



Penerapan Kebijakan Zonasi Dalam Penataan Pasar Tradisional dan Pasar Modern Kota Bandung (Suatu Tinjauan Yuridis dari Perspektif Otonomi Daerah)

Iqbal Martin

Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung

Email: iqbalmartin168@gmail.com

Info Artikel:

Diterima: 26 April 2017

|Disetujui: 25 September 2017

|Dipublikasikan: 30 September 2017

Abstrak

Keberadaan pasar tradisional merupakan salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat di suatu wilayah. Perkembangan zaman dan perubahan gaya hidup yang dipromosikan begitu hebat oleh berbagai media serta berdirinya pasar modern telah membuat pengaruh besar terhadap pasar tradisional, serta eksistensi pasar tradisional sedikit terusik karena banyaknya konsumen yang lebih memilih belanja di pasar modern. Zonasi pasar menjadi kebutuhan mendesak untuk segera dilakukan dengan dukungan kebijakan pemerintah daerah. Pengaturan mengenai zonasi pasar tradisional dan pasar modern menjadi kewenangan pemerintah daerah dan merupakan materi muatan peraturan daerah, sebagai bentuk pemberian otonomi yang luas kepada daerah. Perpres Penataan Pasar telah mengamanatkan pemerintah daerah untuk memberikan pengaturan mengenai zonasi pasar tradisional dan pasar modern, melalui pembentukan peraturan daerah.

Kata Kunci:

Penerapan Kebijakan Zonasi; Penataan Pasar Tradisional dan Pasar Modern; Perspektif Otonomi Daerah.

Abstract

The existence of traditional markets is one of the most obvious indicators of economic activity of people in a region. The development of the times and the lifestyle changes promoted so greatly by various media and the establishment of the modern market have made a big impact on traditional markets, and the existence of traditional markets is a little disturbed because of the large number of consumers who prefer shopping in the modern market. Market zoning becomes an urgent need for immediate action with the support of local government policies. The regulation of the zoning of traditional markets and modern markets has become the authority of local governments and is a matter of content of regional regulations, as a form of broad autonomy to the regions. The local governments to provide regulation on the zoning of traditional markets and modern markets, through the establishment of local regulations.

Keywords:

Policy Implementation Zoning; Planning of Traditional and Modern Market; Perspective of Regional Autonomy.

A. PENDAHULUAN

Manusia, apabila ditinjau dari sisi sejarah, telah mengenal dan melakukan kegiatan jual beli sejak mengenal peradaban sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan. Dalam kegiatan jual beli, keberadaan pasar merupakan salah satu hal yang paling penting, karena merupakan tempat untuk melakukan kegiatan tersebut selain menjadi salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat di suatu wilayah.¹ Pembangunan ekonomi daerah merupakan suatu proses, yaitu proses yang mencakup pembentukan institusi-institusi baru, pembangunan industri-industri alternatif, perbaikan kapasitas tenaga kerja yang ada untuk menghasilkan produk dan jasa yang lebih baik, identifikasi pasar-pasar baru, dan pengembangan perusahaan yang ada. Setiap upaya pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah. Dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah dan masyarakat

harus secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah.²

Pembangunan daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab serta memperkuat persatuan dan kesatuan.³ Pembangunan daerah bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat di daerah melalui pembangunan di bidang ekonomi yang serasi dan terpadu, baik antar sektor maupun antar pembangunan sektoral yang perencanaan pembangunannya dilakukan oleh pemerintah daerah secara efisien dan efektif menuju tercapainya kemandirian daerah dan kemajuan yang merata di seluruh pelosok tanah air.⁴ Melihat hal tersebut, pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan

¹ Berdasarkan Kamus Umum Bahasa Indonesia, pasar berarti tempat orang berjual beli sedangkan tradisional dimaknai sikap dan cara berpikir serta bertindak yang selalu berpegang kepada norma dan adat kebiasaan yang ada secara turun temurun. Berdasarkan arti tersebut, maka pasar tradisional adalah tempat orang berjual beli yang berlangsung di suatu tempat berdasarkan kebiasaan. Lihat, Rahadi Wasi Bintoro, Aspek Hukum Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10, No. 3, September 2010, hlm. 201.

² Lincoln Arsyad, *Ekonomi Pembangunan*, STIE YKPN Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 298.

³ Ginanjar Kartasasmita, *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 1996, hlm. 336.

⁴ *Ibid.*,

untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.⁵

Prinsip dasar otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah secara konsepsional adalah pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*), pembagian pendapatan (*income sharing*), kekuasaan (*dicreation*), keanekaragaman dalam kesatuan (*uniformity in unitry*), kemandirian lokal, pengembangan kapasitas daerah (*capacity building*).⁶ Otonomi daerah berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah), menyatakan: "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Otonomi daerah merupakan kewenangan dan tanggungjawab daerah otonom untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat daerah otonom merupakan *rechtsgemeenschap* atau

masyarakat hukum. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah, dibutuhkan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan. Otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi. Dalam otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.⁷

Keberadaan pasar, khususnya pasar tradisional, merupakan salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat di suatu wilayah. Perkembangan zaman dan perubahan gaya hidup yang dipromosikan begitu hebat oleh berbagai media serta berdirinya pasar modern telah membuat pengaruh besar terhadap pasar tradisional, serta eksistensi pasar tradisional sedikit terusik karena banyaknya konsumen yang lebih memilih belanja di pasar modern. Eksistensi pasar tradisional dan kebijakan pemerintah daerah berikut implementasinya dalam melindungi, mengatur zonasi pasar modern serta mengembangkan pasar tradisional. Zonasi pasar menjadi

⁵ Lihat, Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014.

⁶ Bewa Ragawino, *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, Universitas Padjadjaran Press, Bandung, 2003, hlm. 7.

⁷ Simanjuntak B, A., *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme Dan Masa Depan Indonesia: Berapa Persen Lagi Tanah Dan Air Nusantara Milik Rakyat*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 219-220.

kebutuhan mendesak untuk segera dilakukan dengan dukungan kebijakan pemerintah daerah. Berdasarkan tiga pilar *good governance*, upaya zonasi pasar diharapkan lebih mampu memberdayakan pelaku usaha kecil dalam pasar tradisional. Pendekatan *dynamic policy analysis* dibutuhkan sebagai proses dialogis dalam menemukan akar permasalahan kegagalan pemberdayaan pasar tradisional dalam meningkatkan daya saingnya. Relasi *public private* menjadi relevan dalam optimalisasi peran pebisnis, pengusaha kecil dan peran pemerintah sebagai mediasi dalam pembentukan model zonasi yang lebih *fair*, sehingga fasilitasi itu diharapkan mampu menyeimbangkan iklim kompetitif usaha di sektor pasar tradisional dan pasar modern.

Pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan pasar modern telah ditentukan dalam Perpres ini, harus mengacu pada rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan rencana detail tata ruang kabupaten/kota, termasuk peraturan zonasinya. Lebih lanjut berkaitan dengan zonasi pasar tradisional, Pasal 4 huruf a dan b Perpres Penataan Pasar menentukan bahwa pendirian pusat perbelanjaan dan pasar modern wajib memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, usaha kecil dan usaha menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan dan memperhatikan jarak antara *hypermarket* dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya. Berdasarkan penjelasan tersebut

tampak bahwa pengelolaan zonasi pasar tradisional dengan pasar modern menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hal ini tentu saja kontradiksi dengan fakta yang ada, di mana di beberapa daerah, khususnya di wilayah Kota Bandung terdapat beberapa minimarket dalam format pasar modern yang letaknya relatif berdekatan dengan pasar tradisional. Penerapan kebijakan zonasi pasar tradisional dengan pasar modern menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hal ini tentu saja kontradiksi dengan fakta yang ada, dimana di beberapa daerah, khususnya di wilayah Kota Bandung terdapat beberapa minimarket dalam format pasar modern yang letaknya relatif berdekatan dengan pasar tradisional.

Implementasi perlindungan keberadaan pasar tradisional bisa dilakukan melalui revitalisasi dan kebijakan atau regulasi yang *pro-suistability pasar*. Dalam hal merespon keresahan masyarakat tersebut, pemerintah daerah Kota Bandung mengeluarkan Perda Kota Bandung No. 02 Tahun 2009 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dikeluarkannya Perda ini adalah bahwa usaha perindustrian dan perdagangan sangat penting dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah guna peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Perkembangan industri dan perdagangan di daerah perlu diatur dengan memperhatikan kemampuan modal usaha, iklim usaha dan investasi

serta kelestarian lingkungan. Pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan pasar modern telah ditentukan dalam Perpres ini, harus mengacu pada rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan rencana detail tata ruang kabupaten/kota, termasuk peraturan penataan pasarnya. Penerapan kebijakan penentuan jarak pasar tradisional, pasar modern, dan pusat perbelanjaan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hal ini tentu saja kontradiksi dengan fakta yang ada beberapa daerah, khususnya di wilayah Kota Bandung terdapat beberapa minimarket dalam format pasar modern yang letaknya relatif berdekatan dengan pasar tradisional. Pada satu sisi keberadaan pasar modern ini memberikan nilai positif tersendiri bagi konsumen, akan tetapi disisi lain keberadaan pasar modern berhadapan dengan keberadaan pasar tradisional.

Pengelolaan pasar tradisional oleh PD Pasar Bermartabat dibentuk berdasarkan Perda No. 02 Tahun 2012 sebagai Perusahaan Daerah belum memberikan dampak signifikan dalam pengelolaan pasar tradisional menjadi lebih baik dan mempunyai daya saing ekonomi dengan pasar modern. Perihal kebijakan PD Pasar Bermartabat sebagai BUMD, seharusnya menjadi titik krusial dalam pengelolaan dan pengembangan pasar tradisional di Kota Bandung. Pertumbuhan ritel modern seperti hypermarket, supermarket, dan minimarket di daerah berdampak menggeser toko-toko tradisional. Populasi toko tradisional

tidak bertumbuh, namun jumlah para pengusaha ritel modern meningkat. Selain itu, lemahnya aspek pengelolaan, pembinaan, pengawasan, dan pelaporan pasar tradisional di daerah belum mendorong dilaksanakannya tata kelola yang baik (*good governance*) di bidang perpasaran. Orientasi pengelolaan pasar cenderung lebih mengejar pencapaian PAD berupa retribusi dibanding upaya peningkatan sistem pengelolaan sebuah entitas bisnis yang mandiri dan tanggap terhadap perubahan situasi ekonomi dan selera konsumen.

Masalah orientasi pengelolaan pasar cenderung lebih mengejar pencapaian PAD berupa retribusi dibanding upaya peningkatan sistem pengelolaan sebuah entitas bisnis yang mandiri dan tanggap terhadap perubahan situasi ekonomi dan selera konsumen. Eksistensi pasar tradisional dan pasar modern ditengah arus liberalisasi menjadi suatu hal yang penting untuk dilakukan, karena pada akhirnya dapat mendorong pemerintah daerah untuk mengelola pasar tradisional dan pasar modern secara berkesinambungan, sehingga masyarakat kecil, khususnya usaha kecil menengah tidak dirugikan dengan keberadaan pasar modern. Kebijakan zonasi dan faktor implementasi peraturan merupakan komponen ruang lingkup bekerjanya hukum sebagai suatu sistem otonomi daerah. Pembahasan tulisan ini berusaha mengkaji mengenai implementasi penerapan kebijakan zonasi penataan pasar tradisional dan pasar modern di Kota Bandung

dalam peningkatan pendapatan asli daerah, dan faktor yang mempengaruhi implementasi penarapan kebijakan zonasi penataan pasar tradisional dan pasar modern di Kota Bandung dalam perspektif otonomi daerah.

B. METODE PENELITIAN

Dalam rangka penelitian mengenai penerapan kebijakan zonasi dalam penataan pasar tradisional dan pasar modern Kota Bandung menggunakan metode deskriptif analitis yang mengkaji masalah-masalah dalam masyarakat dan tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan-hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena.⁸ Dalam penelitian ini dilakukan pendekatan yuridis sosiologis, hukum sebagai *law in action*, dideskripsikan sebagai gejala sosial yang empiris yaitu implementasi penarapan kebijakan zonasi penataan pasar tradisional dan pasar modern, dan faktor yang mempengaruhi implementasi penarapan kebijakan zonasi penataan pasar di Kota Bandung.

C. PEMBAHASAN

1. Implementasi Penarapan Kebijakan Zonasi Penataan Pasar Tradisional dan Pasar Modern Di Kota Bandung Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah

Peranan pemerintah daerah sangat besar dalam hal pelaksanaan tugas-tugas daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Sehubungan dengan hal ini, maka dapat dikatakan bahwa berhasil atau tidaknya tugas-tugas daerah sangat tergantung pada pemerintah daerah sebagai manajer daerah yang bersangkutan. Berhasil tidaknya seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung pada kualitas yang dimilikinya. Demikian pula halnya, dengan pemerintah daerah. Berhasil tidaknya pemerintah daerah menjalankan peranannya tergantung pada kualitas yang dimilikinya.⁹ Menurut Himawan, terdapat tiga potensi dasar pasar tradisional, adalah:¹⁰

- a. Secara ekonomis pasar tradisional mampu menghidupi ribuan orang, atau merupakan arena untuk memenuhi kebutuhan hidup atau ruang bagi pemberdayaan ekonomi rakyat;

⁸ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 63-64.

⁹ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Republik Indonesia: Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 120.

¹⁰ Pendapat Himawan sebagaimana dikutip Sumintarsih, Taryati, Suyami, Ambar Adrianto, dan Sujarno, *Eksistensi Pasar Tradisional: Relasi dan Jaringan Pasar Tradisional di Kota Surabaya*, Badan Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Yogyakarta, 2011, hlm. 6.

-
- b. Pasar tradisional sebagai ruang publik merupakan arena untuk membentuk jalinan relasi sosial-ekonomi, dimana di dalamnya terbangun nilai-nilai untuk saling percaya, saling menghormati, dan perasaan empati terhadap sesamanya; dan
 - c. Secara alami di dalam pasar tradisional terbangun sebuah komunitas dari berbagai kelompok sosial, mulai dari pedagang besar, pedagang kecil, lesehan, buruh angkut/gendong, dan pembeli.

Dikotomi antara pasar tradisional dan pasar modern sesungguhnya tidak hanya bersumber dari arsitektur bangunan atau manajemen pengelolaannya, melainkan bersumber dari pemaknaan tentang konsepsi pasar sebagai tempat berlangsungnya transaksi ekonomi. Konsep tentang pasar dapat dipahami dari berbagai perspektif, seperti perspektif ekonomi, sosial, budaya, bahkan politik. Menurut Friedman menjelaskan bahwa kesenjangan dalam pola relasi tersebut disebabkan oleh ketimpangan dalam basis kekuasaan sosial.¹¹ Menurut Widodo, pemerintah

daerah memiliki enam peranan penting dalam rangka mengelola pasar tradisional.¹² Zonasi pasar tradisional dan pasar modern menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengaturnya atau dalam pengertian lain pemerintah daerah dalam pembuatan rencana tata ruang harus memperhatikan zonasi pasar tradisional atau pasar modern. Zonasi ini merupakan suatu kewajiban yang dibebankan kepada pemerintah daerah untuk menjaga eksistensi pasar tradisional.¹³

Pengaturan zonasi pasar tradisional dan pasar modern dalam perspektif otonomi daerah merupakan kebijakan yang diserahkan kepada daerah. Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal, yaitu: *pertama*, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman diintegrasikan bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia, *kedua*, otonomi

¹¹ Komaruddin Sastradipoetra, *Pasar Sebagai Etalase Harga Diri*, Yayasan Kebudayaan Rancage, Jakarta, 2006, hlm. 112.

¹² Chatib Basri, *Rumah Ekonomi Rumah Budaya: Membaca Kebijakan Perdagangan Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, hlm. 192-195.

¹³ Konteks inilah akuntabilitas kebijakan pemerintah daerah sangat diperlukan untuk membuat kebijakan yang strategis tentang zonasi pasar modern dan tradisional, pembinaan dan pemberdayaan pasar tradisional agar memiliki daya saing yang tinggi yang didukung dengan penyediaan sarana dan prasarana pasar yang bersih, nyaman dan aman yang mengarah pada pengelolaan pasar modern sehingga konsumen memiliki banyak pilihan sebagai tempat berbelanja yang nyaman.

daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.¹⁴ Kebijakan merupakan keputusan tetap yang dicirikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan-keputusan. Dengan cara memberi *reward* dan *sanctions*. Secara sentralistik, kebijakan adalah instrumen teknis, rasional, dan *action-oriented* untuk menyelesaikan masalah. Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan negara sebagai *is whatever government choose to do or not to do*. Selanjutnya Dye, mengatakan bahwa:¹⁵

“Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuan (objektivitas) dan kebijakan negara harus meliputi semua tindakan pemerintah. Dengan demikian bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah. Di samping itu, sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah”.

Implementasi perlindungan keberadaan pasar tradisional bisa dilakukan melalui revitalisasi dan kebijakan (regulasi) yang *pro-sustainability* pasar. Secara etimologis, istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani “*polis*” berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi “*politia*” yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris “*policie*” yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Dalam pengertian lain, kebijakan adalah:¹⁶

“Prinsip-prinsip atau cara bertindak yang dipilih guna mengarahkan pada tindakan pengambilan keputusan. Kebijakan juga bisa diartikan sebagai suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang diproses secara terencana dan konsisten sebagai upaya pencapaian tujuan tertentu”.

Kebijakan (*policy*) berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan

¹⁴ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah: Good Governance*, Andi Offset, Yogyakarta, 2004, hlm. 95-96.

¹⁵ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hill, New Jersey, 1995, hlm. 1.

¹⁶ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 7.

tersebut terhadap orang-orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen untuk mengatur masyarakat dari atas ke bawah. Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut. Kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut.¹⁷ Kamus Besar bahasa Indonesia kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi dan sebagainya). Mustopadidjaja menjelaskan, bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.¹⁸

Peraturan perundang-undangan diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Namun dalam praktek pelaksanaan pemerintahan sehari-hari, seringkali dijumpai produk peraturan kebijakan (*beleidregel, policy rule*) yang memiliki karakteristik berbeda peraturan perundang-undangan. Produk peraturan kebijakan tidak terlepas dari penggunaan *freies ermessen*, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan merumuskan kebijaksanaannya dalam berbagai bentuk "*juridische regels*" seperti peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran dan mengumumkan kebijaksanaan itu.¹⁹ Menurut Bagir Manan, sebagai peraturan yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum tetapi mengandung relevansi hukum.²⁰ Namun demikian, tidak berarti bahwa seseorang yang tidak menjalankan substansi peraturan kebijakan tidak dapat dikenai sanksi hukum. Setiap perbuatan yang tidak melaksanakan substansi peraturan kebijakan tentu saja akan memiliki konsekuensi tertentu, meskipun tidak berupa sanksi hukum pidana atau perdata. Jika pejabat administrasi berwenang membentuk

¹⁷ Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 20.

¹⁸ Mustopadidjaja, A.R, *Studi Kebijaksanaan, Perkembangan, dan Penerapannya Dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LP-FEUI, Jakarta, 1992, hlm. 30.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Pers, Yogyakarta, 2005, hlm. 130.

²⁰ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 124.

peraturan kebijakan, dengan sendirinya pejabat administrasi tersebut berwenang menerapkan sanksi atau konsekuensi terhadap setiap perbuatan yang melanggar substansi peraturan kebijakan tersebut.²¹

Menurut M. Solly Lubis, yang dimaksud dengan peraturan negara (*staatsregelings*) adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga maupun dalam pengertian pejabat tertentu. Peraturan yang dimaksud meliputi undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, instruksi, surat edaran, pengumuman, surat keputusan, dan lain-lain. Sedangkan menurut I Gde PantjaAstawa, yang disebut dengan peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*). Keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dapat dibagi dalam tiga kelompok yaitu:²²

- a. *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, dan lain-lain;
- b. *Beleidsregels* (peraturan kebijakan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain; dan
- c. *Beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.

Ketiga bentuk kegiatan pengambilan putusan di atas, dapat dibedakan menjadi:²³

- a. Pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*). Hasil kegiatan pengaturan itu sudah seharusnya tidak disebut dengan istilah lain kecuali “peraturan”;
- b. Penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikkings*). Hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif ini sebaiknya hanya dimungkinkan untuk disebut “keputusan” atau “ketetapan”; dan

²¹ Hotma P. Sibuea, *Asas-Asas Negara Hukum: Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 127.

²² M. Solly Lubis dan I Gde Pantja Astawa, pendapat tentang peraturan negara sebagaimana dikutip oleh Arif Christono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan*, Bappenas, Jakarta, tanpa tahun, hlm. 1.

²³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 9-10.

c. Penghakiman atau pengadilan menghasilkan putusan (*vonnis*).

Dalam hukum terdapat bentrokan yang tidak dapat dihindarkan, pertikaian yang selalu berulang antara tuntutan-tuntutan keadilan dan tuntutan-tuntutan kepastian hukum. Makin banyak hukum memenuhi syarat peraturan yang tetap, yang sebanyak mungkin meniadakan ketidakpastian, jadi makin tepat dan tajam peraturan perundang-undangan itu, makin terdesaklah keadilan".²⁴ Mengenai daya ikat hukum dalam masyarakat, berdasarkan pendapat Gustav Radbruch yang mengembangkan pemikiran *Geldingstheorie* mengemukakan bahwa berlakunya hukum secara sempurna harus memenuhi tiga nilai dasar, meliputi:²⁵

- a. *Juridical doctrine* (nilai kepastian hukum), dimana kekuatan mengikatnya didasarkan pada aturan hukum yang lebih tinggi;
- b. *Sociological doctrine* (nilai sosiologis), artinya aturan hukum mengikat karena diakui dan diterima dalam masyarakat (teori pengakuan)

atau dapat dipaksakan sekalipun masyarakat menolaknya (teori paksaan); dan

- c. *Philosophical doctrine* (nilai filosofis) artinya aturan hukum mengikat karena sesuai dengan cita hukum, keadilan sebagai nilai positif yang tertinggi.

Perdagangan muncul dari usaha untuk mencari barang di luar batas wilayah. Jika suatu komunitas manusia tidak pernah melakukan perdagangan eksternal sama sekali, maka tidak perlu munculnya pasar. Sebagai pusat kegiatan ekonomi, pasar merupakan tempat bertemunya antara penjual dan pembeli, sedangkan sebagai pusat kebudayaan merupakan sarana tempat terjadinya interaksi antara warga masyarakat sebagai tempat pembauran dan pusat informasi.²⁶ Pasar merupakan kumpulan seluruh pembeli dan potensial atas tawaran pasar tertentu.²⁷ Pasar tradisional merupakan sektor perekonomian yang sangat penting bagi mayoritas penduduk di Indonesia. Masyarakat miskin yang bergantung kehidupannya pada pasar tradisional tidak sedikit.

²⁴ Van Apeldoorn., L.J, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, hlm, 12.

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 19.

²⁶ Cristine S.T. Kansil, *Kitab Undang-Undang Hukum Perusahaan*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2000, hlm. 284.

²⁷ Philip Kotler, *Manajemen Pemasaran*, Terjemahan: Benyamin Molan, Intan Sejati, Klaten, 2005, hlm. 157.

Menjadi pedagang di pasar tradisional merupakan alternatif pekerjaan di tengah banyaknya pengangguran di Indonesia. Pasar tradisional biasanya terhubung dengan toko-toko kecil di dusun-dusun sebagai tempat kulakan. Pasar tradisional di pedesaan juga terhubung dengan pasar tradisional di perkotaan yang biasa menjadi sentral kulakan bagi pedagang pasar-pasar pedesaan di sekitarnya. Pasar tradisional merupakan penggerak ekonomi masyarakat. Pasar tradisional juga mampu meningkatkan kesejahteraan bagi para pelakunya.²⁸

Pasar tradisional merupakan wujud eksistensi usaha perekonomian langsung dari masyarakat yang secara otomatis salah satu cara membangun mental kreatif masyarakat untuk berusaha, bukan mental sebagai tenaga kerja. Dengan begitu, pemerintah memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan perlindungan pedagang tradisional tersebut agar tetap eksis karena hak atas kesejahteraan merupakan bagian dari hak ekonomi. Secara umum pasar tradisional kalah bersaing dengan pasar

modern yang menawarkan kebersihan, pelayanan yang baik dan kepastian harga. Jika kondisi ini dibiarkan, dalam jangka panjang akan mengancam eksistensi pasar tradisional dan banyak usaha kecil menengah (UKM) yang kehilangan tempat usahanya. Namun demikian, masyarakat tidak punya pilihan karena kebijakan yang bertalian dengan pendirian pasar modern dan pemberdayaan pasar tradisional sepenuhnya berada ditangan Kepala Daerah. Sementara masyarakat berharap pemerintah daerah membatasi menjamurnya pasar modern yang ada di sekitar pasar tradisional. Diakui bahwa pertumbuhan pasar modern di beberapa wilayah Kota Bandung mengalami pertumbuhan yang luar biasa. Kondisi ini didukung oleh pergeseran pola belanja masyarakat dari pasar tradisional ke pasar modern. Penataan pasar modern dan pemberdayaan pasar tradisional menjadi permasalahan yang mendesak untuk dicarikan solusinya melalui kebijakan pemerintah daerah baik yang berbentuk peraturan daerah. Untuk

²⁸ Dalam dunia perdagangan, faktor kunci yang sangat menentukan dalam mendukung aktifitas usaha adalah penjualan. Faktor inilah yang menjadi kunci sekaligus indikator apakah sebuah usaha perdagangan dapat dikatakan mengalami kemajuan atau sebaliknya, mengalami kemunduran. Bahkan apabila dikaitkan dengan proses produksi dalam suatu perusahaan, hampir bisa dipastikan tanpa adanya penjualan atau pemasaran dari produk yang dihasilkan, perusahaan tersebut akan mengalami kerugian. Pedagang dapat diartikan sebagai orang yang melakukan perdagangan, memperjualbelikan barang yang tidak diproduksi sendiri, untuk memperoleh suatu keuntungan. Pedagang pasar tradisional adalah para pedagang yang ada di sekitar pasar.

menata zonasi pasar modern mestinya diatur dalam perda sehingga mengikat pada berbagai pihak yang terkait.²⁹

Pengaturan penentuan jarak pasar tradisional, pasar modern, dan pusat perbelanjaan dalam perspektif otonomi daerah merupakan kebijakan yang diserahkan kepada daerah. Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal, yaitu:³⁰

- a. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman diintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia; dan
- b. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Otonomi daerah diharapkan membuat pemerintah semakin dekat, mengerti, dan memahami masyarakat sehingga fungsi sebagai fasilitator dapat berjalan dengan baik. Dalam menyelenggarakan kebijakan dan kegiatan pasar tradisional dan pasar modern, Pemerintah Kota Bandung membagi tugas ini ke dalam dua organisasi yaitu Perusahaan Daerah Pasar Bermartabat (PD Pasar) dan Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, Perindustrian dan Perdagangan (DKUKM Perindag). Peranan tugas dan fungsi terhadap pengelolaan pasar tradisional diserahkan kepada PD Pasar, sedangkan DKUKM Perindag hanya melakukan penataan di luar pasar tradisional. Salah satu daerah yang menonjolkan ketimpangan perbedaan jumlah pasar modern dan pasar tradisional. Berdirinya pasar modern yang tidak terkendali dan berbagai permasalahan yang dihadapi pasar tradisional membuat kios maupun los pada ketiga pasar tradisional, apabila melihat pelaksanaan kebijakan pengembangan pasar

²⁹ Kendati persaingan antar pasar modern secara teoretis menguntungkan konsumen, dan mungkin perekonomian secara keseluruhan, relatif sedikit yang diketahui mengenai dampaknya pada pasar tradisional, telah mendorong kemunculan pasar modern di hampir wilayah kota. Di tingkat lokal, khususnya Kota Bandung, dampak global ini dirasakan pada sektor pasar. Persaingan antara pasar tradisional (*traditional market*) dengan pasar modern (*modern market*) telah menciptakan kesenjangan ekonomi di masyarakat khususnya pedagang di pasar tradisional.

³⁰ Mardiasmo, *Otonomi... Op.Cit.*, hlm. 95-96.

tradisional tidak mencapai keberhasilan disebabkan karena proses penyusunan dan perencanaan kebijakan yang kurang tepat sehingga menyebabkan implementasinya kurang tepat pula serta tidak semua pihak yang berkepentingan dilibatkan.

Keberadaan pasar modern ini tentu saja mendatangkan sisi positif bagi warga masyarakat, dimana mereka tidak perlu jauh-jauh ke kota untuk memenuhi kebutuhannya. Namun demikian, keberadaan pasar modern di lokasi yang berdekatan dengan pasar tradisional, pada gilirannya menimbulkan suatu permasalahan tersendiri. Pada satu sisi keberadaan pasar modern ini memberikan nilai positif tersendiri bagi konsumen, akan tetapi di sisi lain keberadaan pasar modern berhadapan dengan keberadaan pasar tradisional. Implementasi perlindungan keberadaan pasar tradisional bisa dilakukan melalui revitalisasi dan kebijakan atau regulasi yang *pro-sustainability* pasar. Dalam hal merespon keresahan masyarakat tersebut, pemerintah daerah Kota Bandung mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 2 Tahun 2009 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern (Perda Kota Bandung Penataan Pasar) dikeluarkannya Perda ini adalah bahwa usaha perindustrian dan perdagangan sangat penting dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah guna peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan

masyarakat. Perkembangan industri dan perdagangan di daerah perlu diatur dengan memperhatikan kemampuan modal usaha, iklim usaha dan investasi serta kelestarian lingkungan.

Perda Kota Bandung No. 2 Tahun 2009 dibentuk dengan mengingat ketentuan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern (Perpres Penataan Pasar). Adapun arah kebijakan yang ingin dicapai antara lain pemberdayaan pasar tradisional agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat, serta saling menguntungkan; memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern, memberikan norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan toko modern, pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern dan konsumen. Untuk menegaskan Perpres Penataan Pasar, pemerintah kembali mengeluarkan aturan pendukung yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern (Permendag Penataan Pasar). Aturan ini, lebih rinci mengatur mengenai zonasi, perjanjian perdagangan (*trading term*) dan perizinan.

Penyerahan dan/atau pemberian kewenangan urusan pemerintahan pada pemerintah daerah untuk membuat produk hukum daerah tentu tidak mudah karena akan muncul persoalan-persoalan yuridis terkait dengan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Aspek yang penting yang selalu menjadi persoalan yaitu sinkronisasi dan harmonisasi peraturan daerah dengan peraturan-peraturan yang ada di daerahnya. Aspek lain menyangkut pengawasan terhadap peraturan daerah baik di tingkat kabupaten/kota agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga pengawasan dari pemerintah pada satuan-satuan pemerintahan di daerah dalam kerangka negara kesatuan diperlukan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan keserasian antara tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.³¹ Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintah kepada daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka

menciptakan kemakmuran rakyat yang adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah dan peraturan daerah lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.³²

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan daerah.³³ Materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menampung dan mempertimbangkan ciri khas atau kondisi khusus daerah serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) *jo* Pasal 3 ayat (1) Perpres Penataan Pasar, apabila dihubungkan dengan Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 12 UU Pemerintahan Daerah, dapat diinterpretasikan bahwa pengaturan

³¹ Ronald M.M. Goni, Kewenangan Gubernur Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Implementasi Pemberlakuan Otonomi Daerah, *Jurnal Lex Administratum*, Vol. III/No. 4/Juni/2015, hlm. 20.

³² M. Sapta Murti, *Harmonisasi Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya*, www.dipp.depkmham.go.id, diakses: 16 Januari 2017, 14:19 WIB.

³³ Hal ini untuk menghindari salah penafsiran yang diperluas mengenai peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Perlu diperjelas, karena peraturan perundang-undangan tingkat daerah dapat berupa peraturan perundang-undangan yang dibentuk satuan pemerintah pusat di daerah atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang berlaku di daerah atau di wilayah tertentu. Lihat, Weda Kupita dan Rahadi Wasi Bintoro, Implementasi Kebijakan Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern (Studi di Kabupaten Purbalingga), *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12, No. 1, Januari 2012, hlm. 49.

mengenai zonasi pasar tradisional dan pasar modern menjadi kewenangan pemerintah daerah dan merupakan materi muatan peraturan daerah. Oleh karena itu, pada dasarnya Perpres Penataan Pasar telah mengamanatkan pemerintah daerah untuk memberikan pengaturan mengenai zonasi pasar tradisional dan pasar modern, melalui pembentukan peraturan daerah. Lebih lanjut, perbedaan pengertian pasar tradisional, pasar modern, dan pusat perbelanjaan menurut Pasal 1 angka 2, angka 3, dan angka 5 Perpres Penataan, adalah:

- a. Pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar;
- b. Pusat perbelanjaan adalah suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang; dan

- c. Toko modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk *Minimarket*, *Supermarket*, *Department Store*, *Hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan.

Penerapan zonasi penataan pasar tradisional dan pasar modern perlu ditegaskan, bahwa peraturan perundangan di Kota Bandung, harus mendasarkan pada Perpres Penataan Pasar dan Permendag Penataan Pasar sebagai payung hukumnya. Hal ini mengakibatkan analisa yang dilakukan dalam proses pendirian pertokoan modern cenderung bersifat formalitas belaka, yang dilakukan guna memenuhi persyaratan administratif yang telah digariskan peraturan, khususnya peraturan daerah. Eksistensi pasar tradisional tetap harus dijaga, sekalipun terdapat gempuran dari pasar tradisional. Mengingat pasar tradisional merupakan salah satu pusat perekonomian masyarakat lokal. Program kemitraan dipandang sebagai salah satu solusi untuk dapat menangani eksistensi pasar maupun pedagang tradisional. Kemitraan sebagaimana diatur dalam Perpres Penataan Pasar dan Permendag Penataan Pasar merupakan kerjasama usaha antara usaha kecil dengan usaha menengah dan usaha besar disertai dengan pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah dan usaha besar dengan memperhatikan prinsip saling

memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan.³⁴

2. Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Penerimaan Kebijakan Zonasi Penataan Pasar Tradisional dan Pasar Modern di Kota Bandung Dalam Perspektif Otonomi Daerah

Pelaksanaan pembangunan tujuannya ada pada kesejahteraan masyarakat, maka produk hukum sebagai landasan pelaksanaan pembangunan dibentuk sebagai instrumen penggerak mencapai tujuan tersebut. Hukum adalah suatu institusi yang mengantarkan manusia pada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Titik sentral pembangunan sampai dengan hari ini masih menempatkan warga negara sebagai objek, sehingga pembangunan diharapkan tidak saja menyentuh pada perubahan wujud fisik fasilitas atau infrastruktur yang lebih baik, namun seyogyanya mampu memicu terjadinya perubahan perilaku, sehingga hukum sebagai instrumen penggerak pembangunan mampu menjadi alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).³⁵ Pembangunan ekonomi diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasilnya dalam rangka meningkatkan

kesejahteraan rakyat, dan peran serta aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi daerah yang nyata, dinamis. Dunia usaha adalah Usaha Mikro, Usaha Kecil, Usaha Menengah, dan Usaha Besar yang melakukan kegiatan ekonomi di Indonesia dan berdomisili di Indonesia.³⁶ Dalam pemberdayaan pasar tradisional dan pasar modern oleh pemerintah harus berdasarkan prinsip pemberdayaan usaha Mikro, Kecil dan Menengah, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UU UMKM), yang menyatakan:

- a. Penumbuhan kemandirian, kebersamaan, dan kewirausahaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah untuk berkarya dengan prakarsa sendiri;
- b. Perwujudan kebijakan publik yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan;
- c. Pengembangan usaha berbasis potensi daerah dan berorientasi pasar sesuai dengan kompetensi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
- d. Peningkatan daya saing Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; dan

³⁴ *Ibid.*, hlm. 50.

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 11.

³⁶ Pasal 1 butir 5 UU UMKM.

e. Penyelenggaraan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian secara terpadu.

Keberadaan pasar modern yang menyebarluas di Indonesia, mengakibatkan pemerintah perlu turut campur. Namun demikian, tata ruang wilayah juga harus memperhatikan pula kondisi ekonomi, budaya maupun sosial masyarakat setempat, agar inventasi tidak hanya memberikan keuntungan semata bagi pemerintah daerah tetapi juga masyarakatnya. Zonasi pasar tradisional dengan memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, usaha kecil dan usaha menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan, serta memperhatikan jarak antara *hypermarket* dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya.³⁷ Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah merupakan wujud pelaksanaan dari otonomi daerah. UU Pemerintahan Daerah, menganut prinsip otonomi secara luas, nyata dan bertanggungjawab. Hal ini berarti daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan pusat yang telah ditetapkan undang-undang. Penyelenggaraan pemerintahan

daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah atau menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan dalam peraturan daerah.³⁸

Penerapan otonomi daerah juga memberikan peluang kepada daerah, bahwa daerah dapat dan mempunyai kesempatan untuk mengatur rumah tangga daerahnya masing-masing sesuai dengan potensi, kemampuan dan karakteristiknya. Walaupun demikian betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah pelaksanaannya tetap harus ada harmonisasi antara daerah dengan provinsi, pemerintah pusat serta daerah dengan daerah lainnya dalam kerangka NKRI. Dengan kerjasama dan harmonisasi antar daerah itu akan didapati kemudahan dan kelancaran dalam penyelenggaraan otonomi daerah.³⁹ Membahas otonomi di Indonesia akan berkaitan dengan konsep dan teori pemerintahan lokal (*local government*) dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia. Oleh karena itu, *local government* merupakan bagian dari negara, maka konsep *local*

³⁷ Lihat, Pasal 4 huruf a dan huruf b Perpres Penataan Pasar.

³⁸ Weda Kupita dan Rahadi Wasi Bintoro, *Implementasi... Op.Cit.*, hlm. 48.

³⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. ix.

government tidak dapat dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan negara dalam sistem *unitary* dan *federal* serta sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.⁴⁰ Menurut Ateng Syafrudin, pemberian otonomi adalah:⁴¹

Pemberian otonomi kepada daerah, bukanlah semata-mata persolan sistem dan cara penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Otonomi merupakan realisasi dari pengakuan, bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah satu-satu sumber untuk menentukan sistem dan jalannya pemerintahan negara. Dengan demikian otonomi daerah adalah bagian keseluruhan dari usaha mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan.

Pemberian otonomi yang luas kepada daerah, diarahkan untuk mengakselerasi terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi yang luas, diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah, dengan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.⁴² Menurut Ateng Syafrudin, menyebutkan bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah pada hakekatnya adalah:⁴³

- a. Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan;
- b. Daerah kabupaten/kota lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga diharapkan lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat; dan
- c. Kebijaksanaan umum yang bersumber pada pertimbangan politik, untuk menjaga tetap tegaknya NKRI.

Hukum saat ini bekerja untuk dirinya sendiri dan tidak bekerja untuk sesuatu yang lebih luas. Hukum modern menjadikan institusi hukum dapat dengan birokrasi dan prosedur yang pada akhirnya berpotensi kepada menyisihkan kebenaran dan keadilan. Hukum modern hanya mampu

⁴⁰ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 13.

⁴¹ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985, hlm. 22.

⁴² Eni Rohyani, *Kriminalisasi Perbuatan Administrasi Negara*, Makalah pada Seminar Nasional Kriminalisasi Kebijakan Universitas Islam Bandung, Bandung, 2010, hlm. 17.

⁴³ Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm. 7-9.

mewujudkan keadilan formal dan bukan keadilan secara substansi.⁴⁴ Kaitannya dengan pelayanan publik PD Pasar Bermartabat dalam pelayanan publik pengelolaan pasar tradisional diperlukan, penyelenggaraan pelayanan publik yang hanya bertumpu pada pembenahan aspek substansi hukum dan struktur hukum mengakibatkan nafas dan amanat dari Undang-Undang Pelayanan Publik tidak dapat ditegakkan. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat, budaya hukum serta kesadaran hukum masyarakat merupakan jembatan yang sangat efektif dalam rangka melakukan penegakan hukum dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.⁴⁵ Menurut Asep Suparman, partisipasi masyarakat tidak kalah penting, yaitu:⁴⁶

“Penguatan budaya hukum masyarakat, mengingat bahwa upaya penguatan budaya hukum, pada hakekatnya penguatan kesadaran hukum masyarakat artinya budaya hukum dan kesadaran hukum masyarakat merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan keduanya sangat

berhubungan dengan pelaksanaan hukum dalam masyarakat”.

Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah, wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.⁴⁷ Adapun pengaturan urusan pemerintahan yang mesti diatur dalam peraturan daerah atau peraturan kepala daerah, adalah:

- a. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota diselenggarakan sendiri oleh daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada desa. Penugasan oleh Daerah kabupaten/kota kepada desa ditetapkan dengan peraturan bupati/wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁸
- b. Bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat.⁴⁹

⁴⁴ Emma Dismala, *Pemikiran Menuju Hukum Progresif*, *Jurnal Wawasan Yuridika*, Vol. 27, No. 2, September 2012, hlm. 535.

⁴⁵ Asep Suparman, *Penegakan Hukum Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik*, *Jurnal Wawasan Yuridika*, Vol. 31, No. 2, September 2014, hlm. 181.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Lihat, Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemerintahan Daerah.

⁴⁸ Lihat, Pasal 20 ayat (3) dan ayat (4) UU Pemerintahan Daerah.

⁴⁹ Lihat, Pasal 25 ayat (6) UU Pemerintahan Daerah.

-
- c. Pembentukan dan susunan perangkat daerah ditetapkan dengan perda.⁵⁰
 - d. Daerah kabupaten/kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa/ kelurahan, kecamatan dibentuk dengan perda kabupaten/kota berpedoman pada peraturan pemerintah.⁵¹
 - e. Pembentukan kecamatan di kawasan perbatasan ditetapkan dengan perda kabupaten/kota setelah mendapatkan persetujuan dari Menteri.⁵²
 - f. Kelurahan dibentuk dengan Perda Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah.⁵³
 - g. pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat menugaskan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada desa.⁵⁴ Pendanaan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada desa oleh pemerintah daerah kabupaten/

kota dibebankan kepada APBD Kabupaten/Kota.⁵⁵

UU Pemerintahan Daerah telah ditetapkan untuk mengganti UU Pemerintahan Daerah yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan UU Pemerintahan Daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah. Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 (tiga) urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

⁵⁰ Lihat, Pasal 212, *Ibid.* Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas: 1) sekretariat daerah; 2) sekretariat DPRD; 3) inspektorat; 3) dinas; 4) badan; dan 5) Kecamatan. Lihat, Pasal 209 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah.

⁵¹ Lihat, Pasal 221 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemerintahan Daerah.

⁵² Lihat, Pasal 362 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah.

⁵³ Lihat, Pasal 229 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah.

⁵⁴ Lihat, Pasal 372 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah.

⁵⁵ Lihat, Pasal 372 ayat (4) UU Pemerintahan Daerah.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*engine of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek multiplier yang besar. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut.

Pembangunan pasar-pasar modern merupakan konsekuensi logis dari perkembangan sosial ekonomi dan fisik kota seiring dengan gaya hidup masyarakat perkotaan yang menginginkan tempat belanja yang bersih dan nyaman. Namun tidak berarti pasar-pasar tradisional dihilangkan, bahkan keberadaannya harus tetap dipertahankan karena masyarakat

khususnya kalangan menengah kebawah masih sangat membutuhkan. Untuk itu dalam merumuskan kebijakannya, pemerintah harus lebih berhati-hati, terutama berupaya agar pasar modern jangan sampai memojokan pasar tradisional dan pedagang kecilnya tetapi justru melindungi. Hubungan yang baik antara pemerintah, pedagang pasar dan pengembang, akan menjadi modal utama terciptanya suasana rukun, damai, aman, tentram dan ketertiban sehingga pasar-pasar tradisional bisa lebih maju dan berkembang serta diterima baik masyarakat.

Pembangunan pasar modern melahirkan ketimpangan dan mengambil alih keuntungan pedagang kecil, dan mengalir ke pasar modern dengan berbagai bentuknya dan pasar tradisional juga semakin tersingkirkan. Tidak heran apabila muncul sengketa dan resistensi para pedagang tradisional yang telah lama menghuni pasar-pasar desa atau perkampungan. Bahkan model restrukturisasi pasar tradisional yang dibangun "atas nama kelayakan" juga melahirkan persoalan baru, karena makin mahalnya pengelolaan pasar bergaya modern itu dan akibatnya harga sewa tidak terjangkau oleh pedagang. Ada beberapa ancaman yang muncul dari keberadaan pasar modern. *Pertama*, mematikan warung-warung tradisional karena adanya pergeseran kebiasaan konsumen. Posisi yang berdekatan antar *supermarket*, *hypermarket* atau *minimarket* melalui keunggulan yang dimiliki dibandingkan dengan pasar tradisional

di kota-kota besar telah menyebabkan berpindahnya para pembeli pasar tradisional ke pasar modern. *Kedua*, terkait permasalahan perekonomian lokal.⁵⁶

Keberadaan pasar tradisional bukan semata urusan ekonomi tetapi lebih jauh kepada norma, ranah budaya, sekaligus peradaban yang berlangsung sejak lama di berbagai wilayah di Indonesia. Pasar tradisional mempunyai fungsi dan peranan yang tidak hanya sebagai tempat perdagangan tetapi juga sebagai peninggalan kebudayaan yang telah ada sejak zaman dahulu. Saat ini perlu disadari, bahwa pasar tradisional bukan satu-satunya pusat perdagangan. Semakin banyaknya pusat perdagangan lain seperti pasar modern, baik dalam bentuk minimarket, *hypermart* maupun *mall* yang pada gilirannya dapat membuat pasar tradisional harus mampu bertahan dalam persaingan agar tidak tergilas oleh arus modernisasi.⁵⁷ Maraknya pembangunan pasar-pasar modern justru dipertanyakan kemanfaatan secara meluas, karena melahirkan ketimpangan. Pasar modern mengambilalih keuntungan pedagang kecil, dan mengalir ke pasar modern dengan berbagai bentuknya.

Berdasarkan data AC Nielsen, kontribusi penjualan pasar tradisional memang terus merosot. Bila pada tahun 2002, dominasi penjualan di segmen pasar ini mencapai 75%, maka pada tahun 2007 lalu turun menjadi hanya 70%.⁵⁸

Di tengah arus modernitas, keberadaan pasar tradisional sebagai suatu budaya bangsa saat ini mencoba untuk bertahan dan mengembangkan diri agar mampu bersaing di tengah arus tersebut. Liberalisasi investasi yang makin tidak terbedung telah membuat pasar tradisional semakin terdesak dengan bermunculannya pasar modern yang menawarkan lebih banyak keunggulan komoditi, harga serta kenyamanan. Kenyataan tersebut telah membuat masyarakat Indonesia berpaling dari bagian kebudayaan dan beralih kepada kehidupan modern yang serba praktis dengan intensitas interaksi yang minim. Pasar tradisional mempunyai fungsi dan peranan yang tidak hanya sebagai tempat perdagangan tetapi juga sebagai peninggalan kebudayaan yang telah ada sejak zaman dahulu. Saat ini perlu disadari bahwa pasar tradisional bukan satu-satunya pusat perdagangan. Semakin banyaknya pusat perdagangan lain seperti pasar modern, *hypermart* dan

⁵⁶ Weda Kupita dan Rahadi Wasi Bintoro, *Implementasi... Loc.Cit.*

⁵⁷ Weda Kupita dan Rahadi Wasi Bintoro, *Implementasi... Op.Cit.*, hlm. 46.

⁵⁸ Arie Sujito, Mal dan Marginalisasi, *Jurnal Flamma, Edisi 24 Tahun 2005*, website www.ireyogya.org, Diakses 16 Januari 2017, 08:04 WIB.

mall pada gilirannya dapat membuat pasar tradisional harus mampu bertahan dalam persaingan agar tidak tergilas oleh arus modernisasi.⁵⁹

Dalam pertumbuhan ekonomi daerah, sektor perdagangan merupakan sektor yang sangat penting seiring semakin tingginya pertumbuhan penduduk dan perubahan perilaku belanja masyarakat.⁶⁰ Pasar selama ini sudah menyatu dan memiliki tempat paling penting dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, bagi masyarakat pasar bukan hanya tempat bertemunya antara penjual dan pembeli tetapi juga sebagai wadah untuk berinteraksi sosial. Para ahli ekonomi mendeskripsikan sebuah pasar sebagai kumpulan penjual dan pembeli yang melakukan transaksi atas suatu produk tertentu atau kelompok produk tertentu.⁶¹ Secara umum, masyarakat mengenal dua jenis pasar yaitu pasar tradisional dan pasar modern. Keduanya mempunyai ciri yang berbeda jika dilihat dari bangunan, tempat berjualan, dan sistem jual beli yang dilakukan. Pasar tradisional

umumnya terdiri dari los atau tenda, tidak permanen, dan lingkungannya tidak nyaman karena becek, kotor, bau, dan tidak aman. Sedangkan pasar modern biasanya memiliki bangunan megah dan permanen, fasilitas memadai, nyaman, aman, banyaknya diskon yang ditawarkan dan harga yang tercantum pasti.⁶²

Pemerintah memang mempunyai hak untuk mengatur keberadaan pasar tradisional dan pasar modern, tetapi aturan yang dibuat pemerintah itu tidak boleh diskriminatif dan seharusnya justru tidak membuat dunia usaha tersendat. Pedagang kecil, menengah, besar, bahkan perantara ataupun pedagang toko harus mempunyai kesempatan yang sama dalam berusaha. Persoalan pasar tradisional seakan tidak pernah selesai. Kondisi bangunan pasar yang tua, lingkungan yang kumuh dan kotor, tidak tertibnya petugas dalam memungut retribusi dari tiap pedagang, serta kasus premanisme selalu menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pasar tradisional. Kenyataan

⁵⁹ Rahadi Wasi Bintoro, *Aspek... Op.Cit.*, hlm. 361.

⁶⁰ Berdasarkan data yang diperoleh dari BPS, sektor perdagangan telah menyerap tenaga kerja paling banyak selain sektor pertanian, dengan serapan pada tahun 2011 mencapai 23,4 juta tenaga kerja atau sebesar 21,3% dari total tenaga kerja di Indonesia. Tentunya kinerja sektor perdagangan tidak dapat dilepaskan dari kontribusi atas aktivitas pasar tradisional yang merupakan pilar demokrasi ekonomi dan pemerataan kesempatan usaha. Lihat, Chatib Basri, *Rumah... Op.Cit.*, hlm. 113.

⁶¹ Muhammad Aziz Hakim, *Menguasai Pasar Mengeruk Untung*, Krisna Persada, Jakarta, 2005, hlm. 4.

⁶² Pendapat Semiarto Adji sebagaimana dikutip Nahdliyyulizza, *Pengaruh Pasar Modern Terhadap Pedagang Pasar Tradisional*, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2010, hlm. 5.

ini memprihatinkan, mengingat sebenarnya pasar tradisional mampu bersaing dengan pasar modern yang kini mulai menjamur di Kota Bandung. Dalam hal ini, perlu juga ditinjau terhadap peran dan fungsi PD Pasar Bermartabat sebagai BUMD Kota Bandung dikeluhkan oleh pedagang pasar tradisional, para pedagang yang tergabung dalam masyarakat pemerhati pasar memprotes kinerja PD Pasar Bermartabat yang dinilai tidak serius menjalankan tugasnya, bahkan adanya kemelut di tubuh perusahaan daerah yang didirikan tanggal 4 Desember 2007 tersebut membuat kerugian terutama pedagang. Perkembangan PD Pasar Bermartabat Kota Bandung sekarang mengalami kemelut dan konflik. Hal ini dikhawatirkan tugas pokok dan fungsi PD Pasar Bermartabat itu sendiri semakin jauh dari substansinya, bahkan efek negatif dari kemelut ini semakin merugikan banyak pihak dalam hal ini pedagang.

Dalam Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 2 Tahun 2012 tentang Perusahaan Daerah Pasar Bermartabat Kota Bandung (Perda Kota Bandung No. 02 Tahun 2012), seharusnya PD Pasar Bermartabat, mencapai tujuan untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan lingkup usahanya, meningkatkan pendapatan asli daerah, turut serta melaksanakan pembangunan daerah dan menunjang kebijakan program pemerintah di bidang ekonomi, pembangunan di bidang pengelolaan pasar serta di

bidang usaha barang dan jasa yang berkaitan dengan pengelolaan pasar dengan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik, dan memanfaatkan sumber daya dan aset yang dimiliki Perusahaan Daerah guna meningkatkan produktivitas barang dan jasa yang bermutu tinggi. Kebijakan perlindungan kepada pasar tradisional telah dikeluarkan Pemerintah Kota Bandung melalui Perda No. 02 Tahun 2009, yang mengatur penentuan jarak antara pasar tradisional, pasar modern, dan pusat perbelanjaan dalam Pasal 20, menyatakan:

- a. Minimarket berjarak minimal 0,5 km dari pasar tradisional dan 0,5 km dari usaha kecil sejenis yang terletak di pinggir kolektor/arteri;
- b. Supermarket dan departement store berjarak minimal 1,5 km dari pasar tradisional yang terletak di pinggir kolektor/arteri;
- c. Hypermarket dan perkulakan berjarak minimal 2,5 km dari pasar tradisional yang terletak di pinggir kolektor/arteri;
- d. Minimarket yang terletak di pinggir jalan lingkungan dengan luas gerai sampai dengan 200 m², berjarak minimal 0,5 km dari pasar tradisional dan Usaha Kecil Sejenis; dan
- e. Penempatan pedagang tradisional berjarak dalam rangka kemitraan dilarang menggunakan ruang milik jalan.

Peraturan perundang-undangan terkait penataan pasar selama ini belum memberikan otoritas yang jelas bagi Pemerintah Daerah dalam hal perizinan pendirian pasar modern. *Pertama*, substansi dari regulasi yang selama ini diterapkan kurang tepat, lengkap dan jelas, sehingga berpotensi menimbulkan konflik kepentingan atau paling tidak terjadi multi persepsi dalam tingkatan implementasi. Izin pasar modern dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah menilai perannya terbatas dalam hal-hal administratif. *Kedua*, kekuatan struktur birokrasi antara aparat daerah telah begitu mengakar yang melahirkan sikap subordinasi daerah terhadap pusat, lebih-lebih bagi suatu urusan yang putusan akhirnya (izin pasar modern) dipegang oleh pusat. Sikap daerah seperti ini kurang memperhatikan konteks kedaerahan, karena cenderung lebih menafsirkan ke mana arah kebijakan pusat akan diambil. *Ketiga*, kurang siapnya infrastruktur dan SDM daerah dalam mengimplementasikan produk regulasi dari pusat menurut kepentingan daerah sendiri. Daerah dinilai kurang memiliki atau kurang didukung oleh tenaga-tenaga profesional dalam proses perumusan. Pengelolaan pasar tradisional oleh PD Pasar Bermartabat dibentuk berdasarkan Perda No. 02 Tahun 2012 sebagai Perusahaan Daerah belum memberikan dampak signifikan dalam pengelolaan pasar tradisional menjadi lebih baik dan mempunyai daya saing ekonomi dengan pasar modern. Perihal kebijakan PD Pasar Bermartabat

sebagai BUMD, seharusnya menjadi titik krusial dalam pengelolaan dan pengembangan pasar tradisional di Kota Bandung.

Keberpihakan pemerintah terhadap sektor usaha rakyat juga harus diimplementasikan dalam kebijakan riil yang mendorong sektor usaha rakyat dapat berkompetisi dengan sektor usaha besar yang biasanya terkesan modern dan elegan. Salah satunya dengan mendorong kebijakan revitalisasi sektor perpasaran tradisional dan membatasi secara ketat berdirinya pasar modern. Karena saat ini pertumbuhan peritel modern begitu cepat dan masif. Jika tidak ada keberpihakan pemerintah terhadap pasar tradisional, maka lambat laun sektor usaha rakyat yang beraktivitas di pasar tradisional akan ketinggalan dengan pasar modern. Pergeseran gaya hidup sebagai konsekuensi modernisasi teraplikasi dalam banyak hal, salah satunya kebiasaan berkonsumsi. Masyarakat sebagai konsumen kian dijamu dengan bermacam perbelanjaan modern yang menyajikan suasana lebih nyaman daripada pasar tradisional dan tawaran harga diskon meski hanya untuk beberapa *item* tertentu. Kompetisi antar perbelanjaan modern melalui persaingan harga dan membanjirnya *supermarket* ataupun *hypermarket* modern justru membuat pasar tradisional kian tertinggal. Padahal, keberadaan pasar tradisional merupakan salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat di suatu wilayah. Oleh sebab itu, pemerintah harus *concern*

terhadap keberadaan pasar tradisional sebagai salah satu sarana publik yang mendukung kegiatan ekonomi masyarakat.⁶³

Modernisasi ekonomi pasar yang terjadi dengan sangat cepat dan meluas di berbagai daerah di Indonesia mulai direspons secara negatif dari sisi aspek sosial dan politik. Pelaku-pelaku ekonomi pasar tradisional merasa bahwa kemunculan toko-toko dan pasar modern tersebut terasa semakin meminggirkan peran dan keberadaan dari ritel tradisional, baik pada level toko maupun pasar tradisional di daerah. Pertumbuhan ritel modern seperti hypermarket, supermarket, dan minimarket di daerah berdampak menggeser toko-toko tradisional. Populasi toko tradisional tidak bertumbuh, namun jumlah para pengusaha ritel modern meningkat. Selain itu, lemahnya aspek pengelolaan, pembinaan, pengawasan, dan pelaporan pasar tradisional di daerah belum mendorong dilaksanakannya tata kelola yang baik (*good governance*) di bidang perpasaran. Orientasi pengelolaan pasar cenderung lebih mengejar pencapaian PAD berupa retribusi dibanding upaya peningkatan sistem pengelolaan sebuah entitas bisnis yang mandiri dan tanggap terhadap perubahan situasi ekonomi

dan selera konsumen. Dalam hal ini, tidak padunya peran lembaga pembina (Dinas Pasar Bermartabat) dan lembaga pengawas (DKUKM Perindag Kota Bandung) memberikan andil besar terhadap kondisi tersebut.

D. PENUTUP

1. Implementasi melalui pengaturan mengenai zonasi pasar tradisional dan pasar modern menjadi kewenangan pemerintah daerah dan merupakan materi muatan peraturan daerah. Penerapan zonasi penataan pasar tradisional dan pasar modern perlu ditegaskan, bahwa peraturan perundangan di Kota Bandung, harus mendasarkan pada Perpres Penataan Pasar dan Permendag Penataan Pasar sebagai payung hukumnya. Eksistensi pasar tradisional tetap harus dijaga, sekalipun terdapat gempuran dari pasar modern, mengingat pasar tradisional merupakan salah satu pusat perekonomian masyarakat lokal.
2. Kompetisi antarpasar tradisional dan perbelanjaan modern melalui persaingan harga dan membanjirnya toko modern justru membuat

⁶³ Abdul Wahab, Keberpihakan Kebijakan Pemerintah Pada Sektor Usaha Rakyat Perspektif Ekonomi Islam (Studi Kasus Keberlangsungan Pasar Tradisional), *Jurnal Tsaqafah*, Vol. 12, No. 1 Mei 2016, hlm. 169-170.

pasar tradisional kian tertinggal. Penerapan penentuan jarak perlu ditegaskan, bahwa peraturan daerah Kota Bandung, harus mendasarkan pada Perpres Penataan Pasar dan Permendag Penataan Pasar sebagai payung hukumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Keberpihakan Kebijakan Pemerintah Pada Sektor Usaha Rakyat Perspektif Ekonomi Islam (Studi Kasus Keberlangsungan Pasar Tradisional), *Jurnal Tsaqafah*, Vol. 12, No. 1, Mei 2016.
- Amiruddudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Arie Sujito, *Mal dan Marginalisasi*, Jurnal Flamma Edisi 24 Tahun 2005, website www.ireyogya.org, Diakses 16 Januari 2017, 08:04 WIB.
- Arif Christono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan*, Bappenas, Jakarta, tanpa tahun.
- Asep Suparman, Penegakan Hukum Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik, *Jurnal Wawasan Yuridika*, Vol. 31, No. 2, September 2014.
- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985.
- _____, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991.

-
- Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2003.
- Bewa Ragawino, *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, Universitas Padjadjaran Press, Bandung, 2003.
- Chatib Basri, *Rumah Ekonomi Rumah Budaya: Membaca Kebijakan Perdagangan Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012.
- Cristine S.T. Kansil, *Kitab Undang-Undang Hukum Perusahaan*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2000.
- Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Kencana, Jakarta, 2010.
- Emma Dysmala, *Pemikiran Menuju Hukum Progresif*, *Jurnal Wawasan Yuridika*, Vol. 27, No. 2, September 2012.
- Eni Rohyani, *Kriminalisasi Perbuatan Administrasi Negara*, Makalah pada Seminar Nasional Kriminalisasi Kebijakan Universitas Islam Bandung, Bandung, 2010.
- Ginanjar Kartasasmita, *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 1996.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007.
- Herlin Wijayati, *Peraturan Perundang-undangan Dalam Negara Hukum*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2012.
- Hotma P. Sibuea, *Asas-Asas Negara Hukum: Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Republik Indonesia: Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Komaruddin Sastradipoetra, *Pasar Sebagai Etalase Harga Diri*, Yayasan Kebudayaan Rancage, Jakarta, 2006.
- Lincoln Arsyad, *Ekonomi Pembangunan*, STIE YKPN Press, Yogyakarta, 1999.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah: Good Governance*, Andi Offset, Yogyakarta, 2004.
- Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1999.

-
- Muhammad Aziz Hakim, *Menguasai Pasar Mengeruk Untung*, Krisna Persada, Jakarta, 2005.
- Mustopadijaja, A.R, *Studi Kebijakan, Perkembangan, dan Penerapannya Dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LP-FEUI, Jakarta, 1992.
- Nahdliyulizza, *Pengaruh Pasar Modern Terhadap Pedagang Pasar Tradisional*, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2010.
- Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern (Lembaran Daerah Kota Bandung Tahun 2009 Nomor 02).
- Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (Lembaran Daerah Kota Bandung Tahun 2011 Nomor 04).
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5404).
- Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Philip Kotler, *Manajemen Pemasaran*, Terjemahan: Benyamin Molan, Intan Sejati, Klaten, 2005.
- Philippus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Rahadi Wasi Bintoro, *Aspek Hukum Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern*, *Jurnal Dinamika Hukum Vol. 10 No. 3 September 2010*.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Ronald M.M. Goni, *Kewenangan Gubernur Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Implementasi Pemberlakuan Otonomi Daerah*, *Jurnal Lex Administratum, Vol. III/No.4/ Juni/2015*.
-

-
- Sapta Murti., M, *Harmonisasi Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya*, www.dipp.depukumham.go.id, diakses: 16 Januari 2017, 14: 19 WIB.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Simanjuntak B, A., *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme Dan Masa Depan Indonesia: Berapa Persen Lagi Tanah Dan Air Nusantara Milik Rakyat*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2010.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Soerjono Soekanto, *Memperkenalkan Sosiologi*, Rajawali Pres, Jakarta, 1982.
- Solly Lubis., M, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.
- Sumintarsih, Taryati, Suyami, Ambar Adrianto, dan Sujarno, *Eksistensi Pasar Tradisional: Relasi dan Jaringan Pasar Tradisional di Kota Surabaya*, Badan Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Yogyakarta, 2011.
- Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hill, New Jersey, 1995
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Keempat.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor

244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Van Apeldoorn., L.J, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996.

Wahyono SK, *Wawasan Nusantara Sebuah Konsepsi Geopolitik, dalam majalah Departemen Pertahanan dan Keamanan Republik Indonesia*, Dharsmasena No. 100/April 1982.

Weda Kupita dan Rahadi Wasi Bintoro, Implementasi Kebijakan Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern (Studi di Kabupaten Purbalingga), *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12, No. 1 Januari 2012.