



---

## ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PASAR TRADISIONAL DAN TOKO MODERN DI KOTA MEDAN

Ananda Mahardika<sup>1</sup>, Rafieqah Nalar Rizki<sup>2</sup>

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Indonesia<sup>1,2</sup>

Email: anandamahardika@umsu.ac.id, rafieqahnalar@umsu.ac.id

---

### Artikel info

#### Artikel history:

Diterima: 23 September 2021

Diterima dalam bentuk revisi : 17 Oktober 2021

Diajukan : 20 Oktober 2021

#### Kata Kunci:

implementasi; penataan; pasar tradisional dan toko modern.

#### Abstrak:

Peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011 merupakan produk kebijakan publik yang dirancang pemerintah kota Medan untuk melakukan penataan terhadap keberadaan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan. Dalam kebijakan tersebut diatur mengenai hal-hal yang bersifat operasional dari pasar tradisional dan toko modern di wilayah kota Medan, yang meliputi jarak, tata bangunan, pola kemitraan dan lain-lain. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011 tentang penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern di kota Medan diimplementasikan. Penelitian ini menggunakan pendekatan metode kualitatif. Metode ini digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan. Penelitian ini akan mengungkap secara deskriptif pola implementasi kebijakan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan, sehingga dapat diketahui sejauh mana penggunaan pendekatan administrasi yang digunakan dalam implementasi peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dapat terdeskripsi pola implementasi kebijakan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan yang menunjukkan lemahnya penggunaan pendekatan administrasi dalam implementasi kebijakan tersebut, Sehingga dinas perdagangan tidak dapat melakukan tindakan penataan terhadap pasar tradisional dan toko modern di kota Medan.

#### Abstract:

*Medan mayor regulation number 20 of 2011 is a public policy product designed by the Medan city government to organize the existence of traditional markets and modern shops in the city of Medan. The policy regulates operational matters from traditional markets and modern shops in the Medan city area, which include distance, building layout, partnership patterns and others. This study aims to analyze how the regulation of the mayor of Medan number 20 of 2011 concerning the*

**Keywords:**  
implementation;  
arrangement; traditional  
market and modern store.

*arrangement and development of traditional markets, shopping centers and modern shops in the city of Medan is implemented. This study uses a qualitative method approach. This method is used to analyze the implementation of the policy of structuring traditional markets and modern shops in the city of Medan. This study will describe descriptively the pattern of implementing policies for structuring traditional markets and modern shops in the city of Medan, so that it can be seen the extent to which the administrative approach used in implementing the regulation of the mayor of Medan number 20 of 2011. traditional markets and modern shops in the city of Medan which shows the weak use of an administrative approach in implementing the policy, so that the trade office cannot take action on structuring traditional markets and modern shops in the city of Medan.*

---

**Corresponden author: Ananda Mahardika**

Email: anandamahardika@umsu.ac.id

artikel dengan akses terbuka dibawah lisensi

CC BY SA

2021



---

## Pendahuluan

Perkembangan wilayah tergantung dari kegiatan sosial ekonomi penduduk suatu wilayah, yang kegiatan itu sendiri ditentukan oleh permintaan barang dan jasa. Sehingga kegiatan ekonomi erat kaitannya untuk mempertemukan permintaan dan penawaran, dan tempat kegiatannya dapat di jumpai dalam bentuk fisik yang disebut pasar dan tentu keaslian pasar ini bersifat tradisional dengan ciri-ciri sebagai berikut jual-beli barang kebutuhan primer dan sekunder, tempat usahanya berupa kios, warung, los, tenda, gerai, dan lapak, yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil dengan skala kecil, modal yang kecil, dan dengan proses jual-beli barang dagangan melalui tawar menawar (Mariane & Kartini, 2019). Pasar merupakan fasilitas publik yang keberadaannya sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Keberadaan pasar tidak hanya dikaitkan dengan aktivitas ekonomi, tetapi juga menyangkut aspek sosial, pemerintahan, dan administrasi publik khususnya pada bidang kebijakan dan pelayanan (Martin, 2017). Dalam kaitannya dengan hal tersebut pemerintah kota Medan menerbitkan peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011 tentang penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat Perbelanjaan dan toko modern di kota Medan. Bagi Pemerintah kota Medan kebijakan ini ditujukan untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern yang tersebar diseluruh wilayah kota Medan. Dengan demikian diharapkan akan tercipta kondisi pasar yang tertata dengan baik dan dapat memberikan kebermanfaatn kepada masyarakat yang ada di kota Medan dan sekitarnya.

Dalam pengamatan penulis implementasi peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011 belum berjalan secara maksimal. Sebagai sebuah kebijakan, peraturan pemerintah kota Medan tersebut belum mampu untuk mencapai tujuannya. Hal ini dapat diindikasikan

melalui sebaran toko modern yang menjamur di wilayah kota Medan. Maraknya keberadaan toko modern ini berimplikasi pada keberadaan pasar tradisional dan pedagang kecil yang ada disekitar toko modern tersebut. Kerumunan toko modern yang mengepung pasar tradisional dan pedagang kecil menyebabkan terjadinya monopoli dan persaingan tidak sehat diantara ketiga tempat perdagangan tersebut. Disisi lain pemerintah kota Medan juga dianggap lalai dalam menerbitkan izin operasional pendirian toko modern di wilayah kota Medan. Dimana hal tersebut menjadi salah satu catatan penting dalam Rapat Dengan Pendapat (RDP) antara komisi 3 DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dengan Pemerintah Kota Medan yang dilaksanakan pada tanggal 14 Februari 2020. Beberapa fakta ini menunjukkan bahwa peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011 belum terimplementasi dengan baik.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011 tentang penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern di kota Medan diimplementasikan. Melalui penelitian ini akan diidentifikasi pola kebijakan dan pola implementasi yang digunakan dalam peraturan walikota tersebut.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif (Sugiyono, 2017). pendekatan ini digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan. Dalam penelitian ini akan mengungkap secara deskriptif pola implementasi kebijakan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan. Hal ini sesuai dengan pendapat Bogdan dan Taylor dalam (Kaelan, 2012) bahwa metode penelitian kualitatif adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata, catatan-catatan yang berhubungan dengan makna, nilai serta pengertian. Selain itu metode kualitatif senantiasa memiliki sifat holistik, yaitu penafsiran terhadap data dalam hubungannya dengan berbagai aspek yang mungkin ada.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **1. Unsur pelaksana dan tindakan yang dilakukan**

Merujuk pada teori yang dikemukakan oleh para ahli, kebijakan dapat diartikan sebuah tindakan atau aksi yang memiliki arah pada pencapaian tujuan. Menurut (Freeman et al., 1995) seorang pakar kebijakan dari perancis menyatakan bahwa kebijakan merupakan produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi dilingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur, keseluruhan proses itu berlangsung sepanjang waktu. Melalui asumsi teori tersebut dapat diketahui bahwa kebijakan peraturan walikota (perwal) Medan nomor 20 tahun 2011 tentang penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan belum terimplementasi secara maksimal. Dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut pemerintah kota Medan dalam hal ini adalah dinas perdagangan belum melakukan tindakan atau aktivitas yang mengarah pada isi kebijakan maupun permasalahan atau fakta yang terjadi dilapangan.

Berdasarkan hasil penelitin penulis, tidak ditemukan upaya atau tindakan penataan yang dilakukan oleh dinas perdagangan kota Medan untuk menata pasar tradisional dan toko modern sesuai dengan yang termaktub dalam perwal kota Medan

nomor 20 tahun 2011. Adapun tindakan yang dilakukan dinas perdagangan kota Medan untuk mengimplementasikan peraturan walikota nomor 20 tahun 2011 belum berjalan secara maksimal. Tindakan yang dilakukan masih bersifat normatif, hal ini dikarenakan dinas Perdagangan kota Medan tidak dibekali dengan kebijakan legal formil yang menjadi pedoman petunjuk pelaksanaan kebijakan penataan toko modern dan pasar tradisional. Kondisi ini menyebabkan dinas perdagangan tidak memiliki pedoman untuk melakukan penataan terhadap toko modern dan pasar tradisional di kota Medan. Ada beberapa faktor yang menjadi kendala bagi dinas perdagangan kota Medan dalam mengimplementasikan peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011 yang meliputi :

Pertama, dalam kebijakan peraturan wali kota Medan nomor 20 tahun 2011 tidak dijelaskan secara utuh mengenai peran, fungsi dan kewenangan dinas perdagangan dalam penataan toko modern dan pasar tradisional di kota Medan. Kedua, penerbitan izin pendirian toko modern dan pasar tradisional tidak melalui dinas perdagangan, tetapi melalui BPM-PTSP (Badan Penanaman Modal) sehingga dinas perdagangan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penegawasan terhadap pendirian toko modern di kota Medan. Ketiga, adanya pemisahan instansi dalam dinas perdagangan dan perindustrian kota Medan sehingga kewenangan dinas perdagangan terbatas hanya pada pengawasan produk-produk perdagangan.

Berdasarkan fakta tersebut dapat disimpulkan bahwa belum terdapat tindakan yang dilakukan oleh dinas perdagangan kota Medan untuk mengimplementasikan perwal nomor 20 tahun 2011. Sejatinya tindakan adalah sarana untuk mengimplementasikan kebijakan. Adapun hal yang menyebabkan dinas perdagangan kota Medan tidak dapat melakukan tindakan penataan terhadap pasar tradisional dan toko modern di kota Medan dikarenakan tidak terdapat pedoman yang menjadi payung hukum bagi dinas perdagangan untuk melakukan tindakan penataan. Dalam perwal kota Medan nomor 20 tahun 2011 tidak disebutkan instansi mana yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan penataan. Dalam kebijakan tersebut juga dijelaskan bagaimana pedoman teknis untuk melakukan tindakan penataan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa perwal kota Medan hanya berupa aturan regulatif bukan produk kebijakan publik.

Kebijakan Publik berbeda dengan aturan regulatif, meskipun dalam prakteknya kebijakan publik dapat menjadi rujukan secara legal formal bagi pemerintah untuk melakukan tindakan. Kebijakan bukanlah produk hukum, melainkan produk administrasi. Fakta yang terjadi dalam implementasi kebijakan perwal kota Medan nomor 2011 menunjukkan bahwa isi kebijakan tidak dapat dituangkan kedalam aksi tindakan oleh dinas perdagangan dikarenakan isi kebijakan tersebut lebih bersifat pada penjelasan-penjelasan normatif dan regulatif.

## **2. Komunikasi dan integrasi**

Menurut (Winarno, 2002) implementasi kebijakan adalah alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang ditetapkan. Sedangkan (Nugroho, 2003) menyatakan implementasi kebijakan publik adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri. Bentuk intervensi dalam implementasi ini setidaknya melalui elemen-elemen berikut, yaitu : a) pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana; b) penjabaran tujuan kedalam aturan pelaksana (*standard operating*

*procedure*) c) koordinasi, pembagian tugas-tugas di dalam dan diantara dinas-dinas atau badan pelaksana; d) pengalokasian sumber-sumber daya untuk mencapai tujuan.

Melalui asumsi teori tersebut dapat dipahami bahwa dalam implementasi kebijakan publik dibutuhkan komunikasi dan integrasi untuk bertindak sesuai dengan isi kebijakan. Komunikasi dan integrasi ini bertujuan untuk membentuk pola tindakan yang searah untuk mencapai tujuan dari kebijakan. Komunikasi dan integrasi ini harus terjalin diantara semua stakeholder kebijakan terutama pada unit-unit yang menjadi subjek atau pelaksana kebijakan. Selanjutnya komunikasi dan integrasi ini akan mengkalsifikasikan peran dan fungsi dari subjek-subjek kebijakan, sehingga hal ini akan menciptakan tindakan yang harmonis dari berbagai instansi pemerintah yang terkait dengan implementasi kebijakan.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan penulis dapat diketahui bahwa salah satu faktor yang menghambat implementasi perwal kota Medan nomor 20 tahun 2011 adalah belum terjalannya komunikasi di antara instansi yang terkait dengan implementasi kebijakan tersebut sehingga tidak tercipta suatu tindakan yang terintegrasi untuk melakukan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan. Meskipun tercantum dalam kebijakan tersebut, namun sebenarnya secara tupoksi dinas perdagangan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penataan terhadap pasar tradisional dan toko modern di kota Medan. Fungsi dinas perdagangan lebih kepada untuk melakukan pengawasan dan kendali terhadap produk atau jenis barang yang diperdagangkan di wilayah kota Medan.

Jika ditinjau dari perspektif hukum kesulitan yang dihadapi oleh dinas perdagangan untuk melakukan penataan terhadap pasar tradisional dan toko modern di kota Medan ialah, tidak adanya payung hukum yang menjadi pedoman untuk melakukan tindakan penataan sesuai dengan yang termaktub dalam peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011. Dalam kebijakan tersebut hanya dijelaskan tentang posisi dinas perdagangan secara kelembagaan yang ketika itu masih bergabung dengan dinas Perindustrian. Tidak ditemukan penjelasan yang lebih detail dan operasional tentang bagaimana posisi dinas perdagangan untuk melakukan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa belum terjalannya komunikasi dan integrasi dalam implementasi kebijakan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan. Tidak terjalannya komunikasi dan integrasi dalam implementasi perwal kota Medan nomor 20 tahun 2011 disebabkan oleh isi kebijakan yang tidak mengakomodir tentang tata cara penataan. Dalam perspektif administrasi publik kebijakan adalah tindakan, strategi, dan solusi yang diikat dalam sebuah legislasi formal pemerintah. Sedangkan isi kebijakan peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011 hanya bersifat sebagai penjelasan tertulis mengenai penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan. Kebijakan tersebut tidak memuat penjelasan tentang peran dan fungsi instansi perangkat daerah pemko Medan sebagai aktor yang berwenang untuk melakukan tindakan penataan. Dalam kebijakan tersebut juga tidak dijelaskan bagaimana tindakan penataan yang dimaksud. Isi kebijakan hanya berisi tentang aturan normatif mengenai keberadaan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan. Jika dilihat secara utuh,

penataan yang dimaksud dalam perwal kota Medan nomor 20 tahun 2011 tidak hanya menyangkut aspek perdagangan dan industri, tetapi juga menyangkut aspek lain seperti perizinan, aspek Sosial, hukum, lingkungan dan ekonomi kreatif. Sehingga seharusnya isi kebijakan memberikan petunjuk secara teknis mengenai pedoman untuk melakukan komunikasi, integrasi, dan koordinasi antar instansi yang menjadi stakeholder dalam penataan pasar tradisional dan toko. Hal inilah yang menyebabkan tidak terjalannya komunikasi dan integrasi dalam implementasi perwal nomor 20 tahun 2011 tidak berjalan sehingga menghambat penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan.

### 3. Alokasi sumber daya dan struktur birokrasi

Menurut (Widodo, 2021) model implementasi kebijakan publik memiliki empat variabel atau faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi, diantaranya faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi

Sumber daya memiliki peran yang sentral dalam implementasi kebijakan. Implementasi menyangkut semua upaya yang harus dipenuhi untuk merealisasikan isi kebijakan kedalam tindakan yang nyata, terencana, sistematis dan mengarah pada pencapaian tujuan. Sehingga sumber daya yang dimaksud dapat berbentuk orang maupun barang. Dalam implementasi kebijakan sumber daya harus terdistribusi sesuai dengan kebutuhan dan strategi yang tertuang dalam isi kebijakan baik secara *eksplisit* maupun *implisit*. Oleh sebab itu dalam praktek implementasi berbagai bentuk sumber daya akan didistribusikan melalui struktur birokrasi.

Menurut (Suryaningsum, 2008) Struktur birokrasi ini meliputi dua hal yaitu mekanisme dan struktur organisasi. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *Standart Operation Procedur (SOP)*. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak menyimpang dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur organisasi birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak baik, sehingga menyebabkan hambatan dalam implementasi.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, penulis menemukan bahwa dalam implementasi kebijakan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan tidak ditemukan adanya alokasi sumber daya yang tersistematis dalam struktur birokrasi. Tidak terdapat adanya alokasi sumber daya dan pembagian tugas yang dilakukan dinas perdagangan kota Medan sebagai upaya untuk melakukan tindakan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan.

Keberadaan pasar tradisional dan toko modern melibatkan banyak instansi atau stakeholder. Sehingga penataannya membutuhkan koordinasi dan sinergisitas dari seluruh instansi yang terlibat. Penataan tidak bisa dilakukan hanya dengan regulasi tertulis, tetapi harus ada tindakan operatif yang dapat dijadikan sarana untuk mengimplementasikan kebijakan. Secara teknis isi perwal kota Medan nomor 20 tahun 2011 tidak menerangkan tentang alokasi sumber daya dan susunan birokrasi yang akan memegang peranan dalam penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan. Isi kebijakan hanya menjelaskan kedudukan posisi pemerintah kota Medan dan dinas perdagangan kota Medan, namun tidak disebutkan kewenangan secara teknis instansi mana saja yang

menjadi pelaksana untuk melakukan kegiatan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan.

Berdasarkan pernyataan dari para narasumber diatas dapat diketahui bahwa kendala yang dihadapi oleh instansi pemerintah kota Medan khususnya dinas perdagangan adalah isi kebijakan yang tidak mengatur secara rinci tentang pihak-pihak yang menjadi implementor dalam kebijakan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan. Berdasarkan fakta tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat unsur yang tidak terpenuhi dalam perwal kota Medan nomor 20 tahun 2011. Unsur yang tidak terpenuhi dalam kebijakan tersebut ialah tidak dicantumkan secara jelas bagaimana teknis alokasi sumber daya dan pengaturan hierarki kewenangan atau struktur birokrasi yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang menjadi kendala dalam implementasi kebijakan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan meliputi :

1. Isi peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011 terlalu bersifat regulatif dan normatif, sehingga isi kebijakan tersebut tidak dapat diterjemahkan kedalam tindakan atau aksi secara praktis.
2. Peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011 lebih bersifat penjelasan secara normatif tentang keberadaan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan yang meliputi izin pendirian, zonasi, ukuran tempat operasional, dan pola kemitraan. Sehingga isi kebijakan tersebut tidak dapat dijadikan sebagai pedoman untuk melakukan tindakan penataan.
3. Peraturan walikota Medan nomor 20 tahun 2011 tidak menjelaskan secara formal tentang subjek atau implementor kebijakan. Dalam kebijakan tersebut juga tidak dijelaskan mengenai hubungan koordinasi, komunikasi dan integrasi antar instansi dan stakeholder terkait dengan penataan pasar tradisional dan toko modern di kota Medan.

## BIBLIOGRAFI

- Freeman, R. B., Katz, L. F., & Lemieux, T. (1995). *Differences and changes in wage structures*. University of Chicago Press Chicago. [Google Scholar](#)
- Kaelan, H. (2012). *Metode penelitian kualitatif interdisipliner*. Yogyakarta: Paradigma. [Google Scholar](#)
- Mariane, I., & Kartini, T. (2019). Pengaruh Implementasi Kebijakan Penataan Pasar Tradisional Dan Toko Moden Terhadap Efektivitas Pembinaan Sektor Informal Di Kabupaten Subang. *The World of Business Administration Journal*, 43–69. [Google Scholar](#)
- Martin, I. (2017). Penerapan Kebijakan Zonasi Dalam Penataan Pasar Tradisional dan Pasar Modern Kota Bandung (Suatu Tinjauan Yuridis dari Perspektif Otonomi Daerah). *Jurnal Wawasan Yuridika*, 1(2), 107–138. [Google Scholar](#)
- Nugroho, R. (2003). *Kebijakan Publik, formulasi, Implementasi dan evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo. [Google Scholar](#)
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Bisnis: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, Kombinasi, dan R&D*. Penerbit CV. Alfabeta: Bandung. [Google Scholar](#)
- Suryaningsum, S. (2008). Perspektif Struktur Organisasi (Tinjauan Sebagai Pengubah Perilaku). *Jurnal Pendidikan Akuntansi Indonesia*, 6(1), 63–74. [Google Scholar](#)
- Widodo, J. (2021). *Analisis kebijakan publik: Konsep dan aplikasi analisis proses kebijakan publik*. Media Nusa Creative (MNC Publishing). [Google Scholar](#)
- Winarno, B. (2002). *Teori dan proses kebijakan publik*. Media Pressindo. [Google Scholar](#)