

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Perda

Peraturan Daerah (Perda) merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama Kepala Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Perda berfungsi sebagai dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan, menyelenggarakan urusan pemerintahan, serta mengatur kepentingan masyarakat di wilayahnya. Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, disebutkan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.<sup>17</sup>:

*Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.*

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa Peraturan Daerah berfungsi sebagai instrumen hukum daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan

---

<sup>17</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Pasal 1 angka 7.

otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta mengatur kehidupan masyarakat sesuai dengan kondisi, aspirasi, dan kebutuhan daerah.<sup>18</sup>

Dalam konteks penelitian ini, Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat merupakan aturan hukum daerah yang menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam mengatur, mengelola, serta membina kegiatan ekonomi masyarakat yang berlangsung di pasar rakyat, termasuk pengelolaan fasilitas, pembinaan pedagang, dan penataan administrasi pasar.<sup>2</sup> Perda ini memiliki tujuan untuk menciptakan pasar rakyat yang tertib, bersih, dan berdaya saing, serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberdayaan ekonomi lokal. Oleh karena itu, pelaksanaan Perda ini menjadi penting untuk diteliti guna mengetahui sejauh mana regulasi tersebut diterapkan secara efektif di lapangan, khususnya pada Pasar Panorama sebagai lokasi studi kasus.<sup>19</sup>

Secara normatif, Peraturan Daerah harus disusun berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Asas-asas tersebut meliputi kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, kemampuan untuk dilaksanakan, serta keterbukaan. Pemenuhan asas-asas ini menjadi prasyarat agar Perda tidak hanya sah secara formal, tetapi juga

---

<sup>18</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

<sup>19</sup> Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat.

efektif dalam pelaksanaan, memberikan kepastian hukum, serta dapat menegakkan hak dan kewajiban masyarakat yang diatur di dalamnya.

Selain itu, materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan kebutuhan riil masyarakat daerah serta memperhatikan karakteristik sosial, ekonomi, dan budaya setempat. Dalam pengelolaan pasar rakyat, hal ini berarti pengaturan yang dibuat harus mampu menjawab permasalahan yang dihadapi pedagang dan pengelola pasar, seperti penataan lapak, pengelolaan kebersihan, sistem retribusi, serta penyediaan fasilitas pendukung, sehingga setiap kebijakan yang diambil sesuai dengan kondisi nyata di lapangan. Dengan demikian, Perda diharapkan menjadi instrumen hukum yang responsif dan adaptif terhadap dinamika masyarakat, mampu meningkatkan efektivitas pengelolaan pasar, menjamin kepastian hukum, dan mendukung terciptanya pasar rakyat yang tertib, aman, nyaman, serta berkelanjutan.

Dari sudut pandang hukum administrasi negara, Peraturan Daerah juga berfungsi sebagai dasar pemberian kewenangan kepada perangkat daerah dalam melakukan tindakan pemerintahan.<sup>20</sup> Kejelasan pembagian tugas dan kewenangan antarinstansi sangat diperlukan untuk menghindari tumpang tindih kewenangan yang dapat menghambat efektivitas pengelolaan pasar rakyat. Apabila kewenangan tidak diatur secara tegas, maka pelaksanaan Perda berpotensi menimbulkan konflik kewenangan serta lemahnya pengawasan di lapangan. Lebih lanjut, efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah sangat dipengaruhi oleh kualitas penegakan

---

<sup>20</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 99.

hukum dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Pengawasan yang lemah serta minimnya sanksi terhadap pelanggaran ketentuan Perda dapat menyebabkan rendahnya tingkat kepatuhan pedagang dan pengelola pasar. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme pengawasan yang berkelanjutan serta penerapan sanksi yang tegas dan proporsional guna menjamin terlaksananya ketentuan Perda secara konsisten.<sup>21</sup>

Dalam kaitannya dengan Pasar Panorama Kota Bengkulu, implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2020 masih menghadapi berbagai tantangan yang perlu dikaji secara mendalam. Kondisi pasar yang padat, jumlah pedagang yang terus bertambah, serta keterbatasan sarana dan prasarana menjadi faktor yang memengaruhi efektivitas penerapan Perda. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk menganalisis sejauh mana Perda tersebut telah diimplementasikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sekaligus mengidentifikasi hambatan dan merumuskan solusi guna meningkatkan pengelolaan pasar rakyat secara berkelanjutan.<sup>22</sup>

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah memiliki kedudukan yang strategis karena berada pada level implementatif dari kebijakan nasional. Perda berfungsi sebagai instrumen untuk menerjemahkan norma-norma umum yang diatur dalam undang-undang ke

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 8.

<sup>22</sup> Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat.

dalam pengaturan yang lebih teknis dan kontekstual sesuai dengan kebutuhan daerah. Dengan demikian, Perda menjadi jembatan antara kebijakan nasional dan kebutuhan riil masyarakat di tingkat lokal.<sup>23</sup>

Pembentukan Peraturan Daerah juga merupakan perwujudan dari prinsip demokrasi lokal, karena melibatkan DPRD sebagai representasi rakyat daerah bersama dengan Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Proses pembentukan Perda yang partisipatif diharapkan mampu menyerap aspirasi masyarakat, sehingga materi muatan Perda benar-benar mencerminkan kepentingan publik dan tidak bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat.<sup>24</sup>

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, Peraturan Daerah berperan sebagai alat untuk memperkuat kemandirian daerah dalam mengelola urusan pemerintahan. Melalui Perda, pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan yang spesifik sesuai dengan karakteristik wilayahnya, termasuk dalam pengelolaan sektor ekonomi daerah seperti pasar rakyat. Oleh karena itu, kualitas Perda sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.<sup>25</sup>

Selain sebagai instrumen pengaturan, Peraturan Daerah juga memiliki fungsi pengendalian dan penertiban. Dalam pengelolaan pasar rakyat, Perda berfungsi untuk menciptakan ketertiban melalui pengaturan

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 213.

<sup>24</sup> Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 297.

<sup>25</sup> Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 112.

hak dan kewajiban pedagang, pengelola pasar, serta pihak-pihak terkait lainnya. Pengaturan ini diperlukan untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan, pelanggaran aturan, dan ketidaktertiban yang dapat mengganggu aktivitas ekonomi dan kenyamanan masyarakat.<sup>26</sup>

Dengan demikian, keberadaan Peraturan Daerah tidak hanya dinilai dari aspek normatif, tetapi juga dari aspek implementatif. Perda yang baik harus mampu dilaksanakan secara efektif dan memberikan manfaat nyata bagi masyarakat, sehingga tidak hanya menjadi dokumen hukum formal, tetapi juga instrumen yang dapat menjawab kebutuhan riil di lapangan. Evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan menjadi penting untuk mengetahui sejauh mana aturan dapat diterapkan secara konsisten dan memberikan kepastian hukum bagi para pedagang serta pengunjung pasar.<sup>27</sup>

Dalam konteks pengelolaan pasar rakyat, pengkajian terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat di Pasar Panorama membantu menilai efektivitas pengaturan terkait penataan pedagang, pengawasan aktivitas perdagangan, penyediaan sarana-prasarana, dan pembinaan pedagang. Hasil pengkajian ini juga menjadi dasar bagi rekomendasi perbaikan tata kelola pasar, sehingga Pasar Panorama dapat tercipta sebagai pasar yang tertib, adil, nyaman, aman, dan berkelanjutan, sesuai prinsip-prinsip *good governance*.

---

<sup>26</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 142

<sup>27</sup> Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat.

## **B. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia**

Peraturan Daerah (Perda) memiliki kedudukan yang penting dalam sistem hukum nasional Indonesia. Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Perda merupakan instrumen hukum daerah yang berfungsi untuk melaksanakan otonomi daerah serta penugasan dari pemerintah pusat. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Peraturan Daerah termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1), yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>28</sup>:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

Dari hierarki tersebut, Peraturan Daerah berada pada urutan terakhir, artinya Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-

---

<sup>28</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Pasal 7 ayat (1).

undangan yang lebih tinggi, seperti UUD 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Presiden. Namun demikian, kedudukan Perda tetap strategis karena menjadi dasar hukum yang mengatur kepentingan lokal sesuai kebutuhan masyarakat daerah.<sup>29</sup> Selain itu, menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perda merupakan instrumen pelaksanaan otonomi daerah yang berfungsi sebagai dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.<sup>30</sup>

1. Menjabarkan lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan
2. Menjadi pedoman bagi penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat daerah.

Dengan demikian, kedudukan Peraturan Daerah tidak hanya sebagai pelengkap peraturan pusat, tetapi juga sebagai manifestasi kemandirian hukum daerah dalam mengatur kehidupan masyarakat lokal.<sup>31</sup> Dalam konteks penelitian ini, Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat mempunyai kedudukan sebagai peraturan pelaksana di tingkat daerah yang mengatur tata kelola pasar rakyat, peran

---

<sup>29</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Pasal 7 ayat (1).

<sup>30</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

<sup>31</sup> Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 115.

pemerintah daerah, hak dan kewajiban pedagang, serta pengelolaan sarana dan prasarana pasar di wilayah Kota Bengkulu, termasuk Pasar Panorama sebagai objek penelitian. Melalui Perda ini, pemerintah daerah memiliki landasan hukum yang kuat untuk menyelenggarakan dan mengawasi kegiatan pasar rakyat agar berjalan tertib, bersih, dan berdaya saing.<sup>32</sup>

### C. Pengertian dan Fungsi Pasar Rakyat

Secara umum, Pasar Rakyat adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli yang melakukan transaksi secara langsung dalam suasana tawar-menawar, di mana kegiatan ekonomi tersebut menjadi bagian dari kehidupan sosial masyarakat lokal. Secara yuridis, pengertian pasar rakyat dapat ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perdagangan dan pengelolaan pasar. Pasar rakyat dipahami sebagai pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah, pemerintah daerah, swasta, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah, yang dalam kegiatan usahanya melibatkan pelaku usaha kecil dan menengah.<sup>33</sup> Pengaturan tersebut menempatkan pasar rakyat sebagai instrumen penting dalam mendukung perekonomian daerah dan pemerataan kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>32</sup> Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat.

<sup>33</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.

Dari aspek fungsi, pasar rakyat tidak hanya berperan sebagai sarana transaksi ekonomi, tetapi juga sebagai ruang interaksi sosial masyarakat. Pasar rakyat menyediakan tempat bagi pedagang dan pembeli untuk bertemu, berkomunikasi, dan melakukan pertukaran barang dan jasa, sehingga tercipta hubungan sosial yang erat serta saling menguntungkan. Aktivitas di pasar rakyat mencerminkan nilai-nilai kebersamaan, kepercayaan, dan gotong royong yang menjadi ciri khas budaya lokal.<sup>34</sup>

Selain fungsi ekonomi dan sosial, pasar rakyat juga memiliki fungsi strategis dalam mendukung pembangunan daerah. Pasar rakyat berperan sebagai sumber pendapatan daerah melalui retribusi pasar serta sebagai sarana pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).<sup>35</sup> Dengan pengelolaan yang baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pasar rakyat diharapkan mampu meningkatkan daya saing ekonomi lokal serta menciptakan tata kelola pasar yang tertib, aman, dan berkelanjutan.<sup>36</sup>

Berikut beberapa pengertian menurut para ahli dan sumber hukum :

1. Menurut Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan, Pasar Rakyat adalah tempat usaha berupa toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki atau dikelola oleh

---

<sup>34</sup> Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, (Jakarta: Kementerian Perdagangan RI, 2017), hlm. 5.

<sup>35</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

<sup>36</sup> Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, (Jakarta: Kementerian Perdagangan RI, 2017), hlm. 12.

Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, maupun pihak swasta, di mana proses jual belinya dilakukan melalui mekanisme tawar-menawar. Pasar rakyat memiliki peran strategis dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, menyediakan lapangan kerja bagi pedagang, dan mendorong perputaran ekonomi lokal. Pengelolaan pasar rakyat menekankan pentingnya keteraturan, kebersihan, keamanan, serta fasilitas yang memadai, sehingga aktivitas perdagangan dapat berlangsung dengan nyaman dan efisien. Selain itu, pengaturan jenis dagangan, penataan pedagang, dan pengawasan terhadap kepatuhan terhadap aturan juga menjadi bagian penting dari tata kelola pasar rakyat agar pasar dapat berfungsi sebagai pusat perdagangan yang profesional dan berkelanjutan.

## 2. Menurut Kuncoro

Pasar rakyat merupakan wadah kegiatan ekonomi masyarakat lokal yang mempertemukan penjual dan pembeli, di mana harga barang dan jasa terbentuk melalui interaksi permintaan dan penawaran secara langsung. Selain berfungsi sebagai sarana transaksi ekonomi, pasar rakyat juga menjadi tempat berkembangnya kegiatan usaha mikro dan kecil, menyediakan lapangan kerja bagi pedagang dan tenaga kerja lokal, serta mendorong perputaran ekonomi di tingkat komunitas. Dengan pengelolaan yang tertib dan fasilitas yang memadai, pasar rakyat tidak hanya meningkatkan efisiensi

perdagangan, tetapi juga mendukung kesejahteraan masyarakat, menjaga keberlangsungan usaha lokal, serta memperkuat interaksi sosial dan budaya yang melekat dalam komunitas setempat.

### 3. Menurut Swastha dan Irawan

Pasar adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli yang melakukan transaksi barang dan jasa, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan tujuan memenuhi kebutuhan masyarakat. Selain fungsi utama sebagai sarana perdagangan, pasar juga berperan sebagai pusat distribusi barang, pengatur harga melalui mekanisme penawaran dan permintaan, serta menjadi ruang interaksi sosial yang memperkuat hubungan antaranggota masyarakat. Pengelolaan pasar yang baik, termasuk penataan pedagang, penyediaan fasilitas, dan pengawasan aktivitas perdagangan, menjadi kunci agar pasar dapat berfungsi secara optimal, aman, tertib, dan memberikan manfaat ekonomi maupun sosial yang maksimal bagi masyarakat sekitar.

### 4. Menurut Kotler

Pasar adalah kumpulan seluruh pembeli dan penjual potensial dari suatu produk atau jasa tertentu, yang berinteraksi untuk melakukan pertukaran yang saling menguntungkan. Pasar tidak hanya berfungsi sebagai sarana transaksi ekonomi, tetapi juga menjadi mekanisme pembentukan harga, distribusi barang, dan pengaturan keseimbangan antara penawaran dan permintaan. Selain itu, pasar

menciptakan ruang interaksi sosial di mana nilai-nilai kebersamaan, kepercayaan, dan budaya lokal dapat berkembang, sehingga pengelolaan pasar yang tertib, aman, dan nyaman menjadi sangat penting untuk mendukung kesejahteraan masyarakat, keberlanjutan usaha lokal, serta fungsi sosial dan ekonomi pasar itu sendiri.

5. Menurut Hanafiah dan Saefuddin

Pasar rakyat merupakan lembaga ekonomi tradisional yang memiliki fungsi sosial, ekonomi, dan budaya, serta berperan dalam menjaga stabilitas ekonomi masyarakat menengah ke bawah. Selain menjadi sarana transaksi barang dan jasa, pasar rakyat juga menyediakan peluang usaha bagi pedagang mikro dan kecil, meningkatkan perputaran ekonomi lokal, serta menjaga keberlangsungan mata pencaharian masyarakat sekitar. Dari aspek sosial dan budaya, pasar rakyat menjadi tempat terjadinya interaksi antaranggota komunitas, pelestarian tradisi lokal, serta penguatan nilai-nilai kebersamaan dan gotong royong. Oleh karena itu, pengelolaan pasar rakyat yang baik, termasuk penataan pedagang, pengawasan aktivitas perdagangan, dan penyediaan fasilitas pendukung, menjadi kunci agar pasar rakyat dapat berfungsi secara optimal, aman, nyaman, dan berkelanjutan, serta memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Pasar Rakyat adalah pusat kegiatan ekonomi tradisional yang berperan sebagai tempat interaksi

antara penjual dan pembeli secara langsung, di mana transaksi dilakukan secara sederhana namun memiliki makna ekonomi dan sosial yang besar bagi masyarakat.<sup>37</sup>

#### **D. Teori Tata Kelola Pasar Rakyat**

Secara etimologis, tata kelola berasal dari kata *to govern*, yang berarti mengatur, mengelola, atau mengarahkan. Dalam konteks administrasi publik, tata kelola menggambarkan bagaimana pemerintah menjalankan kekuasaan dan kewenangannya untuk mengatur sumber daya serta melayani kepentingan masyarakat secara efektif, efisien, dan adil.<sup>38</sup> Menurut beberapa ahli, tata kelola atau *governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menyediakan pelayanan publik, mengelola sumber daya, serta menjamin tercapainya kepentingan masyarakat secara transparan dan akuntabel.<sup>39</sup>:

1. Sedarmayanti menyatakan bahwa tata kelola adalah :

Proses penyelenggaraan kekuasaan dalam mengelola berbagai urusan publik melibatkan interaksi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Proses ini tidak hanya mencakup pembuatan kebijakan dan regulasi, tetapi juga pelaksanaan, pengawasan, serta evaluasi atas kebijakan publik agar tercapai tujuan pembangunan

---

<sup>37</sup> Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, *Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat*, (Jakarta: Kementerian Perdagangan RI, 2017), hlm. 3.

<sup>38</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 3.

<sup>39</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Andi, 2009), hlm. 18

yang efektif dan efisien. Dalam konteks pengelolaan pasar rakyat, penyelenggaraan kekuasaan ini terlihat dari peran pemerintah daerah dalam menetapkan peraturan, menyediakan sarana-prasarana, melakukan pengawasan dan pembinaan pedagang, serta mendorong partisipasi aktif masyarakat dan sektor swasta. Pendekatan tata kelola yang melibatkan semua pemangku kepentingan ini bertujuan untuk menciptakan pengelolaan pasar yang transparan, akuntabel, adil, dan berkelanjutan, sehingga pasar rakyat dapat berfungsi secara optimal baik dari aspek ekonomi maupun sosial.

2. Dwiyanto berpendapat bahwa :

Tata kelola publik merupakan cara pemerintah dalam menggunakan wewenang untuk melayani kepentingan masyarakat dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Tata kelola publik yang baik tidak hanya menekankan kepatuhan terhadap aturan hukum, tetapi juga mendorong keterlibatan aktif masyarakat dan sektor swasta dalam perumusan, pelaksanaan, serta evaluasi kebijakan publik. Dalam konteks pengelolaan pasar rakyat, prinsip-prinsip ini tercermin melalui penataan pedagang, pengawasan aktivitas perdagangan, penyediaan fasilitas yang memadai, pembinaan pedagang, serta mekanisme pengaduan dan sosialisasi peraturan. Dengan penerapan tata kelola publik yang efektif, pasar rakyat dapat dikelola secara tertib,

transparan, akuntabel, dan berkelanjutan, sehingga memberikan manfaat ekonomi, sosial, dan budaya bagi seluruh masyarakat yang terlibat.

Berdasarkan pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tata kelola pasar rakyat adalah proses pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan terhadap kegiatan pasar rakyat yang dilakukan oleh pemerintah daerah bersama masyarakat, dengan tujuan mewujudkan pasar yang tertib, bersih, produktif, dan berkeadilan.<sup>40</sup>

Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Pasar Rakyat merupakan tahap implementasi dari kebijakan daerah dalam bentuk kegiatan nyata di lapangan. Keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan publik dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik pelaksana, komunikasi antarorganisasi, kondisi ekonomi dan sosial, serta disposisi pelaksana.<sup>41</sup>

Dalam konteks Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2020, pelaksanaan pengelolaan pasar rakyat diharapkan mampu menciptakan sistem tata kelola yang transparan, efisien, dan berpihak kepada kepentingan pedagang kecil. Namun, pada praktiknya seringkali terdapat hambatan seperti keterbatasan

---

<sup>40</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 27.

<sup>41</sup> Merilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, (New Jersey: Princeton University Press, 1980), hlm. 8.

anggaran, kurangnya koordinasi antarinstansi, serta rendahnya kesadaran hukum masyarakat pasar.<sup>42</sup>

Tata kelola pasar rakyat mencakup berbagai aspek seperti penataan pedagang, kebersihan, retribusi, keamanan, serta fasilitas pendukung lainnya. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional (Pasar Rakyat), pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan pasar guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keberlangsungan pasar rakyat. Tata kelola yang baik mencerminkan adanya kepastian hukum, keteraturan administrasi, serta partisipasi aktif dari para pedagang dan pengelola pasar.<sup>43</sup>

Tata kelola yang baik harus memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan keadilan. Prinsip-prinsip ini menjadi pedoman penting dalam mengatur setiap aktivitas pasar, mulai dari pengelolaan pedagang, penataan kios, hingga pengawasan kualitas fasilitas. Dengan penerapan prinsip transparansi, misalnya, seluruh informasi mengenai aturan pasar, tarif, dan hak-hak pedagang dapat diakses secara jelas, sehingga meminimalkan potensi konflik atau kesalahpahaman antara pedagang dan pengelola pasar. Akuntabilitas

---

<sup>42</sup> Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat.

<sup>43</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional, Pasal 3.

juga menjadi aspek krusial, di mana pihak pengelola pasar bertanggung jawab atas penggunaan sumber daya, pengelolaan fasilitas, dan pelayanan kepada masyarakat.<sup>44</sup>

Namun, dalam praktiknya, tata kelola pasar yang tidak optimal sering kali disebabkan oleh lemahnya pengawasan, kurangnya kesadaran hukum para pedagang, serta keterbatasan sumber daya manusia dan infrastruktur.<sup>45</sup> Kurangnya pengawasan dapat membuat pedagang tidak disiplin dalam mengikuti peraturan, sementara keterbatasan SDM dan infrastruktur membatasi kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan fasilitas yang memadai. Akibatnya, penataan pasar menjadi tidak tertib, pelayanan kepada masyarakat kurang maksimal, dan potensi perselisihan antara pedagang dan pengelola meningkat. Oleh karena itu, penguatan kapasitas pengelola, peningkatan kesadaran hukum pedagang, dan perbaikan sarana-prasarana menjadi langkah penting untuk mencapai tata kelola pasar yang efektif dan berkelanjutan.

Selain itu, partisipasi aktif pedagang dan masyarakat juga sangat menentukan keberhasilan tata kelola pasar. Pedagang yang sadar akan hak dan kewajibannya, serta pengunjung yang memahami aturan pasar, dapat menciptakan lingkungan pasar yang

---

<sup>44</sup> Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, Pedoman Pengelolaan dan Pengembangan Pasar Rakyat, (Jakarta: Kementerian Perdagangan RI, 2015), hlm. 3.

<sup>45</sup> Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, Pengembangan Pasar Rakyat di Indonesia, (Jakarta: Kementerian Perdagangan RI, 2017), hlm. 5.

tertib dan nyaman. Peningkatan partisipasi dapat dilakukan melalui sosialisasi aturan pasar, pelatihan manajemen usaha bagi pedagang, serta mekanisme konsultasi rutin antara pengelola pasar dan pedagang.<sup>46</sup> Dengan demikian, penerapan prinsip partisipasi tidak hanya memperkuat tata kelola tetapi juga meningkatkan kepuasan dan kepercayaan seluruh pemangku kepentingan.

## **E. Landasan Teori**

### **1. Teori Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan merupakan proses bagaimana suatu kebijakan atau peraturan yang telah ditetapkan dilaksanakan dan diwujudkan dalam praktik nyata di lapangan. Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik badan pelaksana, serta kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Ketidaksiharian antara perencanaan dan realisasi di lapangan seringkali menjadi hambatan utama dalam implementasi kebijakan publik.<sup>46</sup> Teori implementasi kebijakan ini relevan untuk menganalisis bagaimana Peraturan Daerah (Perda) Nomor 6 Tahun 2020 diimplementasikan dalam pengelolaan pasar rakyat di Pasar Panorama.

---

<sup>46</sup> Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*, Vol. 6, No. 4, 1975, hlm. 447.

Implementasi kebijakan tidak hanya dimaknai sebagai pelaksanaan administratif semata, tetapi juga sebagai proses interaksi antara berbagai aktor yang terlibat dalam penerapan kebijakan tersebut. Aparat pemerintah sebagai pelaksana kebijakan memiliki peran strategis dalam memastikan bahwa tujuan kebijakan dapat tercapai sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada komitmen dan profesionalitas aparat pelaksana di lapangan.<sup>47</sup>

Selain itu, aspek sumber daya menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan publik. Sumber daya yang dimaksud tidak hanya terbatas pada ketersediaan anggaran, tetapi juga mencakup sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta dukungan teknologi. Keterbatasan sumber daya seringkali menjadi penyebab utama tidak optimalnya pelaksanaan suatu kebijakan, termasuk dalam pengelolaan pasar rakyat yang memerlukan fasilitas fisik dan manajemen yang memadai.<sup>48</sup>

Faktor komunikasi kebijakan juga berpengaruh besar terhadap keberhasilan implementasi. Komunikasi yang efektif diperlukan agar substansi kebijakan dapat dipahami dengan baik oleh seluruh pihak yang berkepentingan, baik oleh aparat pelaksana

---

<sup>47</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*, (Yogyakarta: CAPS, 2012), hlm. 149.

<sup>48</sup> George C. Edwards III, *Implementing Public Policy*, (Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1980), hlm. 11.

maupun oleh masyarakat sebagai sasaran kebijakan. Ketidakjelasan informasi atau kurangnya sosialisasi dapat menimbulkan perbedaan penafsiran, sehingga pelaksanaan kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.<sup>49</sup>

Lingkungan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat turut mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Kebijakan yang diterapkan dalam suatu wilayah harus mempertimbangkan kondisi sosial dan karakteristik masyarakat setempat. Dalam konteks pengelolaan pasar rakyat, perilaku pedagang, tingkat kesadaran hukum, serta kebiasaan masyarakat dalam beraktivitas ekonomi menjadi faktor yang dapat mendukung atau justru menghambat pelaksanaan kebijakan daerah.<sup>50</sup>

Dengan demikian, teori implementasi kebijakan publik memberikan kerangka analitis yang komprehensif untuk menilai sejauh mana Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat dapat dilaksanakan secara efektif di Pasar Panorama. Melalui teori ini, dapat diidentifikasi faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan, sehingga hasil penelitian diharapkan mampu memberikan rekomendasi perbaikan dalam tata kelola pasar rakyat di masa mendatang.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*, (Yogyakarta: CAPS, 2012), hlm. 174

<sup>50</sup> Merilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, (New Jersey: Princeton University Press, 1980), hlm. 9.

<sup>51</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*, (Yogyakarta: CAPS, 2012), hlm. 196.

## 2. *Teori Good Governance* dalam Pengelolaan Pasar

*Good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) dalam administrasi publik mengedepankan prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan efisiensi. Konsep ini penting dalam konteks pengelolaan pasar rakyat sebagai fasilitas ekonomi yang memberikan pelayanan publik dan peluang usaha bagi pelaku UMKM (Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah). Implementasi prinsip *good governance* dapat meningkatkan pelayanan pasar bagi pedagang dan konsumen.<sup>52</sup>

Prinsip transparansi dalam *good governance* menuntut adanya keterbukaan informasi dalam setiap proses pengelolaan pasar rakyat. Transparansi diperlukan agar pedagang dan masyarakat dapat mengetahui kebijakan, mekanisme pengelolaan, serta penggunaan retribusi pasar secara jelas. Keterbukaan informasi ini dapat mencegah terjadinya praktik penyimpangan serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pengelola pasar.<sup>53</sup>

Selanjutnya, prinsip akuntabilitas mengharuskan setiap pihak yang terlibat dalam pengelolaan pasar rakyat untuk dapat mempertanggungjawabkan kewenangan dan tugas yang dijalankannya. Pengelola pasar sebagai pelaksana kebijakan wajib

---

<sup>52</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 5.

<sup>53</sup> *United Nations Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development*, (New York: UNDP, 1997), hlm. 9.

bertanggung jawab atas pelayanan, pengelolaan fasilitas, serta penegakan aturan yang berlaku. Akuntabilitas yang baik akan mendorong terciptanya pengelolaan pasar yang tertib dan berorientasi pada kepentingan publik.<sup>54</sup>

Prinsip partisipasi masyarakat juga merupakan elemen penting dalam penerapan good governance. Partisipasi pedagang dan masyarakat sekitar pasar diperlukan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi kebijakan pengelolaan pasar rakyat. Keterlibatan ini dapat meningkatkan rasa memiliki (*sense of belonging*) serta mendorong kepatuhan terhadap aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.<sup>55</sup>

Selain itu, prinsip efektivitas dan efisiensi menekankan bahwa pengelolaan pasar rakyat harus mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan penggunaan sumber daya secara optimal. Pengelolaan pasar yang efektif dan efisien akan menciptakan lingkungan pasar yang bersih, tertib, aman, dan nyaman, sehingga mampu meningkatkan aktivitas ekonomi serta kesejahteraan pedagang dan konsumen.<sup>56</sup>

Dengan demikian, penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan pasar rakyat menjadi landasan

---

<sup>54</sup> Mardiasmo, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, (Yogyakarta: Andi, 2009), hlm. 23.

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 312

<sup>56</sup> Sedarmayanti, Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 72.

penting dalam mewujudkan tata kelola pasar yang profesional, transparan, dan berkelanjutan. Prinsip-prinsip tersebut tidak hanya menekankan pentingnya akuntabilitas dan transparansi, tetapi juga menyoroti partisipasi aktif pedagang dan masyarakat sebagai elemen kunci dalam pengambilan keputusan. Dengan tata kelola yang baik, setiap aktivitas pasar dapat dijalankan secara sistematis dan tertib, meminimalkan konflik, serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap pengelola pasar.

Dalam konteks Pasar Panorama, teori *good governance* dapat dijadikan alat analisis untuk menilai sejauh mana pengelolaan pasar telah mencerminkan prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, serta efektivitas dan efisiensi. Penerapan prinsip-prinsip ini penting agar implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat dapat berjalan optimal. Analisis berbasis *good governance* memungkinkan identifikasi kekuatan, kelemahan, dan hambatan dalam pengelolaan pasar, sehingga rekomendasi perbaikan sumber daya manusia.