

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dasar hukum desentralisasi yang baru untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kini telah digantikan dengan undang-undang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peran pemerintah yang moderat adalah terwujudnya pemerintah yang mampu¹:

- a. Menjamin ketersediaan pelayanan dasar secara berkualitas dan dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat;
- b. Memberikan perlindungan dari ancaman dan gangguan internal dan eksternal;
- c. Menjamin keadilan dalam dinamika ekonomi dan persaingan usaha;
- d. Menjamin keberlanjutan peningkatan taraf hidup masyarakat dengan memperhatikan aspek-aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup.

¹Suaedi, F. dan B. Wardiyanto. 2010. *Revitalisasi Administrasi Negara*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 14.

Keempat peran tersebut merupakan pemaknaan kembali terhadap tujuan Negara sebagaimana termuat dalam pembukaan UUD 1945, yang disesuaikan dengan konteks perkembangan zaman. Guna mewujudkan tujuan Negara tersebut, dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 5 (4) disebutkan bahwa Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, tugas perbantuan dan dekonsentrasi.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme². Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung jawaban kepada masyarakat.

Dalam rangka pencapaian kesejahteraan masyarakat maka dibangunlah fasilitas-fasilitas umum seperti pasar. Seperti yang disebutkan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70 Tahun 2013 tentang Pasar, bahwa Pasar adalah area tempat jual beli barang dengan tempat penjual lebih dari satu, baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plaza, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya. Dalam pembangunan dan pengelolaan sebuah pasar, sangat dibutuhkan sebuah manajemen tata kelola pasar yang baik dan terintegritas. Hal ini dilakukan demi

² Bharata, A. 2004. Dasar-dasar Pelayanan Prima. Jakarta; Elex Media Komputindo, hlm. 186.

mendapatkan pasar yang lebih profesional baik demi kenyamanan para pedagang maupun masyarakat sebagai konsumen/pelanggan.

Berfungsinya lembaga pasar sebagai institusi ekonomi tidak terlepas dari aktivitas yang dilakukan oleh penjual dan pembeli. Pasar merupakan tempat berlangsungnya proses transaksi antara pembeli dan penjual atau sebagai tempat untuk mendapatkan alat pemuas kebutuhan dengan harga yang sesuai. Seiring dengan perkembangan zaman dan semakin majunya teknologi, pasar tidak hanya sebagai tempat terjadinya transaksi jual beli bagi masyarakat yang ada disekitar pasar, lebih dari itu pasar telah dijadikan sebagai sarana penggerak roda perekonomian masyarakat Indonesia³. Dalam sistem perekonomian, pasar memegang peranan penting dalam menggerakkan ekonomi masyarakat Indonesia, selain sebagai muara dari produk-produk rakyat, dan pasar juga berfungsi sebagai tempat untuk bekerja yang sangat berarti bagi masyarakat⁴.

Pasar dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70 tahun 2013 diklasifikasikan menjadi : Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar-menawar, dan pasar tradisional hanya mempunyai bangunan yang sederhana seperti kios-kios atau gerai yang dibuka oleh penjual atau pengelola pasar. Pusat perbelanjaan merupakan bangunan vertikal maupun horizontal, yang digunakan untuk kegiatan perdagangan barang. Sedangkan toko modern

³ Istiqorah, C.R., dan Y. Angga. 2012. Manajemen Pengelolaan Pasar tradisional di Kabupaten Madiun dan Upaya peningkatannya. Jurnal Ekomark. Vol 1 No 2, September 2012. Hlm,1.

⁴ Firmansyah dan Rizal E. Halim. 2012. *Rumah Ekonomi Rumah Budaya: Membaca Kebijakan Perdagangan Indonesia*, Gramedia Pusaka Utama, Jakarta, hlm. 113.

adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri dan menjual barang dengan sistem eceran yang berbentuk minimarket, toserba, supermarket, *departement store*, *hypermarket*, mall, plaza ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.

Pasar tradisional dalam perkembangannya tumbuh menjadi pasar semi modern, dimana bangunannya telah dilengkapi dengan berbagai fasilitas seperti AC, eskalator dan generator. Pasar semi modern merupakan pasar yang memiliki keunggulan bersaing secara alamiah, hal ini didasarkan atas keragaman barang yang lengkap, harga yang rendah, sistem tawar-menawar yang menunjukkan keakraban antara penjual dan pembeli⁵. Berbeda dengan pasar modern yang memaksa konsumen untuk mematuhi harga yang sudah dipatok. Selain keunggulan tersebut, pasar semi modern juga merupakan salah satu pendongkrak ekonomi kalangan menengah kebawah dan jelas memberikan efek yang baik bagi negara.

Menurut Dinas Perdagangan Koperasi dan UKM sendiri, pengertian pasar modern adalah pasar yang dibangun oleh pemerintah, koperasi atau swasta, yang dalam bentuknya bisa berupa mall, supermarket, *departement store* dan *shopping center* dimana pengelolaannya dilaksanakan secara modern dan mengutamakan pelayanan jasa kenyamanan berbelanja dengan manajemen berada di satu tangan, bermodal relatif kuat dengan dilengkapi label harga. Syarat-syarat pasar modern itu sendiri adalah :

- a. luas lahan minimal 200 m².
- b. tinggi dan koefisien bangunan ditetapkan sesuai dengan ketentuan perda.

⁵ Susanti, Darmawan dan Astiti. 2014. Strategi Pengembangan Pasar Tradisional Kertha, Desa Kesiman Kertalungu, Kecamatan Denpasar Timur. Jurnal manajemen Agribisnis Vol. 2, No, 1, Mei 2014, hlm. 17.

- c. lokasi pasar harus berada di lingkungan dengan lebar jalan raya 12 m dan jarak persimpangan sedikitnya 200 m.
- d. keberadaan pasar modern harus mempertimbangkan keberadaan pedagang kecil dan menengah, koperasi serta pasar tradisional.
- e. memperoleh ijin khusus pasar modern.⁶

Pasar semi modern saat ini sudah banyak bermunculan diberbagai daerah di Indonesia. Salah satunya ialah di Kota Solok di Provinsi Sumatera Barat. Mengingat Kota Solok terletak di daerah yang sangat strategis, yaitu berada pada persimpangan (Jakarta, Padang dan Bukit Tinggi) sehingga dapat menjadi pusat pertumbuhan (*Aglomerasi*) Sumatera Bagian Tengah mata rantai perekonomian, maka ketersediaan pasar yang representatif merupakan tuntutan untuk kemajuan Kota Solok. Mengingat posisi yang strategis tersebut, maka pemerintah Kota Solok membangun pasar semi modern.

Alasan lain dibangunnya pasar semi modern di Kota Solok adalah guna mewujudkan visi pemerintahan Kota Solok yaitu menjadikan Solok sebagai kota perdagangan, selain itu juga di dasarkan atas kondisi Pasar Raya Solok yang penuh sesak oleh pedagang. Selain itu pembangunan pasar semi modern dilakukan dengan mempertimbangkan Peraturan Daerah Kota Solok No 3 tahun 2008 tentang Urusan Pemerintah yang Menjadi Urusan Pemerintahan Kota Solok, Peraturan Daerah Kota Solok No 13 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Solok Tahun 2012-2031.

⁶ Dinas Perdagkop UKM Kota Solok, *Penyusunan Master Plan Pasar Kota Solok Tahun 2015*, hal II-4 – II-5.

Pasar semi modern yang berada di Kota Solok menurut Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Solok dibangun dengan tujuan sebagai sumber penghidupan bagi 29% masyarakat Solok sehingga pembangunan dan pengembangan Pasar Raya Solok menjadi pasar semi modern akan mempunyai *multiplier effect* bagi perkembangan Kota Solok⁷. Selain itu dengan berdirinya pasar semi modern Kota Solok diharapkan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat dan meningkatkan pendapatan daerah.

Pembangunan pasar semi modern Kota Solok memakan dana APBD Kota Solok sebanyak hampir 25 milyar rupiah. Pasar tersebut diresmikan tanggal 4 Juni 2015, dan berdiri megah dengan bangunan setinggi 4 lantai. Masing-masing lantai memiliki puluhan kios, kecuali lantai 4 yang rencananya difungsikan sebagai *foodcourt*. Untuk lebih jelasnya mengenai jumlah kios pada masing-masing lantai, dapat dilihat pada tabel berikut

Tabel 1.2.
Jumlah Kios Pasar Semi Modern Kota Solok

Posisi	Jumlah Kios	Jumlah los	Jenis dagangan
Lantai 1	31 unit	144 unit	P&D, sayur-mayur, buah-bauahan, beras, telur
Lantai 2	40 unit	-	Assesoris, elektronik, <i>healthy care</i>
Lantai 3	40 unit	-	Pakaian jadi, bahan dasar
Lantai 4	Ruang lepas	-	<i>Foodcourt</i>
Total	111 unit	144 unit	

Sumber : Dinas Perdagangan dan Koperasi UKM Kota Solok

⁷ Berita Sumbar.com. 23 Desember 2016. Pasar Semi Modern Kota Solok Bernilai 25 M Mati Suri. Diakses tanggal 22 Maret 2018.

Berdasarkan tabel diatas,maka dapat diketahui bahwa gedung pasar semi modern dibangun setinggi 4 lantai, dengan total kios atau toko mencapai sebanyak 111 unit dan los sebanyak 144 unit. Dilengkapi dengan berbagai fasilitas seperti eskalator, AC, generator dan lift, pasar semi modern ini menjadi salah satu sarana umum termegah yang ada di Kota Solok.

Namun demikian, permasalahan muncul akibat sampai sekarang, bangunan megah tersebut ditinggal oleh para pedagang. Mulai dari lantai 2 sampai ke lantai atas, tidak satu pun kios yang buka. Semua toko tutup dan tidak terpakai. Kalaupun ada aktifitas jual beli layaknya pasar, hanya terlihat di lantai dasar/ lantai 1 saja. Itu pun, hanya sekitar 30% yang terisi. Hal ini lah yang kemudian membuat keadaan pasar semi modern sampai saat ini boleh dikatakan seperti tidak berpenghuni.⁸, seperti terlihat pada gambar 1-4 berikut :



Gambar 1. Suasana Lantai 2



Gambar 1. Suasana Lantai 3



Gambar 3. Suasana Siang Lantai 1



Gambar 4. Aktivitas perdagangan di lantai 1

⁸ Ibid

Sumber: Berita Sumbar.com. 23 Desember 2016.

Di sisi lain, pasar semi modern Kota Solok ini juga tidak memiliki UPT khusus yang bertanggungjawab atas pengelolaannya, seperti halnya pasar-pasar lainnya. Oleh karena itu, wewenang tersebut kemudian dilimpahkan kepada Dinas Perdagangan dan Koperasi UKM Kota Solok. Instansi ini lah yang kemudian mengambil alih peran UPT, sebagai manajemen pengelolaan pasar semi modern ini. Lalu selanjutnya, manajemen pengelolaan diserahkan lagi melalui salah satu bidang yang ada di dinas tersebut, yaitu Bidang Sarana Pengelolaan Pasar. Bidang inilah yang menjadi perpanjangan tangan pihak Dinas Perdagangan Koperasi dan UKM sebagai pemegang kendali manajemen pengelolaan pasar semi modern tersebut.

Sesuai dengan visi Kota Solok, yaitu Terwujudnya Masyarakat Kota Solok Yang Beriman, Bertaqwa dan Sejahtera Menuju Kota Perdagangan, Jasa dan Pendidikan Yang Maju dan Modern. Dengan misi ke 4 adalah menjadikan Kota Solok sebagai pusat perdagangan produk dan jasa berbasis sumber daya lokal unggulan daerah, ekonomi kerakyatan dan iklim investasi yang kondusif. Ini berarti bahwa orientasi kehidupan ekonomi kota adalah pada kegiatan bisnis dan yang efisien dan mampu bersaing dalam era globalisasi dan persaingan bebas dewasa ini.

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Solok tahun 2016-2021 sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah No 3 Tahun 2016 maka disusun Rencana Kerja (RENJA) Dinas Daerah. Sedangkan untuk menjalankan rencana kerja tersebut, Pemerintahan Kota Solok membentuk dan menetapkan perangkat daerah sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan

Susunan Perangkat Daerah. Di dalam Peraturan Daerah tersebut Pemerintah Daerah menetapkan organisasi pengelola Pasar Raya Solok yaitu Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM.

Untuk tahun 2018 rencana kerja Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM dibagi atas 14 program, yaitu program: 1) pelayanan administrasi kantor, 2) peningkatan sarana dan prasarana aparatur, 3) peningkatan disiplin aparatur, 4) peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja keuangan, 5) peningkatan kapasitas sumber daya aparatur, 6) peningkatan pengembangan pengelolaan pasar (penataan tempat berusaha bagi pedagang kaki lima, 7) peningkatan sarana dan prasarana pasar, 8) pengelolaan keamanan dan ketertiban pasar, 9) intensifikasi pemungutan retribusi daerah, 10) pembinaan pedagang, 11) pencegahan dan pengendalian bahaya kebakaran), 12) perlindungan konsumen dan pengaman pedagang, 13) peningkatan efisiensi perdagangan dalam negeri, serta 14) pembinaan pedagang kaki lima dan asongan.

Dalam kenyataannya semua program kerja yang direncanakan belum bisa diwujudkan sendiri sehingga dalam operasional organisasi (pengelolaan) Pasar Raya Solok yaitu Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM berkoordinasi dengan Dinas Lingkungan Hidup untuk menjaga kebersihan Pasar Raya Solok, sedangkan untuk menjaga keamanan dan ketertiban berkoordinasi dengan Satuan Polisi Pamong Praja dan Kebakaran yang di bantu oleh Polres Solok Kota serta dengan Dinas Perhubungan. Untuk pembangunan, pengembangan dan perbaikan Pasar Raya Solok Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM berkoordinasi dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang. Fenomena yang

terjadi dipasar semi modern Kota Solok pada saat ini adalah sepi penjual sehingga pembeli tidak mau berkunjung (berbelanja).

Fenomena lain yang terlihat di pasar semi modern Kota Solok saat ini adalah terlihat kurang seriusnya pemerintahan, terutama pengelola pasar dalam menata dan menempatkan pedagang di pasar semi modern. Hal ini dibuktikan dengan adanya pedagang yang sebelumnya telah menempati lapaknya di pasar semi modern dan sekarang sudah dikosongkan dan mereka kembali ke lapak kaki lima. Selain itu berdasarkan hasil diskusi yang penulis dengan seorang pedagang yang sebelumnya menempati pasar semi modern namun saat ini menempati lapak kaki lima terungkap bahwa petakan (lapak) yang tersedia di pasar semi modern sangat kecil sehingga bila dagangan dimasukkan maka pedagang sulit bergerak. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh salah satu pedagang yang menempati Lantai 1 di pasar semi modern :

...kedai-kedai yang ada itu sangat sempit. Rata-rata ukurannya hanya 1,5x 3 saja, berapa betul itu besarnya. Satu meja pajangan saja sudah penuh tokonya. Itu lah yang membuat para pedagang semakin malas memakai kedai di pasar ini.” (wawancara dengan Marlianis, Pedagang di Pasar Semi Modern pada tanggal 15 Juli 2020 pukul 14:32 wib).

Sementara itu, juga adanya temuan lain yang terbukti bahwa belum ada ikatan perjanjian sewa menyewa antara pedagang dengan pemerintah. Lebih jauh, juga adanya fenomena lain yang terjadi di Pasar Raya Solok (Blok A-D) yang sudah dipenuhi oleh pedagang kaki lima yang memajang dagangannya pada area parkir.

Kurang berjalannya pengorganisasian yang dilakukan oleh Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM Kota Solok terhadap pengelolaan pasar semi modern Solok tentunya sangat memprihatinkan dan akan berdampak buruk bagi perkembangan sosial maupun

ekonomi masyarakat. Untuk itu pasar semi modern Kota Solok harus ditata sedemikian rupa sehingga penempatan pedagang sesuai dengan peruntukannya, dan kesemrawutan yang ada tidak terjadi lagi. Untuk lebih baik lagi, pasar semi modern dapat dikembangkan melalui strategi promosi pasar dan membangun kemitraan antara pengelola pasar dengan pedagang. Selain itu juga diperlukan pemberlakuan perjanjian kontrak/sewa lapak/toko⁹.

Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak berjalan sendiri. Hal ini karena terdapat keterbatasan kewenangan. Wali Kota Solok sebagai Kepala Pemerintahan di Kota Solok berkewajiban melakukan pengarahan (*actuating*) kepada Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM. Pengarahan yang dilakukan Wali Kota ditujukan agar rencana (RPJM) yang telah disusun berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu pengarahan juga ditujukan untuk menjamin berjalannya organisasi. Pengarahan yang dilakukan oleh Wali Kota Solok berkaitan dengan pengaturan dan penataan pedagang, kebersihan, ketertiban dan keamanan serta kenyamanan. Pengarahan dilakukan Walikota Solok dalam rapat koordinasi dengan seluruh dinas terkait.

Selain perencanaan, pengorganisasian dan *actuating* seperti yang telah diuraikan, maka pengawasan (*controlling*) terhadap tugas dan fungsinya Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM Kota Solok perlu dilakukan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 380 (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pengawasan terhadap perangkat daerah dilakukan oleh Wali Kota Solok, selanjutnya ayat (2) menjelaskan bahwa untuk melaksanakan pengawasan, dilakukan oleh inspektorat. Pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat

⁹Op cit, Susanti, Darmawan dan Astiti. 2014.

terhadap Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM adalah berkaitan dengan tertib administrasi dan keuangan. Pengawasan terhadap disiplin pegawai dilakukan oleh Wali Kota melalui Sekretaris Daerah. Selain itu pengawasan juga dilakukan oleh DPRD Kota Solok sesuai dengan fungsi yang dimilikinya. Namun kenyataan menunjukkan bahwa fungsi manajemen (*planning, organizing, actuating dan kontrolling*) pengelolaan pasar semi modern Solok belum berjalan dengan baik

Berdasarkan latar belakang masalah diatas penelitian ini difokuskan pada pasar semi modern Kota Solok karena dilihat dari tidak ada para penjual dan pembeli, sehingga peran Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM Kota Solok sangat dibutuhkan dalam permasalahan tersebut. Maka peneliti memfokuskan penelitian dengan judul **“Manajemen Pengelolaan Pasar Semi Modern oleh Dinas Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kota Solok”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah **“Bagaimanakah pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen Dinas Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah dalam mengelola Pasar Semi Modern di Kota Solok?”**

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan fungsi-fungsi manajemen Dinas Perdagangan, Koperasi Usaha Kecil dan Menengah dalam mengelola Pasar Semi Modern di Kota Solok.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi perkembangan Ilmu Administrasi Publik, khususnya terkait dengan fungsi-fungsi manajemen dalam mengelola pasarsemi modern.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Hasilpenelitian ini dapat memperluas pengetahuan peneliti serta menjadimasukan bagi mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Publik untuk mempersiapkan diri terjun ke dalam dunia masyarakat. Penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik.

2. Bagi Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM Kota Solok

Sebagai bahan masukandan pertimbangan dalam pengelolaan pasar agar lebih baik lagi.

