

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum, dan bukan negara kekuasaan maupun negara monarkhi. Hal ini memberikan arti bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara didasarkan atas hukum, yang berarti cita-cita hukum yang ada didalamnya mengandung cita-cita luhur bangsa Indonesia. Hukum yang adil di Indonesia adalah hukum yang bersumber pada kepribadian dan filsafat hidup bangsa Indonesia yang mencerminkan rasa keadilan terhadap bangsa Indonesia, mampu melindungi kepentingan-kepentingan bangsa baik secara material dan spiritual, melindungi kepribadian dan kesatuan bangsa, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta memperjuangkan cita-cita nasional bangsa Indonesia.

Indonesia sebagai negara hukum memberikan arti pula bahwa segala sesuatunya berdasarkan dengan hukum yang berlaku di negara yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Di sisi lain, mengingat pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang mencerminkan bahwa Indonesia adalah negara yang demokratis karena mengikutsertakan rakyatnya dalam suatu pengambilan kebijakan. Sebagai negara hukum, Indonesia berkewajiban untuk melaksanakan segala aspek kehidupan

berbangsa dan bernegara berdasarkan atas hukum yang selaras dengan sistem hukum nasional Indonesia. Sistem hukum nasional Indonesia merupakan suatu gabungan dari beberapa elemen-elemen hukum yang saling berkesinambungan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dari ruang lingkup terkecil yaitu desa sampai lingkup terbesar yaitu negara. Untuk itu, setiap peraturan yang mengatur berbeda-beda dari setiap ruang lingkungannya, misalnya ruang lingkup penataan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern.

Untuk mendukung pernyataan diatas, ada beberapa pernyataan yang mencerminkan bahwa Indonesia sebagai negara hukum antara lain “Negara Indonesia adalah negara hukum.”¹ “Bahwa segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”² “Bahwa untuk penegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”³

Dari sinilah kita mampu memahami bahwa dengan hukum sebagai dasar negara ini, tentu bisa dipastikan betapa pentingnya hukum itu sendiri di Indonesia. Dan tentu hal yang terpenting ini perlu dibuat regulasinya juga sehingga apa yang menjadi dasar dari negara ini mampu mengarahkan

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 1 Ayat (3).

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Bab X Pasal 27 Ayat (1).

³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 28 Ayat (15).

negara ini mencapai tujuannya. Oleh karena itulah dalam salah satu Undang-Undanganya disebutkan:

Bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.⁴

Dalam melakukan praktik usaha maupun perekonomian, untuk mengatur masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum seluruh rakyat, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut dengan peraturan perundang-undangan. Semua peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus didasarkan dan/atau melaksanakan Undang-Undang Dasar daripada negara Indonesia. Begitu juga dengan peraturan penataan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern yang dikeluarkan baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat harus didasarkan pada Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional dan Toko Modern menjadi salah satu dasar peraturannya. Beserta tidak lupa juga Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, bagian menimbang (b).

Hal tersebut menjelaskan bahwa dengan semakin berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah serta usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar, maka pasar tradisional perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan. Selanjutnya, pengaturan pusat perbelanjaan dalam suatu lokasi tertentu diperlukan agar terjadi sinergi melalui kemitraan dengan pedagang kecil dan menengah, koperasi serta pedagang pasar tradisional dan/atau pasar tradisional yang didalamnya terdapat pertokoan yang dimiliki atau dikelola oleh pedagang kecil, menengah, dan koperasi.

Penjelasan diatas menguraikan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang usaha kecil yang dapat diartikan dengan bahwa negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 melaksanakan Pembangunan Nasional yang bertujuan mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual bagi seluruh rakyat Indonesia.⁵ Dalam Pembangunan Nasional, usaha kecil sebagai bagian dari integral dunia usaha yang merupakan kegiatan ekonomi rakyat mempunyai kedudukan, potensi, dan peran strategis untuk mewujudkan struktur perekonomian nasional yang semakin seimbang berdasarkan demokrasi Pancasila. Perda 13/2014 menyebutkan dibawah ini

⁵ Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

tujuan mengapa dibuat suatu perda yang mengatur tentang pasar tradisional dan pusat perbelanjaan serta toko modern.

Penyelenggaraan penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern bertujuan untuk mengatur dan menata keberadaan dan pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern di suatu wilayah tertentu agar tidak merugikan dan mematikan pasar tradisional, mikro, kecil, menengah, dan koperasi yang telah ada dan memiliki nilai historis serta dapat menjadi objek wisata belanja;⁶ menjamin terselenggaranya kemitraan antara pelaku usaha pasar tradisional, mikro, kecil, menengah, dan koperasi dengan pelaku usaha pusat perbelanjaan dan toko modern berdasarkan prinsip kesamaan dan keadilan dalam menjalankan usaha di bidang perdagangan;⁷ mendorong terciptanya partisipasi dan kemitraan publik serta swasta dalam penyelenggaraan usaha di bidang pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern;⁸ mewujudkan sinergi yang saling memerlukan dan memperkuat serta saling memerlukan antara pusat perbelanjaan, toko modern dengan pasar tradisional, serta mikro, kecil, menengah dan koperasi agar dapat tumbuh berkembang lebih cepat sebagai upaya terwujudnya tata niaga dan pola distribusi nasional secara lancar, efisien, dan berkelanjutan;⁹ memberikan perlindungan kepada usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi serta pasar tradisional;¹⁰ memberdayakan pengusaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi serta pasar tradisional pada umumnya, agar mampu berkembang, bersaing, tangguh, maju, mandiri, dan dapat meningkatkan kesejahteraannya;¹¹ menciptakan kesesuaian dan keserasian lingkungan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten.¹²

Dalam hal ini ada baiknya mendiskusikan sedikit mengenai pembentukan peraturan. Berbicara terkait dengan jenis peraturan daerah, kita perlu pemahaman lebih dalam terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana yang dimaksud didalamnya lebih menekankan pada ketentuan hierarki atau perjenjangan setiap jenis

⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 13 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Pasal 3 Huruf a.

⁷ *Ibid.*, Huruf b.

⁸ *Ibid.*, Huruf c.

⁹ *Ibid.*, Huruf d.

¹⁰ *Ibid.*, Huruf e.

¹¹ *Ibid.*, Huruf f.

¹² *Ibid.*, Huruf g.

peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Setiap jenis peraturan perundang-undangan tersebut memiliki fungsi, tujuan, teknik pembentukan yang berbeda-beda dikarenakan dalam pemakaiannya itu pun berbeda. Salah satunya adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa :

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dengan persetujuan Bupati / Walikota.”

Berdasarkan pengertian dari peraturan daerah diatas, dapat dijelaskan bahwa kedudukan DPRD pada tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten dan kota merupakan lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif di daerah. Di sisi lain, perekrutan jabatan keanggotaan dilakukan melalui pemilihan umum (pemilu). DPRD dan Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat dan sama-sama terlibat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah.

Pembentukan DPRD di daerah tersebut sebagai bentuk perwujudan dari pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih menekankan pentingnya otonomi daerah dalam rangka

pemerataan pembangunan nasional. Hal ini didasarkan atas asumsi masyarakat daerah yang lebih mengetahui dinamika daerahnya sendiri.

Pembentukan peraturan daerah merupakan pekerjaan yang sulit, dikarenakan dituntut kesempurnaan dalam hal sistematis, tatanan bahasa, istilah, dan banyaknya jenis materi yang akan diatur sesuai dengan kebutuhan. Suatu peraturan yang baik dalam persiapan pembuatannya membutuhkan pengetahuan yang mendalam terkait dengan materi yang akan diatur, selain itu bahasa yang digunakan juga jelas.

Wewenang dalam memuat peraturan daerah terdapat pada eksekutif atau Kepala Daerah dan legislatif atau DPRD.¹³ Masing-masing badan eksekutif maupun legislatif berhak mengajukan rancangan peraturan daerah dan penetapan peraturan daerah oleh kepala daerah harus mendapat persetujuan dari DPRD. Peraturan daerah memiliki karakteristik yang sifatnya mengatur, yaitu mengatur hubungan antara pemerintah daerah, masyarakat, dan *stakeholder*. Peraturan daerah tidak hanya mengatur hal-hal yang berhubungan dengan kehidupan politik, sosial, dan budaya. Masyarakat Indonesia memiliki keramahan budaya maupun adat istiadat. Untuk itu, peran pemerintah daerah sangatlah penting untuk mengatur masyarakatnya, dan dalam pembuatan peraturan daerah harus menyesuaikan dengan kondisi masyarakat Indonesia yang cenderung dinamis.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian yang berjudul “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Situbondo Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern (Studi di DPRD Kabupaten Situbondo)”.

¹³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Bab VIII.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, identifikasi masalah di atas dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 13 Tahun 2014?
2. Apa Politik hukum Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Situbondo dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 13 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 13 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui dan memahami politik hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 13 Tahun 2014.

D. Tinjauan Pustaka

1. Politik Hukum

Pertama, ada beberapa pendapat mengenai Politik Hukum, diantaranya adalah:

Cendekiawan bernama F. M. H. Hirsch Ballin mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijaksanaan negara untuk menerapkan hukum.¹⁴

Ditambahkan juga oleh Teuku Mohammad Radhie yang berpendapat bahwa politik hukum adalah pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah kemana hukum hendak diperkembangkan.¹⁵

Lalu juga cendekiawan lainnya, Abdul Hakim Garuda Nusantara mengatakan bahwa politik hukum adalah politik pembangunan hukum.

Sedangkan Moh Mahfud MD mengatakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, politik hukum merupakan pilihan atau opsi tentang hukum-hukum atau *rule (law)* yang akan diberlakukan maupun diimplementasikan sekaligus opsi atau pilihan tentang hukum-hukum yang tidak diberlakukan/tidak diimplementasikan/tidak dijalankan. Yang mana kesemuanya ditujukan untuk mencapai *goal* atau tujuan negara seperti apa yang ada dan termaktub dalam pembukaan UUD 1945.¹⁶

Imam Syaukani beserta A. Ahsin Thohari mengemukakan bahwa politik hukum memiliki ruang lingkup sebagai berikut:¹⁷

- a. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-

¹⁴ A. S. S. Tambunan, *Politik hukum Berdasarkan UUD 1945*, (Jakarta Puporis, 2002), hlm. 10.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Press, 2010), hlm. 1.

¹⁷ Syaukani, Imam, and A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Divisi Buku Perguruan Tinggi, RajaGrafindo Persada, 2004.

- undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum.
 - d. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum.
 - e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan datang, sedang dan telah ditetapkan. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Dalam sudut pandang yang lainnya, Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilah atau menyortir beserta suatu cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum atau aturan tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; kapan waktunya dan melalui cara apa dan bagaimana hukum itu perlu dirubah; dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dapat dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.¹⁸

2. Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁹ Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah.²⁰

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai Pemerintahan Daerah. Daerah provinsi merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi. Daerah

¹⁸ Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti, 1991.

¹⁹ UUD 1945

²⁰ UUD 1945, Bab VI Pasal 18 Ayat (1)

kabupaten/kota merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten/kota.²¹

Pembentukan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota ditetapkan dengan undang-undang. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah beserta akibatnya ditetapkan dengan undang-undang. Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota.²²

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Dalam bukunya, Siswanto Sunarno menjelaskan Undang-Undang tersebut antara lain: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.²³

Government (Pemerintah) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, etc.* Dalam bahasa Indonesia berarti sebagai pengarahan dan juga administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu sebagai lembaga ataupun institusi yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja.²⁴

²¹ *Ibid.*

²² Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Bab VI Penataan Daerah.

²³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2008, hlm. 54.

²⁴ Riawan Tjandra, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 197.

Menurut pasal 1 angka (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menerangkan bahwasanya apa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁵

Menurut UUD 1945 dalam penjelasannya di UU Nomor 23 Tahun 2014, bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.²⁶ Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan

²⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Ayat (2).

²⁶ *Ibid.*, Ayat (12).

kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.²⁷

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.²⁸

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, maka pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah perlu diberlakukan. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi seluas-luasnya juga maka daerah dapat diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini perlu juga pemerintah daerah untuk memperhatikan hubungan antara susunan pemerintah dan antarpemerintah daerah, dan juga potensi maupun keanekaragaman daerah.²⁹

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai

²⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Bagian penjelasan sub-bab Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah paragraf ke 1.

²⁸ *Ibid.*, paragraf ke 2.

²⁹ *Ibid.*, paragraf ke 3.

tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.³⁰

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.³¹

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.³²

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman

³⁰ *Ibid.*, paragraf ke 4.

³¹ *Ibid.*, paragraf ke 5.

³² *Ibid.*, paragraf ke 6.

bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.³³

Pasal 18 UUD Tahun 1945 menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah. Sebagaimana yang telah disebut dalam UUD 1945 yang juga menjadi landasan kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah, maka pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh UUD 1945 Amandemen Kedua Tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah.

Dalam BAB VI yaitu pasal 18, 18A, dan 18B mengatur mengenai pemerintahan daerah. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang Pasal 18 ayat (2) yang menyebutkan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, pada Pasal 18 ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Pasal 18 ayat (6) menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”³⁴

³³ *Ibid.*, paragraf ke 7.

³⁴ UUD 1945, Bab VI mengenai Pemerintahan Daerah.

Jadi bisa disimpulkan, sesuai dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Secara detail, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada undang-undang pemerintahan pusat. Siswanto Sunarno berpendapat bahwa konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.³⁵

3. Peraturan Daerah

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.³⁶

Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah.

³⁵ Siswanto Sunarno, *Op. Cit.* hlm. 8.

³⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Bagian penjelasan sub-bab Peraturan Daerah paragraf ke 1.

Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.³⁷

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.³⁸

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional.³⁹

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga berkaitan dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, dikatakan bahwa Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah yang dimaksud adalah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah,

³⁷ *Ibid.*, paragraf ke 2.

³⁸ *Ibid.*, paragraf ke 3.

³⁹ *Ibid.*, paragraf ke 4.

artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 136 ayat (1) mengatakan bahwa Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD. Ayat (2) berbunyi Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi / kabupaten / kota dan tugas pembantuan. Ayat (3) berbunyi Peraturan Daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Ayat (4) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ayat (5) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.⁴⁰

Adapun prinsip-prinsip pembentukan Peraturan Daerah yang ada di dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:⁴¹

- a. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD.
- b. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

⁴⁰ Sarman, Mohammad Taufik Makaraq, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 220.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 234.

- c. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- d. Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
- e. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.
- f. Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- g. Peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Peraturan Daerah.
- h. Peraturan Daerah berlaku untuk diundangkan dalam lembaran daerah.
- i. Peraturan Daerah dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Peraturan daerah (PPNS Perda)
- j. Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mendefinisikan pengertian peraturan daerah kabupaten/kota, sebagai berikut :

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bersama Bupati/Walikota.⁴²

Materi muatan peraturan daerah merupakan materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik *legal drafting* atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 14, Undang-Undang Nomor 12

⁴² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 ayat (8).

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴³

Secara umum, materi muatan peraturan daerah dikelompokkan menjadi: ketentuan umum; materi pokok yang diatur; ketentuan pidana (jika memang diperlukan); ketentuan peralihan (jika memang diperlukan); dan ketentuan penutup. Materi muatan peraturan daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana. Namun, berdasarkan pasal 15, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan pidana yang menjadi materi muatan peraturan daerah dibatasi, yakni hanya dapat mengatur ketentuan pidana berupa ancaman pidana paling lama 6 bulan kurungan penjara dan denda maksimal Rp. 50.000.000,00.⁴⁴

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian empiris dan normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menemukan informasi yang dapat diamati

⁴³ *Ibid.*, Pasal 14.

⁴⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 15.

dari dunia nyata atau pengalaman langsung dan meneliti bahan pustaka (*library research*) dan menjadikan perundang-undangan sebagai bahan utama penelitian

2. Objek Penelitian

Yang dimaksud obyek penelitian adalah hal yang menjadi sasaran penelitian.⁴⁵ Menurut (Supranto 2000: 21) obyek penelitian adalah himpunan elemen yang dapat berupa orang, organisasi atau barang yang akan diteliti. Kemudian dipertegas (Anto Dayan 1986: 21), obyek penelitian adalah pokok persoalan yang hendak diteliti untuk mendapatkan data secara lebih terarah. Adapun Obyek penelitian dalam penelitian ini meliputi: (1) Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (gubernur, bupati, atau wali kota); (2) Politik Hukum Anggota DPRD Kabupaten Situbondo mengenai penyusunan Perda Nomor 13 Tahun 2014.

3. Sumber Data Penelitian

a. Data Primer

Adalah data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dan/atau lokasi penelitian.

b. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

⁴⁵ Kamus Bahasa Indonesia; 1989: 622.

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian itu terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
- b) Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2014 Kabupaten Situbondo tentang penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern.

2) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:

- a) Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b) Kamus Istilah Hukum

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Teknik pengumpulan data primer melalui wawancara dengan subjek yang berhubungan dengan objek penelitian.
- b. Teknik pengumpulan data sekunder melalui studi kepustakaan dan studi dokumen dan arsip.

5. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan mengkonstruksikan data secara kualitatif yang kemudian penyajian hasil penelitian secara deskriptif untuk menjelaskan jawaban dan permasalahan dalam penelitian secara kualitatif.

6. Sistematika Penulisan

Sistem penelitian ini dibagi menjadi lima bagian yaitu sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pendahuluan merupakan bagian pertama yang menjelaskan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II : POLITIK HUKUM DALAM PENYELENGGARAAN DAERAH OTONOM

Merupakan bagian yang berisi tinjauan pustaka mengenai apa itu politik hukum beserta definisi daerah otonom, otonomi daerah penyelenggaraan otonomi daerah.

BAB III : PENATAAN DAN PEMBINAAN PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN

Merupakan bagian yang berisi kajian pustaka mengenai objek penelitian yaitu Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

BAB IV : PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

Merupakan bagian yang menyajikan data-data yang telah diperoleh serta membahas dan menganalisis secara deskriptif

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Penutup merupakan bagian kelima atau terakhir dalam penulisan skripsi. Bagian ini memuat tentang kesimpulan dan saran yang digunakan sebagai referensi penelitian di masa depan.