

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Memasuki era reformasi, ternyata penerapan model birokrat pemburu rente justru semakin mengganas dan meluas. Artinya perilaku tersebut tidak hanya dipraktekkan di tingkat pemerintah pusat saja, tetapi juga berkembang luar biasa ditingkat daerah. Dikarenakan pada dasarnya para birokrat adalah manusia biasa yang memiliki emosi dan tata nilai, serta mempunyai seperangkat tujuan pribadi yang tidak selamanya didorong untuk melayani publik. Bisa saja diarahkan untuk kepentingan individu, perusahaan, dan golongan tertentu saja.

Penyakit Birokrasi atau dapat disebut patologi birokrasi, tidak hanya dipraktekkan ditingkat pusat. Justru dalam praktiknya patologi birokrasi, dapat berkembang luar biasa di tingkat desa/kelurahan, kecamatan sampai dengan kabupaten/kota. Patologi birokrasi muncul karena norma dan nilai-nilai yang menjadi acuan bertindak birokrasi telah berorientasi keatas.<sup>1</sup> Yaitu kepentingan politik kekuasaan, bukan kepada publik.

Dalam pengimplementasian Peraturan Bupati tentang izin usaha pasar modern dan pasar tradisional, para birokrat lebih cenderung untuk memihak pemilik modal. Peran birokrasi sebagai implementator dari kebijakan politik/penyelenggara pemerintahan. Maka patologi birokrasi dapat diartikan permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan

---

<sup>1</sup> Ismail, *Politisasi Birokrasi*, (Malang: ASH-SHIDDIQY PRESS, 2009), 13.

pemerintah akibat kinerja birokrasi tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan publik (UMKM) dengan baik.

Mengingat semua pasar modern adalah dimiliki oleh para pemilik modal. Sehingga kebijakan dari Peraturan Bupati tersebut selalu dilatarbelakangi oleh kepentingan dari sekelompok orang yang selalu dinilai dengan uang. Kepentingan yang dinilai dengan uang oleh para birokrat juga dikarenakan gaji yang mereka terima umumnya rendah dan dengan adanya hal tersebut dapat memberikan penghasilan sampingan.

Pemeliharaan korupsi yang terstruktur, karena adanya kekuatan uang. Uang yang maha kuasa telah menyebabkan terjadinya patologi dalam berbagai bentuk. Yakni tindak penyimpangan kekuasaan dan wewenang yang dilakukan birokrasi dan penyempurna aspek kegiatan birokrasi. Ekonomi kerakyatan dirusak secara terstruktur, dengan simbol uang yang dapat melancarkan segala kepentingan para pemilik modal.

Praktek rente dalam birokrasi telah menghasilkan keuntungan antara birokrat sebagai petugas pelayanan dan pemilik modal sebagai pengguna jasanya.<sup>2</sup> Mengenai pelaku awalnya dapat dikatakan kedua sama-sama berinisiatif memberikan kesempatan untuk melakukan praktek rente dalam pelayanan publik. Bentuk-bentuk praktek rente ini, yakni: penipuan, nepotisme, dan penyuapan. Praktek rente yang sering terjadi adalah penyuapan, yaitu tindakan menerima, memberi, atau menawarkan sesuatu yang berharga untuk kepentingan pribadi.

---

<sup>2</sup> Ismail, *Konsep dan Aplikasi "Capital Sosial"*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2004), 21.

Kepentingan pribadi para pemilik modal, yakni dalam pengajuan proposal pendirian pasar modern. Dalam hal izin pemanfaatan ruang, maka seharusnya melakukan persetujuan dari masyarakat setempat dan toko-toko pedagang kecil didaerahnya. Dikarenakan adanya penyuaan, maka proses dalam hal sosialisasi kepada masyarakat dapat dilewati dengan mudah. Sehingga izin usaha pasar modernnya dapat segera diterbitkan, dikarenakan negara tertawan oleh modal.

Mengingat Undang-Undang pemerintah akan selalu mengalami perubahan dengan menyesuaikan dari perkembangan zaman. Hal ini dikarenakan tidak semua pasal dalam undang-undang dapat sesuai untuk diimplementasikan sepanjang zaman. Seiring lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang penyelenggaraan pemerintah daerah. Hubungan yang bersifat desentralistik bermula dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Dalam perjalanannya, kedua Undang-Undang tersebut kemudian direvisi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah daerah dan pusat. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menyebutkan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>3</sup> Sedangkan

---

<sup>3</sup> Bob Sugeng Hadiwinata, *Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), 175.

tugas pembantuan ialah penugasan dari pemerintah kepada daerah untuk melaksanakan tugas tertentu.

Diharapkan otonomi tersebut dapat membawa kemandirian dan kemajuan untuk kemakmuran rakyat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999. Pengelolaan pendapatan asli daerah terkait dengan pertimbangan dan perlindungan terhadap keberlangsungan pasar tradisional berhubungan dengan kelangsungan kehidupan pedagang umumnya berskala kecil dengan modal terbatas. Diharapkan dalam implementasinya mengutamakan pemberdayaan usaha kecil menengah (UKM).<sup>4</sup>

Implikasinya menunjukkan bahwa pemerintah yang terbuka berarti pemerintahan yang terbuka bagi kelompok kepentingan yang memiliki sumber-sumber daya untuk membuat korps pelobi berkekuatan besar.<sup>5</sup> Kebijakan terbaru yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait dengan dengan pasar adalah mengenai strategi pemberdayaan pasar tradisional yaitu melalui Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 yang menyebutkan sejumlah langkah pemerintah dalam upaya pemberdayaan pasar tradisional,<sup>6</sup> yaitu:

---

4 Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2011), 129.

5 Alan Ehrenhalt, *Demokrasi Dalam Cermin*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006), 71.

6 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar, Pasal I5 Nomor 2.

- 1) Pemberdayaan pasar tradisional agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan.
- 2) Memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern.
- 3) Memberikan norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan toko modern.
- 4) Pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern, dan konsumen.

Kemudian dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 7 tahun 2012 tentang retribusi pelayanan pasar. Obyek retribusi pelayanan pasar adalah penyediaan fasilitas tradisional sederhانا berupa pelataran, los, kios, dan toko gudang (togu), serta fasilitas lainnya yang dikelola oleh pemerintah daerah dan khusus disediakan untuk pedagang.<sup>7</sup> Sehingga perlindungan dari keberadaan pasar tradisional harus diperhatikan, dikarenakan terkait dengan peningkatan penerimaan sewa, pajak, dan retribusi pemerintah daerah Sidoarjo.

Terkait hak-hak dari pedagang Pasar, yang telah membayar retribusi atas peyanan pasar, meliputi :

---

<sup>7</sup> Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 tentang Retribusi Pelayanan Pasar, Bab II Ketentuan Retribusi, Pasal 3 Nomor 1.

- 1) Mendapatkan pelayanan tempat jual beli/ stand di pasar berdasarkan ijin penempatan stand yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo;
- 2) Mendapatkan pelayanan lainnya, berupa pelayanan keamanan dan kebersihan di lingkungan pasar,<sup>8</sup>

Pemerintah daerah Sidoarjo dalam pengelolaan pasar tradisional agar dapat bertahan dan tidak tertinggal jauh dengan pasar modern adalah pemerintah dan pedagang bekerjasama dengan lebih memperhatikan kondisi pasar tradisional. Dengan memperhatikan lingkungannya, mengubah lingkungannya lebih rapi, bersih, dan menarik perhatian pembeli. Selain itu diharapkan para pedagang pasar tradisional mampu mengembangkan strategi dan membangun rencana yang lebih maju yang mampu memenuhi kebutuhan maupun tuntutan pembeli sebagaimana yang dilakukan pasar modern.

Pemerintah harus bertindak netral dan tidak ada pemihakan yang lebih pada pemilik modal, agar menyelesaikan permasalahan. Akhirnya tidak akan merugikan salah satu pihak dan kebijakan tersebut dapat terimplementasi maksimal dalam menyelesaikan permasalahan. Sosialisasi kebijakan kepada pihak pasar atau pelaku usaha juga diperlukan, agar tidak terjadi kesalahpahaman antara pemerintah dan pelaku usaha.

Dari sisi pelaku usaha pasar modern, dengan keunggulan lebih pintar dalam sistem penjualan dan mengelola kemasan barang dagangan. Dari

---

<sup>8</sup> Ibid, Bab IV Hak, Kewajiban, dan Larangan, Pasal 22 Nomor 1.

sisi pedagang pasar tradisional yang menyediakan kebutuhan masyarakat kelas menengah dan kebawah dan sistem penjualan yang tawar-menawar. Dengan demikian yang modern akan tetap modern dengan keistimewaannya dan yang tradisional akan tetap tradisional dengan mengutamakan tradisi dan budayanya. Dengan kreatifitas dalam menarik minat berbelanja, maka pasar modern dan pasar tradisional dapat memanfaatkan kelebihan dan kekurangan tersebut sebagai alat untuk memikat perhatian para konsumen.

Berdasarkan pemaparan, penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan ini dalam bentuk penelitian dengan judul **IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI NOMOR 38 TAHUN 2012 TENTANG IZIN USAHA PASAR MODERN DAN PASAR TRADISIONAL DI KABUPATEN SIDOARJO.**

## 1.2 Alasan Pemilihan Judul

1. Berknaan dengan pelayanan memberikan perizinan usaha toko modern, Pemerintah Kota Sidoarjo memberikan penerapan sistem manajemen Mutu ISO 9001 : 2008 pada Badan Perijinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo. Keberadaan Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo memiliki visi yang jelas, yaitu: Terwujudnya Pelayanan Satu Pintu Yang prima. Dengan demikian memberikan pelayanan perijinan dan penanaman modal secara terpadu dalam satu tempat yang berorientasi kepada konsumen yang dapat mencerminkan bentuk pelayan prima yang memenuhi prinsip-prinsip pelayanan.

2. Harga-harga yang ditawarkan di supermarket sebenarnya lebih tinggi dari pada harga yang ditawarkan oleh pedagang eceran disekitar. Tetapi konsumen sangat senang berbelanja di supermarket dikarenakan tempat yang nyaman, halaman parkir yang luas dan tanpa biaya parkir, dan tanpa ada proses tawar menawar.
3. Meningkatkan kepedulian para pelaku usaha pasar modern, agar lebih banyak memperdagangkan produk buatan Indonesia di setiap gerai mereka.
4. Adanya kemitraan usaha antara pasar modern dengan UMKM guna meningkatkan PAD Kabupaten Sidoarjo.

### **1.3 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Bupati Nomor 38 Tahun 2012 Tentang Izin Usaha Pasar Modern dan Pasar Tradisional Di Kabupaten Sidoarjo?
2. Faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat dalam Implementasi Peraturan Bupati Nomor 38 tahun 2012 Tentang Izin Usaha Pasar Modern dan Pasar Tradisional di Kabupaten Sidoarjo?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui Implementasi Peraturan Bupati Nomor 38 Tahun 2012 Tentang Izin Usaha Pasar Modern dan Pasar Tradisional Di Kabupaten Sidoarjo.
2. Menganalisis pemahaman tentang faktor-faktor yang mendukung dan menghambat dalam Implementasi kebijakan studi kasus Peraturan



Bupati Nomor 38 tahun 2012 Tentang Izin Usaha Pasar Modern dan Pasar Tradisional di Kabupaten Sidoarjo.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat secara teoritis dan praktis.

Secara teoritis Secara akademis, penelitian ini bermanfaat untuk:

1. Memperkaya kajian tentang Implementasi Peraturan Bupati Nomor 38 Tahun 2012 Tentang Izin Usaha Pasar Modern dan Pasar Tradisional Di Kabupaten Sidoarjo.
2. Memberikan inspirasi bahwa studi tentang Implementasi Peraturan Bupati Nomor 38 Tahun 2012 Tentang Izin Usaha Pasar Modern dan Pasar Tradisional Di Kabupaten Sidoarjo dapat membantu pemahaman tentang fenomena Ekonomi Politik di masyarakat, sehingga dapat mengembangkan ilmu yang benar-benar berbasis pada pengembangan kemajuan masyarakat.

Adapun manfaat secara praktis adalah:

1. Sebagai masukan dan evaluasi bagi Mahasiswa Politik Islam, atas kebijakan pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam setiap implementasi kebijakan dalam hal yang berhubungan dengan perdagangan.
2. Sebagai Mahasiswa Politik Islam, sangat penting untuk bisa memberikan informasi persoalan ini kepada kalangan masyarakat, sekaligus untuk mensosialisasikan faktor Ekonomi politik sebagai faktor penghambat dan pendukung pembangunan negara Indonesia, apabila ditangani secara adil.

## 1.6 Penegasan Judul

1. Implementasi : Proses *output* dan *outcome*, didalamnya terjadi beberapa rangkaian aktivitas yang berkelanjutan dari aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
2. Peraturan Bupati Nomor 38 Tahun 2011 : Dasar Hukum tentang Izin usaha Pasar Modern di Kabupaten Sidoarjo.
3. Izin Usaha Pasar Modern dan Pasar Tradisional :Pemberian izin usaha pada pasar modern dan pasar tradisional wajib mengacu pada pemerintah Kabupaten Sidoarjo mengenai ruang wilayah daerah Kabupaten Sidoarjo.
4. Kabupaten Sidoarjo :Daerah dimana penelitian berlangsung.

## 1.7 Sistematika Pembahasan

Adapun sistematika pembahasan yang akan di bahas dalam skripsi ini diantaranya sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Memuat Latar belakang, alasan pemilihan judul, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan judul, dan sistematika

penulisan. Secara umum, setiap sub-bab berisi uraian yang bersifat global, dan juga sebagai pengantar untuk memahami bab-bab berikutnya.

#### Bab II : Kajian Pustaka

Memuat Teori Kebijakan Publik, Teori *Rent Seeking*, Teori Neoliberalisme, Teori Pasar, kerangka pemikiran, dan penelitian terdahulu.

#### Bab III : Metodologi Penelitian

Sebagai acuan kegiatan penelitian, memuat jenis penelitian, lokasi penelitian, fokus penelitian, metode pengumpulan data, instrumen penelitian, informan penelitian, teknik analisis data, dan teknik keabsahan data.

#### Bab IV : Deskripsi Lokasi Penelitian dan Pembahasan

Memuat gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data, dan pembahasan hasil penelitian.

#### Bab V : Penutup

Memuat kesimpulan dan saran.