

TINJAUAN TEORI MENGENAI PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN MINIMARKET DISEKITAR PASAR TRADISIONAL

A. Otonomi Daerah

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, definisi otonomi daerah sebagai berikut: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum pembentukan Pemerintahan Daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, berlaku teori *residu*, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi enam kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Dengan demikian berarti kewenangan yang dimiliki daerah tidak terhingga, sehingga setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan Nasional (Edisi Keempat), PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 992.

sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

Pada dasarnya pembentukan daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kemandirian pada daerah serta sebagai pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di daerah. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.²

Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Dalam asas ini daerah berhak untuk menjalankan segala urusan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat namun masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.³ Maksudnya adalah pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada ditangan pemerintah

² Ketentuan Pasal 5 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

³ Ketentuan Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah berdasarkan arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.⁴

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.⁵

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Peraturan daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Pengaturan tentang Peraturan Daerah tersebut tertera pada Pasal 236 sampai Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan pengaturan Peraturan Kepala Daerah tertera pada Pasal 246 sampai Pasal 248 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 7-8.

⁵ Ketentuan Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik terdiri dari dua kata yakni kebijakan dan publik. Kata kebijakan merupakan terjemahan dari kata Inggris *policy* artinya politik, siasat, kebijaksanaan.⁶ Dalam pembahasan ini kebijakan dibedakan dengan kebijaksanaan. Menurut M. Irfan Islamy, *policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya.

Kebijakan publik secara mendasar merupakan upaya yang dilandasi pemikiran rasional untuk mencapai suatu tujuan ideal diantaranya adalah :

Untuk mendapatkan keadilan, efisiensi, keamanan, kebebasan serta tujuan-tujuan dari suatu komunitas itu sendiri. Keadilan pada konteks ini diartikan sebagai memperlakukan seolah-olah seperti sama (*treating likes alike*), sedangkan efisiensi diartikan usaha mendapatkan output terbanyak dari sejumlah input tertentu. Keamanan diartikan pemuasan minimum atas kebutuhan manusia dan kebebasan diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan sesuatu yang diinginkan sepanjang tidak mengganggu individu lain.⁷

Poin-poin tersebut seringkali dijadikan sebagai “justifikasi dari kebijakan, tindakan pemerintah, atau juga pertimbangan apakah pemerintah akan segera melakukan sesuatu atau tidak melakukannya. Selain itu, poin-poin ini juga dipakai sebagai kriteria untuk mengevaluasi program-program

⁶ S. Wojowasito, (*et. al*), *Kamus Umum Inggris Indonesia*, Cypress, Jakarta, 1975, hlm. 60.

⁷ Eddi Wibowo, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm. 52.

publik dalam hal ini poin-poin tersebut berfungsi sebagai standar atas program yang dievaluasi tersebut”.⁸

Pembuatan kebijakan publik harus didasarkan pada hukum karena dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditentukan bahwa “ Negara Indonesia adalah negara hukum”. Menurut Immanuel Kant, negara hukum merupakan salah satu tujuan negara, maksudnya :

Negara harus menjamin tata tertib dari perseorangan yang menjadi rakyatnya. Ketertiban hukum perseorangan ialah syarat utama dari tujuan suatu negara. Tujuan negara ialah pembentukan dan pemeliharaan hukum di samping dijamin daripada kebebasan dan hak-hak warganya. Rakyat harus mentaati undang-undang yang dibuat dengan persetujuannya sendiri. Lain daripada itu perseorangan dilihat oleh Kant sebagai pihak yang sama derajatnya dengan negara sendiri. Baik negara maupun perseorangan adalah subyek-subyek hukum, yang harus memandang satu dengan lain sebagai sesamanya, sebagai pihak-pihak yang memegang hak-hak dan kewajiban. Hal ini berarti bahwa negara tidak dapat memandang perseorangan sebagai obyek yang tak bernyawa dan tak mempunyai hak apa-apa”.⁹

Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah daerah maupun warga masyarakatnya harus didasarkan pada hukum. Dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam melakukan tindakannya ini dapat dilihat dari dua sisi yakni pada satu sisi, memberikan keabsahan bagi tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang sekaligus memberikan perlindungan hukum jika terjadi gugatan yang dilakukan oleh warga masyarakat.

⁸ Eddi Wibowo, *Hukum dan Kebijakan Publik*, *Ibid*, hlm. 53.

⁹ Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm. 26.

Seperti diketahui, hukum tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dan keberadaannya bukan sebagai suatu lembaga yang berdiri sendiri namun sebagai lembaga yang bekerja sama dengan lembaga-lembaga lain untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan publik. Untuk menghindari terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka hukum dapat dipergunakan sarana untuk mencapai tujuan tersebut karena secara teknis hukum dapat melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
- b. Hukum merupakan sarana Pemerintah untuk menerapkan sanksi;
- c. Hukum sering dipakai oleh Pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
- d. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.¹⁰

Berdasarkan uraian sebelumnya dapat dikatakan bahwa hukum dapat digunakan sebagai sarana bagi kebijakan publik untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan melalui proses politik. Hasil utama dari sistem politik adalah hukum. Dengan demikian, dasar bagi suatu pembuatan kebijakan publik oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus didasarkan pada hukum baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.

¹⁰ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 76-77.

2. Model Dalam Pembuatan Kebijakan Publik

Kebijakan Publik (*Public Policy*) juga bisa diartikan sebagai keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah.

Institusi-institusi pemerintah adalah institusi pembuat kebijakan, sekaligus juga institusi pelaksana kebijakan. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, kebijakan tersebut adalah bersumber pada masalah-masalah yang tumbuh dalam masyarakat luas, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.¹¹

Ada banyak definisi/pengertian tentang konsep model. Model digunakan karena adanya eksistensi masalah publik yang kompleks. Model pada hakikatnya merupakan bentuk abstraksi dari suatu kenyataan (*a model*

¹¹ www.google.com, diakses pada tgl. 30 Agustus 2016, pukul 20.35 WIB, dengan kata kunci “Model Kebijakan Publik”

is an abstraction of reality). Disamping itu model juga merupakan representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan tertentu.

Secara garis besar bahwa model dalam kebijakan publik itu memiliki karakteristik, sifat dan ciri tersendiri. Model dalam kebijakan publik itu harus sederhana dan jelas (*clear*); Ketepatan dalam indentifikasi aspek penting dalam problem kebijakan itu sendiri (*precise*); Menolong untuk pengkomunikasian (*communicable*); Usaha langsung untuk memahami kebijakan publik secara lebih baik (*manageable*); Memberikan penjelasan dan memprediksi konsekuensi (*consequences*).¹²

Ada beberapa pendapat para ahli tentang model dalam hal pembuatan kebijakan, model kebijakan berkembang sesuai dengan kondisi *real* yang ada. Diantara beberapa model kebijakan antara lainnya adalah:¹³

a. Model Elite

Kebijakan publik dalam model elite dapat dikemukakan sebagai preferensi dari nilai-nilai elite yang berkuasa. Teori model elite menyarankan bahwa rakyat dalam hubungannya dengan kebijakan publik hendaknya dibuat apatis atau miskin informasi.

Dalam model elite lebih banyak mencerminkan kepentingan dan nilai-nilai elite dibandingkan dengan memperhatikan tuntutan-tuntutan rakyat banyak. Sehingga perubahan kebijakan publik hanyalah dimungkinkan

¹²http://yunitaardha.blogspot.co.id/2012_05_01_archive.html, diakses pada tanggal 28 Agustus 2016 pukul 19.30 WIB.

¹³<http://www.kursikayu.com/2011/05/model-kebijakan-publik.html>, diakses pada tanggal 29 Agustus 2016, pukul 21.00 WIB.

sebagai suatu hasil dari merumuskan kembali nilai-nilai elite tersebut yang dilakukan oleh elite itu sendiri. Dalam model ini ada 3 lapisan kelompok sosial, yaitu :

- 1) Lapisan atas, dengan jumlah yang sangat kecil (elit) yang selalu mengatur;
- 2) Lapisan tengah adalah pejabat dan administrator;
- 3) Lapisan bawah (massa) dengan jumlah yang sangat besar sebagai yang diatur.

Isu kebijakan yang akan masuk agenda perumusan kebijakan merupakan kesepakatan dan juga hasil konflik yang terjadi diantara elit politik sendiri. Sementara masyarakat tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi dan menciptakan opini tentang isu kebijakan yang seharusnya menjadi agenda politik di tingkat atas. Sementara birokrat/administrator hanya menjadi mediator bagi jalannya informasi yang mengalir dari atas ke bawah.

b. Model Kelompok

Model kelompok merupakan abstraksi dari proses pembuatan kebijakan. Dimana beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. Dengan demikian pembuatan kebijakan terlihat sebagai upaya untuk menanggapi tuntutan dari berbagai kelompok kepentingan dengan cara bargaining, negoisasi dan kompromi.

Tuntutan-tuntutan yang saling bersaing diantara kelompok-kelompok yang berpengaruh dikelola. Sebagai hasil persaingan antara berbagai kelompok kepentingan pada hakikatnya adalah keseimbangan yang tercapai dalam pertarungan antar kelompok dalam memperjuangkan kepentingan masing-masing pada suatu waktu. Agar supaya pertarungan ini tidak bersifat merusak, maka sistem politik berkewajiban untuk mengarahkan konflik kelompok.

c. Model Institusional

Kebijakan adalah hasil dari lembaga yaitu hubungan antara kebijakan (*policy*) dengan institusi pemerintah sangat dekat. Suatu kebijakan tidak akan menjadi kebijakan publik kecuali jika di formulasikan, serta di implementasi oleh lembaga pemerintah. Menurut Thomasdye: dalam kebijakan publik lembaga pemerintahan memiliki tiga hal, yaitu: Legitimasi, Universalitas, dan Paksaan.

Lembaga pemerintah yang melakukan tugas kebijakan-kebijakan adalah lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Termasuk juga di dalamnya adalah lembaga pemerintah daerah dan yang ada dibawahnya. Masyarakat harus patuh karena adanya legitimasi politik yang berhak untuk memaksakan kebijakan tersebut. Kebijakan tersebut kemudian diputuskan dan dilaksanakan oleh institusi pemerintah. Undang-Undanglah yang menetapkan kelembagaan negara dalam pembuatan kebijakan. Oleh karenanya pembagian kekuasaan melakukan *checks and balances*. Otonomi daerah juga memberikan nuansa kepada kebijakan publik.

d. Model Inkrimental (*Policy as Variatons on the Past*)

Model ini merupakan kritik pada model rasional. Pada model ini para pembuat kebijakan pada dasarnya tidak mau melakukan peninjauan secara konsisten terhadap seluruh kebijakan yang dibuatnya. karena beberapa alasan, yaitu:

- 1) Tidak punya waktu, intelektualitas, maupun biaya untuk penelitian terhadap nilai-nilai sosial masyarakat yang merupakan landasan bagi perumusan tujuan kebijakan.
- 2) Adanya kekhawatiran tentang bakal munculnya dampak yang tidak diinginkan sebagai akibat dari kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya.
- 3) Adanya hasil-hasil program dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan demi kepentingan tertentu.
- 4) Menghindari konflik jika harus melakukan proses negosiasi yang melelahkan bagi kebijakan baru.

e. Model System Theory (*Policy as System Output*)

Pendekatan sistem ini diperkenalkan oleh David Eston yang melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara organisme dengan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan dan perubahan hidup yang relatif stabil. Ini kemudian dianalogikan dengan kehidupan sistem politik.

f. Model Rasional

Kebijakan rasional diartikan sebagai kebijakan yang mampu mencapai keuntungan sosial tertinggi. Hasil dari kebijakan ini harus memberikan keuntungan bagi masyarakat yang telah membayar lebih, dan pemerintah mencegah kebijakan bila biaya melebihi manfaatnya.

Asumsi rasionalitas adalah preferensi masyarakat harus dapat diketahui dan dinilai/bobotnya. Harus diketahui nilai-nilai masyarakat secara komprehensif. Informasi alternatif dan kemampuan menghitung secara akurat tentang rasio biaya dan manfaat.

3. Konsep Pelayanan Publik

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Menurut Kotlern dalam Sampara Lukman, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.¹⁴ Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.¹⁵

Sementara itu, istilah publik berasal dari Bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima

¹⁴ Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik*, PT.Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 3

¹⁵ Sampara Lukman, *Manajemen Pelayanan Kualitas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 8

menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Oleh karena itu pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Lebih lanjut dikatakan pelayanan publik dapat diartikan, pemberi layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

4. Pejabat Pembuat Kebijakan Publik

Untuk membuat suatu kebijakan publik diperlukan orang-orang yang memiliki wewenang untuk membuat kebijakan tersebut. Leo Agustino menyatakan bahwa “Dalam kebijakan publik terdapat pula pejabat pembuat kebijakan publik, yaitu orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan walau dalam kenyataannya, beberapa orang yang mempunyai wewenang sah untuk bertindak dikendalikan oleh orang lain, seperti pimpinan partai politik atau kelompok penekan. Yang termasuk dalam pembuat kebijakan, secara normatif adalah legislatif, eksekutif, administrator, dan lembaga peradilan. Masing-masing mempunyai tugas dalam pembuatan kebijakan yang relatif berbeda dengan lembaga lainnya.”¹⁶ Penulis mengambil kesimpulan dari

¹⁶ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 23.

yang diungkapkan oleh Leo Agustino di atas, bahwa lembaga pembuat kebijakan publik dibagi dalam empat lembaga yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif/lembaga peradilan dan administratif.

Masing-masing lembaga pembuat kebijakan tersebut memiliki wewenang yang berbeda-beda. Lembaga legislatif berwenang untuk membuat kebijakan, lembaga eksekutif berwenang untuk menjalankan kebijakan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif, lembaga yudikatif berwenang untuk mengadili apabila terjadi penyimpangan/pelanggaran atas kebijakan yang dibuat tersebut dan lembaga administratif merupakan lembaga yang menjalankan tugas-tugas pada bidang administratif.

5. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari kebijakan. Oleh karena itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Sebaik apapun sebuah kebijakan tidak akan ada manfaatnya bila tidak dapat diterapkan sesuai dengan rencana.¹⁷

Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapih dalam arsip

¹⁷ Merilee S. Grindle, (ed), *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*, Princetown University Press, New Jersey, 1980, hlm. 64.

jika tidak diimplementasikan. Oleh karena itu implementasi kebijakan perlu dilakukan secara arif, bersifat situasional mengacu pada semangat kompetensi dan berwawasan pemberdayaan. Untuk mengimplementasikan suatu kebijakan diperlukan lebih banyak yang terlibat baik tenaga kerja maupun kemampuan organisasi.¹⁸

Penerapan kebijakan bersifat interaktif dalam proses perumusan kebijakan. Penerapan sebagai sebuah proses interaksi antara suatu tujuan dan tindakan yang mampu untuk meraihnya. Penerapan merupakan kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan.

Mengimplementasikan sebuah kebijakan bukanlah masalah yang mudah terutama dalam mencapai tujuan bersama, cukup sulit untuk membuat sebuah kebijakan publik yang baik dan adil. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap klien. Masalah lainnya adalah kesulitan dalam memenuhi tuntutan berbagai kelompok yang dapat menyebabkan konflik yang mendorong berkembangnya pemikiran politik sebagai konflik.

Definisi dan konsep implementasi kebijakan publik ini sangat bervariasi. Menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Fadillah menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai tercapainya hasil kebijakan. Pernyataan ini memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah

¹⁸ Solichin Abdul Wahab, *Analisis kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2012, hlm. 45

keseluruhan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan dan sasaran, yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.¹⁹

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak pada warga negaranya. Dalam literatur Negara klasik, politik dan administrasi dipisahkan. Politik, menurut Frank Goodnow dalam Subarsono,²⁰ yang menulis pada tahun 1900, berhubungan dengan penetapan kebijakan yang akan dilakukan oleh Negara. Ini berhubungan dengan nilai keadilan, dan penentuan apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan administrasi, berhubungan dengan implementasi apa yang harus

¹⁹ Fadilah Putra, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan : Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik.*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 81.

²⁰ G. A. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 32.

dilakukan oleh negara dan apa yang efisien untuk dalam mengimplementasikan kebijakan publik.

C. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Perizinan, inilah yang kerap kali menjadi persoalan dalam kehidupan sehari-hari. Mulai dari masyarakat biasa sampai pejabat, berkutat dengan perizinan, karena perizinan berkaitan dengan kepentingan yang diinginkan oleh masyarakat untuk melakukan aktivitas tertentu dengan mendapat persetujuan atau legalitas dari pejabat negara sebagai alat administrasi di dalam pemerintahan suatu negara. Sebagai suatu bentuk kebijakan tentunya izin tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta norma norma kehidupan yang ada di masyarakat baik secara vertikal maupun horizontal.

Kebijakan yang berbentuk izin harus mencerminkan suatu kebijakan yang sesuai dengan prikehidupan dan kenyamanan seluruh masyarakat, sehingga tujuan negara dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea ke-empat, dapat terwujud. Dalam pembukaan UUD 1945 untuk mewujudkan negara kesejahteraan telah diamanatkan bahwa:

- a. Negara berkewajiban memberikan perlindungan kepada segenap bangsa Indonesia dan seluruh wilayah teritorial Indonesia;
- b. Negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum;

- c. Negara berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.

Perizinan dalam arti luas adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang. Perizinan dalam arti sempit adalah pembebasan, dispensasi dan konsesi. Pengertian izin menurut definisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabulkan. Sedangkan istilah mengizinkan mempunyai arti memperkenankan, memperbolehkan, tidak melarang.²¹

Secara garis besar hukum perizinan adalah hukum yang mengatur hubungan masyarakat dengan Negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin. Izin merupakan perbuatan Hukum Administrasi Negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan Perundang-undangan.

Menurut Prof. Bagirmanan izin yaitu merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperurakan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.²²

2. Unsur-unsur Perizinan

- a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas dan kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-

²¹ http://coretgila.blogspot.co.id/2013/01/perizinan_4.html, diakses pada tanggal 30 Agustus 2016, pukul 15.45 WIB.

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Op.Cit*, hlm. 199.

undangan yang berlaku.²³ Salah satu wujud ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu.

Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa kongkret. Setiap ketetapan, izin dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.²⁴

b. Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dalam Negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁵

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintah. Sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada azas legalitas. Pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang

²³ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 179.

²⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, *Ibid*, hlm. 180.

²⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.Cit*, hlm. 211-212.

menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi, dalam penerapannya menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat kewenangan bebas dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin.²⁶

c. Organ Pemerintahan

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Ketentuan penyelenggaraan pemerintahan mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.²⁷

Pengaruh pemerintah pada masyarakat melalui tugas mengatur mempunyai makna bahwa pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk melahirkan sistem-sistem perizinan. Melalui instrumen pengaturan tersebut pemerintah mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larangan dan kewajiban.

Izin sebagai salah satu instrumen pengaturan yang digunakan oleh pemerintah dalam mengendalikan masyarakat. Dengan demikian, izin

²⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Ibid*, hlm. 212-213.

²⁷ Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan*, Makalah Seminar Hukum, 1993, hlm. 3.

sebagai salah satu instrumen pemerintahan yang berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.²⁸

3. Prosedur dan Persyaratan Perizinan

Proses dan prosedur perizinan dapat meliputi prosedur pelayanan perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.²⁹

Menurut Soehino dalam bukunya yang berjudul “*Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*”, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin ditentukan suatu perbuatan kongkret dan bila tidak dipenuhi akan dikenai sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.³⁰

²⁸ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, *Op.Cit*, hlm. 181.

²⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, *Ibid*, hlm. 185.

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.Cit*, hlm. 217.

D. Pasar Tradisional Dan Minimarket

1. Pengertian Pasar

Pasar adalah salah satu dari berbagai sistem, institusi, prosedur, hubungan sosial dan infrastruktur dimana usaha menjual barang, jasa dan tenaga kerja untuk orang-orang dengan imbalan uang. Barang dan jasa yang dijual menggunakan alat pembayaran yang sah seperti uang. Kegiatan ini merupakan bagian dari perekonomian. Ini adalah pengaturan yang memungkinkan pembeli dan penjual untuk item pertukaran. Persaingan sangat penting dalam pasar, dan memisahkan pasar dari perdagangan. Dua orang mungkin melakukan perdagangan, tetapi dibutuhkan setidaknya tiga orang untuk memiliki pasar, sehingga ada persaingan pada setidaknya satu dari dua belah pihak. Pasar bervariasi dalam ukuran, jangkauan, skala geografis, lokasi, jenis dan berbagai komunitas manusia, serta jenis barang dan jasa yang diperdagangkan.

Pengertian Pasar menurut Pasal 1 Angka 11 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plaza, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya. Pasar itu sendiri dilihat dari segi pengertian ekonomi ialah suatu

tempat menetap yang penduduknya terutama hidup dari perdagangan daripada hidup dari pertanian.³¹

Pasar memfasilitasi perdagangan dan memungkinkan distribusi dan alokasi sumber daya dalam masyarakat. Pasar mengizinkan semua item yang diperdagangkan untuk dievaluasi dan harga. Sebuah pasar muncul lebih atau kurang spontan atau sengaja dibangun oleh interaksi manusia untuk memungkinkan pertukaran hak (kepemilikan) jasa dan barang.

Dalam pasar terdapat tiga unsur yang tidak dapat dipisahkan, yakni; penjual, pembeli, dan barang. Pertemuan penjual dengan pembeli menimbulkan transaksi jual beli. Namun bukan berarti setiap orang yang masuk pasar akan membeli barang, tetapi ada yang datang hanya sekedar main saja, atau ingin berjumpa dengan seseorang guna mendapatkan informasi tentang sesuatu. Cara demikian sekaligus merupakan pertemuan sosial.

2. Peran dan Fungsi Pasar³²

- a. Adapun pasar memiliki peranan, sebagai berikut :
 - 1) Sebagai tempat untuk mempromosikan barang.
 - 2) Sebagai tempat untuk menjual hasil produksi.
 - 3) Sebagai tempat untuk memperoleh bahan produksi.
 - 4) Memudahkan konsumen untuk mendapatkan barang kebutuhan.

³¹Dorodjatun Kuntjoro Jakti, *Perdagangan, Pengusaha Cina, Perilaku Pasar*, PT. Pusaka Grafika Kita, Jakarta, 1988, hlm. 31.

³²<https://ekoprasetio594.wordpress.com/2013/12/30/pengertianfungsi bentukperanan-dan-kegunaan-pasar-di-sekitar-kita/>, diakses pada tanggal 20 November 2016, pukul 18.35 WIB.

- 5) Sebagai tempat bagi konsumen untuk menawarkan sumber daya yang dimiliki.
 - 6) Sebagai penunjang kelancaran pembangunan.
 - 7) Sebagai sumber pendapatan Negara.
- b. Adapun fungsi yang mendasar pada keberadaan pasar, sebagai berikut:
- 1) Fungsi Distribusi maksudnya pasar berfungsi mendekatkan jarak antara konsumen dengan produsen dalam melaksanakan transaksi. Dalam fungsi distribusi, pasar berperan memperlancar penyaluran barang dan jasa dari produsen kepada konsumen.
 - 2) Fungsi Pembentukan Harga maksudnya pasar berfungsi sebagai pembentuk harga pasar, yaitu kesepakatan harga antara penjual dan pembeli.
 - 3) Fungsi Promosi maksudnya pasar digunakan sebagai ajang promosi. Pelaksanaan promosi dapat dilakukan dengan cara memasang spanduk, membagikan brosur, membagikan sampel, dll.

3. Pasar Tradisional

Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi penjual pembeli secara langsung dan biasanya ada proses tawar-menawar, bangunan biasanya terdiri dari kios-kios atau gerai, los dan dasaran terbuka yang dibuka oleh penjual maupun suatu pengelola pasar. Kebanyakan menjual kebutuhan sehari-hari seperti bahan-bahan makanan berupa ikan, buah, sayur-sayuran, telur,

daging, kain, pakaian, barang elektronik, jasa dan lain-lain. Selain itu, ada pula yang menjual kue-kue dan barang-barang lainnya. Pasar seperti ini masih banyak ditemukan di Indonesia, dan umumnya terletak dekat kawasan perumahan agar memudahkan pembeli untuk mencapai pasar. Beberapa pasar tradisional yang "legendaris" antara lain adalah pasar Beringharjo di Yogyakarta, pasar Klewer di Solo, pasar Johar di Semarang. Pasar tradisional di seluruh Indonesia terus mencoba bertahan menghadapi serangan dari pasar modern.³³

Menurut Pasal 1 angka 15 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, pengertian Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar.

Pengertian tradisional menurut *Kamus Umum Bahasa Indonesia* adalah bersifat turun temurun. Jadi dapat disimpulkan bahwa Pasar tradisional berkaitan dengan suatu tradisi. Kata tradisi dalam percakapan sehari-hari sering dikaitkan dengan pengertian kuno atau sesuatu yang bersifat luhur sebagai warisan nenek moyang. Tradisi pada intinya menunjukkan bahwa hidupnya suatu masyarakat senantiasa didukung oleh

³³ Id.m.wikipedia.org/wiki/Pasar, diakses pada tanggal 20 November 2016, pukul 21.45 WIB.

tradisi, namun tradisi itu bukanlah statis. Arti paling dasar dari kata tradisi yang berasal dari kata *tradium* adalah sesuatu yang diberikan atau diteruskan dari masa lalu ke masa kini.³⁴

4. Minimarket

Pengertian Minimarket dapat ditelusuri dari pengertian toko modern dan toko modern kecil. Toko Modern menurut Pasal 1 angka 28 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran berbentuk minimarket, supermarket, department store, hypermarket ataupun grosir berbentuk perkulakan, sedangkan Toko Modern Kecil, seperti Mini Swalayan / Minimarket Pasal 1 angka 29 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern adalah sarana/tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan sehari-hari secara eceran langsung kepada pembeli akhir dengan cara swalayan yang luas lantai usahanya kurang dari 400 m² (empat ratus meter persegi).

³⁴ Ifah Chasanah, *Keberadaan Pasar Tradisional Wage Wadas Lintang Sebagai Pusat Kegiatan Ekonomi, Sosial, Dan Budaya Masyarakat Wadas Lintang Kabupaten Wonosobo Tahun 1998-2005*, Skripsi Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2007, hlm. 3.