

**Model Akuntabilitas Zonasi Pasar Modern-Tradisional Untuk Pertumbuhan Ekonomi
Daerah Berbasis *Dynamic Policy Analysis***

Dr. Achmad Toha, M.Si¹, Drs. Boedijono, M.Si²

F I S I P

(Email: akhmattoha@yahoo.co.id)

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah menelusuri eksistensi pasar tradisional dan kebijakan pemerintah daerah berikut implementasinya dalam melindungi, mengatur zonasi pasar modern serta mengembangkan pasar tradisional. Pendekatan *Dynamic Policy analysis* dibutuhkan sebagai proses dialog menemukan akar permasalahan kegagalan pemberdayaan pasar tradisional dalam meningkatkan daya saingnya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendapatkan hasil natural sesuai kondisi yang ada. Hasil penelitian ditahun pertama, menemukan karakteristik kebijakan penataan pasar modern dan tradisional yang berbeda di tiap kabupaten. Karakteristik berbeda itu dipengaruhi beberapa faktor; 1) Karakteristik pemimpin. Pemimpin wilayah suatu Kabupaten dimana Bupati memegang kendali pemerintahan tertinggi sangat berpengaruh dalam penataan pasar modern dan pasar tradisional, 2) Peran Forpimda (forum pimpinan daerah) juga berperan penting dalam memberi sinergi terhadap regulasi yang hendak diusulkan. Harmonisasi dinamika politik wilayah adalah kunci bagi implementasi regulasi baru. 3) Manajemen isu tentang bahaya ritel modern yang mengancam kelangsungan hidup pasar tradisional. 4) Revitalisasi pasar tradisional kearah pasar modern, 5) Perda tentang penataan pasar modern-tradisional sebenarnya telah disusun, namun dalam taraf implementasi, tidak semua daerah melaksanakan perda tersebut secara konsisten. Hasil penelitian di tahun kedua adalah 1) kebijakan Jember dengan memberi ruang tumbuhnya ritel modern seperti indomaret dan alfamart tanpa di landasi Perda tentang RTRW sesungguhnya tidak bijaksana jika diterapkan. 2) Kebijakan moratorium Banyuwangi stop ritel modern berjaringan tahun 2010 sebagai upaya menumbuhkan pasar tradisional, terbukti lebih mudah dilakukan. PAD dalam kurun waktu 3 tahun meningkat signifikan, 3) Jember dan Banyuwangi melakukan strategi peningkatan daya saing pasar tradisional dengan melakukan revitalisasi, pembinaan dan penguatan kelembagaan.

Kata Kunci: public private, dynamic policy analysis.

¹ Prodi Administrasi Bisnis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

² Prodi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

**Model Akuntabilitas Zonasi Pasar Modern-Tradisional Untuk Pertumbuhan Ekonomi
Daerah Berbasis *Dynamic Policy Analysis***

Dr. Achmad Toha, M.Si³, Drs. Boedijono, M.Si⁴

Executive Summary

Mahasiswa yang terlibat : Dini Nuraini, S.Sos, M.Si (mahasiswa S3)

Sumber dana : DIPA PTN

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

Tujuan dari penelitian ini adalah 1) Menemukan Kebijakan Pemerintah Daerah yang tidak berpihak pada usaha kecil berbasis pasar tradisional, 2) Menemukan model hubungan sinergisitas *Public* dan *Private* yang mendukung pertumbuhan iklim usaha daerah yang berkeadilan, 3) Menemukan Efektivitas dan Efisiensi dalam Proses Pembuatan Kebijakan, 4) Menemukan model Persaingan yang sehat antar Pelaku usaha dan 5) Perlindungan terhadap usaha kecil yang berbasis pasar tradisional.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan alur tahapan sebagai berikut: 1) pada tahun pertama, riset ini akan mengidentifikasi regulatory impact assessment kebijakan pasar modern. a) identifikasi existing condition kebijakan Pemerintah daerah untuk mendukung iklim usaha daerah, b) identifikasi ambiguitas regulasi pemerintah daerah dalam pasar modern, c)

³ Prodi Administrasi Bisnis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

⁴ Prodi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

identifikasi lemahnya keberpihakan Rencana Tata Kota dan Wilayah (RT/RW) pada usaha kecil berbasis pasar tradisional. 2) riset yang dilakukan pada tahun pertama akan berupaya menemukan model hubungan Public dan Private yang mendukung pertumbuhan iklim usaha daerah yang berkeadilan. 3) tahun kedua dalam penelitian ini berupaya melakukan inisiasi kebijakan ekonomi pemerintahan daerah yang deliberative dalam zonasi pasar modern dan tradisional dengan melibatkan sektor private, pelibatan pemerintah, masyarakat. 4) riset pada tahun kedua ini berupaya menemukan model zonasi Pasar tradisional dan modern yang mendukung pertumbuhan iklim usaha daerah yang berkeadilan.

Hasil penelitian ditahun pertama berhasil menemukan karakteristik kebijakan penataan pasar modern dan tradisional yang berbeda di tiap kabupaten. Karakteristik berbeda itu sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor; 1) Karakteristik pemimpin. Pemimpin wilayah suatu Kabupaten dimana Bupati memegang kendali pemerintahan tertinggi sangat berpengaruh dalam penataan wilayah, termasuk diantaranya dalam penataan pasar modern dan pasar tradisional, 2) Peran Forpimda (forum pimpinan daerah) juga berperan penting dalam memberi sinergi terhadap regulasi yang hendak diusulkan. Harmonisasi dinamika politik wilayah adalah kunci bagi implementasi regulasi baru. Hasil penelitian membuktikan bahwa Banyuwangi dapat melakukan harmonisasi politik, sehingga dapat meredusir gejolak yang muncul. Fakta bahwa terdapat moratorium/ penghentian pendirian pasar modern yang disepakati oleh seluruh pimpinan adalah sebagai cerminan bahwa forpimda memegang peranan penting dalam proses implementasi kebijakan. Hal sebaliknya terjadi di Jember, dimana dinamika politiknya lebih memungkinkan timbulnya gejolak, sehingga berimbas ke polemik di level masyarakat hingga ke level anggota dewan. 3) Manajemen isu tentang bahaya ritel modern yang mengancam kelangsungan hidup pasar tradisional. Isu yang dilempar ke masyarakat melalui berbagai media dan sosialisasi akan membentuk opini, sehingga berdampak terhadap didukungnya regulasi yang dibuat pemerintah. 4) Revitalisasi pasar tradisional kearah pasar modern, 5) Perda tentang penataan pasar modern-tradisional sebenarnya telah disusun, namun dalam taraf implementasi, tidak semua daerah melaksanakan perda tersebut secara konsisten. Hal tersebut disebabkan: a) intervensi anggota dewan yang tinggi. b) mentalitas pelaksana kebijakan yang buruk, c). Intervensi tokoh masyarakat/ kyai cukup tinggi.

Secara umum pasar tradisional kalah bersaing dengan pasar modern yang menawarkan kebersihan, pelayanan yang baik dan kepastian harga. Jika kondisi ini dibiarkan, dalam jangka panjang akan mengancam eksistensi pasar tradisional dan banyak UKM yang kehilangan tempat usahanya. Namun masyarakat tidak punya pilihan karena kebijakan yang bertalian dengan pendirian ritel modern dan pemberdayaan pasar tradisional sepenuhnya berada ditangan Bupati Jember. Sementara masyarakat berharap pemerintah daerah membatasi menjamurnya ritel modern yang ada di sekitar pasar tradisional. Diakui bahwa pertumbuhan ritel modern di beberapa kabupaten eks Karesidenan Besuki mengalami pertumbuhan yang luar biasa. Kondisi ini didukung oleh pergeseran pola belanja masyarakat dari pasar tradisional ke pasar/ ritel modern. Masyarakat pun tampaknya lebih memilih berbelanja di pasar/ ritel modern dengan berbagai pertimbangan, seperti kenyamanan, kebersihan, kualitas barang, sampai alasan demi gengsi.

Penataan pasar modern dan pemberdayaan pasar tradisional menjadi permasalahan yang mendesak untuk dicarikan solusinya melalui kebijakan pemerintah daerah baik yang berbentuk Perda, Perbub maupun bentuk kebijakan lainnya. Jika pemerintah daerah akan melindungi pasar tradisional dan pedagang tradisional seharusnya ijin pendirian pasar modern dibatasi, misalnya satu kecamatan satu atau maksimal dua, tidak boleh dekat dengan pasar tradisional, jam operasionalnya diatur sekiranya tidak berbenturan dengan bukanya pasar tradisional, misalnya buka mulai jam 09.00 sampai dengan jam 10.00 selebihnya merupakan peluang UKM/ pasar tradisional.

Berdasarkan data penelitian dari empat kabupaten yang ada di eks Karesidenan Besuki mempunyai kebijakan yang beragam. Ada kabupaten yang sangat ketat mengendalikan menjamurnya ritel modern, ada yang moderat dan ada juga yang memberikan peluang yang seluas-luasnya sehingga perkembangan ritel modern sangat tinggi dan mengancam eksistensi pasar tradisional. Demikian juga dengan dampak yang ditimbulkan, di Kabupaten Jember sampai ada 7 pasar daerah yang tutup karena ditinggalkan pembeli, sementara yang lain seperti pasar di Situbondo dan Bondowoso hanya mengalami penurunan, sedangkan di Banyuwangi justru pasar tradisional semakin berkembang karena mendapatkan perhatian khusus dan diberikan fasilitas yang memadai.

Untuk menata zonasi pasar modern mestinya diatur dalam perda sehingga mengikat pada berbagai pihak yang terkait, namun kenyataannya terdapat dua kabupaten yang belum memiliki perda tentang pembinaan pasar modern dan pemberdayaan pasar tradisional yaitu Kabupaten Jember dan Kabupaten Situbondo. Untuk Kabupaten Bondowoso telah memiliki perda namun implementasinya belum efektif karena masih ada campur tangan dari legislatif maupun pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan Bupati. Sedangkan di Banyuwangi Pemerintahannya cukup kuat dan punya komitmen yang tinggi untuk membatasi ritel modern, karena itu telah ditetapkan perdanya dan implementasinya sangat efektif karena bupati selaku pemegang kebijakan memiliki komitmen yang tinggi yang didukung oleh DPRD, pelaku usaha dan masyarakat.

Realitas persaingan yang tidak seimbang antara pasar tradisional dan pasar/ ritel modern, seyogyanya Pemerintah Daerah membuat kebijakan yang bertalian dengan beberapa hal antara lain: (1) program renovasi/ memperbaiki penampilan pasar tradisional yang selama ini dicitrakan becek, kumuh, semrawut, dan tidak tertib, (2) pembinaan tentang sikap yang dapat melayani konsumen dengan baik, (3) penetapan harga yang pasti untuk menghindari tawar-menawar, (4) penataan barang dagangan yang memudahkan pembeli untuk mencari barang yang dibutuhkan.

Dari data empirik dan analisis tentang lanskap kebijakan yang terkait dengan penataan pasar modern/ ritel modern dan pasar pasar tradisional yang dilakukan oleh pemerintah daerah di eks Karesidenan Besuki cukup beragam dengan penekanan yang berbeda-beda. Para pengambil kebijakan memiliki pertimbangan sendiri dalam melindungi pasar tradisional, namun secara umum dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pasar dan toko modern yang terus berkembang menuntut pasar tradisional harus bertahan dalam persaingan yang tidak seimbang. Kondisi pasar yang kotor, tak tertata dan kumuh menyebabkan konsumen enggan berbelanja di pasar tradisional. Pedagang-pedagang kurang memperhatikan kebersihan dan tataan dagangannya. Maka dari itu, peran pemerintah sebagai fasilitator perlu melakukan langkah-langkah strategis untuk memberdayakan pasar tradisional sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 53 Tahun 2008 yang mengatur Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, dan terakhir Peraturan

Menteri Dalam Negeri No. 20 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Dan Pemberdayaan Pasar Tradisional.

Pemerintah harus segera melakukan langkah-langkah strategis untuk melindungi pasar tradisional dari ancaman pasar modern, antara lain: (1) menciptakan regulasi perizinan, sebagai filter pertama pengendalian keseimbangan pasar modern-tradisional, perizinan merupakan poin penting, (2) regulasi penataan yang terkait dengan regulasi zonasi pasar modern-tradisional, (3) regulasi pengawasan dan penegakan hukum baik yang berkaitan dengan ketentuan perizinan maupun penataan yang merupakan konsep normatif yang harus direalisasikan di lapangan secara konsisten dan berwibawa, (4) regulasi pembinaan pasar-pasar tradisional. Mau tidak mau, suka tidak suka, pasar tradisional harus diberi *treatment* khusus agar mampu berkembang dan bersaing dengan pasar modern. Pemerintah harus mempunyai program-program pembinaan (Arif, 2009).

Zonasi pasar tradisional dan pasar modern menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengaturnya atau dalam pengertian lain pemerintah daerah dalam pembuatan rencana tata ruang harus memperhatikan zonasi pasar tradisional atau pasar modern. Zonasi ini merupakan suatu kewajiban yang dibebankan kepada pemerintah daerah untuk menjaga eksistensi pasar tradisional (Bintaro, Rahadi Wasi, 2010)

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

Berdasarkan data empirik tentang kebijakan zonasi pasar modern dan tradisional, maka dapat ditarik suatu pemikiran bahwa Kabupaten Banyuwangi memiliki akuntabilitas yang tinggi kemudian diikuti Kabupaten Bondowoso dan Situbondo sedangkan yang paling rendah adalah Kabupaten Jember.

Hasil penelitian ditahun pertama berhasil menemukan karakteristik kebijakan penataan pasar modern dan tradisional yang berbeda di tiap kabupaten. Karakteristik berbeda itu sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor;

1. Karakteristik pemimpin. Pemimpin wilayah suatu Kabupaten dimana Bupati memegang kendali pemerintahan tertinggi sangat berpengaruh dalam penataan wilayah, termasuk diantaranya dalam penataan pasar modern dan pasar tradisional
2. Peran Forpimda (forum pimpinan daerah) juga berperan penting dalam memberi sinergi terhadap regulasi yang hendak diusulkan. Harmonisasi dinamika politik wilayah adalah kunci bagi implementasi regulasi baru. Hasil penelitian membuktikan bahwa Banyuwangi dapat melakukan harmonisasi politik, sehingga dapat meredusir gejolak yang muncul. Fakta bahwa terdapat moratorium/ penghentian pendirian pasar modern yang disepakati oleh seluruh pimpinan adalah sebagai cerminan bahwa forpimda memegang peranan penting dalam proses implementasi kebijakan. Hal sebaliknya terjadi di Jember, dimana dinamika politiknya lebih memungkinkan timbulnya gejolak, sehingga berimbas ke polemik di level masyarakat hingga ke level anggota dewan.
3. Manajemen isu tentang bahaya ritel modern yang mengancam kelangsungan hidup pasar tradisional. Isu yang dilempar ke masyarakat melalui berbagai media dan sosialisasi akan membentuk opini, sehingga berdampak terhadap didukungnya regulasi yang dibuat pemerintah.
4. Revitalisasi pasar tradisional kearah pasar modern
5. Perda tentang penataan pasar modern-tradisional sebenarnya telah disusun, namun dalam taraf implementasi, tidak semua daerah melaksanakan perda tersebut secara konsisten. Hal tersebut disebabkan: 1) intervensi anggota dewan yang tinggi. 2) mentalitas pelaksana kebijakan yang buruk, 3). Intervensi tokoh masyarakat/ kyai cukup tinggi.

Hasil penelitian di tahun kedua adalah :

- 1) kebijakan Jember dengan memberi ruang tumbuhnya ritel modern seperti indomaret dan alfamart tanpa di landasi Perda tentang RTRW sesungguhnya tidak bijaksana jika diterapkan.
- 2) Kebijakan moratorium Banyuwangi stop ritel modern berjarangan tahun 2010 sebagai upaya menumbuhkan pasar tradisional, terbukti lebih mudah dilakukan. PAD dalam kurun waktu 3 tahun meningkat signifikan,

- 3) Jember dan Banyuwangi melakukan strategi peningkatan daya saing pasar tradisional dengan melakukan revitalisasi, pembinaan dan penguatan kelembagaan.

Kata kunci: market zoning, public private, dynamic policy analysis.