IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ZONASI PASAR TRADISIONAL DAN PASAR MODERN (STUDI DI KABUPATEN PURBALINGGA)[♣]

Weda Kupita dan **Rahadi Wasi Bintoro**
Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman
E-mail: rahadiwasibintoro@gmail.com

Abstract

Regency area that investment increased more relatively is Purbalingga. One of the Increased industrial sector is retail, whether traditional market and modern market formats such as alfamart and Indomart. Today almost every district in Purbalingga have more than one retail market in a modern format, such as in Kalimanah District, Padamara District, Bobotsari District and Bojongsari District. Therefore, researchers are interested to discuss about the implementation of zoning policies of traditional markets and modern markets in Purbalingga and what factors are likely to affect the implementation of zoning policies of tradisional market and a modern market in Purbalingga.Based on the results there are un synchronized legislation in zonation of traditi onal market and modern market. The factors that affect in policy of zoning traditional market and modern market are the law, law enforcement, facilities and infrastructure, community, and cultural factors.

Keywords : policy, traditional market, modern market,

Abstrak

Kabupeten yang investasinya relatif meningkat adalah Kabupaten Purbalingga. Salah satu industri yang berkembang saat ini adalah sektor retail/pasar, baik dalam format tradisional maupun modern, seperti Alfamart dan Indomart. Saat ini beberapa kecamatan di Kabupaten Purbalingga memiliki lebih dari satu retail dalam format pasar modern, seperti Kecamatan Kalimanah, Padamara, Bobotsari dan Bojongsari. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk membahas mengenai implementasi kebijakan zonasi pasar tradisional dan pasar modern di Kabupaten Purbalingga dan faktor yang cenderung mempengaruhi kebijakan zonasi pasar tradisional dan pasar modern di Kabupaten Purbalingga. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa terdapat ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan, sehingga mengakibatkan implementasi kebijakan zonasi pasar tradisional dan pasar modern tidak komprehensif. Faktor-faktor yang cenderung mempengaruhi kebijakan zonasi pasar tradisional dan pasar modern yaitu hukum, penegak hukum, masyarakat, sarana dan fasilitas serta budaya. Penulis mengajukan saran agar Permendagri Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 dan Perda Kabupaten Purbalingga No. 2 tahun 2010 dilakukan amandemen atau uji materiil.

Kata kunci: kebijakan, pasar tradisional, pasar modern

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 lah 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.

Sama halnya dengan bangsa lain, bangsa Indonesia telah lama mengenal pasar khususnya pasar tradisional. Berdasar Kamus Umum Bahasa Indonesia, pasar berarti tempat orang berjual beli sedangkan tradisional dimaknai si-

♣ Artikel ini merupakan hasil Penelitian Pemula dengan sumber biaya DIPA UNSOED berdasarkan Surat Perjanjian Pelaksanaan Jasa Penelitian Tahun Anggaran 2011 No. 1583/H23.9/PN/2011 tanggal 31 Maret 2011. Ucapan terima kasih disampaikan kepada Marien Adityanto, Mahasiswa Fakultas Hukum UNSOED, yang telah membantu pelaksanaan penelitian ini.

kap dan cara berpikir serta bertindak yang selalu berpegang kepada norma dan adat kebiasaan yang ada secara turun temurun. Berdasarkan arti di atas, maka pasar tradisional adalah tempat orang berjual beli yang berlangsung di suatu tempat berdasarkan kebiasaan.[1] 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.

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%.[2] Dengan demikian, 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 bebrapa 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. Perputaran uang di daerah, awalnya sebagian besar perputaran uang tersebut merupakan konstribusi dari usaha kecil menengah (UKM), namun seiring dengan relatif berkurangnya UKM dan pasar tradisonal akibat kalah bersaing dengan pasar modern, maka secara otomatis mengecilkan konstribusi mereka. Sementara di sisi lain, keberadaan pasar modern di suatu daerah cenderung tidak memberikan sumbangan yang signifikan pada perekonomian lokal karena pendapatan yang diperoleh dari pasar modern biasanya hanya berasal dari pajak IMB dan pajak reklame. Bandingkan dengan pendapatan pemerintah daerah dari penarikan retribusi terhadap pedagang pasar tradisional. Ketiga, panjangnya masa kerja pasar modern. Pasar modern cenderung beroperasi selama tujuh hari dalam dalam seminggu (365 hari atau 366 hari setahun) dari mulai pukul 09.00 atau 10.00 hingga pukul 22.00 tanpa hari libur. Kalaupun tutup, itu dilakukan hanya untuk *stock-recheck*, bahkan di hari raya apapun juga mereka tetap beroperasi, meskipun dengan jam kerja yang berubah atau digeser. Hal tersebut tidak mungkin kita jumpai di pasar tradisional yang waktu kerjanya amat terbatas karena pedagang harus menyesuaikan kebutuhan konsumen dan meluangkan waktu pedagang untuk keluarganya.

Kabupaten di wilayah Eks Karisidenan Banyumas yang investasinya relatif lebih meningkat adalah Kabupaten Purbalingga. Sektor industri yang dalam tiga tahun terakhir ini pertumbuhannya relatif meningkat adalah sektor industri ritel, baik ritel tradisional maupun ritel dalam format pasar modern seperti alfamart dan indomart. Saat ini hampir disetiap kecamatan wilayah Kabupaten Purbalingga terdapat

---

[1] Rahadi Wasi Bintoro, "Aspek Hukum Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern", *Jurnal Dinamika Hukum,* Vol. 10, No. 3 edisi September 2010, hlm. 201

[2] Arie Sujito, "Mal dan Marginalisasi", *Jurnal Flamma* Edisi 24 Tahun 2005, website www.ireyogya.org diakses padatanggal 10 Januari 2010.

ritel dalam format pasar modern, bahkan di beberapa kecamatan terdapat lebih dari satu ritel dalam format pasar modern, seperti di Kecamatan Kalimanah, Kecamatan Padamara, Kecamatan Bobotsari, Bojongsari maupun Kecamatan Kutasari. Keberadaan ritel ini tentu saja mendatangkan sisi positif bagi warga masyarakat, dimana mereka tidak perlu jauh-jauh ke kota untuk memenuhi kebutuhannya. Namun demikian, keberadaan retail seperti indomart dan alfamart 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 berhadap-hadapan dengan keberadaan pasar tradisional.

Berkaitan dengan pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan pasar modern telah ditentukan dalam Perpres ini, harus mengacu pada rencana tata ruang wi1ayah 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 No. 112 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 Kabupaten Purbalingga terdapat beberapa *minimarket* dalam format pasar modern yang letaknya relatif berdekatan dengan pasar tradisional. Penelitian-penelitian berkaitan dengan eksistensi pasar tradisional dan pasar modern ditengah arus liberalisasi menjadi suatu hal yang penting untuk dilakukan, karena hasil dari penelitian ini 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.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, penulis tertarik untuk membahas mengenai implementasi kebijakan zonasi pasar tradisional dan pasar modern di Kab. Purbalingga dan faktor-faktor yang cenderung mempengaruhi implementasi kebijakan zonasi pasar tradisional dan pasar modern di Kab. Purbalingga.

Metode Penelitian

Metode Pendekatan yang tepat digunakan untuk menjawab rumusan masalah tersebut adalah yuridis sosiologis dengan rancangan penelitian survey lapangan, studi pustaka, studi perundang-undangan dan studi dokumentasi. Informan dalam penelitian ini meliputi pemegang peran kebijakan zonasi pasar tradisional dan pasar modern, yaitu, *pertama,* eksekutif, meliputi pejabat di Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Disperindagkop, Kantor Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu; dan *kedua*, Legislatif, Komisi B DPRD Kabupaten Purbalingga, dan pedagang tradisional, dalam hal ini meliputi Pengelola Pasar Padamara, Pasar Kutasari dan Pasar Segamas. Pengambilan Sampel dilakukan dengan menggunakan metode *purposive sampling*, di mana pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan metode wawancara dan studi kepustakaan, sedangkan data yang dihasilkan dianalisis dengan menggunakan triangulasi sumber.

Pembahasan

Implementasi Kebijakan Zonasi Pasar Tradisional Dan Pasar Modern di Kab. Purbalingga

Berabad-abad lamanya kegiatan ekonomi silih berganti diatur oleh mekanisme pasar (doktrin *laissez Faire*) atau oleh pemerintah (doktrin *Welfare state*). Hal ini mengandung makna bahwa apabila ternyata mekanisme pasar mengalami kegagalan dimana terdapat ketidakadilan yang sangat rentan dalam masyarakat, maka masyarakat mengharapkan campur

tangan pemerintah.[3] Upaya mereformasi hukum ekonomi, sesungguhnya tidak terlepas dari kurangnya pengaturan hukum terhadap bidang-bidang ekonomi.[4] Tentu saja paradigma ini sejalan dengan pandangan bahwa pertembuhan ekonomi sangat tergantung pada tingkat investasi dalam sebuah negara, dimana semakin tinggi investasi semakin tinggi pula tingkat pertumbuhan ekonomi.[5] Investasi dapat menjadi pendorong sektor ekonomi tertentu, tetapi sekaligus dapat meminggirkan pengusaha lokal.[6]

Keberadaan pasar modern yang menyebarluas di Indonesia, mengakibatkan pemerintah perlu turut campur. Berkaitan dengan pendirian pasar tradisional, pusat perbelanja-an dan pasar modern telah diatur dalam Perpres No. 112 Tahun 2007, di mana pendiriannya harus mengacu pada rencana tata ruang wi1ayah kabupaten/kota, dan rencana detail tata ruang kabupaten/kota, termasuk peraturan zonasinya. Penentuan tata ruang wilayah yang memberikan lokasi yang tepat untuk aktivitas usaha pada gilirannya akan memberika potensi lebih besar untuk menarik investasi.[7] Namun demikian, tata ruang wilayah juga hatus memperhatikan pula kondisi ekonomi, budaya maupun sosial masyarakat setempat, agar inventasi tidak hanya memberikan keuntungan semata bagi pemerintah daerah tetapi juga masyarakatnya. Lebih lanjut berkaitan dengan zonasi pasar tradisional, Pasal 4 huruf a dan b Perpres No. 112 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, maka dapat diinterpretasikan bahwa zonasi pasar modern dan pasar tradisional pengaturan menjadi kewenangan pemerintah daerah, dengan memperhatikan 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. Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah merupakan wujud pelaksanaan dari otonomi daerah. UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menganut prinsip otonomi secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Hal ini berarti daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pmerintahan 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, peraturan kepala daerah dan ketentuan daerah lainnya. Beberapa bidang yang menjadi urusan pemerintah pusat adalah: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, yang meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum; penanganan bidang kesehatan; penyelenggaraan pendidikan; penanggulangan masalah sosial; pelayanan bidang ketenagakerjaan; fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; pengendalian lingkungan hidup; pelayanan pertanahan; pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; pelayanan administrasi umum pemerintahan; pelayanan administrasi penana-

---

3 Diana Halim Koentjoro, "Penegakan Hukum dan Pertumbuhan Ekonomi di Indoenesia", *Gloria Juris* Vol. 6 No. 2, Mei-Agustus 2006, hlm. 166

4 Hasnati, "Perlunya Reformasi Hukum Pembangunan Ekonomi di Indonesia", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 4 No. 1, Tahun 2004, hlm. 84

5 Ridwan Khairandy, "iklim Investasi dan jaminan Kepastian Hukum Dalam era Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 5 No. 2 Tahun 2006, hlm. 148

6 Zulkarnain Sitompul, "Investasi Asing di Indonesia: Memetik Manfaat Liberalisasi", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 5 No. 2, Juni 2008, hlm. 94

7 P Agung Pambudi, "Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi", *Jentera,* edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006, hlm. 35

man modal; penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

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. 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. 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) Presiden Nomor 112 Tahun 2007, apabila dihubungkan dengan Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, dapat diinterpretasikan bahwa pengaturan mengenai zonasi pasar tradisional dan pasar modern menjadi kewenangan pemerintah daerah dan merupakan materi muatan peraturan daerah. Oleh karena itu, pada dasarnya Perpres No. 112 Tahun 2007 telah mengamanatkan pemerintah daerah untuk memberikan pengaturan mengenai zonasi pasar tradisional dan pasar modern, melalui pembentukan peraturan daerah.

Berkaitan dengan perizinan pendirian tempat usaha, di Kab. Purbalingga terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai pedoman, yaitu: Keputusan Bupati Purbalingga No. 44 Tahun 2003 tentang Pengalihan Pengelolaan Pelayanan Perizinan dan Investasi Kepada Kantor Pelayanan Perizinan dan Investasi Kabupaten Purbalingga; Perda No. 17 Tahun 2008 tentang Organisasi Tatakerja Satuan Polisi Pamong Praja dan Lembaga Lain Kabupaten Purbalingga; Perda No. 2 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pasar Desa dan Peraturan Bupati No. 24 Tahun 2011 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Satuan Pamong Praja. Pemerintah Daerah Kabupaten Purbalingga sangat terbuka dengan kehadiran investor, namun demikian, berdasarkan peraturan perundangan tersebut di atas, para investor harus tetap memenuhi persyaratan dalam perizinan. Pemberian izin dan pencabutan izin, bukanlah suatu tugas dan pekerjaan yang sederhana bagi pemerintah, karena penerbitan izin harus mendapat kajian yang serius bagi pihak yang mengeluarkannya, apakah dimaksudkan untuk mengendalikan atau mendistribusikan, tentu dengan kriteria yang jelas.[8] Aspek Peizinan memberikan peranan penting dalam memberi arah untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.[9]

Pengajuan perizinan di Kab. Purbalingga harus memenuhi persyaratan administrasi seperti seperti izin IMB, izin lokasi dan izin HO, dengan koordinasi Kasi Pembangunan, kemudian baru pengurusan izin SIUP. Pada proses penerbitan SIUP terdapat tim teknis dari kabupaten, seperti Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Lingkungan Hidup, Kecamatan dan instansi lain yang terkait dengan bidang usaha yang mau didirikan. Dinas Pekerjaan Umum nantinya akan memeriksa kelengkapan seperti izin pengairan dan bangunan, Dinas lingkunagn hidup akan memeriksa mengenai drainase. Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh instansi terkait tersebut, kemudian direkomendasikan dalam rapat penerbitan SIUP, semisal dari dinas bisa mewakilkan anak buahnya sifatnya struktural dari instansi bersangkutan atau siapapun yang ditunjuk untuk di sidang, di sini itu dianggap mewakili instansi yang dipimpin sesuai dengan peruntukannya. Apabila keseluruhan perizinan telah dipenuhi, maka SIUP dapat diterbitkan.[10]

Berdasarkan penjelasan tersebut, secara normatif, sistem administrasi berkaitan dengan

---

[8] Elita Rahmi, "Perizinan Dalam Pemerintah (Sebuah Tantangan dan Harapan di Era Otonomi)", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 4, No. 1, Tahun 2004, Hlm. 122

[9] *Ibid*., Hlm. 124

[10] Wawancara dengan Disperindagkop dan KPMPT Kabupaten Purbalingga pada tanggal 30 Mei 2011

perizinan pendirian tempat usaha memang sudah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, di mana dalam pendirian suatu tempat usaha diperlukan yaitu *copy* surat izin lokasi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN); copy surat izin undang-undang gangguan (HO); copy surat izin mendirikan bangunan (IMB); copy akte pendirian perusahaan dan pengesahannya; surat pernyataan kesanggupan melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku, sedangkan untuk memperhatikan kondisi ekonomi, sosial masyarakat setempat diperlukan kerjasama dengan instansi lain, seperti kecamatan, dinas lingkungan hidup maupun dinas pekerjaan umum untuk mendapatkan mendapatkan kajian mengenai kondisi sosial ekonomi masyarakat serta rekomendasi dari instansi yang berwenang untuk kemudian dijadikan sebagai dasar penerbitan atau penolakan penerbitan SIUP.

Perlu ditegaskan di sini, bahwa peraturan perundangan di Kab. Purbalingga di atas, belum mendasarkan pada Perpres No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Pertokoan Modern dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Pertokoan Modern 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 menaga eksistensi pasar maupun pedagang tradisional. Kemitraan sebagaimana diatur dalam Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 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, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 1997 tentang Kemitraan. Kemitraan ini dapat dilakukan dengan berbagai cara. *Pertama,* memasarkan barang produksi UMKM yang dikemas atau dikemas ulang (*repackaging*) dengan merek pemilik barang, Pasar modern atau merek lain yang disepakati dalam rangka meningkatkan nilai jual barang; atau *kedua,* memasarkan produk hasil UMKM melalui *etalase* atau *outlet* dari Pasar modern; dan *ketiga*, penyediaan lokasi usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pengelola Pusat Perbelanjaan dan Pasar modern kepada UMKM dengan menyediakan ruang usaha dalam areal Pusat Perbelanjaan atau Pasar modern.

Kemitraan sendiri dimaksudkan agar dalam pelaksanaan kegiatan usaha minimarket nantinya tidak terdapat kesenjangan sosial, khususnya dengan pedagang tradisional. Pada dasarnya Perda No. No. 2 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pasar Desa Pasal 13 ayat (3) telah mengatur bahwa dalam pendirian pertokoan modern mengadakan kemitraan dengan pelaku usaha kecil. Namun demikian, ketentuan ini belum diimplementasikan dalam praktiknya di lapangan, mengingat belum adanya pola kemitraan yang baku antara pasar modern dengan pasar atau pedagang tradisional. Hal ini mengakibatkan gejolak di masyarakat cenderung muncul ketika terdapat rencana pendirian pasar modern dengan format minimarket di Kab. Purbalingga. Hal ini senada dengan keterangan yang disampaikan oleh informan yang menekankan bahwa dalam pendirian minimarket cenderung selalu terdapat gejolak di masyarakat.[11]

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sementara, bahwa implementasi perizinan pendirian pertokoan modern di Kab. Purbalingga belum sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, khususnya Perpres No. 112 tahun 2007 dan Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008. Hal ini mengakibatkan implementasi kebijakan

[11] Wawancara dengan informan dari Pengelola Pasar Segamas, Pasar Padamara dan Pasar Kutasari yang dilakukan pada tanggal 28 Mei dan 16 Juni 2011

perizinan pendirian pasar modern tidak komprehensif, karena berkaitan dengan kemitraan sebagaimana diamanatkan dalam Perpres dan Permendagri tidak diatur lebih lanjut. Padahal, pengaturan mengenai kemitraan ini dimaksudkan mempertahankan eksistensi pasar tradisional dan untuk mengeliminir kesenjangan antara pertokoan modern dengan pedagang tradisional. Selain itu, hal tersebut menunjukkan komunikasi antara pemerintah daerah dengan peme-rintah pusat belum berjalan efektif. Pada dasarnya komunikasi organisasi di pemerintah daerah berlangsung dalam bentuk komunikasi formal maupun informal. Komunikasi organisasi berjalan efektif apabila sumber daya manusia di dalam organisasi mempunyai kualitas baik.[12]

Faktor-Faktor yang Cenderung Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern di Kab. Purbalingga

Berbicara tentang pelaksanaan hukum atau penegakkan hukum, adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan hukum menjadi kenyataan, yang dimaksudkan dengan keinginan ini adalah keinginan dari badan pembuat undang-undang secara formal, dan secara material adalah keinginan dari rakyat untuk adanya ketertiban dalam berbagai bidang. Hukum di buat sebenarnya untuk dilaksanakan, maka apabila peraturan hukum sudah tidak dapat dilaksanakan, akan tidak lagi disebut sebagai hukum. Hukum dapat dilihat bentuknya sebagai kaidah-kaidah yang dirumuskan secara eksplisit.

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi berfungsinya hukum dalam masyarakat atau efektivitas hukum dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: faktor hukum/peraturan; faktor penegak hukum; faktor sarana dan fasilitas; faktor masyarakat/ pemegang peran; dan faktor budaya. Berikut penjelasan dari masing-masing faktor tersebut.

Faktor Hukum/Peraturan

Memahami ilmu perundang-undangan sangatlah penting, seperti salah satunya memahami tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, karena didalamnya terdapat acuan bagaimana cara melahirkan sebuah produk hukum dalam hal ini undang-undang yang sesuai dengan kebutuhan publik pada saat itu. Tidak dijadi-kannya asas-asas peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya mengakibat-kan kekeliruan dalam pembentukan hukum. Sumber hukum yang menjadi acuan pemben-tukkan produk hukum adalah Pancasila, UUD 1945, Yurisprudensi, Hukum Agama, Hukum Adat, dan Hukum Internasional.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto,[13] memperkenalkan enam asas. *Pertama,* peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut *(non retroaktif)*; *kedua*, peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula; *ketiga,* peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum *(lex specialis derogat lex generalis); keempat,* peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu *(lex posteriori derogate lex periori)*; *kelima,* peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat; dan *keenam;* peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian *(asas welvaarstaat)*.

Pembuatan kebijakan di tingkat daerah dalam hal tertentu ditentukan pula oleh kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Dalam keterkaitan dengan ini, kebijakan mengenai zonasi pasar tradisional dan pasar modern, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, terdapat dua peraturan perundang-undangan meliputi Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008. Terlepas dari pembahasan mengenai implementasi kebijakan zonasi pasar tradisional dan pasar modern di tingkat daerah, perlu dicermati pula kedua per-

[12] Prihati, "Komunikasi Organisasi Birokrasi Pemerintah-an Daerah", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 5 No. 1 Tahun 2005, hlm. 130

[13] Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1989, *Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi.* Bandung: PT. Citra Aditya Bakti Cet. Ke-3, hlm. 7-11

aturan perundang-undangan tersebut. Berikut ini peneliti bahas mengenai kontradiksi pengaturan kebijakan zonasi pasar tradisonal dan pasar modern pada kedua peraturan perundangan tersebut. Khususnya berkaitan dengan hal-hal yang harus diperhatikan dalam pendirian pasar modern.

Ketentuan Pasal 4 Perpres No. 112 Ta-hun 2007, menentukan hal-hal sebagai berikut.

> Pendirian Pusat perbelanjaan dan Toko Modern wajib:
> a. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional, Usaha Kecil dan Usaha Menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan;
> b. Memperhatikan jarak antara Hypermarket dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya;
> c. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m2 (enam puluh meter per segi) luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Modern; dan
> d. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang bersih, sehat *(hygienis),* aman, tertib dan ruang publik yang nyaman."

Sedangkan pada ketentuan Pasal 1 ayat (4) Perpres No. 112 Tahun 2007 memberikan pengertian pusat perbelanjaan sebagai berikut:

> 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 perdagang-an barang."

Pasal 1 ayat (5) Perpres No. 112 Tahun 2007 memberikan pengertian toko modern sebagai berikut:

> 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 Perku-lakan"

Perpres No.112 Tahun 2007 tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 yang merupakan peraturan pelaksana lebih lanjut dari Perpres No. 112 Tahun 2007. Pasal 3 Perpres No. 53/M-DAG/PER/12/2008 mengatur bahwa:

> (1) Pendirian Pasar Tradisional atau Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern selain Minimarket harus memenuhi persyaratan ketentuan peraturan perundang-undangan dan harus melakukan analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional dan UMKM yang berada di wilayah bersangkutan."
> (2) Analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Pasar Tradisional dan UMKM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
> a. Struktur penduduk menurut mata pencaharian dan pendidikan;
> b. Tingkat pendapatan ekonomi rumah tangga;
> c. Kepadatan penduduk;
> d. Pertumbuhan penduduk;
> e. Kemitraan dengan UMKM lokal;
> f. Penyerapan tenaga kerja lokal;
> g. Ketahanan dan pertumbuhan Pasar Tradisional sebagai sarana bagi UMKM lokal;
> h. Keberadaan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang sudah ada;
> i. Dampak positif dan negatif yang diakibatkan oleh jarak antara *Hypermarket* dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya; dan
> j. Tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility*)"

Berdasarkan pengaturan pada Pasal 4, Pasal 1 ayat (4) dan (5) Perpres No. 112 Tahun 2007 tersebut di atas, dapat diinterpretasikan bahwa setiap pendirian pusat perbelanjaan dan pertokoan modern (pasar modern) dengan berbagai varianya seperti minimarket, super-market, *departement store*, *hypermarket* maupun grosir yang berbentuk perkulakan harus memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, usaha kecil dan usaha menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan; memperhatikan jarak antara Hypermarket dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya; menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m2 (enam puluh meter per segi) luas lantai

penjualan pusat perbelanjaan dan/atau toko modern; dan menyediakan fasilitas yang menjamin pusat perbelanjaan dan toko modern yang bersih, sehat *(hygienis),* aman, tertib dan ruang publik yang nyaman. Dengan pengertian lain pendirian suatu pasar modern dalam bentuk minimarket pun wajib memperhatikan ketentuan Pasal 4 Perpres No. 112 Tahun 2007, khususnya berkaitan dengan analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, usaha kecil dan usaha menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan dan aspek jarak antara Hypermarket dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya.

Pengaturan berkaitan dengan aspek zonasi pasar tradisional dan pasar modern pada Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 tersebut sangat kontradiksi dengan Perpres No. 112 Tahun 2007, khususnya berkaitan dengan kewajiban untuk melakukan analisa faktor kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional dan UMKM yang berada di wilayah bersangkutan. Pasal 3 Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 dapat diinterpretasikan bahwa pendirian pasar modern, selain dalam bentuk minimarket, harus memenuhi persyaratan ketentuan peraturan perundang-undangan dan harus melakukan analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional dan UMKM yang berada di wilayah bersangkutan, dengan kata lain pendirian sebuah minimarket tidak perlu memenuhi persyaratan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak perlu melakukan analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional dan UMKM yang berada di wilayah bersangkutan. Ketentuan ini, apabila dihubungkan lebih lan-jut dengan Pasal 3 ayat (2), khususnya berkaitan dengan aspek jarak pasar modern dan pasar tradisional, dapat diinterpretasikan bahwa pendirian minimarket tidak perlu memperhatikan dampak positif dan negatif yang diakibatkan oleh jarak antara *Hypermarket* dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya. Pengaturan pada Pasal 3 Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 sangat bertentangan dengan Pasal 4 Perpres No. 112 Tahun 2007. Pertentangan ini melahirkan ketidakpastian hukum.

Terlepas dari adanya ketidakpastian hukum berkaitan dengan pengaturan mengenai zonasi pasar tradisional dan pasar modern, khususnya pada pengaturan mengenai aspek jarak antara pasar modern dan pasar tradisional, berikut ini peneliti uraikan mengenai penerapan kebijakan zonasi pasar tradisional dan pasar modern dari aspek normatifnya:

Pengertian pasar menurut Pasal 1 ayat (1) Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan No. 53/M-DAG/PER/12/2008 adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plasa, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya, sedangkan menurut Perda No. 2 tahun 2010 pasar adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli untuk melaksanakan transaksi, sarana interaksi sosial budaya masyarakat dan penembangan ekonomi masyarakat. Berdasarkan dua pengertian tersebut, pada dasarnya tidak jauh berbeda, hanya saja baik dalam perpres maupun permendagri telah menyebutkan bentuk-bentuk pasar seperti pusat perbelanjaan, pasar tradisional, mall, plasa, sedangkan di perda hanya menyebutkan tempat bertemunya penjual dan pembeli. Namun demikian, pengertian pasar yang diatur dalam perda terdapat unsur-unsur filosofisnya, dimana pasar bukan hanya sebagai tempat bertemunya penjual dan pembeli saja tetapi pasar merupakan sarana interaksi sosial budaya masyarakat.

Sementara itu, pengertian pasar tradisional menurut Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 53/M-DAG/PER/12/2008 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, sedangkan menurut Perda No. 2 Tahun 2010 pasar tradisional adalah 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 atau dikelola oleh pedagang kecil menengah, dengan skala usaha kecil dan modal kecil, dengan proses jual beli melalui tawar menawar. Pengertian pasar modern pun antara Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 53/M-DAG/PER/12/2008 sama yaitu toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan, sedangkan dalam Perda No. 2 Tahun 2010 istilah yang digunakan adalah pasar modern dan memberikan pengertian pasar modern adalah pasar yang dibangun oleh pemerintah, swasta atau koperasi yang berbentuk mall, hypermarket, supermarket, departement store, shopping centre, mini market yang pengelolaannya dilaksanakan secara modern, mengutamakan pelayanan kenyamanan berbelanja dengan manejemen berada pada satu tangan, bermodal kuat dan dilengkapi lebel harga yang pasti.

Selain perbedaan dalam penggunaan istilah tersebut di atas, terdapat perbedaan pula dalam pengaturan mengenai program kemitraan. Pada Pasal 1 ayat (9) Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Pasal 1 ayat (9) Peraturan Menteri Perdagangan No. 53/M-DAG/PER/12/ 2008 mengatur bahwa:

> Kemitraan adalah 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, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan."

Program kemitraan ini diatur lebih lanjut pada Pasal 6 Perpres No. 112 Tahun 2007 yang dilakukan dengan penyediaan tempat usaha untuk usaha kecil oleh Pusat Perbelanjaan dengan harga jual atau biaya sewa yang sesuai dengan kemampuan Usaha Kecil, atau yang dapat dimanfaatkan oleh Usaha Kecil melalui kerjasama lain dalam rangka kemitraan.

Selain penyediaan tempat usaha, dalam rangka pengembangan kemitraan antara Pemasok Usaha Kecil dengan Perkulakan, *Hypermarket, Department Store*, Supermarket, dan Pengelola Jaringan Minimarket, perjanjian kerjasama dilakukan dengan ketentuan tidak memungut biaya administrasi pendaftaran barang dari Pemasok Usaha Kecil; dan Pembayaran kepada Pemasok Usaha Kecil dilakukan secara tunai, atau dengan alasan teknis tertentu dapat dilakukan dalam jangka waktu lima belas hari setelah seluruh dokumen penagihan diterima.

Ketentuan mengenai kemitraan ini diatur lebih lanjut pada Pasal 5 Peraturan Menteri Perdagangan No. 53/M-DAG/PER/12/2008 di mana Kemitraan dengan pola perdagangan umum dapat dilakukan dalam bentuk kerjasama pemasaran, penyediaan lokasi usaha, atau penerimaan pasokan dari Pemasok kepada Pasar modern yang dilakukan secara terbuka. Kerjasama pemasaran dapat dilakukan dalam bentuk: memasarkan barang produksi UMKM yang dikemas atau dikemas ulang (*repackaging*) dengan merek pemilik barang, Pasar modern atau merek lain yang disepakati dalam rangka meningkatkan nilai jual barang; atau memasarkan produk hasil UMKM melalui *etalase* atau *outlet* dari Pasar modern. Penyediaan lokasi usaha dilakukan oleh pengelola Pusat Perbelanjaan dan Pasar modern kepada UMKM dengan menyediakan ruang usaha dalam areal Pusat Perbelanjaan atau Pasar modern.

Pengaturan mengenai program kemitraan pada dua peraturan perundang-undangan tersebut di atas menunjukan adanya suatu sinkronisasi. Program kemitraan ini dipandang perlu dilakukan, mengingat saat ini sangat pesat dibangun pertokoan modern dengan berbagai nama. Sementara pasar tradisional belum menampakkan perkembangan yang berarti. Padahal, pasar tradisional menjadi tumpuan rakyat kecil dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Para pedagang di pasar tradisional kebanyakan berasal dari pedagang kecil dan menengah.

Tujuan dari program kemitraan ini adalah untuk memberdayaan usaha kecil dan menengah. Pemberdayaan usaha kecil dan menengah yang *notabene* banyak berada di pasar tradisional sangat penting dalam rangka mengurangi kemiskinan, kesenjangan sosial, dan mengatasi masalah pengangguran. Peningkatan keberdayaan dan kemandirian masyarakat perlu mendapat perhatian serius. Salah satunya adalah usaha kecil dan menengah (UKM) yang banyak melakukan kegiatannya di pasar tradisional.

Program peningkatan pertumbuhan ekonomi itu penting, tetapi, yang tak kalah penting juga adalah mengatasi kemiskinan dan kesenjangan kaya-miskin. Fakta menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi saja tidak otomatis akan menghilangkan kemiskinan dan kesenjangan sosial yang masih menjadi problem besar bagi pemerintah dan bangsa Indonesia umumnya. Dilihat dari sisi normatif tampak pemerintah pusat relatif konsisten pada penguatan potensi UKM yang dilakukan dengan menfasilitasi, menyubsidi, melindungi, dan membimbing atau membinanya. Perlu diingat, pengalaman menunjukkan bahwa UKM justru tidak mengalami dampak yang besar ketika krisis moneter melanda Tanah Air tahun 1998. Bahkan ada yang mengatakan, UKM merupakan "penyelamat" perekonomian nasional pada masa krisis lalu, sementara banyak usaha berskala besar justru mengalami kemunduran yang dahsyat atau gulung tikar.

Perpres No. 112 Tahun 2007 ditanda tangani dan mulai berlaku pada tanggal 27 Desember 2007 dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 53/M-DAG/PER/12/2008 ditandatangani dan belaku tanggal 12 Desember 2008. Permendagri ini merupakan peraturan perundangan di bawah peraturan presiden dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 53/M-DAG/PER/12/2008 merupakan peraturan pelaksana dari Perpres No. 112 Tahun 2007. Sementara itu Perda No. 2 Tahun 2010 ditandatangani dan berlaku pada tanggal 8 Maret 2010. Apabila ditinjau dari aspek hierarkhi, maka Perpres dan Permendagri mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari Perda. Oleh karena itu, perda merupakan pengaturan lebih lanjut dari amanat yang ada pada peraturan perundang-undangan di atasnya, sehingga perda tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan di atasnya. Hal ini sesuai dengan asas peraturan perundang-undangan bahwa peraturan perundangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, punya kedudukan yang lebih tinggi pula.

Berdasarkan penjelasan tersebut, pengertian yang diberikan Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Perda-gangan No. 53/M-DAG/PER/12/2008 mengenai pasar, pasar tradisional dan pasar modern adalah sama. Namun demikian, Perda Kabupaten Purbalingga No. 2 Tahun 2010 memberikan pengertian yang berbeda pada sisi redaksional, bahkan perda sendiri menggu-nakan istilah pasar modern bukan toko medern sebagaimana pada Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 53/M-DAG/PER/12/2008, sekalipun pada dasarnya pengertian yang diberikan mengenai pasar, pasar tradisional dan pasar modern relatif sama dengan perpres dan permendagri. Namun demikian, perbedaan ini pada gilirannya akan menciptakan mutitafsir dan memberikan suatu makna yang ganda terhadap suatu peristilahan. Hal ini pada akhirnya akan bertentangan dengan asas kepastian hukum, yang menekankan bahwa hukum harus pasti, tidak multi tafsir atau mempunyai makna ganda (ambigu). Selain perbedaan dalam penggunaan istilah, Perda No. 2 Tahun 2010, juga terdapat perbedaan mengenai perlindungan terhadap eksistensi pasar tradisional terhadap berkembangnya pasar modern, sebagaimana diatur pada Pasal 13, yaitu

(1) Bupati memperhatikan kelangsungan pasar desa dalam memberikan izin usaha pasar modern
(2) Pendirian izin usaha pasar modern yang berlokasi di desa dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan kepala desa dan BPD;
(3) Pasar modern/retail yang mendapat izin di desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib mengadakan kemitraan dengan pelaku usaha kecil di desa

Apabila diperhatikan perumusan tersebut, masih bersifat umum, padahal baik perpres mau

pun permendagri telah menggariskan bentuk kemitraan dan syarat pendirian pasar modern, khususnya berkaitan dengan jarak. Berkaitan dengan kemitraan dan jarak pasar tradisional dengan pasar modern, di Purbalingga tidak terdapat pengaturan lebih lanjut. Berkaitan dengan pendirian pasar modern, pemerintah daerah hanya berpatokan pada persyaratan perizinan sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Hasilnya, filosofi dan tujuan yang melatarbelakangi adanya Perpres dan Permendagri tidak dapat terlaksana dengan baik di wilayah Kab. Purbalingga, karena pemerintah daerah Kab. Purbalingga hanya berpatokan pada persyaratan administrasi, khususnya berkaitan dengan perizinannya saja. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang disampaikan oleh informan bahwa setiap pendirian pasar modern, khususnya minimarket, cenderung selalu ada konflik di wilayah yang akan dibangun pasar modern tersebut, namun setiap ada permasalahan selalu ada pejabat yang turun dan menyatakan bahwa semua sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga masyarakat tidak dapat mengelak lagi selain menyetujui pendirian pasar modern tersebut.

Pemerintah memang mempunyai hak untuk mengatur keberadaan pasar tradisional dan pasar modern. Dalam usaha untuk menciptakan suasana sinergitas, aturan yang dibuat pemerintah itu tidak boleh diskriminatif dan seharusnya justru tidak membuat dunia usaha menjadi berhenti. Pedagang kecil, menengah, besar, bahkan perantara ataupun pemasok harus mempunyai kesempatan yang sama dalam berusaha. Solusi yang tepat adalah hadirnya regulasi yang memposisikan keduanya untuk saling melengkapi bukan saling meniadakan. Selain itu penting pula upaya untuk melakukan revitalisasi pasar tradisional agar mampu mengikuti kecenderungan kebutuhan masyarakat. Analis kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional, Usaha Kecil dan Usaha Menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan dan program kemitraan dapat dikatakan sebagai usaha pemerintah pusat untuk mengatasi dan mengeliminir kesenjangan dan melemahnya eksistensi pasar tradisional. Hal ini tentunya harus disikapi serius oleh pemerintah daerah, khususnya dalam pembuatan kebijakan mengenai pendirian pasar modern.

Harus diakui menciptakan sinergitas baik secara vertikal maupun horizontal, tidaklah mudah. Faktanya persaingan tidak hanya terjadi antara yang besar melawan yang kecil, melainkan juga antara yang besar dengan yang besar, serta yang kecil dengan yang kecil. Pemerintah sebagai regulator harus mewadahi semua aspirasi yang berkembang tanpa ada yang merasa dirugikan. Pemerintah harus mampu melindungi dan memberdayakan peda-gang tradisional karena jumlahnya yang mayoritas. Bukan hanya pemerintah yang aktif menciptakan suasana sinergitas ini, juga legislatif, yang dilakukan dengan cara pembuatan kebijakan yang sinkron dengan kebijakan pemerintah pusat.

Faktor Penegak Hukum

Pasal 20 Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Pasal 28 Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 telah menegaskan bahwa peraturan perundangan tersebut berlaku sejak tanggal ditetapkan. Namun demikian, Perda Kabupaten Purbalingga No. 2 Tahun 2010 tidak menjadikan Perpres dan Permendagri tersebut sebagai dasar hukum. Hal ini menunjukkan, bahwa penegak hukum, baik jajaran Pemerintah Daerah Kabupaten Purbalingga maupun dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Purbalingga tidak cermat dalam memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini mengakibatkan pembentukan Perda Kabupaten Purbalingga No. 2 Tahun 2010 pengaturannya menjadi tidak komprehensif sebagaimana diamanatkan dalam Perpres dan Permendagri tersebut. Hal ini dapat diinterpretasikan, bahwa penegak hukum belum cermat mengenai pengaturan zonasi pasar tradisional dan pasar modern dan sumber hukumnya serta belum adanya komunikasi yang terjalin dengan baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Faktor Sarana dan Fasilitas

Kab.Purbalingga sendiri baru mempunyai satu pasar yang dikelola secara modern, yaitu

pasar Segamas yang didukung oleh fasilitas yang memadai, seperti ketersediaan tempat pembuangan akhir, toilet, dan lahan parkir. Sementara fasilitas pendukung berupa lahan parkir, tidak dimiliki oleh sebagian besar pasar yang terletak dekat dengan wilayah kecamatan dan pasar desa.[14] Hal ini tentunya menjadi suatu hambatan tersendiri bagi konsumen, apalagi mengingat sebagian besar konsumen menggunakan kenda-raan, sehingga konsumen akan mengalami kesulitan dalam memarkir kendaraannya. Lain halnya dengan pasar modern, baik Pasal 4 ayat (1) huruf c Perpres No. 112 Tahun 2007 maupun Pasal 4 ayat (1) Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 mewajibkan pasar modern untuk menyediakan lahan parkir. Berdasarkan penjelasan tersebut, baik pasar tradisional dan pasar modern oleh perpres dan permendagri diwajibkan untuk menyediakan lahan parkir, akan tetapi Perda Kab. Purbalingga No. 2 tahun 2010 tidak mengatur hal tersebut.

Faktor Masyarakat

Masyarakat, dalam hal ini dibedakan menjadi tiga yaitu pedagang di pasar tradisional, pengusaha pasar modern serta masyarakat sebagai konsumen. Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya oleh informan dari Ketua Pengelola pasar Segamas, Wakil Ketua Pengelola Pasar Kutasari, Ketua pengelola Pasar Padamara, Ketua Himpunan Pedagang Pasar Segamas yang pada dasarnya menyatakan bahwa pendirian pasar modern yang berdekatan dengan pasar tradisional mengakibatkan berkurangnya pendapatan pedagang di pasar tradisional.[15] Hal ini disebabkan, fasilitas pendukung yang ada pada pasar tradisional kalah bersaing dengan pasar modern, sehingga masyarakat sebagai konsumen cenderung beralih ke pasar modern dalam memenuhi kebutuhan sehari-harinya, bahkan menurut informan, mereka yang datang ke pasar tradisional cenderung merupakan penjual juga, dengan pengertian lain pasar tradisional semata-mata dijadikan sebagai tempat pemasok barang dagangan yang akan didistribusikan lagi oleh penjual lainnya. Sementara pasar tradisional di desa, sekedar menjual kebutuhan pokok, seperti sayur mayur yang dihasilkan dari pertanian masyarakat. Pertumbuhan pasar modern, apabila tidak dapat dibendung, maka tidak hanya pasar tradisional yang akan tergusur, tetapi juga pedagang lain yang memasok barang dagangannya di pasar tradisional. Hal ini mengingat, format pasar modern yang berkembang di wilayah Kabupaten Purbalingga berbentuk minimarket, di mana pembangunan minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan, bahkan pada Perda Kab. Purbalingga No. 2 Tahun 2010 belum diatur mengenai aspek zonasinya.

Jumlah pasar modern dengan berbagai formatnya di Kabupaten Purbalingga mencapai 54 buah, sedangkan jumlah pasar tradisional hanya 35 buah (data Disperindagkop Tahun 2011). Masyarakat, apabila dilihat dari sisi pengusaha pasar modern, maka berdasarkan data jumlah pasar modern di Kab. Purbalingga, tampak bahwa jumlah pasar modern lebih banyak dibandingkan dengan pasar tradisional yang ada di wilayah Kab. Purbalingga. Hal ini menunjukkan, bentuk investasi saat ini di Kab. Purbalingga bertambah, tidak hanya industri rambut saja, melainkan juga investasi pasar modern dengan bentuk minimarket. Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh informan dari Bina Perizinan Pasar KPMPT, Disperindagkop dan Satpol PP yang pada dasarnya menyatakan bahwa pendirian pasar modern telah sesuai dengan aturan yang ada di kabupaten Purbalingga, serta perizinannya telah sesuai dengan peraturan perundangan, menunjukkan bahwa pada dasarnya pengusaha pasar modern telah berusaha untuk mendirikan tempat usahanya secara legal, yaitu dengan memenuhi segala persyaratan perizinan yang diberlakukan oleh pemerintah daerah. Namun demikian, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, bahwa Perda Kab. Purbalingga No. 2 Tahun 2010 tidak menjadikan Perpres No. 112 tahun 2007 dan Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 sebagai dasar hukum pembentukan perda. Hal ini mengakibatkan pe-

[14] Data Disperindagkop Kabupaten Purbalingga Tahun 2008
[15] Wawancara dilaksanakan pada tanggal 28 Mei dan 16 Juni 2011

ngaturan pada Perda menjadi tidak komprehensif, khususnya berkaitan zonasi pasar tradisional dan pasar modern, serta program kemitraan. Keadaan ini mengakibatkan implementasi zonasi pasar tradisional dan pasar modern di wilayah Kabupaten Purbalingga bertentangan dengan peraturan perundangan di atasnya.

Pemegang peran berikutnya adalah masyarakat sebagai konsumen. Pasar adalah sisi dunia usaha yang mempunyai karakteristik kerakyatan yang lekat dengan dimensi sosial, ekonomi dan budaya. Sebagai tumpuan kehidupan dari generasi ke generasi, tren pasar harus dapat memenuhi tuntutan waktu, baik fisik mau pun nuansa kegiatannya. Kegiatan di pasar melibatkan masyarakat baik selaku pembeli mau pun penjual saling membutuhkan satu sama lainnya. Keberadaan pasar pada hakekatnya bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat agar bisa memenuhi berbagai keinginan yang dibuthkan bagi kelangsungan hidup. Konsumen di sini tidak dapat disalahkan sepenuhnya atas beralihnya mereka ke pasar modern, mengingat konsumen mempunyai hak untuk memilih tempat berbelanja.

Faktor Budaya

Masyarakat Indonesia dapat dikatakan berada dalam kondisi transisional, yaitu berpindahnya dari kehidupan agraris tradisional menuju industrial modern, di mana kondisi transisional ini salah satunya dipengaruhi oleh proses urbanisasi. Perkembangan kota berjalan seiring dengan terjadinya urbanisasi yang merupakan suatu proses perubahan wilayah desa menjadi kota. Perubahan ini terjadi pada aspek fisik, ekonomi, dan sosial yang saling berkaitan satu sama lain dan mengakibatkan suatu wilayah menunjukkan warna kekotaan seperti di antaranya adalah karakter non agraris, heterogenitas sosial, dan peningkatan intensitas bangunan. Proses urbanisasi ini tidak hanya merupakan perpindahan penduduk dari desa ke kota tetapi lebih pada proses masyarakat desa menuju modernisasi, meninggalkan sifat-sifat tradisional menuju modern. Keadaan transisional akibat proses modernisasi ini ditandai dengan adanya perubahan pola pikir masyarakat dari sifat tradisional menjadi modern, sehingga hal tersebut mempengaruhi pula pola apresiasi masyarakat yang meru-pakan perilaku masyarakat dalam memandang, menilai, dan menghargai segala sesuatu yang terjadi di sekitar mereka. Proses modernisasi ini mempengaruhi pola apresiasi masyarakat terhadap perubahan fisik perkotaan yang ditandai dengan adanya peningkatan penggu-naan lahan untuk kegiatan non pertanian, salah satu di antaranya adalah perdagangan dan jasa yang ditunjukkan dengan adanya pertumbuhan dan perkembangan pasar mo-dern yang semakin marak. Perilaku masyarakat Indonesia selaku konsumen sudah mulai bergeser dari pasar tradisonal ke pasar modern.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, tampak bahwa faktor hukum dan penegak hukum cenderung mempengaruhi implementasi zonasi pasar tradisional dan pasar modern, karena pada faktor hukum, terdapat ketidaksinkronan produk-produk hukum yang ada ditingkat pusat sendiri, yaitu ketidaksinkronan Perpres No. 112 Tahun 2007 dengan Permendegri No. 53/M-DAG/PER/12/2008, maupun ketidaksinkronan produk hukum ditingkat pusat dengan di tingkat daerah, yaitu Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Permendegri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 dengan Perda Kab. Purbalingga No. 2 Tahun 2010, sedangkan pada faktor penegak hukum, tampak bahwa penegak hukum ditingkat daerah belum memperhatikan ketentuan Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Permendegri No. 53/M-DAG/PER/12/2008. Faktor fasilitas dan sarana, faktor masyarakat dan faktor budaya yang kemudian mengakibatkan pasar tradisional relatif terpinggirkan semata-mata merupakan dampak dari tidak dilaksanakannya Perpres No. 112 Tahun 2007 dan ketidaksinkronan antara Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 itu sendiri.

Penutup

Simpulan

Peraturan perundangan yang mengatur zonasi pasar tradisional dan pasar modern di Kab. Purbalingga, kesemuannya belum mendasarkan pada Perpres No. 112 Tahun 2007 ten-

tang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Pasar modern dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Pasar modern. Hal ini mengakibatkan implementasi kebijakan berkaitan dengan perizinan pendirian pasar modern tidak komprehensif, karena berkaitan dengan kemitraan sebagaimana diamanatkan dalam Perpres dan Permendagri tidak diatur lebih lanjut. Padahal, pengaturan mengenai kemitraan ini dimaksudkan mempertahankan eksistensi pasar tradisional dan untuk mengeliminir kesenjangan antara pertokoan modern dengan pedagang tradisional. Selain itu, implementasi kebijakan berkaitan dengan penentuan jarak antara pasar tradisional dengan pasar modern dan penyediaan lahan parkir bagi pasar tradisional pun tidak ada, karena pendirian pasar modern seperti di kecamatan padamara, Kutasari, Kalimanah, Rembang berhadap-hadapan dengan pasar tradisional, serta sebagian besar pasar tradisional tidak mempunyai lahan parkir.

Ada beberapa faktor yang cenderung mempengaruhi implementasi kebijakan zonasi pasar tradisional dan pasar modern di Kab. Purbalingga. *Pertama*, faktor hukum, terdapat ketidaksinkronan dalam pengaturan mengenai zonasi pasar tradisional dan pasar modern; *kedua*, faktor penegak hukum, belum memahami betul Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008; *ketiga*, faktor sarana dan fasilitas, sarana dan fasilitas pasar tradisional relatif belum memadai, bahkan lahan parkir yang diwajibkan oleh Perpres dan Permendagri bagi pasar tradisional belum tersedia, kecuali Pasar Segamas; *keempat*; faktor masyarakat, Masyarakat, baik sebagai konsumen maupun pelaku usaha/pedagang belum memahami benar mengenai masalah zonasi pasar tradisional dan pasar modern; dan *kelima*, faktor budaya, lahirnya globalisasi, pada akhirnya membawa perubahan budaya masyarakat, dari budaya tradisional ke arah budaya modern dengan gaya hidup instan.

Saran

Penulis memberikan saran agar Permendagri No. 53/M-DAG/PER/12/2008 maupun Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga No. 2 Tahun 2010 segera dilakukan amandemen atau dilakukan uji materiil terhadapnya. Selain itu, perlu dilakukan pengawasan dan pendampingan bagi pemerintah daerah, khususnya mengenai penerapan kebijakan zonasi pasar tradisional dan pasar modern.

Daftar Pustaka

Bintoro, Rahadi Wasi. "Aspek Hukum Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern". *Jurnal Dinamika Hukum,* Vol. 10 No. 3 edisi September 2010;

Hasnati. "Perlunya Reformasi Hukum Pembangunan Ekonomi di Indonesia". *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 4 No. 1 2004;

Khairandy, Ridwan. "Iklim Investasi dan Jaminan Kepastian Hukum Dalam era Otonomi Daerah". *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 5 No. 2 Tahun 2006;

Koentjoro, Diana Halim. "Penegakan Hukum dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia". *Gloria Juris* Vol. 6 No. 2, Mei-Agustus 2006;

Pambudi, Agung. "Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi". *Jentera,* edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006;

Prihati. "Komunikasi Organisasi Birokrasi Pemerintah-an Daerah", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 5 No. 1 Tahun 2005;

Purbacaraka Purnadi dan Soerjono Soekanto. 1989. *Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi.* Cet. Ke-3. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti;

Rahmi, Elita. "Perizinan Dalam Pemerintah (Sebuah Tantangan dan Harapan di Era Otonomi)". *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 4, No. 1 2004;

Sitompul, Zulkarnain. "Investasi Asing di Indonesia: Memetik Manfaat Liberalisasi". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 5 No. 2, Juni 2008;

Sujito, Arie. "Mal dan Marginalisasi", *Jurnal Flamma* Edisi 24 Tahun 2005, website www.ireyogya.org diakses 10 Januari 2010;