutkan dengan membaca, mencari dan mengkaji teori-teori dalam literatur yang menjelaskan tentang landasan berpikir teoretis atas isu hukum yang hendak diteliti. Dalam menemukan alternatif solusi, penyusun juga melakukan analisis permasalahan dengan metode ROCCIPI. Terakhir, peneliti mengidentifikasi, mengaitkan, dan menganalisa semua fakta dan bahan hukum yang didapat untuk kemudian menyusun peraturan perundang-undangan.

Dalam menganalisa bahan hukum yang digunakan untuk naskah akademik ini, penyusun menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu metode yang memusatkan diri pada penguraian masalah, pemaparan, penafsiran dan analisa sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang berdasarkan pada hasil yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam penelitian normatif ini pula, penyusun berusaha untuk menjelaskan analisa-analisa yang telah dilakukan dalam pembahasan yang komprehensif namun mudah dipahami, pembahasan yang teoretis namun tidak mustahil diimplementasikan agar tidak membuat semakin jauh jarak antara teori hukum dengan praktek hukum, sehingga nantinya diharapkan solusi yang ditemukan diharapkan dapat semakin mendekatkan fakta yang ada dengan solusi yang aplikatif yang dapat diterapkan dalam praktek pemerintahan di daerah. Secara garis besar proses penyusunan Peraturan Daerah meliputi tiga tahap yaitu:

- a. Tahap konseptualisasi
- b. Tahap sosialisasi dan konsultasi publik
- c. Tahap proses politik dan pematangan.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS PENATAAN TOKO MODERN BERKAITAN DENGAN KONSEP DAN PENDEKATAN HUKUM ADMINISTRASI

Didalam membicarakan penataan toko modern, tidak bisa terlepas dari konsep dan pendekatan Hukum Administrasi. Hal itu dikarenakan dalam penataan toko modern memerlukan campur tangan pemerintah agar pertumbuhan toko modern tidak merugikan usaha kecil dalam melakukan suatu usahanya. Campur tangan pemerintah tersebut, sebagai suatu sarana pengendalian agar toko modern dapat hidup berdampingan dengan usaha kecil. Hal itu sesuai dengan konsep Hukum Administrasi yang dikemukakan oleh **Van Wijk-Konijnenbelt** yang dikutip oleh **Philipus M. Hadjon, et.al** :”.....Hukum Administrasi merupakan instrumen yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat....”⁶ Hal tersebut juga dikemukakan oleh **David Stott and Alexandra Felix** tentang definisi Hukum Administrasi, yang dinyatakan sebagai berikut:

*Administrative Law is part of the branch of law commonly referred to as public law , in the law which regulates the relationship between the citizen and the state and which involves the exercise of state power. Public law is to be contrasted with private law, in the law which regulates the relationship between individuals, such as the law of contract and tort*⁷.

(Hukum Administrasi adalah cabang hukum yang umumnya digolongkan sebagai hukum publik yang mengatur hubungan antara masyarakat dengan negara yang termasuk didalamnya mengenai penggunaan kekuasaan pemerintahan. Berbeda halnya dengan hukum privat yang mengatur hubungan antara individu seperti perjanjian).

⁶Philipus M. Hadjon, et.al, *ibid*, h.27

⁷David Stott and Alexandra Felix, *Principles of Administrative Law*, Cavendish Publishing, London, 1997, h.

Selanjutnya oleh **David Scott dan Alexandra Felix**⁸ dikatakan bahwa "*administrative law may be broadly defined as the law which regulates the exercise of power conferred under the law upon governmental bodies*" (Hukum Administrasi lazimnya juga dikatakan sebagai hukum yang mengatur penggunaan wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah). Hal senada juga disampaikan oleh **H.B. Jacobini** yang mendefinisikan Hukum Administrasi sebagai berikut:

*Definition of administrative law contain several or all of the following components: control of administration, the legal rules, both internal and external, emerging from administrative agencies, the concerns and procedures pertinent to remedying legal injury to individuals caused by government entities and their agents, and courts decisions pertinent to all or to*⁹.

(Definisi dari Hukum Administrasi meliputi beberapa komponen berikut ini : adanya pengendalian dari pemerintah, adanya regulasi, baik internal maupun eksternal yang muncul dari pejabat TUN, tujuan dan prosedur yang berkaitan untuk memperbaiki kesewenangan yang diakibatkan tindakan dari penguasa kepada individu. Penguasa itu meliputi: pejabatnya, badannya dan putusan pengadilan yang terkait dengan persoalan itu).

Sedangkan menurut **Fiona McKenzie**¹⁰, *Administrative law is the body of law which regulates the exercise of public power. It is a branch of public law, although it may also apply to private bodies.* (Hukum Administrasi adalah bagian dari cabang hukum yang mengatur tentang penggunaan wewenang. Hukum Administrasi adalah cabang hukum publik walaupun itu juga berlaku untuk badan hukum privat.) Selanjutnya **Fiona McKenzie** mengatakan bahwa tujuan dari Hukum Administrasi "*the purpose of administrative law is essentially to regulate the exercise of public power by defining the extent of (and limits on) the exercise of public power and empowering the citizens call those people exercising public power to account for its exercise.*" (tujuan dari Hukum Administrasi adalah untuk mengatur penggunaan wewenang melalui

⁸ *ibid*, h. 3

⁹ H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications Inc, New York, 1991, h.4

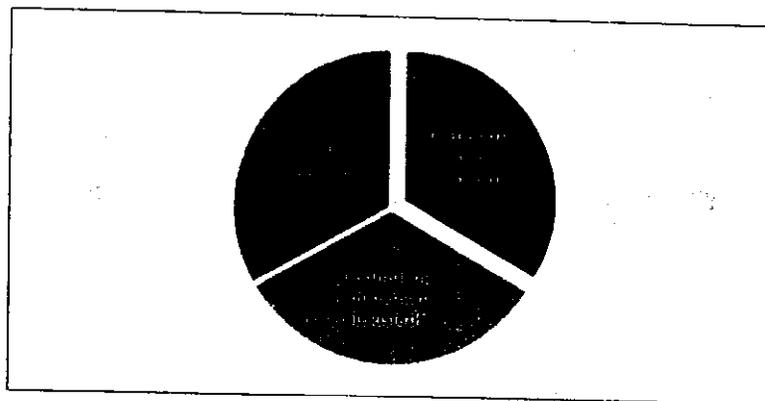
¹⁰ Fiona McKenzie, *Administrative Power and The Law*, Australian Law in Practice, Ligare Pty Ltd, Riverwood, NSW, 2006, p 5

pembatasan wewenang dan mendorong adanya partisipasi dari masyarakat. **Laubedere** menguatkan pendapat tersebut dengan mengemukakan empat elemen Hukum Administrasi yang meliputi¹¹:

1. *The administrative organization of the state*
2. *The study of administrative activity*
3. *The means of actions by which administration is in fact carried out, particularly the personnel employed and the material level utilized.*
4. *The patterns of litigation or yudicial control of administration.*

Berdasar bahwa Hukuman pendapat di atas, maka dapat dikatakan bahwa Hukum Administrasi merupakan sarana yang digunakan oleh penguasa sebagai pengendalian perilaku masyarakat agar hidup tertib, dan agar pengendalian itu efektif diperlukan partisipasi masyarakat dan pada akhirnya masyarakat membutuhkan perlindungan hukum dari penguasa agar penguasa tidak sewenang-wenang dalam melakukan tindakan.

Gambar berikut ini menjelaskan uraian tersebut di atas:



Akan tetapi, dewasa ini kekuasaan yang berdasarkan fungsi pemerintahan tidak sama dengan kekuasaan eksekutif, seperti dinyatakan oleh **Philipus M. Hadjon**¹²:

¹¹*Ibid*, h.4

¹²*Ibid*.

Dewasa ini dari “pemerintahan” ini tidak sama dengan kekuasaan eksekutif. Banyak jenis pemerintahan yang tidak dapat dipandang sebagai pelaksanaan dari undang-undang seperti pemberian subsidi tertentu, atau tugas melaksanakan pekerjaan umum. Ada juga ahli hukum administrasi yang mengatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang lebih lanjut (peraturan-peraturan umum tentang pemerintahan, peraturan-peraturan dari pihak penguasa yang lebih rendah), tidak dapat dikategorikan dalam hukum administrasi.

Hal itu sangat jelas, bahwa dalam penataan toko modern sangat membutuhkan instrumen Hukum Administrasi karena fungsinya tersebut di atas yaitu sebagai sarana untuk membina pengembangan industri dan perdagangan barang dalam penataan toko modern. Hal tersebut menegaskan diperlukannya campur tangan pemerintah agar usaha kecil bisa diberdayakan dalam memanfaatkan peluang dan menjawab tantangan perkembangan ekonomi dimasa yang akan datang.

Dalam rangka penataan toko modern, tidak hanya harus memahami konsep Hukum Administrasi tetapi juga harus memahami tentang pendekatan Hukum Administrasi karena dalam penataan toko modern diperlukannya aturan yang *rechtmatigheid* dan norma perilaku aparat (*overheidsgedrag*). Situasi di atas cukup memberikan penjelasan bahwa pemahaman tentang tanggung gugat negara berkaitan dengan konsep Hukum Administrasi yang menyangkut penggunaan wewenang dengan menjalankan tugas untuk pelayanan publik. Memang tidak setiap konsep Hukum Administrasi yang dikemukakan oleh para yuris mengandung unsur yang sama, namun umumnya selalu terdapat unsur pengujian atau pengawasan penggunaan kewenangan oleh pemerintah. Di dalam Hukum Administrasi terdapat tiga pendekatan:

- a. Pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan
- b. Pendekatan hak asasi (*rights based approach*)
- c. Pendekatan fungsionaris.

a. Pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan

Studi perbandingan Hukum Administrasi Inggris dikenal dengan pendekatan *ultra vires*, sedangkan Hukum Administrasi Belanda dikenal dengan istilah *rechtmatigheid (van bestuur)*. Di Indonesia dikenal dengan istilah keabsahan atau legalitas. Dalam sistem Hukum Inggris pendekatan kekuasaan ini berkaitan dengan prinsip *the rule of law*. Prinsip ini menentukan penggunaan kekuasaan menurut hukum, dan melarang penggunaan yang sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), artinya tidak seorangpun boleh dirampas atau dicabut hak-haknya, kebebasannya atau kekayaannya tanpa kewenangan hukum. Hukum Inggris mendasarkan tanggungjawab negara atas doktrin *ultra vires*. Ruang lingkup keabsahan berkaitan dengan wewenang, prosedur dan substansi. Wewenang dan substansi merupakan landasan bagi legalitas formal. Atas dasar legalitas formal lahirlah asas *presumptio iustae causa*. Atas dasar itulah ketentuan Pasal 67 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1986 juncto UU Nomor 9 Tahun 2004 menyatakan bahwa gugatan tidak menunda atau menghalangi pelaksanaan keputusan badan atau pejabat tata usaha negara serta tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang digugat. Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindak pemerintahan. Cacat yuridis menyangkut wewenang, prosedur dan substansi. Dengan kata lain, pendekatan ini menentukan kontrol atau pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan.

Dalam hal terdapat pelanggaran atau penyimpangan dalam penggunaan kekuasaan oleh pemerintah, maka tanggung gugat negara dilakukan atas dasar *rechtmatigheid* atau asas legalitas. Asas legalitas dibedakan atas asas legalitas formal dan asas legalitas substansial. Legalitas formal berkaitan dengan keabsahan wewenang dan prosedur, sedangkan legalitas substansial bertumpu pada asas tujuan. Dalam literatur Belanda asas tujuan ini dikenal dengan *specialiteit beginsel*.

Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindak pemerintahan. Cacat yuridis menyangkut wewenang, prosedur dan substansi. Setiap tindak pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar atau ditetapkan oleh

undang-undang. Kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

Wewenang merupakan ciri dan konsep hukum publik tentang penggunaan kekuasaan. Hal itu sesuai dengan pernyataan *Ten Berge* yang menyatakan tindakan hukum publik dapat dilakukan melalui penggunaan wewenang publik. Penetapan keputusan pemerintahan oleh organ yang berwenang harus didasarkan pada wewenang yang secara jelas telah diatur dimana wewenang tersebut telah ditetapkan dalam aturan hukum yang terlebih dahulu ada. Ada tiga unsur wewenang sebagai konsep hukum publik yaitu pengaruh, dasar hukum, konformitas hukum. Komponen pengaruh yaitu bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum yaitu wewenang itu selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Berkaitan dengan dasar hukum berarti harus melihat sumber-sumber wewenang yaitu atribusi dan pelimpahan wewenang (mandat dan delegasi).

Mandat mempunyai ciri tersendiri yaitu prosedur pelimpahannya dalam hubungan rutin atasan bawahan; hal biasa kecuali dilarang secara tegas, tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat dan kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi yaitu setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.

Delegasi mempunyai ciri yaitu prosedur pelimpahan dari suatu organ pemerintah kepada organ lain, dengan peraturan perundang-undangan, tanggung jawab dan tanggung gugatnya beralih kepada delegataris dan si pemberi pelimpahan tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas "*contrarius actus*".

b. Pendekatan hak asasi (*rights based approach*)

Sejak awal, pendekatan hak asasi manusia berkaitan dengan fungsi Hukum Administrasi yaitu perlindungan hukum kepada masyarakat. Oleh karena itu pendekatan ini (*rights based approach*) menekankan pada peran kontrol atau

pengawasan atas penggunaan wewenang oleh pemerintah. Dalam penggunaan kewenangan pemerintah harus senantiasa mempertimbangkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), yaitu antara lain: *legality, procedural, propriety, relevancy, reasonableness, legal certainty, participation, openness, propriety of purpose, proportionality*¹³.

Berkaitan dengan penggunaan kewenangan ada 3 bentuk perlindungan hukum pada masyarakat yaitu¹⁴:

- a. *Bescherming via de democratie* (perlindungan melalui demokrasi)
- b. *Bescherming via bestuurlijk-hierarchische verhoudingen* (perlindungan hukum melalui hubungan hierarki pemerintahan)
- c. *Bescherming juridische voorzieningen* (perlindungan hukum melalui pengaturan yuridis).

Fokus utama pendekatan ini pada dua hal:

- a. Perlindungan hak-hak asasi (*principles of fundamental rights*)
- b. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Menurut Wet AROB Belanda disebutkan alasan menggugat adalah:

- 1) Keputusan tata usaha negara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan
- 2) Keputusan tata usaha negara tersebut mengandung unsur penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*)
- 3) Keputusan tata usaha negara tersebut bertentangan dengan AUPB.

Dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 tidak dinyatakan secara tegas eksistensi AAUPB, namun berdasarkan Pasal 53 ayat 2 dinyatakan bahwa sebagai alasan mengajukan gugatan adalah: a. keputusan tata usaha negara tersebut bertentangan dengan

¹³ Peter Leyland and Terry Woods, *Administrative Law facing in Future: Old Constraints and New Horizons*, 1997, p.18

¹⁴ J.B.J.M. Ten Berge, *Bescherming Tegen de Overheid. Derde Druk*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, Nederlands, 1995, h.6-7.

peraturan perundang-undangan b. keputusan tata usaha negara tersebut mengandung unsur penyalahgunaan wewenang, c. keputusan tata usaha negara tersebut mengandung unsur sewenang-wenang Dari rumusan di atas tidak tegas ketentuan tentang AAUPB sebagai alasan untuk mengajukan gugatan, hanya saja bahwa larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan sewenang-wenang memang masuk AAUPB. Anehnya rumusan itu ialah bahwa induknya (AAUPB) tidak disebutkan tetapi anggotanya berupa asas larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan sewenang-wenang disebutkan. Karena Pasal 53 ayat 2 UU Nomor 5 Tahun 1986 tidak secara tegas mencantumkan AAUPB sebagai alasan menggugat, dalam praktek Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) menggunakan AAUPB itu merujuk pada Petunjuk Pelaksanaan Mahkamah Agung Nomor: 052/Td/TUN/III/1992 tanggal 24 Maret 1992 yang menyatakan: "Didalam hal hakim mempertimbangkan adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai alasan pembatalan penetapan, maka hal tersebut tidak perlu dimasukkan dalam diktum putusannya, melainkan cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebutkan asas mana dari asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dilanggar dan akhirnya harus mengacu pada Pasal 53 ayat 2 UU Nomor 5 Tahun 1986". Kelemahan yang ada dalam Pasal 53 ayat 2 UU Nomor 5 Tahun 1986 diperbaiki dalam Pasal 53 ayat 2 UU Nomor 9 Tahun 2004 jo. UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam mengajukan gugatan:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Dalam perkembangannya, di Belanda AAUPB bisa saja beralih menjadi hukum tertulis. AAUPB di Belanda terdapat dalam yurisprudensi AROB (Peradilan Administrasi Belanda) yang merupakan unsur-unsur ABBB (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*) yang meliputi:

1. Asas pertimbangan

2. Asas kecermatan
3. Asas kepastian hukum
4. Asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan
5. Asas persamaan
6. Asas keseimbangan
7. Asas kewenangan
8. Asas *fair play*
9. Larangan penyalahgunaan wewenang
10. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Di Perancis, AUPB yang terdapat dalam yurisprudensi Peradilan Administrasi Perancis adalah:

1. Asas persamaan
2. Asas larangan mencabut keputusan bermanfaat
3. Asas larangan berlaku surut
4. Asas jaminan kebebasan
5. Asas keseimbangan.

Pengertian AAUPB adalah norma hukum tidak tertulis yang tidak identik dengan hukum adat tetapi hukum yang lahir dalam penyelenggaraan pemerintahan dan putusan pengadilan atau AUPB merupakan tendensi-tendensi etik yang menjadi dasar hukum tata usaha negara bangsa Indonesia baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis termasuk praktik pemerintah.

Istilah AAUPB dalam beberapa negara adalah sebagai berikut: *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* (Bahasa Belanda), *Les Principes generaux du droit contumier public* (Bahasa Perancis), *The General Principles of Good Administration* (Bahasa Inggris). Unsur AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji

bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi yang berwujud penetapan atau *beschikking* dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat. Sebagian besar AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktek kehidupan dimasyarakat. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Menurut **Paulus Effendie Lotulung**, ada tiga alasan AAUPB paling efektif dimasyarakatkan melalui jalur yurisprudensi yaitu selain jalur yurisprudensi yaitu jalur legislatif tetapi membutuhkan waktu yang lama dan proses pembahasan di DPR yang rumit dan panjang, jalur yurisprudensi memungkinkan dikembangkan di Indonesia karena kita mengakui yurisprudensi sebagai salah satu sumber hukum. Supaya optimalisasi penerapan AAUPB melalui yurisprudensi ini sampai pada maksud tujuannya dibutuhkan pengetahuan para hakim yang sangat mendalam mengenai Hukum Administrasi. Supaya putusan hakim atau yurisprudensi tersebut mempunyai bobot ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan maka putusannya harus menggambarkan landasan filosofis yang mendalam, konstruksi hukum yang logis dan motivasi yang jelas. Ketiga persyaratan putusan inilah yang merupakan jantungnya putusan hakim atau sering disebut *ratio decidendi*.

Yurisprudensi selain sebagai sumber hukum, juga mempunyai beberapa fungsi:

- a. Menegakkan standar hukum yang sama dalam kasus atau perkara yang sama atau serupa dimana undang-undang tidak mengatur hal itu
- b. Menciptakan rasa kepastian hukum dimasyarakat dengan adanya standart hukum yang sama
- c. Menciptakan kesamaan hukum serta dapat diperkirakan (*predictable*) pemecahan hukumnya
- d. Mencegah kemungkinan terjadinya disparitas atau perbedaan dalam berbagai putusan hakim pada kasus yang sama, sehingga kalaulah terjadi perbedaan putusan antara hakim yang satu dengan yang lain dalam kasus yang sama maka jangan sampai menimbulkan disparitas tetapi hanya bercorak sebagai variabel secara kasuistik (*case by case*).

Hal itu sejalan dengan pendapat **Yahya Harahap** bahwa fungsi yurisprudensi adalah:

- a. Menegakkan terwujudnya *law standart*
- b. Menegakkan *unified legal frame work* (keseragaman landasan hukum yang sama) dan *unified legal opinion* (keseragaman persepsi hukum yang sama)
- c. Terciptanya kepastian penegakan hukum
- d. Mencegah terjadinya putusan disparitas (mencegah terjadinya lain hakim lain putusan dan hukum yang dijatuhkan).

AAUPB menurut **Bagir Manan** berfungsi sebagai tali pengikat antara berbagai kaidah hukum, yang akan menjamin keterpaduan kaidah dalam suatu ikatan sistem, menjamin kaidah hukum dibentuk dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan hukum (kehadiran dan kepastian hukum). Misalnya asas kecermatan adalah untuk kepastian hukum. Selanjutnya fungsi AAUPB, menjamin keluwesan atau fleksibilitas penerapan kaidah hukum pada suatu situasi konkrit, sebagai instrumen untuk mengarahkan penerapan kaidah hukum yang akan bertentangan dengan asas hukum umum yang berlaku.

c. **Pendekatan Fungsionaris (Perilaku)**

Pendekatan ini mendasarkan pada titik pijak bahwa yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan adalah seorang pejabat. Oleh karena itu, Hukum Administrasipun harus memberikan perhatian kepada perilaku aparat. Dengan pendekatan ini, norma Hukum Administrasi tidak hanya meliputi norma pemerintahan tetapi norma perilaku aparat (*overheidsgedrag*). Di Belanda konsep maladministrasi mulai mendapat perhatian dalam pengawasan pelayanan publik. Belanda lebih menekankan asas *rechmatigheid* yang ditujukan untuk pengawasan penggunaan wewenang.

Maladministrasi berkaitan dengan pengawasan perilaku aparat (*overheid gedrag*), jadi ditujukan pada personnya. Untuk melakukan pengawasan aparat harus mengindahkan norma-norma umum perilaku yang baik (*algemene normen van*

goed overheidsgedrag). Jadi terdapat pengawasan penggunaan wewenang berdasarkan asas *rechmatigheid*, dan pengawasan terhadap perilaku aparat yang dilandasi oleh norma umum perilaku yang baik. Asas-asas perilaku yang baik tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) *Dienstbaarheid* (sikap melayani)
- 2) *Betrouwbaarheid* (terpercaya) yang terdiri atas :
- 3) *Openheid* (keterbukaan)
- 4) *Nauwgezetheid* (kehati-hatian, kecermatan)
- 5) *Integriteit* (integritas)
- 6) *Soberheid* (kesederhanaan)
- 7) *Eerlijkheid* (kehormatan)

Hal itu sesuai dengan pengaturan di **UK's Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO)**¹⁵ yang menyatakan bahwa semua badan publik itu harus bisa memberikan pelayanan yang mencerminkan *good administration* (pemerintahan yang baik). Badan Publik tersebut harus bisa menampilkan kepada publik bahwa pelayanan yang diberikan itu cepat, efisien dan terbuka. Ada beberapa prinsip yang diterapkan oleh **UK's Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO)** dan prinsip tersebut mencerminkan *good administration*. Enam prinsip tersebut yaitu:

- 1) *Getting it right* (melayani dengan tepat)
- 2) *Being customer focused* (focus pada kebutuhan pemohon)
- 3) *Being open and accountable* (terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan)
- 4) *Acting fairly and proportionately* (memenuhi asas persamaan dan proporsional)
- 5) *Putting things right* (melakukan sesuatu sesuai prosedur)
- 6) *Seeking continuous improvement* (berusaha meningkatkan pelayanan yang baik).

¹⁵ Trevor Buck, Richard Kirkham and Brian Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Published by Ashgate Publishing Limited Wey Court East England, 2010, P.31.

Menurut Anita Stuhmcke dalam buku *The Ombudsman and Interprise and Administrative Justice* menyatakan¹⁶:

'has identified three key elements to institutional integrity which directly link to the roles performed by different bodies within the administrative justice system, including the Ombudsman. Briefly, and of course very generally, judicial review as undertaken by courts ensure the first element, namely that decisions made government agencies are authorized by law. Judicial review may also extent to the second element of ensuring that powers are exercised for the purpose. broadly understood, for which they were conferred. Tribunals are bodies that undertake merits review to ensure that both the correct and preferable decisionis made in a particular case, thereby placing emphasis upon the first and second elements. While no doubt the third element of institutional values is infused to varying degrees within both the operation of judicial review and merits review, the mechanism of ombudsmen best reflects this element of review. It is in this manner that an ombudsman, by contributing to the values of which an institution must obey, provides integrity review. (ada tiga elemen kunci untuk menjamin integritas suatu institusi yang mempengaruhi sistem peradilan administrasi termasuk didalamnya mengenai Ombudsman yaitu pertama, bahwa keputusan yang dibuat oleh badan pemerintah itu harus berdasarkan hukum yang berlaku; Kedua, kewenangan yang digunakan untuk mengambil keputusan itu harus benar dan dipahami secara luas dan proposional; Ketiga, ada mekanisme untuk mengevaluasi suatu keputusan yang sudah diambil.)

Di Belanda, norma perilaku aparat digali dari praktik Ombudsman. Institusi Ombudsman pertama kali lahir di Swedia walaupun Swedia bukanlah satu-satunya negara yang pertama kali membangun sistem pengawasan Ombudsman. Kata Ombudsman berasal dari bahasa Skandinavia yang berarti wakil sah seseorang.

¹⁶ *Ibid.*, P. 29

Berikut ini penjelasan Teten Masduki dalam Budhi Masthuri tentang batasan-batasan pengertian ataupun ruang lingkup Ombudsman¹⁷:

“Secara tradisional Ombudsman dikenal sebagai lembaga independen yang menerima dan menyelidiki keluhan-keluhan masyarakat yang menjadi korban kesalahan administrasi (*maladministrasi*) publik yaitu keputusan-keputusan atau tindakan pejabat publik yang menyimpang (*deviate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*), penyalahgunaan kekuasaan (*abuses of power*), keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*) atau pelanggaran kepatutan (*equity*)”.

Di Indonesia, lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menilai perilaku aparat pemerintahan yang jelek (*maladministrasi*) dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat adalah Komisi Ombudsman Nasional yang didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 yang telah diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Berdasarkan ketiga pendekatan tersebut di atas, maka yang termasuk perlindungan hukum secara preventif atau non yudisial adalah pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku sedangkan yang termasuk perlindungan hukum represif atau yudisial atau melalui jalur peradilan adalah pendekatan kekuasaan pemerintahan dan pendekatan hak asasi manusia. Perlindungan hukum secara preventif sudah dilakukan penganalisaan melalui jalur lembaga Ombudsman, sedangkan perlindungan hukum secara represif melalui jalur peradilan tata usaha negara dan peradilan umum.

Ombudsman merupakan suatu lembaga yang juga dikenal sebagai sebuah bentuk penjelmaan pengawasan masyarakat atau paling tidak sebagai badan atau institusi pengawasan yang digunakan oleh masyarakat untuk mengadukan segala bentuk tindakan aparatur pemerintahan yang dianggap melanggar hak-hak asasi masyarakat lemah dari penyalahgunaan kewenangan atau tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pendekatan-pendekatan Administrasi tersebut di atas sangat penting sebagai pijakan dalam pengaturan dan penataan toko modern

¹⁷ Komisi Ombudsman Nasional, Peranan Ombudsman Dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik, Komisi Ombudsman Nasional Cet.2 ,2007, h. 42.

yang ada di Kota Surabaya agar pengaturan dan penataan toko modern berkepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.

B. KAJIAN TEORITIS PENATAAN TOKO MODERN DIKAITKAN DENGAN PERIZINAN

Dalam rangka mewujudkan keadilan bagi pengusaha ritel tradisional yang nyaris tidak berdaya di tengah persaingan pasar, memang negara harus mengusahakan suatu proteksi. Akan tetapi bukan berarti kemudian negara mengabaikan kepentingan pengusaha ritel modern. Bagaimanapun, pengusaha ritel dengan capital yang besar telah banyak memberikan sumbangsih kepada negara dalam geliat perekonomian dan penyediaan lapangan kerja. Alih-alih ingin melindungi pedagang pasar dengan mekanisme perizinan, kenyataannya justru prosedur pengurusan izin yang berbelit menimbulkan permasalahan lain. Pengurusan izin yang berbelit dan panjang tidak sejalan dengan dinamika bisnis yang menginginkan segalanya cepat dan praktis karena transaksi keuangan tidak mungkin menunggu birokrasi yang mengular. Mekanisme izin yang tidak sederhana sesungguhnya mencederai makna kepastian hukum. Para pebisnis menjadi pihak yang dirugikan akibat mekanisme perizinan yang lamban.

Paradigma bahwa birokrasi adalah hal yang tidak praktis dan lama sudah selayaknya didobrak. Bukan hanya oleh pengusaha, melainkan oleh para birokrat sendiri. Sesungguhnya, mekanisme yang sederhana justru akan sangat memudahkan pengawasan. Sebaliknya, prosedur yang terlalu panjang dan berbelit justru akan membuka banyak 'arena pilihan' yang ujung-ujungnya akan membuka peluang pungli, jika hal ini terjadi maka keran korupsi akan semakin terbuka di semua lini yang dilalui oleh birokrasi perizinan.

Berdasarkan paparan di atas maka diperlukan adanya penyelenggaraan pelayanan perizinan terpadu dan didalam penyelenggaraannya menggunakan prinsip-prinsip yaitu:

- a. Kesederhanaan, prosedur tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan
- b. Kejelasan, mencakup persyaratan teknis dan administrasi, kejelasan unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan

- c. Kepastian waktu, pelaksanaan pelayanan dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang terukur.
- d. Akurasi, produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah
- e. Sarana dan prasarana, tersedia sarana prasarana kerja yang memadai, termasuk teknologi, telekomunikasi dan informatika
- f. Kedisiplinan, kesopanan, keramahan, pemberi pelayanan bersikap disiplin, sopan santun, ramah dan melayani secara baik
- g. Kenyamanan, lingkungan pelayanan tertib dan teratur.

Dengan pelaksanaan prinsip-prinsip perizinan di atas, maka perizinan akan berperan sebagai suatu bentuk rekayasa kebijakan yang berperan dalam setiap siklus pembangunan yakni sejak perencanaan hingga ke pengawasan dan evaluasi. Dalam proses perencanaan, perizinan akan menjadi salah satu variabel kebijakan yang dapat memaksa pelaku usaha untuk bekerja sesuai dengan target yang ingin dicapai dalam pembangunan nasional atau daerah. Dengan demikian, pemberian izin tidak lepas dari kepentingan pembangunan secara luas dengan berbagai persyaratan sebagai indikator tujuannya. Dalam proses pembangunan, perizinan akan menjadi legitimasi keterlibatan pihak pemilik izin dalam aktivitas pembangunan, dalam porsi yang menjadi lingkup dalam izinnya. Dalam proses pengawasan, sangat jelas bahwa dengan dikeluarkannya perizinan maka telah terjadi kontrak antara pihak yang memperoleh izin untuk melakukan tindakan atau prestasi tertentu sesuai dengan lingkup yang telah diperjanjikan sebelumnya. Dengan demikian, fungsi perizinan tidak hanya semata-mata fungsi *budgetering* tetapi mempunyai fungsi sebagai instrumen pembangunan. Memang pada dasarnya sah-sah saja jika dari perizinan akan diharapkan memberikan kontribusi yang positif bagi penerimaan daerah. Minimal, proses perizinan tersebut akan membiayai dirinya sendiri (*self fund*) dan tidak menjadi beban anggaran daerah yang sudah dari awalnya terbatas. Akan tetapi, mengedepankan fungsi *budgetering* semata-mata sebagai fungsi dari perizinan sudah pasti merupakan penafsiran yang keliru¹⁸.

¹⁸ Eko prasojo, et.al, *Deregulasi dan Debirokratisasi Perizinan Di Indonesia*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2007, h.11

Pemaparan tersebut di atas sejalan dengan kajian teoritik tentang perizinan. Izin adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh badan atau tata usaha negara yang digunakan bagi pemohon sebagai legitimasi terhadap kegiatan yang sebenarnya dilarang. Dengan kata lain, izin adalah suatu persetujuan dari pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai fungsi untuk mengendalikan masyarakat. Oleh karena itu, izin adalah sarana bagi pemerintah untuk mengawasi kegiatan tertentu yang dilarang untuk menghalangi keadaan-keadaan buruk. Dengan kata lain, izin merupakan *instrumen yuridis preventif*, sehingga izin mempunyai fungsi:

- a. mengarahkan /mengendalikan (*sturen*) aktivitas tertentu
- b. mencegah bahaya bagi lingkungan
- c. melindungi obyek tertentu
- d. mengatur distribusi benda langka
- e. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan/atau aktivitas-aktivitas tertentu.

Persyaratan yang berkaitan dengan perizinan mengandung dua aspek:

- a. Persyaratan-persyaratan perolehan izin,
- b. Persyaratan pelaksanaan izin.

Keberlakuan izin harus memenuhi persyaratan-persyaratan yaitu meliputi syarat-syarat administrasi yang harus dipenuhi oleh badan atau institusi untuk dapat memperoleh izin. Sedangkan persyaratan pelaksanaan izin adalah syarat-syarat teknis yang harus dilakukan dengan dikeluarkan izin. Apabila persyaratan –persyaratan perolehan izin dilanggar dan hal itu diketahui setelah izin dikeluarkan maka akibatnya adanya pembatalan izin atau pencabutan izin yang bersifat Batal Demi Hukum (*van rechtwege nietig*), yang berlaku *ex tunc* yaitu perbuatan dan akibatnya dianggap tidak pernah ada. Jika persyaratan teknis atau pelaksanaan izin yang dilanggar maka adanya pembatalan izin atau pencabutan izin yang bersifat Dapat Dibatalkan (*vernietigbaar*), yang berlaku *ex nunc* yaitu perbuatan dan akibatnya dianggap ada sampai saat pembatalan.

C. PRAKTIK EMPIRIS PENGATURAN MENGENAI PENATAAN TOKO MODERN.

Pertumbuhan industri ritel di Indonesia memiliki kontribusi signifikan dalam pertumbuhan perekonomian Indonesia. Berdasarkan data Laporan Perekonomian Indonesia tahun 2007 kontribusi industri ritel menempati posisi kedua dengan GDP sebesar 280,747 miliar setelah industri pengolahan. Industri ritel berkembang seiring dengan perubahan yang terjadi di masyarakat. Meningkatnya pendapatan masyarakat menjadi faktor pendorong pertumbuhan industri ini. Ritel tidak lagi mengenai ketersediaan barang saja, namun ia bertumbuh menjadi semacam industri tersendiri yang juga menyorot aspek psikologis konsumen menjadikannya satu kesatuan dengan penjualan barang. Aspek psikologis ini misalnya saja melalui *image branding* mengenai kebersihan dan kenyamanan, *marketing tools* berupa promo dan discount, hingga keramahan dalam pelayanan.

Konsep inilah yang kemudian sedikit demi sedikit mereduksi popularitas pasar tradisional sebagai satu tempat pemenuh kebutuhan konsumsi sehari-hari. Menurut *Levy Weitz*, kebutuhan konsumen diklasifikasikan atas dua kategori:

- a. Kebutuhan fungsional (*functional needs*), kebutuhan ini berhubungan langsung dengan bentuk atau penampilan produk.
- b. Kebutuhan psikologis (*psychological needs*), kebutuhan ini diasosiasikan dengan kebutuhan yang bersifat mental dari konsumen yang dapat terpenuhi dengan berbelanja atau memiliki sebuah produk.

Kebutuhan psikologis akan berbanding lurus dengan tingkat pendapatan masyarakat. Dalam konteks ini yang dipentingkan oleh konsumen bukan hanya barang melainkan juga kenyamanan dan keramahan. Inilah yang dapat merasionalisasi alasan konsumen lebih memilih berbelanja di minimarket ketimbang di pasar tradisional, padahal untuk barang yang sama bahkan dengan selisih harga minimarket sedikit lebih mahal. Ketika menyoal industri ritel di Indonesia tidak jarang yang muncul di benak kebanyakan orang adalah supermarket dan hypermarket. Ini membuktikan bahwa toko modern berhasil memenangkan dominasi di bidang ritel. Padahal secara luas industri ritel ini juga menjelma sebagai pedagang pasar tradisional, pedagang toko kelontong, bahkan di sektor informal yakni Pedagang Kaki Lima (PKL). Dengan karakternya yang tidak memerlukan keahlian khusus, maka sektor perdagangan dianggap sebagai industri

yang menjanjikan bagi sebagian angkatan kerja Indonesia untuk menggantungkan hidup. Berdasarkan data asosiasi pedagang pasar Indonesia tahun 2003, jumlah pedagang pasar seluruh Indonesia mencapai 12,6 juta orang, di sisi lain Apprindo mewakili peritel modern mengatakan bahwa industri ritel modern telah menyerap tenaga kerja sebesar 18,9 juta orang.

Klaim bahwa industri ritel adalah industri penyerap tenaga kerja kedua setelah pertanian memang tidak terbantahkan. Namun data tersebut sekaligus menguatkan fakta bahwa rupanya industri ritel terbagi ke dalam dikotomi antara industri ritel modern dengan pasar tradisional yang mewakili peritel kecil.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa karakter sektor perdagangan ritel sangat sederhana dan tidak memerlukan keahlian khusus, sehingga bisa dilakukan oleh siapapun dengan modal awal yang variatif bergantung pada kemampuan pedagang. Maka yang menjadi akar kesenjangan antara pelaku usaha ritel modern dengan pelaku usaha ritel tradisional tentu adalah kekuatan capital yang sangat besar, dimana supply produk tentu akan didominasi oleh pemilik modal besar. Dengan kemampuan capital yang terbatas, manajemen yang sederhana, sudah barang tentu sedikit demi sedikit dan perlahan namun pasti pedagang kecil akan tersingkir dari kompetisi memenangkan daya beli konsumen. Pada akhirnya pedagang kecil menjadi korban dari persaingan di sektor ritel.

Pemerintah telah menerbitkan kebijakan yang mengatur penataan ritel modern dan ritel tradisional yang tertuang dalam Perpres 112/2007 serta Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional serta Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Namun kebijakan tersebut belum dapat diimplementasikan secara nyata di lapangan mengingat dibutuhkanannya peran pemerintah daerah dalam implementasinya di lapangan. Daerahpun nampak belum siap untuk mengatur secara ketat industri ritel di wilayahnya. Melihat apa yang diatur dalam Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian nampak bahwa penataan toko modern melalui mekanisme perizinan sifatnya masih sangat sektoral.

Setidaknya ada dua permasalahan daerah yang dapat disimpulkan yang pertama adalah perizinan sektoral yang justru membuka peluang penyelundupan hukum dengan

maraknya minimarket tak berizin. Kedua, permasalahan menghadapi ritel besar yang skala bisnisnya bukan lagi kota melainkan skala nasional. Sebagian besar pelaku bisnis ritel di wilayah kota/kabupaten adalah anak cabang dari bisnis ritel skala nasional. Ditambah lagi bahwa pengembangan/ pelebaran sayap bisnis ritel ini dilakukan dengan konsep waralaba (*franchising*) dimana pemilik usaha menjual konsep bisnisnya kepada badan/orang-perorangan. Dalam konsep *franchising* ini menjadi lebih sulit menentukan penanggungjawab izin, ada izin yang harus dimiliki oleh pemilik usaha (*franchisor*) ada pula kewajiban-kewajiban izin yang harus dimiliki oleh terwaralaba (*franchisee*). Kenyataannya selama ini Pemerintah Daerah kurang jeli melihat permasalahan ini sebagai bagian tak terpisahkan dari penataan toko modern, sehingga, aparat penegak hukum di lapangan pun nampak ragu-ragu dalam menegakkan aturan mengenai IUTM.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Pengaturan yang terkait dengan penataan usaha ritel khususnya terkait dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, sesungguhnya telah ada beberapa peraturan perundang-undangan baik secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan substansi, antara lain: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844); Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 93 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4866). Sedangkan secara substantif, materi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Penataan Minimarket adalah sebagaimana terurai di bawah ini:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4743);

Bab II Urusan Pemerintahan.

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

Beberapa substansi yang terkait dengan mini market dikutip sebagai berikut.

Pasal 3:

- (1) Lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasinya.
- (2) Batasan luas lantai penjualan Toko Modern adalah sebagai berikut:
 - a. Minimarket, kurang dari 400 m² (empat ratus meter persegi);

- b. Supermarket, 400 m² (empat ratus meter persegi) sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter persegi);
 - c. Hypermarket, di atas 5.000 m² (lima ribu meter per segi);
 - d. Department Store, di atas 400 m² (empat ratus meter persegi);
 - e. Perkulakan, di atas 5.000 m² (lima ribu meter per segi).
- (3) Sistem penjualan dan jenis barang dagangan Toko Modern adalah sebagai berikut:
- a. Minimarket, Supermarket dan Hypermarket menjual secara eceran barang konsumsi terutama produk makanan dan produk rumah tangga lainnya;
 - b. Department Store menjual secara eceran barang konsumsi utamanya produk sandang dan perlengkapannya dengan penataan barang berdasarkan jenis kelamin dan/atau tingkat usia konsumen; dan
 - c. Perkulakan menjual secara grosir barang konsumsi.

Pasal 4:

(1) Pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib:

- a. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional, Usaha Kecil dan Usaha Menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan;
- b. Memperhatikan jarak antara Hypermarket dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya;
- c. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m² (enam puluh meter per segi) luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan/atau Toko Modern; dan
- d. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang bersih, sehat (hygienis), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.

- (2) Penyediaan areal parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat dilakukan berdasarkan kerjasama antara pengelola Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Modern dengan pihak lain.
- (3) Pedoman mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b diatur lebih lanjut oleh Menteri.

Pasal 7

- (1) Jam kerja Hypermarket, Department Store dan Supermarket adalah sebagai berikut:
 - a. Untuk hari Senin sampai dengan Jumat, pukul 10.00 sampai dengan pukul 22.00 waktu setempat.
 - b. Untuk hari Sabtu dan Minggu, pukul 10.00 sampai dengan pukul 23.00 waktu setempat.
- (2) Untuk hari besar keagamaan, libur nasional atau hari tertentu lainnya, Bupati/Walikota atau Gubernur untuk Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dapat menetapkan jam kerja melampaui pukul 22.00 waktu setempat.

Pasal 10:

- (1) Perkulakan, Hypermarket, Department Store, Supermarket, dan Pengelola Jaringan Minimarket, dapat menggunakan merek sendiri dengan mengutamakan barang produksi Usaha Kecil dan Usaha Menengah.
- (2) Penggunaan merek Toko Modern sendiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengutamakan jenis barang yang diproduksi di Indonesia.
- (3) Toko Modern bertanggung jawab bahwa barang yang menggunakan merek Toko Modern sendiri telah memenuhi ketentuan peraturan perundangundangan di bidang Hak Atas Kekayaan Intelektual (HKI), bidang keamanan dan kesehatan produk, serta peraturan perundangundangan lainnya.

Pasal 11:

Dalam rangka menciptakan hubungan kerjasama yang berkeadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan antara Pemasok dengan Toko Modern, Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat memfasilitasi kepentingan Pemasok dan Toko Modern dalam merundingkan perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9.

BAB VI, PERIZINAN

Pasal 12:

- (1) Untuk melakukan usaha Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, wajib memiliki:
 - a. Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T) untuk Pasar Tradisional.
 - b. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP) untuk Pertokoan, Mall, Plasa dan Pusat Perdagangan.
 - c. Izin Usaha Toko Modern (IUTM) untuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket dan Perkulakan.
- (2) IUTM untuk Minimarket diutamakan bagi pelaku Usaha Kecil dan Usaha Menengah setempat.
- (3) Izin melakukan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Pasal 13:

Permintaan IUP2T, IUPP dan IUTM dilengkapi dengan:

- a. Studi kelayakan termasuk analisis mengenai dampak lingkungan, terutama aspek sosial budaya dan dampaknya bagi pelaku perdagangan eceran setempat;

- b. Rencana kemitraan dengan Usaha Kecil.

BAB V, PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 15:

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama sesuai dengan bidang tugas masing-masing melakukan pembinaan dan pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- (2) Dalam rangka pembinaan Pasar Tradisional, Pemerintah Daerah:
 - a. Mengupayakan sumber-sumber alternatif pendanaan untuk pemberdayaan Pasar Tradisional sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - b. Meningkatkan kompetensi pedagang dan pengelola Pasar Tradisional;
 - c. Memprioritaskan kesempatan memperoleh tempat usaha bagi pedagang Pasar Tradisional yang telah ada sebelum dilakukan renovasi atau relokasi Pasar Tradisional;
 - d. Mengevaluasi pengelolaan Pasar Tradisional.
- (3) Dalam rangka pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Pemerintah Daerah agar:
 - a. Memberdayakan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dalam membina Pasar Tradisional;
 - b. Mengawasi pelaksanaan kemitraan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden ini.
- (4) Dalam rangka pengawasan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, atas permintaan Menteri maka Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib memberikan data dan/atau informasi penjualan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VI, SANKSI

Pasal 17:

Pelanggaran terhadap Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 8 ayat (3), Pasal 9, Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 16 dalam Peraturan Presiden ini dapat dikenakan sanksi administratif secara bertahap berupa peringatan tertulis, pembekuan dan pencabutan izin usaha.

3. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 11 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 11);
4. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian (Lembaran Daerah Kota Surabaya 2010 Nomor 1 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 1)
5. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2004 tentang Izin Gangguan
6. Izin Prinsip, yang diatur dalam Peraturan Menteri Perindustrian Nomor: 41/M-Ind/Per/6/ 2008 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Usaha Industri, Izin Perluasan dan Tanda Daftar Industri.
7. Keputusan Walikota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemberian Izin Lokasi sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2005.
8. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Perencana Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 1).
9. Rencana kemitraan dengan usaha mikro dan usaha kecil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang *Kemitraan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3718)

Hasil analisis berdasarkan peraturan perundang-undangan berikut peraturan pelaksanaannya sebagaimana dikutip di atas, maka dapat disimpulkan bahwa persoalan landasan hukum atau landasan yuridis penataan toko modern telah tuntas karena memiliki landasan legalitas yang tegas dan jelas.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

a. Konsep Negara Hukum dan Kesejahteraan

Menengahi permasalahan industri ritel, pemerintah mutlak harus menjadi *problem solver* dari dikotomi dua kutub antara pelaku usaha ritel modern dengan tradisional demi terciptanya persaingan usaha yang sehat dalam bingkai negara hukum. Tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-undang dasar alinea 4 menyebutkan “*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*”. Melindungi berarti menjadi pengayom bagi segenap rakyat Indonesia siapapun mereka, kaya atau miskin, pedagang besar maupun pedagang kecil. Selanjutnya, FJ Stahl mengatakan prinsip-prinsip negara hukum diantaranya adalah kepastian hukum dan perlindungan HAM. Perlindungan HAM utamanya ditujukan untuk melindungi rakyat dari kesewenangan penguasa baik secara langsung melalui jaminan perlindungan yang secara eksplisit disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, maupun melalui mekanisme yang tidak langsung seperti contohnya pemberian subsidi, upaya proteksi, dan penegakan hukum yang adil. Dua elemen penting dalam prinsip negara hukum ini sesungguhnya saling terkait satu sama lain. Ketika terjadi ketimpangan dalam perwujudan kepastian hukum maka secara otomatis HAM juga terlanggar.

b. Konsep Desentralisasi dalam rangka penataan Toko Modern

Keberadaan Penataan Toko Modern sangat berkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal itu dikarenakan daerah diberi kewenangan dalam melakukan penataan toko modern guna menjaga kestabilan ekonomi di daerah. Pemerintahan daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur penataan toko modern menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437), terutama dalam Pasal 14 yang menyatakan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten atau kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota yang salah satu meliputi kewenangan dalam pemberian fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.

Ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737) terutama dalam Pasal 2 ayat 4 huruf o, dd dan ee yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan daerah antara lain meliputi urusan koperasi dan usaha kecil dan menengah, urusan perdagangan dan urusan perindustrian.

Ketentuan tersebut diatas dikuatkan dengan ketentuan Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa urusan wajib yang dilakukan pemerintah daerah adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib tersebut di atas, salah satunya meliputi koperasi dan usaha kecil dan menengah (huruf j). Pada sisi lain, di atur dalam Pasal 7 ayat (4)-nya, yang menyatakan bahwa urusan pilihan salah satunya adalah urusan perdagangan (huruf g) dan urusan perindustrian (huruf h). Ketentuan-ketentuan tersebut diatas, merupakan dasar bahwa pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan asas desentralisasi memiliki kewenangan untuk mengatur penataan suatu usaha yang bertujuan untuk menyejahterakan masyarakatnya termasuk dalam hal penataan toko modern.

Asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan dari konsep Negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan. Negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan selain menganut asas sentralisasi, juga menganut asas *desentralisasi* dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pengaturan mengenai hubungan antara pusat dan daerah dalam

konteks negara kesatuan merupakan suatu yang sangat penting untuk dikaji dan dianalisis agar tidak terdapat kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Kelahiran satuan pemerintahan tingkat daerah adalah konsekuensi adanya konsep pembagian dan pembatasan kekuasaan sebagai salah satu unsur negara hukum. Sebagaimana diketahui, bahwa dalam tataran teoritis dikenal adanya pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah suatu pembagian kekuasaan yang kekuasaan dalam suatu negara dibagi dan diserahkan kepada lembaga-lembaga negara. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal yaitu suatu pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan satuan pemerintah lainnya yang lebih rendah. Pembagian kekuasaan secara vertikal tersebut lebih lanjut diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) UUD 1945. Hal ini sesuai dengan pendapat **Eko Prasajo, et.al** yang menyatakan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang terwujud dalam pembagian kekuasaan pemerintah dapat dibedakan kedalam pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan konsensus untuk menciptakan keseimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang melahirkan desentralisasi. Dengan mengingat bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat dilakukan secara sentralisasi maka desentralisasi menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal. Namun, kewenangan klasik yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, justisi, moneter, dan fiskal dilaksanakan secara sentralisasi. Antara sentralisasi dan desentralisasi bukan merupakan dikhotomi melainkan bersifat kontinum.¹⁹ Hal ini sesuai dengan pendapatnya **Bhenyamin Hoessein, et.al** yang menyatakan bahwa negara merupakan organisasi. Secara teoritik dan empirik setiap organisasi, termasuk negara selalu menganut asas sentralisasi sejak kelahiran sampai akhir hayatnya. Namun, organisasi yang besar dan sangat rumit tidak mungkin hanya diselenggarakan dengan asas sentralisasi. Sekiranya hanya dianut asas tersebut, niscaya penyelenggaraan berbagai fungsi yang dimiliki oleh organisasi tersebut

¹⁹Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksu, Teguh Kurniawan, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal dan efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Social dan Ilmu Politik Universitas Indonesia., 2006, h. 11

tidak sepenuhnya efektif. Oleh karena itu diperlukan juga asas desentralisasi²⁰. Menurut G.Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli²¹:

Decentralization means different things to different people, and a variety of motivations can be uncovered for the recent attempts to decentralize planning and administration in developing countries. Decentralization is defined quite broadly in this book to mean the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations, local governments, or nongovernmental organizations. Different forms of decentralization can be distinguished primarily by the extent to which authority to plan, decide, and manage is transferred from the central government to other organizations and the amount of autonomy the "decentralized organization" achieved in carrying out their tasks (Desentralisasi bermakna "berbeda hal untuk orang yang berbeda-beda dan sampai saat ini banyak upaya yang telah dilakukan untuk mendorong adanya desentralisasi baik dalam rencana maupun pelayanan administrasi di negara berkembang. Desentralisasi diartikan cukup luas dalam buku ini yang berarti pembagian kewenangan perencanaan, pengambilan keputusan atau kekuasaan administratif dari pemerintah pusat kepada organ-organ pemerintah (kementerian), pemerintah daerah, lembaga semi otonom (dalam hal ini mungkin maksudnya adalah lembaga semacam komnas ham, KPK, KPP termasuk juga kanwil), juga NGO. Varian/ragam desentralisasi dapat dibedakan utamanya dari sejauh mana kewenangan perencanaan, pengambilan keputusan dan plaksanakan itu dibagi/didistribusikan dari pemerintah pusat pada organ yang lain dan sejauh mana/sebesar apa kewenangan yang dimiliki oleh organ tsb dalam menjalankan tugasnya).

Dari pendapat tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa otonomi daerah ditetapkan dengan menganut sistem otonomi luas, yaitu otonomi yang pada dasar kewenangannya banyak diserahkan kepada daerah daripada pemerintah pusat,

²⁰ Benyamin Hoessein, Irfan Ridwan Maksum, Mohammad Riduansyah, Puji Nur Hanafi, *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2005, h.58

²¹ G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli. *Decentralization and Development (policy Implementation in Developing Countries)*. Sage Publications, P. 18

namun pelaksanaan otonomi tersebut tentunya tidak dapat melepaskan dari konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut dikarenakan bahwa “oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka negara kesatuan tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga”. Hal itu sesuai dengan pendapat **Philipus M. Hadjon** yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 1 (1) UUD 1945, Indonesia adalah negara kesatuan, dan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18, ide negara kesatuan tidaklah sentralistik. Kekuasaan negara dibagi kepada daerah-daerah melalui desentralisasi kekuasaan. Lebih lanjut, **Philipus M. Hadjon** mengatakan bahwa Pasal 18 UUD 1945 menganut asas desentralisasi. Desentralisasi mengandung makna pelimpahan atau penyerahan kewenangan atau tugas (*overdracht van taken of bevoegdheid*). Pola *overdracht* (dalam rangka desentralisasi territorial) karena dalam negara kesatuan. Semua kewenangan pemerintahan pada dasarnya adalah kewenangan pemerintah pusat dengan berprinsip tidak ada negara didalam negara. Sedangkan menurut **Bagir Manan** penyelenggaraan asas desentralisasi, menghasilkan daerah otonomi, sedangkan urusan yang diserahkan kepada daerah otonom yang menjadi hak atau wewenangnya disebut otonomi daerah. Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*Vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah.

Di dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat asas desentralisasi yang mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional fungsional, demikian pendapat **Bagir Manan**²². Lebih lanjut **Bagir Manan** mengatakan, persoalan hubungan antara pusat dan daerah pada negara dengan susunan organisasi desentralistik timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggungjawab pemerintahan negara tidak hanya dilakukan oleh (dari) satu pusat pemerintahan, tetapi terdapat satuan

²²Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994 h.30

pemerintahan lebih rendah yang juga melakukan wewenang, tugas dan tanggungjawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau yang dibiarkan dan diakui sebagai urusan daerah bersangkutan. Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (territorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya. Desentralisasi territorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporaties*)²³. Hal itu membawa makna bahwa satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahkan dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan. Dengan demikian, desentralisasi merupakan pengakuan hak atau penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah. Pendapat tersebut di atas senada dengan pendapat **The Liang Gie** yang menyatakan bahwa desentralisasi di bidang pemerintahan diartikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok yang mendiami suatu wilayah sebagai pelimpahan kekuasaan dari penguasa negara kepada persekutuan-persekutuan yang berpemerintahan sendiri. Desentralisasi meliputi dekonsentrasi atau *ambtelijke decentralisatie* yang dimaksudkan rakyat tidak diikutsertakan dalam pelimpahan kekuasaan dan kewenangan sedangkan desentralisasi kenegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau desentralisasi politik yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelendeen besturende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Hal itu juga dikuatkan oleh **G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli**²⁴ yang menyatakan bahwa :

Although the authors of various chapters in this book use different terms to identify degrees or forms of decentralization, all agree that the differences are important. They refer to four major forms of decentralizations: deconcentration, delegation to semi autonomous or parastatal agencies, devolution to local governments, and transfer of functions from public to non government institutions. (Meskipun para penulis dalam bab-bab buku ini

²³ *Ibid*, h.3 & 15

²⁴ G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, *Op.Cit.*, P.18

menggunakan banyak ragam istilah untuk membangun kriteria desentralisasi, semua sepakat bahwa pembedaan adalah penting. Penulis-penulis tersebut mengacu pada 4 varian utama desentralisasi: dekonsentrasi, pendelegasian pada organ semi otonom (kementrian dan kanwil), pembagian urusan pada pemerintah daerah dan pendistribusian fungsi dari badan publik ke swasta. (maksudnya seperti kerjasama dengan pihak ketiga, seperti perizinan yang sekarang dikerjakan cipta karya, atau pengelolaan jalan tol oleh pihak ketiga dll).

B. LANDASAN SOSIOLOGIS POLITIS

Berdasarkan data yang dihimpun komisi A DPRD Surabaya, jumlah minimarket di Surabaya mencapai 316 unit di akhir 2010, sementara sampai Februari 2011 sudah mencapai 344 unit. Jumlah ini belum ditambah dengan jumlah minimarket non waralaba sejumlah lebih kurang 30 unit. Data yang dicatat komisi A dari 374 unit mini market tersebut hanya sekitar 92 unit yang sudah mengantongi izin gangguan (HO) dan 282 unit lainnya tidak berizin²⁵. Kemudian, apakah yang patut menjadi pertanyaan dari adanya fakta ini? Dengan maraknya minimarket tersebut setidaknya ada beberapa hal yang dapat diindikasikan, yang pertama adalah bahwa rupanya potensi pasar Surabaya sangat dan bahkan bertumbuh semakin besar. Jika melihat kenyataan di lapangan, kita dapat menyaksikan jarak antara minimarket yang satu dengan minimarket yang lain sangat dekat, padahal tidak ada diferensiasi produk dan harga yang signifikan. Uniknyanya, masing-masing minimarket sepertinya tetap saja mampu mencapai omset. Hal ini menandakan animo masyarakat terhadap keberadaan minimarketpun cukup tinggi. Dengan kata lain, masyarakat kita cukup konsumtif. Kedua, kemunculan minimarket yang bak jamur di musim hujan ini sangat berpeluang mengancam eksistensi pedagang kecil. Hal ini disebabkan minimarket mampu menyajikan suasana belanja dengan lebih nyaman dibandingkan toko kelontong maka masyarakat kita yang konsumtif tentu beralih ke minimarket. Menanggapi hal ini beberapa daerah mulai merespon dengan kebijakan pembatasan jumlah minimarket.

Fakta sebagaimana yang terpapar tersebut di atas diakibatkan oleh kecenderungan dari pelaku usaha melakukan usaha yang berorientasi jempot bola dalam arti mendekati konsumen dengan cara banyak mendirikan minimarket-minimarket. Pada pihak konsumen mempunyai kecenderungan mencari penjual terdekat dengan pelayanan yang optimal dengan suasana yang nyaman. Hal tersebut juga berkaitan dengan efisiensi waktu dalam melakukan transaksi perbelanjaan. Perilaku masyarakat pada umumnya tidak menolak atau dapat menerima keberadaan minimarket-minimarket tersebut karena merasa diuntungkan. Pada sisi lain, bagi toko-toko kecil atau toko-toko kelontong yang telah beroperasi, dengan banyaknya minimarket yang bermunculan di sekitar lokasinya lambat laun akan mematikan usaha mereka. Padahal kebijakan secara makro dari pemerintah memerlukan pengembangan iklim persaingan usaha yang kondusif, dengan pemberian kesempatan berusaha, dukungan, perlindungan dan pengembangan usaha yang seluas-luasnya, sehingga mampu untuk meningkatkan kedudukan, peran dan potensi usaha mikro, kecil dan menengah secara optimal, menyeluruh dan berkesinambungan dalam usaha mewujudkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan peningkatan pendapatan rakyat, penciptaan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan.

C. LANDASAN YURIDIS

Tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan, hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya: "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya."²⁶ Atau dalam UUD ada ungkapan "*the supreme law of the land*". Alasan tidak diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena tata urutan itu mempunyai konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, dan peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum (*van rechtswege nieteg*) apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Konsekuensi ini telah dianggap ada walaupun tidak diatur, kecuali ada ketentuan yang sebaliknya²⁷.

Faktor lain yang menyebabkan ketidaklaziman mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, karena sistem hukum positif tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan, melainkan juga meliputi hukum-hukum tidak tertulis (yurisprudensi, hukum adat, atau hukum kebiasaan). Kaidah-kaidah hukum tidak tertulis itu dapat juga dipergunakan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau sebaliknya, walaupun tidak bertalian dengan tata urutan peraturan perundang-undangan²⁸.

Menurut **Bagir Manan** ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip, yaitu:

- 1) Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
- 2) Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
- 3) Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- 4) Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
- 5) Peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum²⁹.

²⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2001, hal.130.

²⁸ *Ibid*, hal.130-131.

²⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, cetakan kedua, *Op.cit*, hal. 19.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal 7 ayat (1) dinyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Selain peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 juga menyatakan bahwa terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yaitu jenis peraturan perundang-undangan tersebut antara lain mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat, Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Pasal 8 ayat (2) UU No.12 Tahun 2011 memberikan batasan pada ketentuan Pasal 8 ayat (1) yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud pada ayat (1) mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan paparan di atas, maka dalam rangka penataan toko modern termasuk mini market yang harus diperhatikan adalah peraturan perundang-undangan yang berjenjang dari peraturan tertinggi sampai yang terbawah yang dapat dijadikan landasan hukumnya, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah

- Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037)
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian (Lembaran Negara Tahun 1984 Nomor 22 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3274)
 3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4077)
 4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 42 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821)
 5. Undang Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4237)
 6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724)
 7. Undang-Undang Republik Indonesia 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)
 8. Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844)
 9. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)
 10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Informasi Keterbukaan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846)

11. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4899)
12. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038)
13. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
14. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3718)
15. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Tahun 1998 Nomor 46, Tambahan lembaran Negara republik indonesia Nomor 3743)
16. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4593)
17. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4743)
18. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2007 tentang Waralaba (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4742)
19. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern
20. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah
21. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31/M-DAG/PER/8/2008 tentang Penyelenggaraan Waralaba

22. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern
23. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2004 tentang Izin Gangguan
24. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Perencana Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 1).
25. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 11 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 11)
26. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 8 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 8) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2009 (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 12 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 12)
27. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian (Lembaran Daerah Kota Surabaya 2010 Nomor 1 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 1)
28. Keputusan Walikota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemberian Izin Lokasi Sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2005.
29. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2010 tentang Pelayanan di Bidang Perdagangan dan Perindustrian.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. SASARAN

Sasaran yang hendak diwujudkan dengan dibentuknya Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penataan Toko Modern adalah untuk:

- a. Memberikan perlindungan dan pemberdayaan pasar tradisional agar mampu berkembang menjadi usaha yang lebih berkualitas sehingga mampu berkembang, saling memerlukan, saling sinergi dengan keberadaan toko modern.
- b. Melakukan penataan toko modern dengan suatu lokasi tertentu agar terjadi sinergi antara toko modern dengan pasar tradisional.

B. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penataan Toko Modern diarahkan untuk menata keseluruhan aktivitas yang terkait dengan peraturan yang ada yaitu Perpres 112/2007 yang merupakan landasan konstitusional bagi daerah dalam melakukan penataan dan pembinaan bagi pasar tradisional dan modern. Perpres 112/2007 ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 yang merupakan pedoman teknis dalam pengaturan adanya liberalisasi perdagangan yang salah satu bentuknya berupa menjamurnya toko-toko modern, yang telah membawa dampak begitu nyata bagi masyarakat baik dari sisi sosial dan ekonomi. Dengan pertumbuhan dan perkembangan toko modern maka perlu ditata dan dibina agar pedagang mikro, kecil, menengah serta pasar tradisional dapat tumbuh dan berkembang bersama-sama dengan pedagang toko modern secara serasi, seimbang dan berkeadilan serta jauh dari praktik monopoli.

Berdasarkan paparan di atas maka Pemerintah Daerah yang memiliki fungsi regulator terhadap permasalahan-permasalahan yang berkembang pada masyarakat hendaknya bisa segera tanggap terhadap fenomena perkembangan toko modern sebagai akibat liberalisasi perdagangan. Kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat

kepada pemerintah daerah sebagaimana yang diatur dalam Perpres 112/2007 khususnya Bab IV Pasal 12, mengenai perizinan adalah kewenangan yang sangat strategis terutama dalam hal penataan dan pengendalian pasar tradisional dan toko modern. Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penataan Toko Modern diarahkan untuk mengatur aktivitas ruang lingkup dari penataan toko modern yang meliputi wewenang pemerintah daerah dalam melakukan penataan toko modern, substansi (isi) dari peraturan daerah ini yang meliputi asas, tujuan, prosedur penataan toko modern, pembinaan dan pengawasan dalam melakukan penataan toko modern dan penerapan sanksi jika ada pelanggaran dalam penataan toko modern.

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan paparan tentang keberadaan pasar tradisional, pasar modern serta toko modern diatas dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kondisi yang ada (existing condition) menggambarkan pertumbuhan pasar modern yang luar biasa di Surabaya;
2. Keberadaan Pasar modern memberikan dampak secara langsung terhadap keberadaan pasar tradisional terkait dengan pergeseran konsumen;
3. Terdapat urgensi untuk memberikan proteksi terhadap pasar tradisional;
4. Di satu sisi pasar modern juga memberikan kontribusi dalam perluasan kesempatan kerja;
5. Keberadaan pengaturan yang ada belum mampu memberikan solusi yang efektif bagi pengaturan pasar modern, pasar tradisional, dan took modern;

B. SARAN

Sebagai saran untuk pemecahan permasalahan yang muncul maka diperlukan suatu peraturan daerah yang mengatur tentang perlindungan terhadap pasar tradisional, penataan terhadap pasar dan toko modern sehingga dapat bersama-sama mewujudkan kesejahteraan bersama berdasarkan prinsip persaingan yang sehat dan kemitraan.

Demikian naskah akademik ini disusun supaya bisa dikritisi bersama dan dijadikan landasan bagi pengambilan kebijakan di bidang ekonomi terutama dalam kaitannya dengan penataan pasar modern, took modern dan proteksi terhadap pasar tradisonal.

DAFTAR BACAAN

LITERATUR

- Asmara, Galang, *Ombudsman Nasional Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2006.
- Berge, Ten, and N.M. Spelt, *Pengantar Hukum Perizinan*, Disunting oleh Philipus M. Hadjon. ISBN 979-585-0008.
- Buck, Trevor, et.al, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Ashgate Publishing Limited, England, 2010.
- Bradley, A.W., dan K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow: Pearson Education Limited, 2007.
- Campbell, Enid, et.al., *Legal Research (Materials and Methods)*, The Law Book Company Ltd., Forth Edition, Sydney, 1996.
- Cheema, G Shabbir, et.al, *Decentralization and Development (Policy Implementation in Developing Countries)*, London, Sage Publications, 1998.
- Gie, The Liang, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Liberty, Jogjakarta., 1987.
- Hawke, Neil, *The Ombudsman (Twenty Five Years On)*, Cavendish Publishing Limited, London, 1993.
- Hadjon, Philipus M, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- _____, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010.
- _____, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.
- Hoessein, Bhenyamin, et. al., *Naskah Akademik Tata hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2005.

- Jacobini, H.B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications Inc, New York, 1991.
- Manan, Bagir (I), *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD.1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- _____ (II), *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Jogjakarta, 2000.
- _____ (III), *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2001.
- Masthuri, Budhi, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2005.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009.
- Mc. Kenzie, Fiona, *Administrative Power and The Law*, Australian Law in Practice, Australia, 2006.
- Prasojo, Eko, et.al., *Deregulasi dan Debirokratisasi Perizinan Di Indonesia*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2007.
- _____, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah (Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural)*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2006.
- Pudyatmoko, Y. Sri, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta, 2009.
- Sutedi, Adrian, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Stoker Gerry, *The Politics of Local Government* (second edition), Macmillan, 1990.
- Stott, David and Alexandra Felix, *Principles of Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London, 1997.
- Sykes, E.I. Ba (Qld) LLD (Melb) et.al., *General Principles Of Administrative Law*, Third Edition, Butterworth, Sidney, 1989.
- Syafrudin, Ateng, *Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Negara*, Dalam Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), ed. Paulus Lotulung, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1994.
- Wade, H.W.R., *Administrative Law (Fifth Edition)*, Oxford-Oxford University Press, 1982.

MAKALAH

Djatmiati, S. Tatiek, *Faute Personelle dan Faute de Service Dalam Tanggung Gugat Negara*, Yuridika, Vol.19 No. 4 Juli-Agustus 2004: 352-363.

Hadjon, Philipus M, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Nomor 5 dan 6 Tahun XII (September-Desember 1997).

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Tahun 2009.

CFG. Sunaryati Hartono, *Fungsi dan Wewenang Ombudsman di Daerah*, makalah, disampaikan pada Seminar Nasional Ombudsman Daerah diadakan di Fakultas Hukum Unair, tanggal 7 September 2006.

Ceramah Prof. Dr. Laica Marzuki, SH., pada tanggal 16 Juni 2003 di Kantor Komisi Ombudsman Nasional (C.F.G. Sunaryati Hartono, Budhi Masthuri, Enni Rochmaeni, Winarso, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia, Komisi Ombudsman Nasional*, Jakarta, 2003.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang *Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta* sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang *Perindustrian* (Lembaran Negara Tahun 1984 Nomor 22 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3274).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4077).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang *Perlindungan Konsumen* (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 42 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821).

Undang Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang *Bangunan Gedung* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4237).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah* (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang *Penanaman Modal* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724).

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2007 tentang *Penataan Ruang* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang *Informasi Keterbukaan Publik* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor).

Undang-Undang Republik Indonesia 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).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang *Ombudsman Republik indonesia* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4899).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038)

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang *Kemitraan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3718).
- 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).
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang *Pedoman Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4593).
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang *Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota* (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4743).
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2007 tentang *Waralaba* (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4742).
- Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang *Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang *Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah*.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31/M-DAG/PER/8/2008 tentang *Penyelenggaraan Waralaba*
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang *Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern*.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2008 tentang *Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah* (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 11 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 11).

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Izin Gangguan*.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2005 tentang *Izin Perencana Bangunan Gedung* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 1).

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang *Organisasi Perangkat Daerah* (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 8 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 8) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2009 (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 12 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 12).

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang *Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian* (Lembaran Daerah Kota Surabaya 2010 Nomor 1 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 1).

Keputusan Walikota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 tentang *Tata Cara Pemberian Izin Lokasi* sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2005.

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2010 tentang *Pelayanan di Bidang Perdagangan dan Perindustrian* (Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2010 Nomor 54)

Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2011 tentang *Penataan Dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern* (Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2011 Nomor 6).