BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa ialah bagian erkecil dari sistem ketatanegaraan di Indonesia. Desa mempunyai hak untuk membentuk system pemerintahan sendiri yang biasa disebut dengan “Pemerintah Desa”. Pemerintahan di tingkat Desa merupakan tatanan terkecil dari suatu Negara, baik buruknya pemerintahan di tingkat pusat juga ditentukan mulai dari pemerintahan di tingkat Desa.¹ Penyelenggaraan pemerintahan yang baik akan menuju pada perbaikan negeri ini. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Dengan adanya Pemerintahan di tingkat Desa maka segala urusan Desa akan menjadi tugas Pemerintah Desa.

Jenis kewenangan lokal berskala desa ini merupakan turunan dari konsep subsidiaritas, sehingga masalah atau urusan berskala lokal yang sangat dekat dengan masyarakat sebaik mungkin diputuskan dan diselesaikan oleh organisasi lokal. Menurut konsep subsidiaritas, urusan yang terkait dengan kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa desa dan masyarakat setempat, disebut sebagai kewenangan lokal berskala desa. Jadi, jika terjadi permasalahan terkait dengan

¹ Moh Fadli dan Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif, Malang, 2011, hlm. 7

² Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495 Tahun 2014)

kewenangan local Desa maka pemerintah daerah diharapkan tidak turut campur dalam menangani permasalahan tersebut.³

Selain Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa, kewenangan yang dimiliki oleh Desa ditekankan pula dalam Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Pada Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 ini dijabarkan fungsi pemerintahan desa. Beberapa fungsi di antaranya pengelolaan pasar Desa, pengelolaan jaringan irigasi, atau pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu. Kewenangan lokal berskala Desa diatur pula dalam Pasal 33 huruf b UU Desa.⁴

BUM Desa adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa yang dipisahkan guna mengelola asset, jasa pelayanan dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Modal Usaha BUM Desa berasal dari modal penyertaan desa yang berasal dari hibah dan kerjasama pihak swasta/lembaga sosial ekonomi lainnya; bantuan Pemerintah Daerah; dan penyertaan modal masyarakat/tabungan atau simpanan masyarakat desa.

Unit usaha BUM Desa dalam bentuk pasar desa merupakan bentuk jasa perantara (brokering) untuk memasarkan hasil hasil produksi masyarakat dengan pasar/konsumen. BUM Desa yang memiliki beberapa unit usaha, pengelolaan pasar desa dapat berbadan hukum lembaga bisnis seperti perseroan. Sedangkan BUM Desa yang hanya memiliki usaha pasar desa saja, pendiriannya cukup

³ Mochammad Zaini Mustakim, Kepemimpinan Desa, Kementrian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, 2015, hlmn. 8

⁴ Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang- Undang No 6 Tahun 2016 Tentang Desa, diundangkan di Jakarta pada tanggal 3 Juni 2014.

melalui Peraturan Desa tentang Pendirian BUM Desa saja sebagaimana yang sudah dijelaskan di atas.

Pasar merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli untuk melakukan transaksi jual beli.⁵ Pasar memiliki fungsi sebagai sarana interaksi sosial budaya masyarakat dan pengembangan ekonomi masyarakat. Melalui interaksi yang dilakukan membuat perekonomian masyarakat dapat berotasi. Pasar memiliki definisi sebagaimana disebutkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mana peraturan tersebut mengatur tentang pasar.

Pembangunan pasar desa dapat dilakukan secara mandiri oleh BUM Desa atau melalui kerja sama dengan pihak lain/swasta. Selain bangunan utama pasar yang berisi lapak/kios tempat usaha, bangunan pasar juga harus dilengkapi dengan sarana pendukung seperti : kantor pengelola; areal parkir; tempat pembuangan/pengelolaan sampah sementara; ; air bersih; sanitasi/drainase; tempat ibadah; toilet umum; pos keamanan; tempat/instalasi pengolahan air limbah; hydran dan fasilitas pemadam kebakaran; penteraan; sarana komunikasi; dan area bongkar muat dagangan.

Pengelola operasional pasar desa harus terpisah dari Pemerintahan Desa. Pengelola Operasional pasar desa dipilih melalui musyawarah desa dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. Pengelola operasional pasar desa terdiri dari kepala pasar dibantu oleh beberapa karyawan yang menangani bagian umum; keamanan dan perparkiran; keuangan dan administrasi; serta pemeliharaan. Bagian umum menangani ketertiban dan kebersihan; bagian keuangan dan

⁵ Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pasar Desa

administrasi menangani tata usaha dan administrasi umum; serta bagian pemeliharaan menangani perawatan dan perbaikan mesin maupun bangunan.

Penerimaan pendapatan pasar desa dapat berupa : jasa keamanan dan kebersihan; jasa parkir; jasa MCK; jasa listrik dan air bersih; sewa tempat usaha; serta penjualan dan perpanjangan hak pemakaian tempat usaha.

Besaran tarif dan pembagian hasil usaha pasar desa diatur dalam Anggaran Rumah Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUM Desa yang ditetapkan melalui Peraturan Kepala Desa. Bagi hasil tersebut setelah dikurangi dengan pengeluaran biaya, kewajiban kepada pihak lain, dan penyusutan barang-barang inventaris selama 1 (satu) tahun.

Desa memang bukan bawahan Pemerintah Kabupaten/Kota, tetapi desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota. Dalam hal pendirian BUM Desa dan pengelolaan pasar desa, Pemerintah kabupaten/Kota memiliki peran yang sangat penting, antara lain:

- a. Penetapan Peraturan Bupati/Walikota Tentang Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal-usul dan kewenangan Lokal Berskala Desa

Pendirian BUM Desa merupakan kewenangan local berskala desa di bidang pemerintahan desa dan pengembangan ekonomi local desa. Bersama Hak Asal-Usul, Kewenangan Lokal Berskala Desa harus ditetapkan terlebih dahulu oleh Pemerintah Kabupaten/Kota melalui Peraturan Bupati/Walikota.

- b. Pemerintah Kabupaten/Kota dapat mengalokasikan bantuan keuangan kepada desa dalam APBD Kabupaten/Kota.

Pemerintah Kabupaten/Kota dapat melakukan bantuan keuangan kepada Desa sebagai penyertaan modal kepada BUM Desa dalam APBD Kabupaten/Kota.

- c. Pemberian izin usaha perpasaran, izin mendirikan bangunan dan izin usaha perdagangan.

Setiap pengelola pasar termasuk BUM Desa harus memiliki IUP2T (Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional) dan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) dalam pendirian bangunan pasar. Melalui dua instrument ini, Pemerintah Kabupaten/Kota dapat melakukan kajian dan pengendalian terhadap dampak-dampak yang ditimbulkan akibat didirikannya pasar desa.

SKU (Surat Keterangan Usaha) bagi para pedagang yang memiliki tempat usaha di pasar juga penting agar mereka memiliki akses terhadap lembaga keuangan bank maupun non-bank. SKU ini bisa dikeluarkan melalui perangkat daerah kecamatan/kelurahan.

- d. Bupati/Walikota berwenang melakukan pembinaan, pemantauan dan evaluasi terhadap pengembangan manajemen dan sumber daya manusia pengelola BUM Desa.

Bupati/Walikota melalui perangkat daerah/dinas yang berkaitan melakukan pembinaan, pemantauan dan evaluasi terhadap pengembangan manajemen dan sumber daya manusia pengelola operasional, agar pasar desa dapat dikelola dengan baik maju dan berdaya saing tinggi,serta tidak menimbulkan kemacetan, kesemrawutan dan kekumuhan.

Dengan peran penting Pemerintah Kabupaten/Kota di atas, pasar desa diharapkan mampu meningkatkan perekonomian desa dan berkontribusi terhadap

pembangunan daerah daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten/Kota dapat memperoleh sumber pendapatan daerah berupa:

a. Penerbitan IUP2T dan IMB

Pembangunan pasar desa harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Detil Tata Ruang Kabupaten/Kota, karena itu pengelola pasar desa harus memperoleh Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T) dari Bupati/Walikota. Selain itu, agar bangunan pasar desa mampu menjamin kenyamanan, ketertiban dan keamanan para pedagang serta tidak menimbulkan dampak-dampak yang merugikan masyarakat lainnya seperti kemacetan dan kekumuhan, maka pendirian bangunan pasar desa harus terlebih dahulu memperoleh IMB (Izin Mendirikan Bangunan) dari Pemerintah Kabupaten/Kota.

b. Retrebusi Pengangkutan sampah.

Pengelolaan sampah sebaiknya tidak dikelola langsung oleh pengelola pasar desa. Pengelolaan sampah pasar desa dapat bekerja sama dengan Dinas Kebersihan, Pertamanan dan Pemakaman Kabupaten/Kota sehingga lebih terintegrasi dan tidak menimbulkan kesemrawutan.

c. Retribusi jasa usaha lain

Sepanjang tidak dilarang dalam peraturan perundang-undangan dan memberikan manfaat bagi pasar desa, Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menarik retribusi lainnya seperti parkir, jasa usaha perdagangan khusus, dan lain-lain.

Perdagangan atau perniagaan pada umumnya ialah pekerjaan membeli barang dari suatu tempat atau pada suatu waktu dan menjual barang itu ditempat lain atau pada waktu yang berikut dengan maksud untuk memperoleh keuntungan.

Dalam Buku I Bab 1 Pasal 2 sampai dengan Pasal 5 KUHD diatur tentang pedagang dan perbuatan perdagangan. Pedagang adalah orang yang melakukan perbuatan perdagangan sebagai pekerjaan sehari-hari (Pasal 2 KUHD). Pengertian perdagangan atau perniagaan dalam Pasal 3 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) adalah membeli barang untuk dijual kembali dalam jumlah banyak atau sedikit, masih berupa bahan atau sudah jadi, atau hanya untuk disewakan pemakaiannya. Perbuatan perdagangan dalam pasal ini hanya meliputi perbuatan membeli, tidak meliputi perbuatan menjual. Menjual adalah tujuan dari perbuatan membeli, padahal menurut ketentuan Pasal 4 KUHD perbuatan menjual termasuk juga dalam perbuatan perdagangan.

Dalam Pasal 1 butir 1 Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Kepmenperindag) Nomor 23/MPM/Kep/1998 tentang LembagaLembaga Usaha Perdagangan, perdagangan adalah kegiatan jual beli barang dan/atau jasa yang dilakukan secara terus-menerus dengan tujuan pengalihan hak atas barang dan/atau jasa dengan disertai imbalan atau kompensasi. Kegiatan perdagangan tentu saja mencakup juga kegiatan jual beli, karena pada dasarnya jual beli merupakan bagian dari perdagangan.

Menurut Burgerlijk Wetboek (BW) jual beli adalah perjanjian timbal balik dimana pihak yang satu berjanji untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang, sedang pihak lainnya berjanji untuk membayar harga yang terdiri atas sejumlah uang sebagai imbalan dari perolehan hak milik tersebut, sedangkan menurut Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdt) jual beli merupakan suatu persetujuan dimana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain membayar harga yang telah

dijanjikan. Pengertian pasar tertuang dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pasar Desa yang selanjutnya disebut dengan Permendagri Pengelolaan Pasar Desa. Dalam Permendagri Pengelolaan Pasar Desa disebutkan tentang pengertian berbagai macam pasar yakni Pasar Desa, Pasar Antar Desa, Pasar Tradisional serta Pasar Modern. Dalam berbagai macam Pasar yang disebutkan dalam Permendagri Pengelolaan Pasar Desa, peneliti hanya akan membahas mengenai Pasar Tradisional serta Pasar Desa.

Pasar tradisional sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 10 Permendagri Pengelolaan Pasar Desa yakni pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah, swasta, koperasi atau swadaya masyarakat setempat dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda, atau nama lain sejenisnya, yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil menengah, dengan skala usaha kecil dan model kecil, dengan proses jual beli melalui tawar menawar. Pasar desa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 8 Permendagri Pengelolaan Pasar Desa adalah pasar tradisional yang berkedudukan di desa dan dikelola serta dikembangkan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa. Pada pengertian pasar tradisional dengan pasar desa terdapat keterkaitan satu sama lain, dimana pasar desa tidak lain adalah pasar tradisional. Perbedaan pasar desa dengan pasar tradisional secara khusus adalah pasar tradisional yang letaknya di desa merupakan pasar desa, namun pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah daerah.

Pengelolaan pasar desa diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Antara lain Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pasar Desa. Pasar memiliki jenis yang beragam dengan ciri khas masing-masing. Keberagaman pasar ini mulai dari jenis pasar, cara perdagangan di dalam pasar, sampai pengelola pasar. Jenis-jenis pasar mulai dari pasar tradisional, pasar desa, pasar rakyat, pasar antar desa, dan lain sebagainya. Seluruh ketentuan mengenai pasar telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian pasar tertuang dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pasar Desa yang selanjutnya disebut dengan Permendagri Pengelolaan Pasar Desa. Dalam Permendagri Pengelolaan Pasar Desa disebutkan tentang pengertian berbagai macam pasar yakni Pasar Desa, Pasar Antar Desa, Pasar Tradisional serta Pasar Modern. Dalam berbagai macam Pasar yang disebutkan dalam Permendagri 42/2007, peneliti hanya akan membahas mengenai Pasar Tradisional yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah Daerah yang terletak di desa atau disebut dengan pasar Desa.

Pasar tradisional sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 10 Permendagri Pengelolaan Pasar Desa yakni pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah, swasta, koperasi atau swadaya masyarakat setempat dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda, atau nama lain sejenisnya, yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil menengah, dengan skala usaha kecil dan model kecil, dengan proses jual beli melalui tawar menawar. Pasar desa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 8 Permendagri Pengelolaan Pasar Desa adalah pasar tradisional yang berkedudukan di desa dan dikelola serta dikembangkan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa. Pada pengertian pasar tradisional dengan pasar desa terdapat keterkaitan satu sama lain, dimana pasar

desa tidak lain adalah pasar tradisional. Perbedaan pasar desa dengan pasar tradisional secara khusus adalah pasar tradisional yang letaknya di desa merupakan pasar desa, namun pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan klasifikasi tersebut di atas, semua pihak yang terlibat dalam klasifikasi berhak menentukan kebijakan. Sebagai contoh, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional yang mengamanatkan bahwa pengelolaan dan pemberdayaan pasar menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dalam hal ini, segala ketentuan yang berkaitan dengan pasar baik dari pengaturan, keuangan, dan struktur kepengurusan menjadi kewenangan daerah. Beberapa pasal menegaskan pengaturan pengelolaan dan pemberdayaan pasar tradisional dilakukan oleh pemerintah daerah. Penetapan struktur organisasi pasar hingga pengendalian pasar pun menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan pasar.

Pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Desa dalam pengelolaan dan pemberdayaan Pasar Desa diatur pula dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pasar Desa. Dalam pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pasar Desa disebutkan bahwa pengelolaan pasar desa merupakan tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintahan desa. Dalam Permendagri 42/2007 disebutkan pula bahwa pengelolaan pasar desa dijalankan secara terpisah dengan pemerintahan desa dengan cara menunjuk pengelola dari masyarakat desa.

Yang menarik disini adalah terdapat salah satu pasal dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pasar Desa yang menyebutkan bahwa pasar tradisional yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah Daerah yang terletak di desa harus diserahkan kepada desa yang bersangkutan. Yakni termuat dalam pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pasar Desa yang berbunyi “(1) Pasar desa yang sudah dibangun dari dana Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, diserahkan kepada Pemerintah Desa. (2) Penyerahan pasar desa yang sudah dibangun sebagaimana dimaksud pada ayat 1 selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak berlakunya peraturan Menteri ini.” Hal ini menunjukkan adanya perubahan kewenangan Pemerintah Desa dalam pengelolaan pasar tradisional.

Dari beberapa Kabupaten dan Kota yang ada di Indonesia, menurut sepengetahuan peneliti hanyalah Kabupaten Mojokerto yang mengindahkan peraturan tersebut. Berdasarkan data pra survey yang dilakukan peneliti terbukti bahwa seluruh pasar tradisional yang ada desa dan dikelola oleh Pemerintah Daerah diserahkan kepada Pemerintah Desa.

Dengan terbitnya Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 5 Tahun 2012 Perlindungan Dan Pembinaan Pasar Tradisionalserta Penataan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern menunjukkan bahwa Kabupaten Mojokerto telah melaksanakan amanat dari Permendagri tentang pasar desa yakni terkait penyerahan pengelolaan pasar desa dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Desa.

Berdasarkan latar belakang yang dijelaskan oleh peneliti diatas, maka peneliti hendak melakukan penelitian hukum dengan judul **“PENGELOLAAN DAN PEMBERDAYAAN PASAR DESA PASCA PENYERAHAN PASAR DESA DARI PEMERINTAH DAERAH KEPADA PEMERINTAH DESA BERDASARKAN PERATURAN BUPATI MOJOKERTO NOMOR 51 TAHUN 2012 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN PASAR DESA”**

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pengelolaan dan pemberdayaan pasar desa pasca penyerahan pasar desa dari pemerintah daerah kepada pemerintah desa berdasarkan Peraturan Bupati Mojokerto Nomor 51 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Pasar Desa?
2. Apa saja kendala dan solusi terkait pengelolaan dan pemberdayaan pasar desa pasca penyerahan pasar desa dari pemerintah daerah kepada pemerintah desa berdasarkan Peraturan Bupati Mojokerto Nomor 51 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Pasar Desa?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan Perumusan Masalah yang telah ada, maka terdapat beberapa Tujuan Penelitian, yakni:

1. Menganalisis pengelolaan dan pemberdayaan pasar desa pasca penyerahan pasar desa dari pemerintah daerah kepada pemerintah desa berdasarkan Peraturan Bupati Mojokerto Nomor 51 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Pasar Desa.

2. Mengidentifikasi dan menganalisis kendala dan solusi terkait pengelolaan dan pemberdayaan pasar desa pasca penyerahan pasar desa dari pemerintah daerah kepada pemerintah desa berdasarkan Peraturan Bupati Mojokerto Nomor 51 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Pasar Desa.

D. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat Teoritis

1. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman terkait pengelolaan dan pemberdayaan pasar desa pasca penyerahan pasar desa dari pemerintah daerah kepada pemerintah desa berdasarkan Peraturan Bupati Mojokerto Nomor 51 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Pasar Desa.
2. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman tentang hambatan yang dihadapi pemerintah dalam pengelolaan dan pemberdayaan pasar desa pasca penyerahan pasar desa dari pemerintah daerah kepada pemerintah desa berdasarkan Peraturan Bupati Mojokerto Nomor 51 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Pasar Desa.
3. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi pengetahuan tambahan baik bagi peneliti maupun bagi kalangan umum untuk mengetahui lebih dalam tentang pengelolaan pasar desa.

Manfaat Praktis

1. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi acuan bagi seluruh pemerintahan di Indonesia khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto terkait pengelolaan pasar desa.

-
2. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pemerintah untuk lebih memperhatikan pasar desa di Indonesia.