

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENERAPAN ZONASI PASAR TRADISIONAL DAN PASAR MODERN

A. Pasar

1. Pengertian Pasar

Pasar adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjualan lebih dari satu baik yang disebut pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plaza, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya. Pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah, pemerintah daerah, swasta, badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah termasuk kerjasama dengan swasta serta tempat usaha berupa toko dan kios yang dimiliki atau dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dengan melalui tawar-menawar¹⁴

“Pasar dalam arti sempit adalah tempat permintaan dan penawaran bertemu, dalam hal ini lebih condong ke arah pasar tradisional. Sedangkan dalam arti luas adalah proses transaksi antara permintaan dan penawaran, dalam hal ini lebih condong ke arah pasar modern. Permintaan dan penawaran dapat berupa barang atau jasa. Sedangkan secara umum pasar merupakan tempat pertemuan antara penjual dan pembeli”.¹⁵

¹⁴Pasal 1 butir 1 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.

¹⁵ Wikipedia, *Pasar*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Pasar>, diakses: 20 Juni 2018, 10:58 WIB

Pengertian pasar menurut Sofjan Assauri dalam bukunya yang berjudul *Manajemen Pemasaran*, menyatakan:¹⁶

“Pada mulanya istilah pasar dikaitkan dengan pengertian tempat pembeli dan penjual bersama-sama melakukan pertukaran. Pengertian itu berkembang menjadi pertemuan atau hubungan antara permintaan dan penawaran”.

Sedangkan pengertian pasar menurut Perpres 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan 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.

Menurut definisi lama ahli ekonomi, pasar adalah tempat bertemunya calon penjual dan pembeli baik barang maupun jasa. Di dalam pasar terdapat penjual dan pembeli yang melakukan suatu transaksi, yaitu suatu kesepakatan dalam kegiatan jual-beli. Suatu transaksi memiliki syarat yang semuanya harus dipenuhi, yaitu: (a) ada barang yang diperjual belikan, (b) ada pedagang dan pembeli, (c) ada kesepakatan harga barang dan (d) tidak ada paksaan dari pihak mana pun. Menurut tata cara transaksinya, pasar dibedakan menjadi dua macam, yaitu pasar tradisional dan pasar modern.¹⁷

Konsumen yang membeli suatu barang atau jasa akan terlibat dalam suatu transaksi jual-beli yang dilakukan oleh penjual dan pembeli,

¹⁶ Sofjan Assauri, *Manajemen Pemasaran*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 98.

¹⁷ Yoga Setiawan, *Gambaran Umum Pasar Tradisional*, www.yogas09.student.ipb.ac.id, posting: 22 Mei 2011, diakses: 20 Juni 2018, 12:22 WIB

kejadian ini berlangsung pada saat tertentu sehingga pasar dapat dianggap sebagai suatu tempat yang dijadikan sarana antara penjual dan pembeli. Definisi pasar dapat diketahui adanya tiga unsur penting yang terdapat dalam pasar, yaitu orang dengan segala keinginannya, daya beli mereka, dan kemauan untuk membelanjakan uangnya. Pengertian pasar menurut Basu Swastha dan Ibnu Sukotjo dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Bisnis Modern*, menyatakan.¹⁸

“Pasar dalam pengertian teori ekonomi adalah suatu situasi dimana pembeli (konsumen) dan penjual (produsen dan pedagang) melakukan transaksi setelah kedua pihak telah mengambil kata sepakat tentang harga terhadap sejumlah (kuantitas) barang dengan kuantitas tertentu yang menjadi objek transaksi. Kedua pihak (pembeli dan penjual), mendapatkan manfaat dari adanya transaksi atau pasar. Pihak pembeli mendapatkan barang yang diinginkan untuk memenuhi dan memuaskan kebutuhannya sedangkan penjual mendapatkan imbalan pendapatan untuk selanjutnya digunakan untuk membiayai aktivitasnya sebagai pelaku ekonomi produksi atau pedagang”.

Pembeli dan penjual pada dasarnya yang paling dibutuhkan oleh kedua belah pihak tersebut adalah adanya media atau wadah yang dapat mengumpulkan dan menyebar luaskan objek transaksi termasuk bagaimana transaksi dapat dilakukan, dalam era globalisasi seperti sekarang ini dengan semakin intensifnya penggunaan teknologi informasi, transaksi dapat dilakukan melalui jaringan internet dimana pembeli dan penjual tidak perlu harus bertemu langsung.¹⁹

¹⁸ Basu Swastha dan Ibnu Sukotjo, *Pengantar Bisnis Modern (Pengantar Ekonomi Perusahaan Modern)*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm 23.

¹⁹ *Ibid.*,

Sedangkan menurut Runis Nisa dalam kajiannya yang berjudul:

Observasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern, menyatakan:²⁰

“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”.

Dalam arti yang paling luas, pasar tidaklah harus berarti suatu tempat, tetapi suatu institusi yang menjadi ajang operasi-operasi kekuatan yang menentukan harga. Dengan kata lain, dalam pasarlah pemasok dan permintaan beroperasi,²¹ sedangkan menurut Gregory Mankiw pasar adalah sekumpulan pembeli dan penjual dari sebuah barang tertentu dan pasar adalah sesuatu yang memungkinkan pembeli dan penjual melakukan pertukaran yang saling menguntungkan.²²

Sejarah terbentuknya pasar melalui evolusi yang panjang yakni bermula dari upaya memenuhi kebutuhan sendiri, hal ini dapat dilakukan karena saat itu kebutuhan manusia sangat terbatas pada masalah pangan

²⁰ Runis Nisa, *Observasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern*, www.runisnisa.blogspot.com, posting: Selasa, 26 Maret 2013, diakses: 22 Juni 2018, 09:15 WIB

²¹ Roger LeRoy Miller, *Teori Ekonomi Mikro Intermediate*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 23

²² Gregory Mankiw, *Teori Makroekonomi*, Edisi Keempat, Terjemahan Imam Nurmawan, Erlangga, Jakarta, 2000, hlm. 75.

saja, sehingga dapat dipenuhi sendiri, seandainya terdapat pertukaran barang sebatas lingkungannya saja, secara sederhana pasar dapat diartikan sebagai tempat bertemunya para penjual dan pembeli untuk melakukan transaksi. Pengertian ini mengandung arti pasar memiliki tempat atau lokasi tertentu sehingga memungkinkan pembeli dan penjual bertemu, di dalam pasar ini terdapat penjual dan pembeli untuk melakukan transaksi jual beli produk, baik barang maupun jasa.²³

2. Gambaran Umum Pasar

Jika dibagi dari bentuk kegiatan, maka pasar dapat digolongkan menjadi empat jenis, yaitu:²⁴

a. Pasar Konkret

Adalah pasar di mana barang-barang yang akan diperjual belikan dan dapat dibeli oleh pembeli. Contoh: pasar tradisional dan pasar swalayan.

b. Pasar Abstrak

Adalah pasar di mana para pedagangnya tidak menawarkan barang-barang yang akan dijual dan tidak membeli secara langsung tetapi hanya dengan menggunakan surat dagangannya saja. Contoh pasar *online*, pasar saham, pasar modal.

²³ Kasmir, *Kewirausahaan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 6.

²⁴ Warta Warga, *Jenis-Jenis Pasar Dibedakan Menurut Bentuk Kegiatan, Cara Transaksi dan Menurut Jenis Barangnya*, Student Journalism Universitas Gunadarma, Jakarta, 17 Juni 2010, diakses 24 Juni, 10.06 WIB.

c. Pasar Jasa²⁵

Pasar jasa adalah pasar yang menjual produknya dalam bentuk penawaran jasa atas suatu kemampuan, jasa tidak dapat dipegang dan dilihat secara fisik karena waktu pada saat dihasilkan bersamaan dengan waktu mengkonsumsinya. Contoh pasar jasa seperti pasar tenaga kerja, Rumah Sakit yang menjual jasa kesehatan.

d. Pasar Uang dan Pasar Modal²⁶

1) Pasar Uang

Pasar Uang adalah pasar yang memperjual belikan mata uang negara-negara yang berlaku di dunia. Resiko yang ada pada pasar ini relatif besar dibandingkan dengan jenis investasi lainnya, namun demikian keuntungan yang mungkin diperoleh juga relatif besar. Contoh adalah transaksi forex di BEJ.

2) Pasar Modal

Pasar Modal adalah pasar yang memperdagangkan surat-surat berharga sebagai bukti kepemilikan suatu perusahaan bisnis atau kepemilikan modal untuk diinvestasikan sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat. Contohnya seperti saham, reksadana, obligasi perusahaan swasta dan pemerintah, dan lain sebagainya.

pengertian tersebut tidaklah sepenuhnya benar karena seiring

kemajuan teknologi, internet, atau malah hanya dengan surat. Pembeli

²⁵ Geonesa, *Pasar Tradisional dan Pasar Modern*, www.geografiwordpress.com, posting: 11 Desember 2011, diakses: 25 Juni 2018, 10:42 WIB.

²⁶ *Ibid.*,

dan penjual tidak bertemu secara langsung, mereka dapat saja berada di tempat yang berbeda atau berjauhan. Artinya, dalam proses pembentukan pasar, hanya dibutuhkan adanya penjual, pembeli, dan barang yang diperjualbelikan serta adanya kesepakatan antara penjual dan pembeli.

Jika dikelompokkan menurut cara transaksinya, maka jenis pasar dibedakan menjadi pasar tradisional dan pasar modern, yaitu:²⁷

a. Pasar Tradisional

Adalah pasar yang bersifat tradisional, di mana para penjual dan pembeli dapat mengadakan tawar menawar secara langsung. Barang-barang yang diperjual belikan adalah barang yang berupa barang-barang kebutuhan pokok.

b. Pasar Modern

Adalah pasar yang bersifat modern, di mana barang-barang yang diperjual belikan dengan harga pas dan dengan layanan sendiri. Tempat berlangsungnya pasar ini adalah mall, plaza, dan tempat-tempat modern lainnya.

Di pasar kita akan menjumpai banyak penjual yang menawarkan berbagai macam barang baik hasil pertanian, maupun hasil industri. Selain itu, kita akan banyak menjumpai orang dengan tujuan berbelanja yang berbeda, dari hanya untuk memenuhi kebutuhannya, untuk dijual kembali sampai untuk diolah kembali kemudian dijual.

²⁷ *Ibid.*,

3. Pasar Tradisional

Manusia telah mengenal dan melakukan kegiatan jual beli sejak mengenal peradaban sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan. Dalam kegiatan jual beli, keberadaan pasar merupakan salah satu hal yang paling penting karena merupakan tempat untuk melakukan kegiatan tersebut selain menjadi salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat di suatu wilayah.

Di Indonesia, 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.²⁸ Bisnis ritel diartikan sebagai usaha penjualan barang secara eceran, bertindak sebagai penyalur barang-barang dari pihak produsen kepada konsumen akhir melalui berbagai tipe gerai, seperti kios, pasar, departemen store, butik, termasuk sistem pengiriman barang, dan lain-lain. Di Indonesia sendiri, Asosiasi Pengusaha Ritel Indonesia (Aprindo) membagi jenis bisnis ritel menjadi dua macam, yaitu ritel modern dan ritel tradisional.

Aktivitas jual beli dilakukan oleh antar manusia karena mereka tidak dapat mencukupi kebutuhan hidupnya sendiri. Keberadaan pasar merupakan salah satu hal yang paling penting dalam jual beli, karena pasar merupakan tempat untuk melakukan kegiatan tersebut. Awal mula

²⁸ Rahadi Wasi Bintoro, *Aspek Hukum Zonasi.... Op.Cit.*,

munculnya pasar di Indonesia berbentuk pasar tradisional. Dinamakan pasar tradisional karena sistem yang digunakan masih menggunakan cara-cara manual seperti proses jual beli yang dilakukan harus menggunakan uang tunai, pembeli bertemu langsung dengan penjual, dan berlaku sistem tawar menawar. Pasar tradisional dikelola oleh pemerintah kabupaten atau kota dan tidak dikelola oleh pedagang.²⁹

Pasar dan pasar tradisional menurut Dewi Azimah dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, yang berjudul: “Kontribusi Pasar Tradisional dan Pasar Modern Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Semarang Tahun 2011” menyatakan bahwa:³⁰

Pasar 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. Berdasarkan pengklasifikasiannya, pasar dibagi menjadi dua yaitu Pasar Tradisional dan pasar modern.

Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko dan kios yang dimiliki atau 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.

Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi penjual pembeli secara

²⁹ Dewi Azimah, *Kontribusi Pasar Tradisional dan Pasar Modern Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Semarang Tahun 2011*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 2, Nomor 2, Tahun 2013, Fisip Undip, Semarang, 2013, hlm. 1, diakses : 25 Juni 2018, 15.03 WIB.

³⁰ *Ibid.*,

langsung. Bangunan biasanya terdiri dari kios-kios yang dibuka oleh penjual maupun suatu pengelola pasar.³¹

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 tradisi, namun tradisi itu bukanlah statis. Arti paling dasar dari kata tradisi adalah sesuatu yang diberikan atau diteruskan dari masa lalu ke masa kini.³²

Pasar tradisional ternyata mempunyai kapasitas yang kuat untuk bertahan pada situasi ekonomi makro yang tidak menentu, dan tidak terpuruk seperti aktivitas ekonomi formal atau aktivitas ekonomi yang berskala besar, pasar telah berfungsi sebagai jaring penyelamat dan penyedia lapangan kerja bagi sebagian masyarakat. Pada sisi yang lain pasar menyediakan kebutuhan sehari-hari dalam jumlah, jenis dan harga yang beragam sehingga sesuai dengan keadaan keuangan yang tidak menentu dari masyarakat pada saat krisis. Beberapa pasar menyediakan komoditas dan layanan yang menjadi bagian identitas kota atau wilayahnya. Dari sudut kepentingan pemerintah daerah, pasar

³¹ Intan Permatasari, *Keberadaan Pasar... Op.Cit.*,

³² Ifah Chasanah, *Keberadaan Pasar Tradisional Wage Wadas Lintang Sebagai Pusat Kegiatan Ekonomi, Sosial, Dan Budaya Masyarakat Wadaslintang Kabupaten Wonosobo Tahun 1998-2005*, Fakultas Ilmu Sosisl, Semarang, Universitas Negeri Semarang, 2007, hlm.3.

memberikan pemasukan yang menerus dan langsung kepada kas pemerintah daerah.³³

Pasar tradisional menurut Wahyu Prihatiningsih, dalam karya tulisnya yang berjudul “Pasar Modern vs Pasar Tradisional” menyatakan bahwa:³⁴

“Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi penjual dan pembeli secara langsung, bangunan biasanya terdiri dari kios-kios atau gerai, los, dan dasaran terbuka yang dibuka oleh penjual maupun suatu pengelola pasar.”

Seiring dengan perkembangan jaman, pasar mengalami perkembangan baik secara fisik (bangunan) dan non fisik (pelayanan). Pasar berkembang menjadi sebuah kebutuhan yang harus dipenuhi karena faktor modernisasi, istilah pasar tradisional dan pasar modern pun muncul kepermukaan, keberadaan pasar yang kumuh, becek dan sempit mulai terlupakan dengan kehadiran pasar modern di tengah-tengah masyarakat.³⁵

Berdasarkan Perpres 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang dimaksud pasar tradisional adalah:³⁶

“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

³³ Kementerian Pekerjaan Umum, *Kajian Modernisasi Pengelolaan Pasar Tradisional Berbasis Modal Sosial*, Puslitbang Sosial, Ekonomi dan Lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum, Jakarta, 2011, hlm. 1.

³⁴ Wahyu Prihatiningsih, *Pasar Midern vs Pasar Tradisional*, www.wahyu-prihatiningsih.blogspot.com, posting: Kamis, 25 November 2010, diakses: 28 Juni 2018, 10:03 WIB.

³⁵ *Ibid.*,

³⁶ Pasal 1 butir 2 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.

dan tenda yang dimiliki atau 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”.

Dari sisi sejarah pasar adalah penggerak utama, karena di pasar itulah kemudian berkembang pola-pola landasan susunan ekonomi masyarakat.³⁷ Berbeda dengan pasar modern, pasar tradisional sejatinya memiliki keunggulan bersaing alamiah yang tidak dimiliki secara langsung oleh pasar modern. Lokasi yang strategis, area penjualan yang luas, keragaman barang yang lengkap, harga yang rendah, sistem tawar menawar yang menunjukkan keakraban antara penjual dan pembeli merupakan keunggulan yang dimiliki oleh pasar tradisional. Namun, selain menyanggah keunggulan alamiah, pasar tradisional memiliki berbagai kelemahan yang telah menjadi karakter dasar yang sangat sulit diubah. Faktor desain dan tampilan pasar, atmosfer, tata ruang, tata letak, keragaman dan kualitas barang, promosi penjualan, jam operasional pasar yang terbatas, serta optimalisasi pemanfaatan ruang jual merupakan kelemahan terbesar pasar tradisional dalam menghadapi persaingan dengan pasar modern.³⁸

Barang yang dijual dipasar tradisional umumnya barang-barang lokal dan ditinjau dari segi kualitas dan kuantitas, barang yang dijual di pasar tradisional dapat terjadi tanpa melalui penyortiran yang kurang ketat. Dari segi kuantitas, jumlah barang yang disediakan tidak terlalu

³⁷ Anton, *Pasar Tradisional vs Pasar Ritel Raksasa*, www.anton-djakarta.blogspot.com, posting: Jumat, 7 Desember 2007, diakses: 28 Juni 2018, 14:09 WIB.

³⁸ Tommy Cahyodi, *Pasar Tradisional vs Pasar Modern*, www.tommycahyodi.blogspot.com, posting: Oktober 2010, diakses: 29 Juni 2018, 15:19 WIB.

banyak sehingga apabila ada barang yang dicari tidak ditemukan di satu kios tertentu, maka dapat dicari ke kios lain. Rantai distribusi pada pasar tradisional terdiri dari produsen, distributor, sub distributor, pengecer, konsumen. Kendala yang dihadapi pada pasar tradisional antara lain system pembayaran ke distributor atau sub distributor dilakukan dengan tunai, penjual tidak dapat melakukan promosi atau memberikan diskon. Pedagang di pasar tradisional hanya bisa menurunkan harga barang yang kurang diminati konsumen. Selain itu, dapat mengalami kesulitan dalam memenuhi berkelanjutannya barang, lemah dalam penguasaan teknologi dan manajemen sehingga melemahkan daya saing.³⁹

4. Pasar Modern

Seiring dengan perkembangan zaman, kebutuhan manusia terus mengalami perkembangan, pasar tradisional sebagai tempat untuk memenuhi kebutuhan manusia tidak lagi sepenuhnya bisa melayani masyarakat, manusia menginginkan kemudahan dan fasilitas pelayanan yang lebih, keadaan ini menyebabkan munculnya pasar modern. Pasar modern atau toko modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket, dan grosir. Sistem pelayanan mandiri ini merupakan sistem dimana pengelolaan kegiatan penjualan dilakukan oleh pihak pengusaha

³⁹ Royfen Sianipar, *Kriteria Kebijakan Pembangunan Pasar Modern Agar Dapat Diterima Pelaku Pasar Tradisional Sesuai Dengan Konsep dan Teori Etika Utilitarianisme*, www.royfensianipar.blogspot.com, posting: Selasa, 14 Mei 2013, diakses: 31 Juni 2018, 09:27 WIB.

sendiri dan pemerintah baik pusat maupun daerah tidak ikut campur dalam pengelolaannya.⁴⁰

Pada dasarnya, ritel modern merupakan hasil perkembangan dari ritel tradisional yang menyesuaikan dengan perubahan pola hidup masyarakat, teknologi, serta kondisi perekonomian sehingga tampak lebih modern, baik dalam hal pelayanan, bangunan, fasilitas, sistem penjualan, termasuk kuantitas barang yang dijual. Salah satu ritel modern yang dimaksud adalah minimarket. Sedangkan ritel tradisional yang dimaksud disini adalah pedagang tradisional atau pedagang kecil.⁴¹

Berdasarkan Perpres 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang dimaksud toko modern adalah:⁴²

“Toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan”

Sedangkan pasar modern menurut Sinaga dalam artikel berjudul Menuju Pasar yang Berorientasi Pada Perilaku Konsumen, menyatakan:⁴³

“Pasar Modern adalah pasar yang dikelola dengan manajemen modern, umumnya terdapat diperkotaan, sebagai penyedia barang dan jasa dengan mutu dan pelayanan yang baik kepada konsumen yang pada umumnya anggota masyarakat kelas menengah keatas. Pasar modern antara lain mall, supermarket, department store, shopping centre, waralaba, toko mini swalayan, pasar serba ada, toko serba ada dan sebagainya”.

⁴⁰ Dewi Azima, *Kontribusi Pasar.... Op.Cit.*, hlm. 1.

⁴¹ Budiono Marihan, *Minimarket vs Pasar Tradisional: Neoliberalisme di Era Ekonomi Pancasila*, Majalah Otonom, Edisi I/September 2013, Jakarta, hlm. 22.

⁴² Pasal 1 butir 5 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.

⁴³ Sinaga, *Menuju Pasar yang Berorientasi Pada Prilaku Konsumen*, Pariaman, 2008, hlm 4.

Pasar modern tidak banyak berbeda dari pasar tradisional, namun pasar jenis ini penjual dan pembeli tidak bertransaksi secara langsung melainkan pembeli melihat label harga yang tercantum dalam barang, berada dalam bangunan dan pelayanannya dilakukan secara mandiri swalayan atau dilayani oleh pramuniaga. Barang-barang yang dijual, selain bahan makanan makanan seperti; buah, sayuran, daging; sebagian besar barang lainnya yang dijual adalah barang yang dapat bertahan lama. Contoh dari pasar modern adalah pasar swalayan dan minimarket.⁴⁴

Barang yang dijual di pasar modern memiliki variasi jenis yang beragam. Selain menyediakan barang lokal, pasar modern juga menyediakan barang impor. Barang yang dijual mempunyai kualitas yang relatif lebih terjamin karena melalui penyeleksian yang ketat sehingga barang yang tidak memenuhi persyaratan klasifikasi akan di tolak dari segi kuantitas, pasar modern umumnya mempunyai persediaan barang di gudang yang terukur dari segi harga, pasar modern memiliki label harga yang pasti, pasar modern juga mmberikan pelayanan yang baik dengan adanya pendingin udara yang sejuk, suasana nyaman dan bersih, barang perkategori mudah dicapai dan relatif lengkap, informasi produk tersedia melalui mesin pembaca, adanya keranjang belanja atau keranjang dorong serta ditunjang adanya kasir dan pramuniaga yang

⁴⁴ Viqachunia Danieella Nugraha, *Fenoma Tergusurnya..... Op.Cit.*,

bekerja secara profesional, rantai distribusi pada pasar ini adalah produsen, distributor, pengecer atau konsumen.

Dalam pasar modern penjual dan pembeli tidak bertransaksi secara langsung. Pembeli melihat label harga yang tercantum dalam barcode, berada dalam bangunan dan pelayanannya dilakukan secara mandiri atau dilayani oleh pramuniaga. Barang-barang yang dijual, selain bahan makanan seperti: buah, sayuran, daging, sebagian besar barang lainnya yang dijual adalah barang yang dapat bertahan lama. Contoh dari pasar modern adalah pasar swalayan dan minimarket.⁴⁵

Dalam Perpres No. 112 Tahun 2007, lokasi pasar modern diatur agar tidak berbenturan dengan pasar tradisional. Namun aturan tersebut masih belum nyata karena aturan yang lebih detil mengenai lokasi tersebut akan diatur oleh pemerintah daerah. Adapun pasar modern yang diatur keberadaan lokasinya, antara lain:⁴⁶

- a. Perkulakan hanya boleh berlokasi pada atau akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor primer atau arteri sekunder.
- b. Hipermarket dan pusat perbelanjaan:
 - 1) hanya boleh berlokasi pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor.;
 - 2) tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lokal atau lingkungan perumahan di dalam kota atau perkotaan;
 - 3) Supermarket dan Department Store:

⁴⁵ Litbang Kab. Pati, *Eksistensi Pasar Tradisional Ditengah Pesona Pasar Modern*, www.litbang.patikab.go.id, posting: Selasa, 14 Juni 2011, diakses: 1 Juli 2018, 14:16 WIB.

⁴⁶ KPPU, *Positioning Paper: Ritel*, www.kppu.go.id, diakses: 4 Juli 2018, 12:42 WIB.

- a) tidak boleh berlokasi pada sistem jaringan jalan lingkungan;
dan
- b) tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lingkungan perumahan di dalam kota atau perkotaan.
- c. Minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota atau perkotaan.

Perbedaan antara pasar modern yang satu dengan ritel modern yang lainnya berdasarkan luas lantai toko. Berikut rinciannya sebagai berikut:⁴⁷

- a. Minimarket < 400 m²
- b. Supermarket 400 – 5.000 m²
- c. Hipermarket dan perkulakan > 5.000 m²
- d. Department Store > 400 m²

Berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bentuk pengendalian penyelenggaraan penataan ruang pada dasarnya meliputi empat jenis, yaitu peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.

- a. Peraturan Zonasi, merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang

⁴⁷ *Ibid.*,

- b. Perizinan, merupakan upaya untuk memperbolehkan atau tidak memperbolehkan suatu kegiatan berlangsung pada suatu wilayah sesuai dengan tata ruang, dengan mengeluarkan penerbitan surat izin.
- c. Pemberian Insentif dan Disinsentif, merupakan upaya untuk mengarahkan pembangunan dengan memberikan dorongan terhadap kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang dan memberikan upaya menghambat terhadap kegiatan yang bertentangan dengan rencana tata ruang.
- d. Pengenaan Sanksi, merupakan upaya untuk memberikan tindakan penertiban atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi.

Berdasarkan Pasal 12 Undang-undang nomor 26 tahun 2007

“Pengaturan penataan ruang dilakukan melalui penetapan ketentuan peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang termasuk pedoman bidang penataan ruang”.

Sebagai maksud tersebut Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif dengan muatan substansi mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang.

B. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penerapan Penentuan Jarak Antara Pasar Tradisional dan Pasar Modern

1. Konsep Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama bagi setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap tingkatan pemerintahan, dengan adanya dasar kewenangan yang sah maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap tingkatan pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah dan apabila tanpa ada dasar kewenangan, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap tingkatan pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁴⁸

Berdasarkan penjelasan umum pada pasal 4 undang-undang nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, disampaikan bahwa:

“Ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga

⁴⁸ Akil Mochtar, *Kewenangan Pusat dan Daerah Dalam Pembangunan Daerah di Era Otonomi*, www.akilmochtar.com, diakses: 4 Juli 2018, 17:11 WIB.

keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antarpemangku kepentingan. Dalam Undang-Undang ini, penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.”

Dengan demikian bahwa segala aspek berkenaan dengan ruang dan pemanfaatannya di serahkan sepenuhnya kepada pemerintah setempat dan pihak terkait dalam segi persiapan, pelaksanaan sampai tingkat pembinaannya, yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjalankan suatu kewenangannya, dengan memperhatikan aspek dan faktor yang dapat serta berpengaruh kepada wilayah bersangkutan.

2. Konsep Pembagian Kewenangan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah akan terlaksana secara optimal apabila diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada pemerintah daerah dengan mengacu kepada Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Besarnya pembagian keuangan tersebut disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah

diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah pusat sesuai urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintah daerah.

Pemberian otonomi luas kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri maka diharapkan pembangunan di daerah dapat berjalan pesat dan cepat. Kesemuanya itu dimaksudkan untuk memenuhi kepentingan yang lebih besar, yaitu menuju kemakmuran daerah yang pada skala makro adalah untuk memperbesar tingkat kesejahteraan rakyat. Melalui pembagian keuangan yang porsinya lebih banyak diberikan kepada daerah, diharapkan dapat memicu daerah untuk lebih aktif dan dinamis dalam menggali potensi dan sumber daya alamnya, sehingga daerah dapat melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan dengan baik.⁴⁹

Dalam sistem negara kesatuan Indonesia, diselenggarakan untuk sebagian urusan secara sentralisasi, dan diselenggarakan pula pemecaran kekuasaan kepada organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintah pusat di daerah yang dikenal sebagai dekosentrasi, di samping itu diselenggarakan pula sebagian urusan pemerintahan secara desentralisasi, yakni wewenang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan oleh satuan-satuan pemerintahan di tingkat yang lebih rendah dan bersifat otonom. Dalam rangka otonomi

⁴⁹ Supriyanto, *Kewenangan Bidang Pertanahan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 9 No. 2, Mei 2009, hlm. 1.

tersebut, perlu dijalankan sistem mekanisme yang baik tentang hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan.⁵⁰

Salah satu aspek mendasar dalam otonomi daerah adalah hubungan antara pusat dan daerah, di antaranya mengenai pembagian urusan dan pembagian wewenang pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian urusan pemerintahan terdiri atas:⁵¹

- a. urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- b. urusan yang dibagi antar tingkatan dan atau susunan pemerintahan, yang selanjutnya dikenal adanya urusan Pemerintah daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan.

Secara umum, kewenangan pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat serta tugas pembantuan. Cara memperoleh kewenangan tersebut juga menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Sebagai contoh, pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagian level pemerintahan yang bersifat nasional, regional dan lokal atau level pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan. Selain itu pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi dan level pemerintahan yang lebih rendah.

Secara khusus, kewenangan pemerintahan juga berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggungjawab di antara berbagai level

⁵⁰ Febrian, *Pembangunan Hukum dan Konflik Undang-Undang Bidang Sektoral*, PSKKHPD, Unsri, Palembang, 2009, hlm. 1.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 2.

pemerintahan yang ada. Dengan adanya pembagian atribusi, distribusi, delegasi, dan mandat dapat digambarkan bagaimana berbagai level pemerintahan tersebut mempunyai hak, kewajiban dan tanggung jawab yang berbeda antara satu level pemerintahan dengan level pemerintahan lainnya. Dengan demikian, terjadi perbedaan tugas dan wewenang di antara berbagai level pemerintahan tersebut, dan pada akhirnya dapat menciptakan perbedaan ruang lingkup kekuasaan dan tanggungjawab di antara mereka. Oleh karena itu, makna dari perbedaan hak, kewajiban dan tanggungjawab dari berbagai level pemerintahan yang ada merupakan suatu hal yang secara pokok menggambarkan secara nyata kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing level pemerintahan yang ada di suatu negara.⁵²

Berdasarkan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, bahwa :

- “(1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat;
- (2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan, antara lain, melalui:
 - a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
 - b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan
 - c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.”

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan

⁵² Akil Mochtar, *Loc.Cit.*, hlm. 2-3

wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Serta peran dari masyarakat dalam hal Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sedangkan hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh.⁵³

3. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Kerangka Otonomi

Pengertian Otonomi Daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah:

“kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan

⁵³ Djuhad Mahja, *Kewenangan Otonomi Daerah*, Undip, Semarang, 2008, hlm. 50-51.

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa otonomi daerah mempunyai kewenangan untuk merumuskan pokok-pokok hukum berupa Peraturan Daerah, khususnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di lain pihak Syamsul Bachri, berpendapat bahwa:

”Pemberian otonomi bukan hanya sekedar persoalan penambahan jumlah urusan atau persoalan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, akan tetapi yang penting adalah: (1) adanya otoritas yang secara esensial menimbulkan hak untuk mengatur dan mengurus otonomi daerah, (2) Pemerintah Daerah dan segenap lembaga-lembaga Daerah memiliki wewenang dan tanggungjawab dan (3) Tak ada lagi masalah birokrasi dan pemerintahan.”⁵⁴

Pemberian otonomi kepada daerah, bukanlah semata-mata persoalan sistem dan cara penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Otonomi merupakan realisasi dari pengakuan, bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah satu-satu sumber untuk menentukan sistem dan jalannya pemerintahan negara, dengan demikian otonomi daerah adalah bagian keseluruhan dari usaha mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan.⁵⁵ Otonomi daerah adalah hak dan wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya

⁵⁴ Syamsul Bachri, *Otonomi Daerah Dalam Prospektif Struktur dan Fungsi Struktur dan Fungsi Birokrasi Daerah*, Makalah yang disajikan dalam Seminar Nasional Otda Dalam Prospektif Indonesia Baru, Makassar, 1999, hlm. 11.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 22.

sendiri sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Sistem otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini adalah prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Bagir Manan:

“Ketentuan ini memberikan gambaran bahwa otonomi daerah itu merupakan wewenang dari daerah.”⁵⁶

Pengertian otonomi daerah yang melekat dalam keberadaan pemerintahan daerah, juga sangat berkaitan dengan kewenangan. Tujuannya adalah demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib, maju dan sejahtera, setiap orang bisa hidup tenang, nyaman, wajar oleh karena memperoleh kemudahan dalam segala hal di bidang pelayanan masyarakat.⁵⁷ Oleh karena itu keperluan otonomi di tingkat lokal pada hakekatnya adalah untuk memperkecil intervensi pemerintah pusat kepada daerah. Dalam negara kesatuan otonomi daerah itu diberikan oleh pemerintah pusat sedangkan pemerintah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat.⁵⁸

Secara normatif, pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dilaksanakan disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam

⁵⁶ Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah, disampaikan pada Penataran Dosen Pendidikan dan Latihan Kemahiran Hukum BKS-PTN Bidang Hukum Se-Wilayah Barat, Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, tanggal 11 November 1994, hlm. 2.

⁵⁷ Pardjoko, *Filosofi Otonomi Daerah ... Op.Cit.*,

⁵⁸ Sarundjang, *Op.Cit.*, hlm. 21.

sistem pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat.⁵⁹ Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, membagi kewenangan kepada pemerintah daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Penerapan prinsip ini melahirkan model pemerintahan daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraannya. Dalam sistem ini, kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat disatu pihak, dan pemerintahan daerah di lain pihak. Penerapan pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah, antara negara yang satu dengan negara yang lain tidak sama, termasuk Indonesia yang menganut sistem negara kesatuan.⁶⁰

Secara teoretis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hoessein adalah pembentukan daerah otonomi dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhood menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otorisasi dalam wilayah tertentu disuatu negara.⁶¹

⁵⁹ Soetidjo, "*Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta 1990, hlm. 13.

⁶⁰ Bambang Yudoyono, *Makalah Telaah Kritis Implementasi UU No. 22/1999: Upaya Mencegah Disintegrasi Bangsa*, disampaikan pada Seminar dalam rangka Kongres ISMAHI, Bengkulu 22 Mei 2000.

⁶¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 44.

Tujuan desentralisasi secara umum oleh Smith dibedakan atas 2 (dua) tujuan utama yakni tujuan politik dan ekonomi. Secara politis, tujuan desentralisasi antara lain untuk memperkuat pemerintah daerah, untuk meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, serta untuk mempertahankan integritas nasional. Sedangkan secara ekonomi, tujuan dari desentralisasi, antara lain adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan publik yang maksimal, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan ekonomi di daerah.⁶²

Otonomi Daerah di Indonesia dilaksanakan dalam rangka desentralisasi di bidang pemerintahan. Desentralisasi itu sendiri setidaknya mempunyai 3 (tiga) tujuan. Pertama, tujuan politik, yakni demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara pada tataran infrastruktur dan suprastruktur politik. Kedua, tujuan administrasi, yakni sesuai aturan dan maksimal sesuai proses-proses administrasi pemerintahan sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat, tepat, transparan serta murah. Ketiga, tujuan sosial ekonomi, yakni meningkatnya taraf kesejahteraan masyarakat.⁶³

Penerapan kebijakan otonomi secara efektif dilaksanakan di Indonesia sejak 1 Januari 2001, pada masa pemerintahan presiden Abdurachaman Wachid Setelah kurang lebih 4 tahun otonomi daerah

⁶² *Ibid.*

⁶³ Sadu Wasistiono, *Dilema Upaya Efisiensi Birokrasi Daerah*, CLGI, Jatinangor, 2003, hlm. 1.

diberlakukan, dampak yang terlihat adalah muncul dua kelompok masyarakat yang berbeda pandangan tentang otonomi daerah. Di satu sisi ada masyarakat yang pasif dan pesimis terhadap keberhasilan kebijakan otonomi daerah, mengingat pengalaman-pengalaman pelaksanaan otonomi daerah pada masa lalu. Kelompok masyarakat ini tidak terlalu antusias memberikan dukungan ataupun menuntut program-program yang telah ditetapkan dalam otonomi daerah. Di sisi yang lain ada kelompok masyarakat yang sangat optimis terhadap keberhasilan kebijakan otonomi daerah karena kebijakan ini cukup aspiratif dan didukung oleh hampir seluruh daerah dan seluruh komponen. memberikan proses pembelajaran berharga, terutama esensinya dalam kehidupan membangun demokrasi, kebersamaan, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman daerah dalam kesatuan melalui dorongan pemerintah untuk tumbuh dan berkembangnya prakarsa awal menuju kesejahteraan masyarakat. Prinsip dasar otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah secara konsepsional adalah: pendelegasian kewenangan, pembagian pendapatan, kekuasaan, keanekaragaman dalam kesatuan, kemandirian lokal, pengembangan kapasitas daerah.⁶⁴ Otonomi daerah sendiri, sebagai suatu konsep yang dituangkan di dalam Pasal 1 butir 4, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan

⁶⁴ Bewa Ragawino, *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, Unpad, Bandung, 2003, hlm. 7.

mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁶⁵

Pengendalian dan pengorganisasian fungsi negara mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat tersebut dilakukan dengan perantara-perantara pemerintah berserta alat perlengkapannya. Dalam kenyataannya pihak atau organ yang menyelenggarakan negara adalah pemerintah.⁶⁶

Berdasarkan pasal Pasal 11 ayat 1 undang-undang 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, menyampaikan bahwa :

“Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten atau kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten atau kota;
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten atau kota; dan
- d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten atau kota.”

Penyelenggaraan otonomi seringkali dikaitkan dengan desentralisasi, yang sering diartikan sebagai pelimpahan atau pembagian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam hal ini pengertian local government suatu

⁶⁵ Setyo Pamungkas, *Investasi di Era Otonomi Daerah*, MIH UKSW, 2010, hlm. 1.

⁶⁶ Krishna D. Darumurti, *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 15-16.

hal yang mendasarkan pada asas dekonsentrasi.⁶⁷ Dalam pencapaian tujuan otonomi daerah harus diperhatikan beberapa unsur yang amat penting. Unsur-unsur tersebut menurut Syaukani, antara lain memantapkan kelembagaan, peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah, dan kemampuan finansial (keuangan) daerah untuk membiayai pembangunan. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut dapat memperbaiki dan mengembangkan unsur-unsur itu sehingga mampu menangani berbagai persoalan yang mungkin terjadi dalam penyelenggaraan otonomi daerah.⁶⁸

Dari berbagai batasan tentang otonomi daerah tersebut di atas, dapat dipahami bahwa sesungguhnya otonomi merupakan realisasi dari pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan pemerintahan negara. Dengan kata lain otonomi menurut Kuntana Magnar, yaitu “memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta dalam mengambil bagian dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan”⁶⁹.

4. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Kemitraan Usaha Antara Pasar Tradisional dan Pasar Modern

Usaha Kecil Menengah mempunyai peran penting dan strategis bagi pertumbuhan ekonomi negara, baik negara berkembang maupun negara maju. Pada saat krisis ekonomi berlangsung di Indonesia, Usaha

⁶⁷ Tri Ratnawati, *Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, dalam Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 2000, hlm. 18-28.

⁶⁸ Syaukani, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerbang Dayaku, Kaltim, 2001, hlm. 179.

⁶⁹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 27.

Kecil Menengah merupakan sektor ekonomi yang memiliki ketahanan paling baik. Kemampuan Usaha Kecil Menengah perlu diberdayakan dan dikembangkan secara terus menerus dengan berusaha mereduksi kendala yang dialami Usaha Kecil Menengah, sehingga mampu memberikan kontribusi lebih maksimal terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.⁷⁰

Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah merupakan kegiatan usaha yang mampu memperluas lapangan kerja dan memberikan pelayanan ekonomi secara luas kepada masyarakat, dan dapat berperan dalam proses pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan berperan dalam mewujudkan stabilitas nasional.⁷¹

Kemitraan menurut UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, menyatakan:

“Kerjasama dalam keterkaitan usaha, baik langsung maupun tidak langsung, atas dasar prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang melibatkan pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dengan Usaha Besar”

Dengan memperhatikan berbagai karakter dan potensi UMKM dalam beberapa sudut seperti penggunaan modal, penggunaan bahan baku lokal dan kemampuan penyerapan tenaga kerja, serta ketahanannya dalam menghadapi gejolak perekonomian dunia pemberdayaan UMKM

⁷⁰ Soetaryo, *Pengaruh Karakteristik Inovasi Terhadap Adopsi Teknologi Internet Oleh UKM*, Jurnal Ekonomi dan Keuangan, Vol. 2 No. 2 Juni 2004.

⁷¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah

dapat dijadikan salah satu opsi untuk mengatasi masalah pengangguran dan kemiskinan. Dari pemikiran yang demikian, idealnya pendekatan pembangunan sekarang ini diarahkan pada usaha mempercepat proses pemberdayaan UMKM dan koperasi. Sejalan dengan keinginan tersebut perlu diperhatikan bahwa empat sektor utama yang menjadi basis usaha UMKM dan koperasi sekarang ini adalah sektor pertanian, industri, perdagangan dan jasa. Keempat sektor tersebut dalam menghadapi pasar global yang sangat kompetitif terutama dua sektor yang sangat krusial adalah industri dan perdagangan. Kedua sektor ini menjadi begitu penting dalam menghadapi tantangan berat dalam mengubah orientasi pembangunan dari orientasi pemenuhan kebutuhan dalam negeri menjadi usaha yang mampu menghadapi persaingan pasar termasuk didalamnya persaingan dengan ritel modern.⁷²

Dengan berbagai spesifikasinya, terutama modalnya kecil, dapat merubah produk dalam waktu tidak terlalu lama dengan manajemen yang relatif sederhana serta jumlahnya banyak dan tersebar di wilayah nusantara, menyebabkan Usaha Kecil Menengah memiliki daya tahan yang cukup baik terhadap berbagai gejolak ekonomi. Namun hal ini tidak dapat dianggap bahwa Usaha Kecil Menengah tidak memiliki permasalahan. Berbagai permasalahan mikro yang terdapat pada Usaha Kecil Menengah yang meliputi kecilnya modal, sempitnya pangsa pasar dan kurangnya penguasaan teknologi, dapat menghambat perkembangan

⁷² Mohk Khusaini, Moh. Athoillah dan Ferry Prasetyia, *Model Aksesibilitas Perizinan Industri Kecil di Kabupaten Blitar*, PPMEM Univ Brawijaya, Malang, 2010, hlm. 9.

Usaha Kecil Menengah dengan baik terutama dalam mengoptimalkan peluang yang ada. Kondisi tersebut memberikan isyarat bahwa Usaha Kecil Menengah sepatutnya diberikan bantuan sesuai dengan kebutuhannya.⁷³

Berdasarkan Perpres 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko modern mensyaratkan adanya kerjasama antara pasar modern dengan pasar tradisional. Pusat perbelanjaan wajib menyediakan tempat usaha untuk usaha kecil 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.

“Kemitraan Usaha adalah jalinan kerjasama usaha yang saling menguntungkan antara pengusaha kecil dengan pengusaha menengah atau besar (Perusahaan Mitra) disertai dengan pembinaan dan pengembangan oleh pengusaha besar, sehingga saling memerlukan, menguntungkan dan memperkuat.”

Kemitraan usaha akan menghasilkan efisiensi dan sinergi sumber daya yang dimiliki oleh pihak-pihak yang bermitra dan karenanya menguntungkan semua pihak yang bermitra. Kemitraan juga memperkuat mekanisme pasar dan persaingan usaha yang efisien dan produktif.

⁷³ Nurul Imamah, *Peranan Business Development Service dalam Pengembangan Usaha Kecil Menengah di Wedoro Centre Waru Sidoarjo*, Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan, Surabaya, Vol. 10 No. 2 September 2008, hlm. 168.

Bagi usaha kecil kemitraan jelas menguntungkan karena dapat turut mengambil manfaat dari pasar, modal, teknologi, manajemen, dan kewirausahaan yang dikuasai oleh usaha besar.

“Untuk membina pengembangan industri dan perdagangan barang dalam negeri serta kelancaran distribusi barang, perlu memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern, serta norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan toko modern serta pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern dan konsumen.”⁷⁴

Kemitraan ini merupakan kerjasama usaha antara usaha kecil dengan usaha menengah dan atau dengan usaha besar disertai pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah dan usaha besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan. Kemitraan ini diselenggarakan melalui pola-pola yang sesuai dengan sifat dan tujuan usaha yang dimitrakan dengan membrikan peluang seluas-luasnya kepada usaha kecil, oleh pemerintah dan dunia usaha. Usaha menengah dan atau usaha besar adalah kegiatan ekonomi yang memiliki kriteria kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan lebih besar dari pada kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan usaha kecil. Dalam kegiatan perdagangan pada umumnya, kemitraan antara usaha besar dan atau usaha menengah dengan usaha kecil dapat berlangsung dalam bentuk kerjasama pemasaran, penyediaan lokasi usaha, atau penerimaan pasokan dari usaha kecil mitra usahanya

⁷⁴ Ketentuan Menimbang huruf b Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.

untuk memenuhi kebutuhan yang diperlukan oleh usaha besar dan usaha menengah.⁷⁵

Berdasarkan Pasal 47 ayat 1 tentang penataan ruang bahwa:

“Penataan ruang kawasan perkotaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten atau kota dilaksanakan melalui kerja sama antardaerah. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penataan ruang kawasan perkotaan diatur dengan peraturan pemerintah.”

Kewajiban kemitraan antara pusat perbelanjaan dengan usaha mikro, kecil dan menengah diatur dalam Pasal 6 Perpres 112 Tahun 2007, yang menyatakan:

“Pusat Perbelanjaan wajib menyediakan tempat usaha untuk usaha kecil 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.”

Dalam rangka menumbuhkan iklim usaha pemerintah dan pemerintah daerah dapat mengeluarkan kebijakan mengenai kemitraan, untuk mendorong kemitraan usaha antara pasar tradisional dan pasar modern oleh pemerintah daerah dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah untuk memenuhi aspek kemitraan antara lain:⁷⁶

- a. Mewujudkan kemitraan antar-Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
- b. Mewujudkan kemitraan antara Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Usaha Besar;

⁷⁵ Rama Prabu, *Reposisi Kemitraan Pasar Tradisional-Modern*, www.ramaprabu.org, posting: 14 Juni 2013, diakses: 6 Juli 2018, 13:52 WIB.

⁷⁶ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah

- c. Mendorong terjadinya hubungan yang saling menguntungkan dalam pelaksanaan transaksi usaha antar Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
- d. Mendorong terjadinya hubungan yang saling menguntungkan dalam pelaksanaan transaksi usaha antara Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Usaha Besar;
- e. Mengembangkan kerjasama untuk meningkatkan posisi tawar Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.;
- f. Mendorong terbentuknya struktur pasar yang menjamin tumbuhnya persaingan usaha yang sehat dan melindungi konsumen;
- g. Mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha oleh orang perorangan atau kelompok tertentu yang merugikan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Pemerintah daerah dapat memfasilitasi kemitraan antara pusat perbelanjaan dengan usaha mikro, kecil dan menengah diatur dalam Pasal 11 Perpres 112 Tahun 2007, yang menyatakan:

“Dalam rangka menciptakan hubungan kerjasama yang berkeadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan antara Pemasok dengan Toko Modern, Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat memfasilitasi kepentingan Pemasok dan Toko Modern dalam merundingkan perjanjian kerjasama.”

Berdasarkan pasal 8 ayat (6) Undang-undang nomor 26 tahun 2007 tentang peraturan zonasi disampaikan bahwa, menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan :

- 1) Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
- 2) Arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional;
- 3) Pedoman bidang penataan ruang.

Peran pemerintah daerah berdasar kewenangan untuk membentuk peraturan daerah yang dibutuhkan untuk menata agar kompetisi berlangsung secara adil, sehingga semua orang mempunyai kedudukan dan peranan yang sama. Sektor formal cukup penting untuk diperhatikan, namun sektor informal jauh lebih penting untuk diperhatikan karena daya serapnya yang sangat tinggi akan tenaga kerja yang tak mampu diserap oleh sektor formal.