

# AKIBAT HUKUM ATAS KEKOSONGAN PERATURAN PELAKSANAAN DALAM PERDA PENYELenggaraAN PASAR RAKYAT LUMAJANG

**Mikail Alif Ferdiyan, Fahmi Ramadhan Firdaus**

Email : mikailferdiyan8@gmail.com, [fahmirf@unej.ac.id](mailto:fahmirf@unej.ac.id)

Universitas Negeri Jember

## ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya regulasi yang mengatur mengenai mekanisme jalannya pasar baik secara fisik maupun non - fisik dalam lingkup daerah kabupaten lumajang yakni Perda No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pasar Rakyat, namun implementasi dari aturan tersebut masih belum mampu berjalan secara maksimal karena masih adanya celah kekosongan aturan pelaksanaan berupa Peraturan Bupati atas Perda hingga batas waktu yang telah ditetapkan. Kekosongan tersebut berimplikasi pada tidak optimalnya pelaksanaan norma yang diatur dalam perdas sehingga berpengaruh langsung terhadap perlindungan hukum bagi pedagang dan pemangku kepentingan lainnya. Dari hal tersebut kemudian dibentuk fokus penelitian pada akibat hukum yang terjadi serta preskripsi untuk mengatasi permasalahan tersebut. Dalam menjawab rumusan masalah, penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan menganalisis hukum positif dan doktrin hukum. akibat hukum dari objek penelitian. Ketiadaan peraturan pelaksanaan dalam perda pasar rakyat lumajang berimplikasi pada kepastian dan perlindungan hukum bagi para pelaku pasar, khususnya pedagang. Akibat hukum dari kondisi ini mencakup ketidakjelasan mekanisme izin usaha, retribusi, serta pelaksanaan sanksi dan pengawasan. Oleh karena itu, dibutuhkan langkah konkret berupa pembentukan Peraturan Bupati, harmonisasi vertikal regulasi, hingga penguatan koordinasi antar perangkat daerah agar norma dalam perda dapat berjalan fungsional.

**Kata Kunci Kekosongan aturan, akibat hukum, peraturan pelaksana, preskripsi kebijakan.**

## PENDAHULUAN

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang dapat berlaku secara efektif dimasyarakat tentunya harus dibentuk memenuhi asas - asas hukum dan prosedur pembentukan peraturan yang berlaku.<sup>1</sup> Di Indonesia, Prosedur pembentukan dan perancangan undang undang terdapat dalam Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

---

<sup>1</sup> Andi Bau Inggit Ar, 'Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah', *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, No. 1, 2019, h. 3

Perundang - Undangan yang terdapat dalam Lampiran II. Selain harus memenuhi prosedur pembentukan yang berlaku, Peraturan juga harus memenuhi asas – asas pembentukan peraturan perundang – undangan yang baik dan asas – asas materi muatan peraturan perundang – undangan.

Diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa Asas - Asas Pembentukan Peraturan yang Baik meliputi:<sup>2</sup> Kejelasan tujuan: Adanya tujuan dan target yang konkrit untuk dicapai dan dilaksanakan, Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat: Bahwa setiap peraturan harus dibentuk oleh lembaga yang berwenang apabila tidak memenuhi asas ini maka aturan dapat dinyatakan batal demi hukum, Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan: ialah keharusan untuk memperhatikan materi muatan yang dibentuk agar berada pada penempatan yang sesuai dan sejalur dengan peraturan yang berada diatas maupun dibawahnya, Dapat dilaksanakan: perhitungan kebutuhan peraturan perundang - undangan serta relevansi dalam kehidupan masyarakat baik dalam segi filosofis, yuridis, maupun sosiologis, Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan: efektivitas penerapan dan tingkat kebutuhan peraturan sehingga peraturan dapat bermanfaat untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara, Kejelasan rumusan: Peraturan yang dibentuk harus memenuhi standard teknis penelitian serta penggunaan istilah dan bahasa hukum yang jelas sehingga tidak menimbulkan perdebatan dan multitafsir, Keterbukaan: Sebuah peraturan hendaknya transparan dalam setiap prosesnya baik dari segi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga tahap akhir yakni penetapan untuk memberikan ruang interaksi terhadap masyarakat seluas - luasnya.

Penerapan asas dan penggunaan prosedur yang sesuai peraturan harus diterapkan diseluruh hierarki peraturan perundang undangan hingga tingkat terendah yakni peraturan daerah kabupaten atau kota. Hal tersebut bertujuan untuk mencapai kepastian hukum yakni aturan yang diterapkan tidak menyalahi aturan serta tidak menimbulkan multitafsir dan perdebatan di masyarakat. Selain kepastian hukum, hal yang perlu dicapai adalah kebermanfaatan hukum dimana aturan yang dibuat jika memenuhi asas dan regulasi maka dapat diimplementasikan dengan maksimal dan memberikan dampak yang signifikan pasca aturan diterapkan<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan LN 82 Tambahan LN 5234

<sup>3</sup> Arie Elcaputera, 'Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah : Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah' Jurnal Ilmu Hukum Vol. 11, No. 121, 2022, h. 3

Keberadaan peraturan daerah Kabupaten atau Kota meskipun berada di hierarki terendah peraturan perundang - undangan tetap memiliki fungsi dan peran penting dalam menyediakan fasilitas hukum masyarakat terlebih di tingkat kabupaten atau kota memiliki kewenangan otonomi untuk membentuk kebijakan - kebijakan yang terbaik untuk daerahnya sendiri. Namun kelebihan untuk membuat kebijakan tersebut memiliki kesulitan tersendiri untuk diterapkan. Salah satu bentuk peraturan ditingkat Kabupaten atau Kota ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pasar Rakyat.

Eksistensi peraturan daerah penyelenggaraan pasar rakyat dibentuk dengan tujuan memfasilitasi segala aktivitas dan aturan - aturan baik teknis maupun non - teknis yang berkaitan dengan pasar rakyat di daerah Lumajang. Dalam peraturan tersebut memuat beberapa poin yang perlu dibentuk aturan pelaksanaannya seperti terkait perihal perencanaan fisik maupun non fisik pasar, izin usaha pasar, forum komunikasi, fungsi pembinaan dan pengawasan, serta penerapan sanksi administrasi apabila terjadi pelanggaran. Adanya norma hukum untuk membentuk peraturan bupati dalam peraturan daerah menunjukkan urgensi untuk mengatur secara spesifik pasal - pasal dalam perda tersebut

Substansi dari pasal tersebut berkaitan langsung dengan status hukum izin usaha pedagang pasar sehingga apabila tidak dibentuk aturan pelaksanaannya maka sangat berpengaruh atas legalitas dan perlindungan hukum dari pedagang di pasar. Selain status hukum dari pedagang pasar, urgensi membentuk peraturan bupati terkait tahapan perencanaan baik fisik maupun non fisik juga perlu ditindaklanjuti karena dengan adanya pembentukan standar pembangunan, fasilitas, dan prosedur operasional dapat membentuk pasar yang lebih terstruktur, optimal, dan memberikan rasa nyaman bagi masyarakat. Namun hingga di tahun 2025 ini aturan pelaksanaan dari perda tersebut masih belum dibentuk. Kealpaan dari peraturan pelaksana tersebut menimbulkan kekosongan aturan serta tidak adanya payung hukum yang melindungi pihak - pihak yang memiliki kepentingan dengan perizinan pasar sehingga berpotensi menimbulkan kerugian masyarakat. Atas latar belakang permasalahan tersebut, penelitian ini berfokus pada dua pembahasan utama yakni terkait akibat hukum yang timbul atas keadaan tersebut, serta preskripsi yang dapat dilaksanakan baik secara jangka panjang maupun jangka pendek. Dengan adanya penelitian ini, bertujuan untuk mengetahui akibat hukum dari perda yang tidak dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan, serta merumuskan preskripsi hukum dalam menyelesaikan permasalahan yang sedang terjadi. Dari adanya penelitian ini juga diharapkan mampu berkontribusi atas pengembangan ilmu hukum

khususnya dibidang tata negara, serta berkontribusi dalam pembentukan peraturan dilingkup daerah.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan cara studi kepustakaan yang mengacu pada pendekatan peraturan perundang - undangan dan konseptual untuk menganalisis bahan hukum yang berupa peraturan perundang - undangan yang berlaku, yurisprudensi, maupun literatur hukum. Untuk merangkai pembahasan, penulis menggunakan logika berpikir deduktif dimana premis mayor dan premis minor hasil analisis dpadukan untuk mencapai konklusi penelitian.

## **PEMBAHASAN**

### **1.1 Analisis Penerapan Perda No 5 Tahun 2021 atas Penerapan Fungsi dan Landasan Pembentukan Peraturan Perundang Undangan**

Ketiadaan peraturan pelaksanaan dari Perda Pasar Rakyat Lumajang ini berpengaruh atas pelaksanaan perda di lapangan, baik dalam bentuk implementatif maupun secara teoritis. Untuk menemukan akibat hukum yang terjadi maka Perda akan dianalisis dengan prosedur pembentukan peraturan yang tertera dalam Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan, serta Perda Kabupaten Lumajang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Selain daripada analisis secara prosedural, perda juga akan dianalisis dengan asas - asas pembentukan peraturan perundang – undangan.

Untuk membentuk perda yang dapat diimplemntasikan dengan baik di masyarakat, maka dalam proses pembentukannya perlu memperhatikan fungsi - fungsi pembentukan peraturan, diantaranya :

#### **A. Fungsi Pengaturan**

Fungsi pengaturan merupakan hal mendasar dari dibentuknya suatu peraturan perundang - undangan. Dimana jika meninjau kembali definisi dari peraturan perundang - undangan yang berisi kaidah aturan dan berlaku secara umum. Dalam penerapannya fungsi pengaturan ini membutuhkan tolak ukur berupa nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis. Fungsi pengaturan yang dikaitkan dengan nilai filosofis agar aturan yang dibentuk sesuai dengan tujuan awal dan berorientasi pada keadilan dalam

proses pembentukan.<sup>4</sup> Dalam nilai sosiologis untuk mencapai kebermanfaatannya ketika diimplementasikan dalam masyarakat. Serta nilai yuridis agar fungsi pengaturan dapat berjalan dengan adanya kepastian hukum. Dalam Perda Pasar Rakyat Lumajang ditemui bentuk - bentuk dari fungsi pengaturan ini dalam bagian pembukaan perda yakni konsideran poin a, b, dan c yang menyebutkan:

- a. “Bahwa untuk mewujudkan masyarakat di Kabupaten Lumajang yang sejahtera, adil, dan makmur berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah perlu melakukan upaya secara sungguh – sungguh untuk memenuhi hak atas kesempatan bekerja di sektor wirausaha dalam semangat demokrasi ekonomi”.<sup>5</sup>
- b. “bahwa sejalan dengan peningkatan jumlah pelaku usaha di pasar rakyat di Kabupaten Lumajang, perlu dilakukan pemberdayaan dan perlindungan pasar rakyat sebagai wadah untuk berusaha secara kompetitif dalam nuansa pasar bebas sehingga tercapai pertumbuhan ekonomi daerah yang adil dan merata serta berkelanjutan”.<sup>6</sup>
- c. “bahwa untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum kepada semua pelaku usaha, maka perlu pengaturan tentang pengelolaan pasar rakyat; “.<sup>7</sup>

#### B. Fungsi Pelaksanaan

Selain memperhatikan fungsi pengaturan yang sifatnya filosofis, pembentukan peraturan juga perlu memperhatikan fungsi pelaksanaan yang bersifat teknis. Aturan yang memiliki fungsi pelaksanaan ini ialah aturan yang bersifat prosedural. seperti: Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, atau Peraturan Bupati/Wali Kota. Sifat teknis dan prosedural tersebut dikarenakan isi dari aturan ialah petunjuk pelaksanaan konkret dengan contoh aplikatif yang berkaitan dengan hal – hal yang sifatnya praktis.<sup>8</sup> Fungsi pelaksanaan juga dapat dijumpai dalam aturan dalam yurisdiksi kekuasaan eksekutif seperti peraturan presiden sebagai bentuk teknis dan petunjuk praktik dari penjabaran undang - undang, begitu juga dengan peraturan gubernur, dan peraturan bupati/Wali kota yang menjalankan fungsi pelaksanaan dari peraturan daerah. Dalam objek penelitian, kebutuhan akan pembentukan peraturan pelaksanaan tertera secara jelas dalam norma pasal dalam perda

---

<sup>4</sup> Amin Fakhry et. al, *Ilmu Perundang- Undangan* (Banten: Sada Kurnia Pustaka, 2023) h. 90

<sup>5</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pasar Rakyat

<sup>6</sup> Perda Pasar Rakyat

<sup>7</sup> ibid

<sup>8</sup> Amin, et.al, op.cit., h. 92.

tersebut seperti dalam pengaturan tentang fasilitas bangunan dan tata letak pasar pada Pasal 13 ayat 1, ketentuan mengenai pembentukan peraturan pelaksanaan akan ditempatkan pada pasal selanjutnya yakni Pasal 13 ayat 2 yang menyebutkan: “Ketentuan lebih lanjut mengenai fasilitas bangunan dan tata letak Pasar Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati”. Hal tersebut menunjukkan bahwasannya pemerintah daerah telah berkomitmen untuk membentuk norma pasal dalam perda yang sifatnya abstrak menjadi peraturan bupati yang sifatnya lebih konkret dan tekstual sehingga dalam Perda ini membentuk peraturan bupati bersifat mengikat dan harus dilaksanakan.

Selain memperhatikan kebutuhan akan pembentukan pelaksanaan dalam perda, fungsi pelaksanaan juga perlu memperhatikan prosedur pembentukan perda dan juga penerapan asas - asas pembentukan peraturan perundang - undangan. Hal tersebut bertujuan agar perda yang dibentuk sesuai dengan standi dan teknis yang telah ditetapkan. Selain itu pembentukan perda yang memenuhi prosedur juga akan membentuk aturan yang harmonis dengan aturan yang tingkatnya berada di atasnya. Dalam segi teknis pembentukan aturan, perda ini telah menjalankan lima tahapan prosedur yakni tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan penetapan. Dalam tahap perencanaan, perda ini dirancang oleh bagian Propemperda DPRD Lumajang, dan ditetapkan dalam Surat Gubernur Jawa Timur Nomor 188/19925/013.4/2020 untuk ditindaklanjuti dalam skala prioritas pembentukan Perda tahun 2021 yang dicantumkan dalam Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 15 Tahun 2020

Setelah masuk dalam skala prioritas, tahapan dilanjut dengan penyusunan Naskah Akademik oleh tim akademis Universitas Brawijaya, dan penyusunan raperda oleh tim panitia khusus yang tercantum dalam Keputusan DPRD Lumajang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pembentukan Panitia Khusus Pembahasan 11 (Sebelas) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Tahun 2021. Raperda yang telah disusun kemudian memasuki tahapan pembahasan dengan dua tingkatan pembahasan dan ditutup dengan tahapan pengundangan dan penetapan. Dalam tahapan terakhir, agar perda dapat ditetapkan dan diterapkan dalam masyarakat perlu untuk membentuk peraturan bupati sebagaimana yang telah disebutkan dalam Pasal 44 dengan tenggat waktu 1 tahun semenjak aturan telah ditetapkan. Beberapa norma hukum yang perlu segera dibentuk perbup diantaranya ialah:

- a. Bab IV Bagian Perencanaan meliputi perencanaan fisik dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14. Perencanaan non fisik pasar yang berupa Standard Operasional dan Prosedur dalam Pasal 17;
- b. Bab VI Bagian Pengelompokan Tempat Usaha dalam Pasal 30
- c. Bab VII mengenai Perizinan Pasar Rakyat dalam Pasal 36 dan Pembentukan Forum Komunikasi Pedagang dalam Pasal 39
- d. Bab X Pembinaan dan Pengawasan dalam Pasal 41
- e. Bab XI mengenai Sanksi Administratif dalam Pasal 42

#### 1.1.1 Akibat Hukum atas Ketiadaan Peraturan Pelaksanaan dalam Perda Penyelenggaraan Pasar Rakyat

Pembentukan peraturan bupati atas pasal - pasal yang telah dijabarkan tersebut ditemui dalam fakta lapangan bahwasannya hingga penelitian ini dibentuk, masih belum ada satupun dari pasal tersebut yang sudah dibentuk peraturan pelaksana. Hal tersebut dalam fakta lapangan menyebabkan akibat hukum yang berdampak pada implementasi kewenangan pemerintah dalam mengelola jalannya pasar, serta perlindungan hak - hak dari pedagang. Untuk mengatasi ketiadaan dari peraturan bupati, Dinas Koperasi, Industri, dan Perdagangan Kabupaten Jember menggunakan aturan pelaksanaan yang tingkatnya secara nasional yakni Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan. Namun hal tersebut tidak serta merta dapat menjadi solusi permanen untuk mengatasi kekosongan hukum tersebut, karena aturan yang memang dibentuk dalam skala nasional membutuhkan penyesuaian lebih lanjut agar mampu diterapkan dalam aturan daerah skala kabupaten<sup>9</sup>

Perbedaan substansial antara Permendag Nomor 21 Tahun 2021 dan Perda Kabupaten Lumajang Nomor 5 Tahun 2021 terlihat jelas dalam pengaturan mengenai Nomor Induk Berusaha (NIB) dan izin operasional komersial pasar rakyat. Berdasarkan Pasal 25 ayat (1) Permendag, seluruh pengelola pasar rakyat—baik swasta maupun pemerintah daerah—wajib memiliki NIB dan izin operasional sebagai prasyarat legalitas usaha komersial. Ketentuan ini mencerminkan prinsip kesetaraan regulasi dan standardisasi pengelolaan pasar secara nasional. Namun, Pasal 36 ayat (2) Perda Lumajang justru mengecualikan pemerintah daerah dari kewajiban ini, dengan menyatakan bahwa pasar rakyat yang dikelola langsung oleh pemerintah tidak perlu memiliki NIB dan izin operasional.

---

<sup>9</sup> Gunawan Widjaja, Wewenang, *Pelimpahan Wewenang dan Akibat Hukumnya dalam Konsepsi Hukum Perdata*, Jurnal Alwatzikhoebillah : Kajian Islam, Pendidikan, Ekonomi, Humaniora, Vol.9, No.2, 2023, h.10.

Perbedaan ini memunculkan ketidaksinkronan norma antara peraturan pusat dan daerah, yang seharusnya saling mendukung dalam kerangka otonomi daerah.

Selain penggunaan permendag sebagai aturan pelaksanaan perda, permasalahan lain yakni kurangnya aturan yang memuat tentang pedagang kaki lima yang menjual barang dagangan diluar kios dan disekitar bangunan. Dalam perda hanya satu pasal yang menyebut pedagang kaki lima, yakni dalam pasal 28 huruf c : “Pembangunan Pasar Rakyat melalui sosial budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 huruf d merupakan upaya perbaikan dan peningkatan sistem interaksi sosial budaya antar pemangku kepentingan Pasar Rakyat, melalui pembinaan terhadap pedagang kaki lima.”<sup>10</sup> Kebingungan ini terjadi ketika adanya penarikan retribusi bagi pedagang kaki lima yang berada disekitaran pasar namun tidak mendapat jatah sewa kios. Penarikan retribusi dalam perda pasar rakyat menyebutkan bahwa aturan terkait ketentuan retribusi ini dialihkan pada Perda Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Pasar. Namun dalam perda tersebut tidak ada satupun pasal yang menyebutkan pedagang kaki lima. Sehingga ketiadaan aturan penarikan retribusi terhadap pedagang kaki lima ini akan sangat berakibat fatal atas kepastian hukum bagi stakeholder dimana ketiadaan penyebutan besaran nominal dan juga tata cara pemungutan akan menimbulkan kemungkinan perbedaan besaran pemungutan yang dibebankan di tiap-tiap pasar dan juga adanya kemungkinan memberatkan bagi pedagang kaki lima mengingat tidak adanya landasan yang jelas untuk menentukan besaran pungutan yang akan dibebankan.<sup>11</sup> Bagi petugas penarikan tidak adanya dasar hukum yang tegas akan menimbulkan potensi penyalahgunaan wewenang dengan menetapkan sendiri tata cara dan besaran pungutan. Hal tersebut tentunya akan menimbulkan kerugian bagi pedagang.

Permasalahan lain juga timbul atas ketiadaan aturan teknis dari pengawasan dan penetapan sanksi. Pengawasan dan sanksi merupakan salah satu aspek penting dari jalannya dalam penyelenggaraan pasar rakyat, mekanisme pengawasan dan penetapan sanksi merupakan bagian integral dari fungsi pengendalian hukum atas pelaksanaan norma dalam Perda. Permendag Nomor 21 Tahun 2021 telah mengatur secara jelas di Pasal 24 dan 25 tentang pentingnya pengawasan berkala oleh pemerintah daerah, serta sanksi administratif yang dapat diberikan secara berjenjang apabila terdapat pelanggaran dalam pengelolaan pasar. Namun, dalam Perda Kabupaten Lumajang Nomor 5 Tahun 2021, meskipun terdapat norma sanksi administratif dalam Pasal 42, belum terdapat peraturan pelaksana yang

---

<sup>10</sup> Peraturan Daerah Pasar Rakyat

<sup>11</sup> A Afdalis, Pendelegasian Peraturan Dari Undang-Undang Kepada Peraturan Menteri Secara Langsung Dalam Kerangka Sistem Presidensial, Jurnal Fundamental Justice, Vol.1, No.1, 2020, h 60

mengatur secara teknis siapa yang melakukan pengawasan, bagaimana bentuk pengawasannya, dan prosedur penerapan sanksi. Ketiadaan Peraturan Bupati sebagai aturan pelaksana menyebabkan pengaturan yang bersifat deklaratif dalam perda menjadi tidak dapat dijalankan secara efektif. Hal ini berdampak pada lemahnya kontrol atas kepatuhan pelaku pasar, baik pedagang maupun pengelola, karena tidak ada standar mekanisme atau instrumen konkret yang mengatur pelaksanaan sanksi secara langsung.

Ketidakhadiran peraturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Bupati atas Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pasar Rakyat dapat dianalisis sebagai suatu bentuk cacat legislasi yang berdampak serius terhadap kepastian dan efektivitas hukum. Bahwa proses legislasi tidak hanya berhenti pada tahap pengundangan suatu norma, melainkan harus mencakup keseluruhan tahapan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga tahap implementasi yang disertai penyusunan peraturan pelaksana yang diperlukan. Dalam hal ini, Perda No. 5 Tahun 2021 memuat banyak norma yang bersifat non-self-executing yaitu norma yang tidak dapat dijalankan langsung tanpa pengaturan lebih lanjut dalam peraturan teknis. Norma-norma seperti pengawasan dan pemberian sanksi administratif, ketentuan retribusi bagi pedagang kaki lima, tata cara pengelolaan pasar oleh pemerintah daerah, hingga aturan terkait perizinan seperti Nomor Induk Berusaha (NIB), semuanya memerlukan elaborasi teknis yang seharusnya dimuat dalam Peraturan Bupati. Ketika peraturan pelaksana tersebut tidak disusun, maka norma-norma tersebut menjadi stagnan secara hukum dan kehilangan operational force-nya, Hal tersebut dapat dikategorikan sebagai kegagalan legislasi dari sisi implementasi.<sup>12</sup>

Untuk mengkaji ketidakhadiran peraturan pelaksana dari Perda Kabupaten Lumajang Nomor 5 Tahun 2021, penting untuk meninjau kembali asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, antara lain:<sup>13</sup>

1. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Asas ini mengharuskan bahwa pembentuk peraturan pelaksana harus berasal dari pejabat yang secara sah berwenang. Dalam hal ini, Bupati Lumajang sebagai pejabat eksekutif daerah telah diberi kewenangan oleh Perda untuk menetapkan peraturan pelaksana. Namun, hingga waktu penelitian berlangsung, peraturan tersebut belum dibuat. Ditemukan dalam fakta yang terjadi di lapangan berdasarkan

---

<sup>12</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007) h. 45.

<sup>13</sup> Rokilah dan Sulasno, *Penerapan Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 5, No. 1, 2021 h. 179.

pada wawancara yang telah dilaksanakan dengan Kepala Dinas Koperasi, Industri, dan Perdagangan, salah satu penyebab tidak segera dibentuknya peraturan bupati oleh pemerintah daerah adalah tidak segera diberi surat pemerintah oleh pemrakarsa perda yang dalam hal ini adalah pihak DPRD. Selain daripada hal tersebut, yang masih menjadi kendala juga seringnya frekuensi pergantian kepala dinas dimana dalam pembentukan aturan ini Kepala Diskoperindag telah mengalami dua kali pergantian kepala dinas dalam kurun waktu 2020 - 2024. Hal ini mencerminkan adanya kelemahan dalam sistem pembentukan perda antar lembaga pemerintahan yang berdampak langsung terhadap tumpulnya fungsi normatif Perda, sekaligus mengindikasikan kegagalan pemerintah daerah dalam menindaklanjuti kewajiban legislasi secara struktural.

#### 2. Asas Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Asas ini mengatur bahwa isi atau materi dalam suatu peraturan harus sesuai dengan jenis dan tingkat peraturan tersebut dalam sistem hukum nasional. Dalam hal ini, Perda No. 5 Tahun 2021 bertentangan dengan Permendag No. 21 Tahun 2021, terutama dalam hal kewajiban Nomor Induk Berusaha (NIB) dan izin operasional. Permendag mengharuskan semua pengelola pasar memiliki NIB, namun perda mengecualikan pemerintah daerah. Perbedaan ini menunjukkan ketidakharmonisan antar norma yang seharusnya saling mendukung dalam hierarki hukum, dan mengindikasikan pelanggaran terhadap prinsip harmonisasi regulasi.

#### 3. Asas Dapat Dilaksanakan (Implementabilitas)

Peraturan perundang-undangan harus dapat dijalankan secara realistis dan fungsional. Perda yang bersifat non-self-executing, seperti halnya Perda No. 5 Tahun 2021, sangat bergantung pada peraturan teknis lanjutan agar bisa diterapkan. Ketiadaan Peraturan Bupati membuat perda tidak dapat dijalankan secara efektif, baik dalam hal pengelolaan pedagang kaki lima, pelaksanaan retribusi, maupun penegakan sanksi. Norma yang tidak dapat dilaksanakan pada akhirnya kehilangan fungsi pengaturannya dan hanya menjadi teks hukum yang stagnan.

#### 4. Asas Keterjangkauan

Asas ini menekankan pentingnya agar suatu peraturan dapat dijangkau oleh masyarakat, baik secara substansi maupun aksesibilitas. Peraturan Bupati sebagai produk hukum lokal seharusnya menjadi instrumen hukum yang lebih dekat dengan masyarakat dan menyentuh persoalan teknis operasional secara lebih langsung. Ketiadaan peraturan ini menciptakan jarak antara norma hukum dengan kebutuhan

konkret masyarakat pasar, terutama mereka yang berstatus informal seperti pedagang kaki lima

#### 5. Asas Kepastian Hukum

Asas ini merupakan fondasi utama dalam teori pembentukan hukum, apabila peraturan pelaksana tidak dibentuk, perda kehilangan kemampuannya untuk memberikan perlindungan dan kepastian kepada semua pihak. Pedagang tidak mengetahui dasar hukum pemungutan retribusi; petugas pasar tidak tahu prosedur pemberian sanksi; dan pemerintah tidak dapat membedakan pelanggaran administrasi secara objektif. Ketiadaan kepastian hukum ini berpotensi menimbulkan diskriminasi, penyimpangan wewenang, serta ketidakadilan dalam pelaksanaan norma

### 1.2 Preskripsi Dalam Ketiadaan Peraturan Pelaksana Di Tingkat Daerah

Oleh karena urgensi dan signifikansi keberadaan peraturan pelaksana, keterlambatan pembentukan Peraturan Bupati (Perbup) sebagai tindak lanjut dari Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pasar Rakyat harus segera diatasi. Tanpa adanya Perbup, norma-norma yang termuat dalam perda tidak akan dapat dijalankan secara teknis dan berpotensi menjadi *dead letter law*, yakni peraturan yang berlaku secara formal namun tidak memiliki efektivitas dalam praktik. Untuk itu, terdapat beberapa preskripsi yang dapat diajukan sebagai solusi konkret dalam menjawab permasalahan tersebut, sebagai berikut:<sup>14</sup>

#### a) Pembentukan Peraturan Bupati (Perbup) sebagai Aturan Pelaksana.

Langkah pertama yang harus segera dilakukan oleh pemerintah daerah adalah menyusun dan menetapkan Peraturan Bupati sebagai peraturan pelaksana dari perda. Perbup ini harus mampu menjabarkan norma-norma teknis yang terdapat dalam perda, seperti mekanisme pengawasan pasar, tata cara penarikan retribusi, pengelolaan keberadaan pedagang kaki lima (PKL), serta pemberlakuan sanksi administratif. Hal ini penting agar ketentuan dalam perda dapat berjalan sesuai dengan maksud pembentukannya. Ketiadaan aturan pelaksana akan menciptakan kekosongan hukum yang justru melemahkan sistem pengelolaan pasar dan membuka celah terjadinya multitafsir serta penyalahgunaan wewenang<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Mastorat, *Perspektif Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum, Vol.9, No.2, 2020, h. 44

<sup>15</sup> Gerryn Mauretha Indrawan dan Freidelino De Sousa, *Disharmoni Pengaturan Tentang Modal dalam Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomopelaksanaar 6 Tahun 2020 Tentang PDA*, YUSTISI, Vol. 11, No. 3, 2024 h. 355.

b) Harmonisasi Vertikal dengan Peraturan di Tingkat Nasional.

Dalam proses penyusunan Perbup, sangat penting untuk memastikan adanya kesesuaian vertikal dengan peraturan yang berada pada jenjang lebih tinggi. Misalnya, Perbup harus merujuk pada Permendag Nomor 21 Tahun 2021 yang mengatur pembangunan dan pengelolaan pasar rakyat, termasuk standar bangunan dan perizinan berbasis Nomor Induk Berusaha (NIB). Selain itu, pengaturan PKL dalam Perbup hendaknya mengacu pada Permendagri Nomor 41 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 agar aspek pemberdayaan dan perlindungan terhadap PKL tetap terakomodasi. Harmonisasi ini tidak hanya memastikan konsistensi hukum, tetapi juga menghindari tumpang tindih peraturan dan menjamin kepastian hukum di daerah

c) Solusi Sementara melalui Surat Edaran atau Keputusan Dinas

Apabila penyusunan Perbup belum dapat segera diselesaikan, maka solusi sementara yang dapat diambil adalah penerbitan Surat Edaran Bupati atau Keputusan Kepala Dinas sebagai instrumen administratif yang bersifat temporer. Meskipun kekuatan hukumnya lebih lemah dibanding peraturan perundang-undangan, instrumen ini dapat menjadi pedoman pelaksanaan sementara untuk mencegah kekosongan norma dan memastikan layanan pasar rakyat tetap berjalan secara tertib. Langkah ini juga harus dibarengi dengan mekanisme monitoring dan evaluasi berkala agar pelaksanaannya tetap dalam koridor hukum

d) Penguatan Sistem Legislasi Daerah dan Partisipasi Publik.

Untuk mencegah persoalan serupa di masa mendatang, perlu ada penguatan sistem legislasi daerah, fakta tidak segera dikirimnya Surat Perintah dari pemrakarsa Undang - Undang kepada OPD terkait untuk membentuk Perbup dan juga pergantian kepala dinas dalam kurun waktu singkat menunjukkan indikasi lemahnya administrasi pemerintahan dalam segi pembentukan hukum. Kelemahan tersebut hendaknya segera dievaluasi oleh pemerintahan dengan membentuk tim pengawas dalam lingkup bagian hukum pemkab atau dalam Bapemperda DPRD untuk menyusun tim teknis lintas lembaga agar pembentukan perbup tetap dalam skala prioritas meskipun terjadi mutasi jabatan serta menjaga proses legislasi tetap berjalan konsisten.

e) Monitoring, Evaluasi, dan Transparansi Implementasi.

Setelah Perbup disahkan, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk membangun sistem pengawasan dan evaluasi yang berkelanjutan. Pelaksanaan

perda dan perbup perlu dikawal melalui forum pemantauan, laporan berkala, serta keterlibatan pemangku kepentingan agar pelaksanaan regulasi mencerminkan aspirasi publik. Mekanisme ini penting untuk mencegah penyimpangan, serta memastikan bahwa aturan pelaksana tidak hanya menjadi formalitas, tetapi benar-benar berjalan secara efektif dan efisien

## **KESIMPULAN**

Ketiadaan peraturan pelaksana dalam Perda Kabupaten Lumajang Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pasar Rakyat menimbulkan kekosongan hukum yang berdampak serius terhadap kepastian dan perlindungan hukum bagi para pelaku pasar, khususnya pedagang. Akibat hukum dari kondisi ini mencakup ketidakjelasan mekanisme izin usaha, retribusi, serta pelaksanaan sanksi dan pengawasan. Permasalahan tersebut semakin kompleks karena penggunaan regulasi nasional seperti Permendag No. 21 Tahun 2021 tidak sepenuhnya mampu menjawab kebutuhan lokal. Oleh karena itu, dibutuhkan langkah konkret berupa pembentukan Peraturan Bupati, harmonisasi vertikal regulasi, hingga penguatan koordinasi antar perangkat daerah agar norma dalam perda dapat berjalan fungsional dan tidak menjadi *dead letter law*. Pemerintah Daerah Kabupaten Lumajang sebaiknya segera menyusun Peraturan Bupati sebagai aturan pelaksana Perda No. 5 Tahun 2021 dengan melibatkan perangkat daerah terkait dan mempertimbangkan kondisi riil di pasar rakyat. Sebagai solusi sementara, dapat digunakan Surat Edaran atau SK Kepala Dinas yang memiliki kekuatan administratif untuk mengisi kekosongan norma teknis. Selanjutnya, diperlukan juga sistem monitoring dan evaluasi pasca-implementasi, serta pelibatan publik untuk menjaga legitimasi dan efektivitas aturan. Langkah-langkah tersebut penting untuk mencegah kembali terjadinya kekosongan hukum dalam produk hukum daerah di masa mendatang.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

Amin Fakhry et. al, Ilmu Perundang- Undangan (Banten: Sada Kurnia Pustaka, 2023)  
 Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan, (Yogyakarta: Kanisius, 2020)

**Peraturan Perundang-Undangan**

1. 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) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
2. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 277)
3. Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Lumajang Tahun 2016 Nomor 7 Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 82)

**Jurnal**

- A Afdalis, Pendelegasian Peraturan Dari Undang-Undang Kepada Peraturan Menteri Secara Langsung Dalam Kerangka Sistem Presidensial, *Jurnal Fundamental Justice*, Vol.1, No.1, 2020.
- Andi Bau Inggit Ar, 'Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah', *Jurnal Restorative Justice*, Vol.3, No. 1, 2019
- Arie Elcaputera, 'Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah : Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah' *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 11, No. 121, 2022
- Gerryn Mauretha Indrawan dan Freidelino De Sousa, Disharmoni Pengaturan Tentang Modal dalam Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 6 Tahun 2020 Tentang PDA, *YUSTISI*, Vol. 11, No. 3, 2024
- Gunawan Widjaja, Wewenang, Pelimpahan Wewenang dan Akibat Hukumnya dalam Konsepsi Hukum Perdata, *Jurnal Alwatzikhoebillah: Kajian Islam, Pendidikan, Ekonomi, Humaniora*, Vol.9, No.2, 2023
- Mastorat, Perspektif Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan di Indonesia, *Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol.9, No.2, 2020
- Rokilah dan Sulasno, Penerapan Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan PerundangUndangan, *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 5, No. 1, 2021