

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana telah diamanatkan secara jelas dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditujukan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaannya dilakukan dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di tingkat daerah. Dalam rangka melaksanakan amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksud, telah ditetapkan Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam perjalanan sejarahnya telah mengalami beberapa kali perubahan.<sup>1</sup>

Menurut ketentuan pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Wali Kota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.<sup>2</sup> Perda

---

<sup>1</sup> H.M. Buzrizalti, *Hukum Pemerintahan Daerah ; Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Yogyakarta, Total Media, 2013, hlm.2

<sup>2</sup> Pasal 1 angka 25 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kedudukan dan fungsi Perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerah. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan hal-hal sebagai berikut :

1. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur
2. Kemampuan teknis perundang-undangan
3. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda

Sebagai produk perundang-undangan, pembentukan peraturan daerah harus mengacu pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi :<sup>3</sup>

- a) Kejelasan tujuan;
- b) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- d) Dapat dilaksanakan;
- e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f) Kejelasan rumusan; dan
- g) Keterbukaan.

---

<sup>3</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan ketentuan pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut di atas, bahwasanya pembentukan peraturan harus mengacu pada jenis, hirarki dan materi muatan. Demikian halnya dengan peraturan bupati pada dasarnya merupakan peraturan pelaksana peraturan yang ada di atasnya yaitu peraturan daerah Kabupaten. Dalam kenyataannya, hal tersebut dilanggar karena terbitnya peraturan bupati, padahal secara hierarki tidak diatur dalam peraturan daerah Kabupaten namun diatur dalam ketentuan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Presiden.

Di Kabupaten Jember telah terbit Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember. Dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 diatur bahwa penataan dan pengaturan pasar tradisional, toko modern dan pusat perbelanjaan termasuk kewenangan penerbitan dan perijinannya terletak di Kabupaten Jember sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa Ijin usaha pengelolaan pasar tradisional, toko modern dan pusat perbelanjaan diterbitkan oleh Bupati/Walikota.

Atas beberapa hal tersebut di atas, penulis tertarik untuk mengkaji dan mempelajari lebih dalam mengenai terbitnya peraturan bupati tanpa adanya peraturan daerah yang mengatur sebagaimana diuraikan di atas dan memformulasikannya dalam bentuk penulisan hukum dengan judul : Analisis Peraturan Bupati Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan : bagaimanakah kekuatan hukum Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan di Kabupaten Jember tanpa adanya suatu Peraturan Daerah ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dari penulisan hukum ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis kekuatan hukum Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan di Kabupaten Jember tanpa adanya suatu Peraturan Daerah.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini akan dapat memberikan beberapa manfaat penting sebagai berikut :

1. Bagi penulis dapat melatih diri dalam rangka melakukan penelitian dan bisa memperoleh pengalaman untuk memperluas wacana pengetahuan, utamanya mengenai masalah hukum ketatanegaraan, khususnya menyangkut kekuatan hukum Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan di Kabupaten Jember tanpa adanya suatu Peraturan Daerah.
2. Bagi almamater, merupakan salah satu pelaksanaan Catur Dharma Perguruan Tinggi yaitu Dharma penelitian dan untuk menambah khasanah perbendaharaan karya ilmiah untuk perkembangan ilmu Hukum, khususnya hukum pemerintahan daerah di Universitas Muhammadiyah Jember

## **1.5 Metode Penelitian**

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat, karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Ciri dari karya ilmiah di bidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Metodologi pada hakikatnya berusaha untuk memberikan pedoman untuk mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan yang dihadapinya. Penelitian adalah suatu usaha untuk menghimpun serta menemukan hubungan yang ada antara fakta-fakta yang diamati secara seksama. Mengadakan suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena dengan metode tersebut berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Berikut ini metode yang dipergunakan :

### **1.5.1 Pendekatan Masalah**

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan pendekatan yang meliputi 3 (tiga) macam pendekatan, yaitu :

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan meneliti, memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi yang diterbitkan oleh pejabat

administrasi yang bersifat konkret dan khusus, misalnya Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Bupati dan lain sebagainya.<sup>4</sup>

2. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal tersebut dilakukan karena memang belum ada atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Selain itu pendekatan ini dilakukan dengan memahami doktrin-doktrin dan pandangan-pandangan para sarjana.<sup>5</sup>
3. Pendekatan historis (*historical approach*) yaitu dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi, untuk mengungkap filosofi dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.<sup>6</sup>

### **1.5.2 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif (*legal research*) menurut Peter Mahmud Marzuki adalah permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2015, hlm.137

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm.177

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm.166

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm.47

### 1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sumber data sekunder<sup>8</sup>, yaitu :

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer meliputi : Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pasar Tradisional, Peraturan Menteri Perdagangan No.53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dan Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan di Kabupaten Jember serta peraturan lain yang terkait.
2. Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif. Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum, yang memuat tulisan-tulisan kritik

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm.181

para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograf-monograf, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

#### **1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum**

Untuk memperoleh bahan hukum yang yang valid serta prosedur pengumpulan dan pengolahan data yang benar dalam penulisan skripsi ini, dilakukan dengan melakukan dengan membaca, mempelajari dan memahami beberapa literatur dan perundang-undangan serta dokumentasi-dokumentasi yang berkaitan dan berhubungan erat dengan pokok permasalahan yaitu piha yang nantinya akan dipergunakan sebagai pembanding antara teori dan kenyataan-kenyataan yang kemudian diambil dengan keputusan dalam penyusunan dan penulisan hukum ini.

#### **1.5.5 Analisis Bahan hukum**

Analisa bahan hukum dalam hal ini dilakukan dengan mengkaji hasil penelitian dengan penyusunan kalimat-kalimat secara sistematis berdasarkan pada peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ilmu hukum. Pembahasan dilakukan secara berurutan sesuai dengan urutan pokok permasalahan. Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau

menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm.213

