



## JUPIIS: Jurnal Pendidikan Ilmu-ilmu Sosial

Available online <http://jurnal.unimed.ac.id/2012/index.php/jUPIIS>

---

### Zonasi, Kuota dan Rasionalisasi: Paradoks Implementasi Kebijakan Penataan Minimarket di Kabupaten Ciamis

#### *Zonation, Quota and Rationalization: Implementation Paradox of Minimarket Arrangement Policy in Ciamis District*

**Kokom Komariah, Utang Suwaryo & Neneng Yani Yuningsih\***

Magister Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Padjadjaran, Bandung

Diterima: 04 Desember 2019; Disetujui: 23 Januari 2020; Dipublish: 30 April 2020

---

#### Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mendiskusikan tentang implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Ciamis, Jawa Barat, Tahun 2018. Masalah difokuskan pada kebijakan tentang penetapan zonasi, alokasi dan kuota minimarket pada wilayah administratif Kabupaten Ciamis. Guna mengkaji masalah ini dipergunakan acuan teori implementasi kebijakan dari Charles O. Jones (1996). Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi dan kajian pustaka dan kajian dokumen serta dianalisa secara kualitatif. Kajian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Ciamis paradoks dengan agenda dan adopsi kebijakan antara lain karena adanya 10 (sepuluh) minimarket yang beroperasi tanpa izin, adanya penyalahgunaan izin usaha serta penetapan kuota minimarket yang tidak sejalan dengan upaya menumbuhkan kewirausahaan, persaingan usaha sehat dan peningkatan ekonomi daerah.

**Kata Kunci:** Pasar Modern, Minimarket, Zonasi, Kuota, Implementasi Kebijakan.

#### Abstract

*This article aims to discuss the implementation of minimarket structuring policies in Ciamis Regency, West Java, in 2018. The problem is focused on policies regarding the zoning, allocation and quota of minimarkets in the administrative area of Ciamis Regency. To discuss this problem, a reference to the theory of policy implementation by Charles O. Jones (1996) is used. Data collected through in-depth interviews, observation and literature review and document review and analyzed qualitatively. This study concludes that the implementation of minimarket structuring policies in Ciamis Regency is paradoxical to the agenda and policy adoption partly because there are ten minimarkets operating without permits, misuse of business licenses and establishment of minimarket quotas that are not in line with efforts to foster entrepreneurship, fair business competition and improving regional economy.*

**Keywords:** Modern Market, Minimarket, Zoning, Quota, Policy Implementation

**How to Cite:** Komariah, K, Suwaryo, U & Yuningsih, N.Y. (2020). *Zonasi, Kuota dan Rasionalisasi: Paradoks Implementasi Kebijakan Penataan Minimarket di Kabupaten Ciamis*. JUPIIS: Jurnal Pendidikan Ilmu-ilmu Sosial, 12(1): 57-67.

---

\*Corresponding author:

E-mail: [kokom17001@mail.unpad.ac.id](mailto:kokom17001@mail.unpad.ac.id)

ISSN 2085-482X (Print)

ISSN 2407-7429 (Online)

## PENDAHULUAN

Minimarket hadir dengan massif serta tersebar luas di tanah air. Bukan hanya di perkotaan, minimarket kini sudah menjangkau wilayah pedesaan. Wilayah pemukiman baru, perumahan baru atau pemukiman padat penduduk menjadi tempat favorit pendirian minimarket tersebut. Ekspansi usaha ritel yang massif ini tidak terlepas dari fakta bahwa pada wilayah urban telah menjamur *hypermarket* dan *supermarket* dengan persaingan usaha yang semakin ketat. Ekspansi usaha minimarket berjarangan dengan berbagai merek dagang nasional atau bahkan internasional turut mempercepat tumbuhnya jumlah minimarket.

Realitas ini mendesak dan menyudutkan pasar maupun pedagang tradisional dengan keterbatasan modal dan sumberdaya di tengah pergulatannya dengan masalah penurunan omzet penjualan, manajemen dan infrastruktur yang buruk maupun beragam pungutan retribusi di tengah gempuran pasar moderen sehingga sulit untuk bersaing (Arno & Aqidah, 2018). Pola perilaku konsumen, kemudahan dan kenyamanan layanan, promosi yang massif serta beragam yang ditawarkan oleh pasar moderen menjadikan pasar tradisional semakin sulit untuk bertahan hidup dan situasi ini memberikan peluang ekspansi minimarket. Namun demikian, eksistensi ritel modern ini tidak luput dari kontroversi sehingga tidak jarang terjadi demonstrasi menutup minimarket dengan alasan banyak pedagang kecil yang

dikhawatirkan usahanya akan mati (Iqbal, 2017).

Kabupaten Ciamis dengan topografi dominan sebagai wilayah rural tidak luput dari ekspansi minimarket. Dalam lima tahun terakhir jumlah minimarket sudah melebihi jumlah pasar tradisional dan pasar Pemda atau bahkan jumlahnya hampir dua kali lipat. Peningkatan jumlah ini serta stagnasi jumlah pasar tradisional memerlukan perhatian pemerintah. Pada satu sisi, kehadiran minimarket membawa keuntungan bagi perekonomian daerah dan pada sisi lain, pemerintah daerah harus memperhatikan eksistensi pasar tradisional (Kupita & Bintoro, 2012). Pemerintah daerah sesuai peran idealnya harus juga menjadi katalisator dalam menciptakan persaingan usaha yang sehat dan berkeadilan. Persistensi dan resistensi akan kehadiran minimarket selanjutnya harus menjadi bagian penting dalam perumusan dan agenda kebijakan di sektor perdagangan. Salah satu agenda kebijakan tersebut adalah penataan minimarket dan penataan zonasi minimarket.

Tabel 1. Jumlah Pasar Tradisional dan Moderen

Uraian	Tahun			
	2015	2016	2017	2018
Pasar Tradisional	48	48	48	48
Pasar Pemda	4	4	4	4
Minimarket	86	86	86	85
Supermarket	3	3	3	5

Sumber: Laporan Kinerja Dinas Koperasi, UKM dan Perdagangan (2018).

Kebijakan publik pada dasarnya merupakan serangkaian tindakan atau aktifitas yang dilakukan oleh lembaga atau pejabat negara yang ditujukan untuk melaksanakan program pemerintah dengan segala hambatan dan kesempatan

di dalamnya (Federick dalam Agustino, 2008). Implementasi kebijakan merupakan aktifitas kompleks yang berhadapan langsung dengan kondisi sosial, ekonomi serta politik dalam memaksimalkan hasil yang dicapai. Implementasi kebijakan merupakan cara atau langkah penting dalam proses kebijakan publik yaitu tindakan eksekusi dari sebuah keputusan atau hukum dimana beragam pihak, organisasi, prosedur dan teknik bekerja secara bersama untuk membuat kebijakan tersebut berlaku efektif (Sirajuddin, 2014; Khan, 2016; Stewart et al., 2008).

Untuk memastikan implementasi kebijakan penataan minimarket berjalan ideal, paling tidak terdapat tiga pilar atau dimensi yang harus diperhatikan oleh pelaksana kebijakan yaitu dimensi organisasi, dimensi interpretasi dan dimensi aplikasi (Jones, 1996). Dimensi organisasi terdiri atas struktur organisasi yang jelas dalam mengoperasikan program, sumber daya baik input dan sumber daya manusia. Dimensi interpretatif atau penerjemahan bermakna bahwa pelaksana kebijakan harus mampu menjalankan program sesuai dengan petunjuk teknis maupun perintah secara hirarkis. Sedangkan dimensi aplikasi berbicara tentang pembuatan prosedur kerja, syarat layanan, pengawasan, regulasi, pembayaran atau kesepakatan lainnya yang sesuai dengan tujuan dan instrumen kebijakan (Jones, 1991).

## **METODE PENELITIAN**

Kajian ini menggunakan teknik penelitian kualitatif dengan pendekatan fenomenologi yang ditujukan untuk “memahami masyarakat, masalah atau

gejala dalam masyarakat dengan mengumpulkan sebanyak mungkin fakta mendalam dan disajikan dalam bentuk verbal” (Muhajir, 1996). Pendekatan fenomenologi berupaya mendeskripsikan pemaknaan umum dari sejumlah individu mengenai berbagai pengalaman hidup mereka terkait dengan suatu konsep atau fenomena (Creswell, 2015). Data kajian ini terdiri atas data primer seperti wawancara dan observasi serta data sekunder yang terdiri atas sumber ilmiah, dokumen pemerintah dan perundang-undangan. Informan kajian ini terdiri atas unsur pemerintah daerah, legislatif daerah, pelaku usaha dan masyarakat luas. Analisa data dilakukan secara kualitatif atau menitikberatkan pada gambaran yang lengkap tentang objek yang dikaji daripada memerincinya dalam beragam variabel-variabel yang saling terkait.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Konsep dan Kebijakan Penataan Minimarket: Zonasi dan Alokasi

Dalam konsideran Perda Kabupaten Ciamis Nomor 18 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pasar dinyatakan bahwa penataan minimarket didasari pada fakta bahwa perkembangan usaha di bidang pasar eceran cukup pesat sehingga memerlukan usaha perlindungan dan penataan pasar tradisional agar mampu berkembang melalui kemitraan antar pasar modern dan tradisional. Konteks penataan minimarket dimaknai secara luas mulai dari perlindungan, pemberdayaan, kemitraan maupun pengatuan usaha mikro dan kecil, memperkuat serta menguntungkan antar pelaku usaha pasar modern dengan tradisional.

Penataan minimarket sesuai dengan masalah dan dinamikanya membutuhkan beragam tindakan. Tindakan itu paling tidak berada pada area regulasi, penindakan, penataan kelembagaan, komunikasi dan kerjasama. Semua area itu harus diakomodir dalam agenda kebijakan, adopsi kebijakan dan implementasi kebijakan. Untuk area regulasi sendiri telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Ciamis paling tidak melalui Perda Nomor 18 Tahun 2011 maupun, Peraturan Bupati Nomor 51 Tahun 2014 Tentang Pendirian Toko Moderen serta Perlindungan Usaha Kecil, Warung/Toko dan Pasar Tradisional.

Minimarket secara umum dibedakan atas minimarket berjaringan dan minimarket tidak berjaringan. Minimarket berjaringan adalah usaha pasar moderen melalui satu kesatuan manajemen dan sistem distribusi barang ke outlet yang merupakan jaringannya. Minimarket seperti ini biasanya merupakan bagian dari merek dagang tertentu (*franchise*) seperti Alfamart, Indomaret, Alfamidi, Yogymart dan sebagainya. Sedangkan minimarket tidak berjaringan adalah minimarket yang tidak memiliki jaringan bisnis atau cabang-cabang tertentu dan hanya sebagai usaha tunggal yang melaksanakan usaha minimarket. Dalam kabupaten Ciamis, jenis minimarket seperti ini antara lain minimarket lokal dengan merek SWASKO maupun BUMDesso (Wawancara dengan Agus Yani, Dinas Perizinan dan Penanaman Modal, September 2019).

Perda Nomor 18 Tahun 2011 dan Peraturan Bupati Nomor 51 Tahun 2014 telah menetapkan sistem dan tata cara penetapan zonasi dan penentuan alokasi

pasar moderen baik *hypermarket*, supermarket maupun minimarket. Zonasi ini dimaknai sebagai ketentuan-ketentuan daerah yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian. Pemerintah daerah membuat struktur ruang wilayah dalam 3 (tiga) bentuk yaitu Pusat Kegiatan Wilayah (PKW), Pusat Kegiatan Lokal (PKL) dan Pusat Pelayanan Kawasan (PPK). Untuk *hypermarket* dan supermarket berjaringan hanya boleh berdiri di areal PKL yang terdiri atas beberapa kecamatan.

Tabel 2 . Kuota Hypermarket dan Supermarket

No	Wilayah/PKL	Kuota
1.	Ciamis	4
2.	Banjarsari	3
3.	Kawali	1
4.	Cijeungjing	1
5.	Sidang Kasih Cikoneng	0
6.	Rancah	1
7.	Panjalu	1
8.	Pamarican	1
Jumlah		12

Sumber: Perbup Ciamis Nomor 51 Tahun 2014

Alokasi minimarket sendiri berdasarkan ketetapan Perbup 51 Tahun 2014 dimaknai sebagai jumlah maksimal minimarket berjaringan pada setiap kecamatan. Untuk minimarket berjaringan ditetapkan alokasi dan kuota untuk masing-masing kecamatan sedangkan untuk minimarket non jaringan kuotanya tidak diatur berdasarkan kecamatan. Hal ini bermakna bahwa minimarket non jaringan boleh saja berdiri sebanyak mungkin asal tetap mengindahkan Perbup tersebut.

Tabel 3. Kuota Minimarket Non Jaringan

Kecamatan	Ku-ota	Kecamatan	Ku-Ota
Ciamis	16	Cisaga	2
Baregbeg	2	Cihaurbeuti	1
Sadananya	2	Sindangkasih	4
Banjarsari	8	Cikoneng	6
Lakbok	2	Cihaurbeuti	2
Purwadadi	2	Rancah	4
Kawali	5	Tambakasari	1
Jatinagara	1	Panjalu	5
Raja Desa	2	Sukamantri	2
Pananwangan	2	Panumbangan	4
Cipaku	2	Pamarican	4
Lumbang	1	Cidolog	2
Cijeungjing	4	Cimaragas	1
<b>Jumlah</b>			<b>87</b>

Sumber: Perbup Ciamis Nomor 51 Tahun 2014

### Dimensi Organisatoris Implementasi Kebijakan: Problema Klasik Birokrasi Daerah

Reformasi birokrasi umumnya berkaitan dengan dua dimensi yaitu dimensi keorganisasian dan sumber daya manusia (Haning, 2018). Dimensi keorganisasian utamanya berkaitan dengan struktur maupun budaya organisasi, komitmen, prasarana maupun pembiayaan (Aziz & Humaizi, 2013). Sedangkan dimensi sumberdaya manusia berkaitan dengan pengetahuan, keterampilan, sikap, perilaku, mindset, disiplin, integritas maupun kinerja. Banyaknya bentuk pelanggaran tentang perizinan serta lambannya pemerintah daerah merespon dinamika sosial dan ekonomi terkait minimarket menyiratkan bahwa problema klasik birokrasi daerah juga dialami oleh pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat Mahsyar (2011) yang menyampaikan berbagai bentuk patologi birokrasi daerah seperti pelayanan publik yang lambat, mahal, ketidakpastian atau melelahkan juga terjadi dalam konteks penataan minimarket dan penetapan zonasi minimarket tersebut.

Unit organisasi yang menjalankan implementasi penataan minimarket dan penetapan zonasi di Kabupaten Ciamis dilakukan oleh beragam instansi atau SKPD. Kelembagaan pemerintahan daerah dengan tugas pokok minimarket terintegrasi dalam sebuah unit kerja khusus. SKPD yang terlibat dalam implementasi penataan minimarket dan penetapan zonasi minimarket paling tidak terdiri atas empat SKPD yaitu Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan, Satuan Polisi Pamong Praja, Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal dan Dinas Cipta Karya, Kebersihan dan Tata Ruang.

Dalam perencanaan strategis unit pemerintahan daerah Kabupaten Ciamis khususnya Dinas Koperasi, UKM dan Perdagangan memperlihatkan bahwa penataan dan pengembangan minimarket belum menjadi tujuan strategis pemerintah daerah. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa *political will* pemerintah daerah dalam menata dan mengembangkan minimarket belum ada.

Tabel 4. Rencana Strategis dan Target Tahunan Sektor Perdagangan

No.	Tujuan	Indikator Kinerja/ Satuan	Target
1.	Mengembangkan sektor industri berdampak pada perekonomian masyarakat	Jumlah produk dengan HAKI/IKM	14
2.	Menginventarisasi/menemukan potensi baru sektor industri dan perdagangan	Jenis Komoditi Industri/ Jumlah Kluster Industri/ Klaster	32  2
3.	Tersedianya sarana dan prasarana	Jumlah Pasar PEMDA/ Jenis	4

No.	Tujuan	Indikator Kinerja/ Satuan	Target
	perdagangan	Jumlah Pasar Desa/ Klaster	48

Sumber: Lakiy Dinas Koperasi, UKM dan Perdagangan (2018)

Sumberdaya organisasi dalam implementasi kebijakan adalah input yang digunakan agar program dapat berjalan dengan baik. Sumberdaya itu termasuk sumberdaya manusia, data serta fasilitas penunjang organisasi (Ariyani et.al 2014; Pramana & Santoso, 2012). Pada dimensi organisasi ini ada hal yang layak disoroti di Kabupaten Ciamis yaitu masalah sumberdaya manusia. Kuantitas personil dalam kelembagaan yang mengurus penataan minimarket menjadi kendala karena beberapa unit kelembagaan personilnya kurang. Pada Dinas Koperasi, UKM dan Perdagangan misalnya, ada satu sub unit yang dipimpin oleh pejabat struktural namun tidak memiliki staf. Minimnya kuantitas personil ini menjadi kendala tersendiri karena lembaga harus mengatur pegawai yang harus melakukan pelayanan publik di kantor dengan pegawai yang harus melakukan kunjungan ke lapangan (Wawancara dengan Yussana & Asseu, Dinas Koperasi, UKMP, September 2019).

Tabel 5. Profil ASN Dinas Koperasi, UKM dan Perdagangan

No	Pendidikan	Jumlah	Golongan	Jumlah
1.	SLTP	1	I	0
2.	SLTA	28	II	14
3.	D3	0	III	40
4.	S1	21	IV	5
5.	S2	9	-	-
	Jumlah	59	Jumlah	59

Sumber: Lakiy Dinas Koperasi, UKM dan Perdagangan (2018).

Metode pelaksanaan program juga merupakan indikator dari dimensi organisatoris implementasi kebijakan (Jones, 1991). Keragaman unit organisasi seperti pada kasus Kabupaten Ciamis sangat dimungkinkan terjadinya bias dalam mencapai tujuan program. Pelaksanaan program kebijakan dapat berjalan memerlukan adanya prosedur, tata kerja, prosedur dan kreatifitas lainnya. Tata kerja biasanya tercantum secara normatif dalam peraturan perundangan nasional maupun dalam peraturan di tingkat daerah sedangkan untuk prosedur dibuat dalam bentuk standar pelayanan atau semacam *benchmark* (Umar, 2017). Pemerintah Kabupaten Ciamis pada sisi ini telah melakukan beberapa prosedur dan tata kerja yang dapat juga diakses secara online oleh pelaku usaha seperti pengurusan perizinan pada Badan Perizinan dan Penanaman Modal. Akan tetapi pada sektor penataan yang lain seperti pembinaan dan pengawasan belum tampak diatur dalam prosedur dan tata kerja yang detail.

### Dimensi Aplikatif dalam Implementasi Kebijakan

Dimensi aplikatif sebagai pilar implementasi kebijakan publik dibedakan atas penyediaan layanan, regulasi serta pengawasan (Jones, 2006). Bentuk penyediaan jasa yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam penataan minimarket terdiri atas pelayanan administratif khususnya perizinan dan pembinaan bagi pelaku usaha minimarket. Pelayanan perizinan itu diberikan untuk memastikan bahwa unit usaha

minimarket memiliki hak untuk menyelenggarakan usaha sehingga ada kepastian hukum dalam menjalankan usahanya. Sedangkan, pembinaan minimarket dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas pelaku dan karyawan usaha minimarket serta mengetahui hak-hak dan kewajibannya sebagai pelaku usaha. Bentuk pelayanan seperti ini merupakan bentuk pelayanan yang sifatnya umum dan belum memberikan kontribusi lebih bagi usaha minimarket. Terobosan penting dalam meningkatkan dan mengembangkan usaha minimarket belum tampak sama sekali.

Regulasi sebagai bagian penting dalam dimensi aplikatif layak mendapatkan sorotan. Regulasi yang berkaitan dengan penataan minimarket belum dilakukan secara kompherensif dan pada sisi yang lain belum memberikan kepastian hukum bagi pelaku minimarket. Jika merujuk pada regulasi nasional dan regulasi tingkat provinsi, norma yang berkaitan dengan penataan minimarket sudah sangat memadai dan memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha dan telah menyesuaikan dengan kebutuhan daerah (Wawancara dengan H. Komar Hermawan, Mantan Ketua Komisi II DPRD, September 2019). Namun regulasi pada tingkat kabupaten belum selesai dalam makna bahwa masih ada ketumpah-tindihan muatan materi serta peraturan pelaksana yang harus diterbitkan.

Pemerintah kabupaten Ciamis telah menetapkan norma yang berkaitan dengan penataan minimarket melalui Perda Nomor 18 Tahun 2011 maupun Perbup 51 Tahun 2014. Namun, muatan paling krusial saat ini adalah pengaturan masalah kuota dan zonasi minimarket.

Berdasarkan peraturan tersebut pendirian minimarket disebutkan didasarkan atas kuota yang telah ditentukan pada masing-masing kecamatan dan izin minimarket tidak akan diberikan pada minimarket baru jika kuotanya sudah terpenuhi. Sedangkan zonasi minimarket ditentukan bahwa minimarket hanya boleh berdiri di ibukota kecamatan dan tidak dapat didirikan di desa-desa yang ada di luar wilayah ibukota kecamatan. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga eksistensi pelaku usaha tradisional seperti warung sembako atau kios yang ada di wilayah pedesaan (Wawancara dengan H. Komar Hermawan, Mantan Ketua Komisi II DPRD, September 2019).

Pengawasan terhadap peraturan tersebut menjadi masalah krusial lainnya karena sampai saat ini terdapat 10 minimarket yang berdiri tanpa izin atau ilegal (Radar Tasikmalaya, 2019). Realitas ini menunjukkan bahwa pengawasan sebagai bagian penting dari pilar aplikasi tidak bekerja dengan baik. Informan dari Dinas Koperasi, UKM dan Perdagangan menyebutkan bahwa minimarket tersebut bisa berdiri karena “kenakalan pengusaha” dalam makna bahwa dalam permohonan pengurusan izinnya pengusaha mendaftarkan pendirian toko atau kelontong. Ketika melakukan survey lapangan, petugas sering menemukan minimarket yang sedang ditinjau tutup atau menutupi merek dagang yang terpasang pada minimarket tersebut (Wawancara dengan Yussana & Asseu, Dinas Koperasi, UKMK dan Perdagangan, September 2019).

Pengawasan minimarket dan penetapan zonasi minimarket masih dilakukan secara konvensional dengan memanfaatkan sistem pengawasan

internal pemerintah dan pengawasan legislatif. Pengawasan internal dilakukan melalui metode pengawasan birokratik yang dilakukan secara bertingkat. Dengan jumlah minimarket yang tidak terlalu banyak disertai dengan kecenderungan stagnasi jumlah dan pertumbuhannya, pengawasan yang dilakukan tidak terlalu rumit. Namun demikian, tetap saja kasus pelanggaran-pelanggaran terkait perizinan dan zonasi terjadi. Untuk menghindari pelanggaran-pelanggaran terkait perizinan dan zonasi, pemerintah daerah melakukan pembinaan-pembinaan khususnya kepada pelaku usaha ada pengusaha yang mengajukan izin pendirian minimarket. "Kasus yang sering terjadi di lapangan adalah saat melakukan verifikasi, permintaan rekomendasi untuk membuka kios, toko atau kelontongan ternyata yang akan dibuka justru minimarket. Pembinaan yang dilakukan hasilnya jarang digubris. Di situ nakalnya pengusaha. Izinnya kelontongan ternyata minimarket. Kalau kita minggu ini melakukan kunjungan ke sana, namanya (logo) selalu ditutup." (Wawancara dengan Yussana & Asseu, Dinas Koperasi UKMK dan Perdagangan, September 2019).

Pengawasan legislatif dalam rangka penataan minimarket dan termasuk penetapan zonasi minimarket dilakukan dengan melalui 2 dua bentuk yaitu pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung dilakukan melalui peninjauan langsung ke lapangan terkait minimarket yang bermasalah atau berdiri tanpa melalui izin. Mekanisme ini biasanya dilakukan jika ada laporan atau keluhan dari masyarakat terkait berdirinya

minimarket. Pengawasan tidak langsung dilakukan melalui rapat kerja dengan meminta laporan dari instansi terkait terhadap pelaksanaan program tahunan dinas tersebut. Dengan laporan tersebut, instansi terkait akan menyampaikan permasalahan-permasalahan pelaksanaan program dan selanjutnya legislatif akan memberikan rekomendasi untuk pelaksanaan tindak lanjut.

Pengawasan oleh komponen *civil society* atau pengawasan partisipatoris sepenuhnya belum terpola. Kritik publik akan eksistensi minimarket khususnya yang dinilai melanggar aturan zonasi atau mengganggu ketertiban umum lebih banyak dilakukan melalui unjuk rasa atau demonstrasi. Komponen *civil society* seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) belum memberikan kontribusi yang berarti dalam melakukan pengawasan ini seperti melakukan pengawasan kinerja pemerintah atau lebih penting lagi seperti uji material atau judicial review terhadap muatan peraturan di tingkat daerah yang dinilai tidak memberikan kontribusi bagi peningkatan ekonomi daerah atau mengganggu ketertiban umum (Wawancara dengan Aktifis LSM, Dindin Mulyadi, September 2019).

Informan dari dinas perizinan memiliki persepsi lain terhadap masalah ini. Mereka menyebutkan bahwa pemerintah daerah melalui Peraturan Bupati akan menerbitkan aturan tentang pendirian minimarket sesuai dengan perintah Perda Nomor Nomor 18 Tahun 2018. Dalam rancangan peraturan tersebut, pendirian minimarket tidak lagi didasarkan pada kuota melainkan berdasarkan kajian. Hal ini bermakna bahwa jika hasil kajian

merekomendasikan pendirian minimarket dalam suatu wilayah masih memungkinkan, izin pendirian dapat diberikan. Kajian seperti itu akan dilaksanakan oleh tim tersendiri seperti dari LPM sebagaimana dikutip dalam wawancara berikut ini: “Untuk minimarket yang bermasalah itu kita bikin kelonggaran, tetap lanjut asal mereka secepatnya mengurus IUTS nya, dan semoga saja PERBUB segera di sah kan sehingga kuota dan peraturan bagi tindak lanjut minimarket yang ilegal secepatnya bisa dilaksanakan tentunya dengan adanya kajian yang matang”. (Wawancara dengan Kabid Perizinan, September 2019).

### **Monitoring Kebijakan: Merubah Basis Kuota Menjadi Basis Kajian**

Implementasi kebijakan penataan minimarket dan penetapan zonasi minimarket di Kabupaten Ciamis dalam hampir satu dekade terakhir tidak luput dari beragam masalah, resistensi, kritik dan berbagai bentuk pelanggaran. Perda Kabupaten Ciamis Nomor 18 Tahun 2018 serta Perbup Ciamis Nomor 51 Tahun 2014 merupakan sebuah produk kebijakan publik yang perlu diperhatikan eksistensi dan kesesuaian materi muatannya dengan dinamika perkembangan minimarket. Terlebih lagi, dalam klausul penutup Perbup tersebut disebutkan bahwa ketentuan-ketentuan dalam peraturan tersebut akan ditinjau dan dievaluasi setelah 2 (dua) tahun sejak pengundungannya.

Namun demikian, pada tataran empirisnya, sampai tahun 2018 yang bermakna bahwa empat tahun setelah pengundangan peraturan itu, tinjauan dan evaluasi tidak pernah ditindaklanjuti

dalam sebuah revisi atau pencabutan Perbup. Informan dari Dinas Perizinan menyampaikan bahwa evaluasi tersebut sedang dalam perumusan dan salah satu materi penting peraturan baru itu adalah perubahan mekanisme pemberian izin pendirian minimarket dari basis kuota atau alokasi diganti berdasarkan kajian. Walaupun dinyatakan sebagai metode baru, pada faktanya Perbub Ciamis Nomor 51 Tahun 2014 telah memberikan peluang untuk membuat metode baru itu dan hal itu tidak pernah dilakukan atau dilanjuti. Perbub baru seperti disampaikan pada satu sisi dianggap sebagai bentuk akomodasi pemerintah daerah terhadap minimarket berjaringan yang beroperasi tanpa izin dan pada sisi yang lain menunjukkan bahwa perencanaan sebuah kebijakan tidak dilalui melalui proses yang matang dan komprehensif. Realitas ini sesungguhnya menjadi sesuatu yang paradoks ketika perencanaan dan regulasi telah ditata dengan baik, namun pada saat yang sama kebijakan diimplementasikan tidak sejalan dengan perencanaan dan regulasi.

Perubahan basis pemberian izin minimarket sepenuhnya beralasan. *Pertama*, jumlah minimarket sampai tahun 2018 sudah hampir sama dengan jumlah total alokasi (85 unit dari 87 alokasi). *Kedua*, keberadaan minimarket bagaimanapun memberikan kontribusi bagi peningkatan pendapatan daerah baik dari sektor pajak maupun retribusi daerah. *Ketiga*, pelanggaran terkait perizinan pendirian minimarket pasca regulasi paling tidak 10 (sepuluh) kasus dan tidak ada tindakan berarti yang dilakukan sekalipun sudah diatur klausul penindakan dan pemidanaan dalam Perbup. *Keempat*, perilaku konsumen

yang terus dalam berbelanja dan bertransaksi secara online melalui minimarket harus diperhatikan oleh pemerintah daerah (Aliyah, 2014). Kehadiran minimarket bagaimanapun akan mendatangkan pajak dan retribusi daerah karena pasar Pemda pada faktanya hanya menyumbang retribusi kurang dari Rp. 1 Milyar (Rp. 830.640.220) tahun 2018 (Lakip Dinas Koperasi, UKM dan Perdagangan Kabupaten Ciamis, 2018).

Jumlah alokasi minimarket berjaringan sebagaimana diatur dalam Perbup memang layak menjadi sorotan. Alokasi minimarket untuk kecamatan dengan kepadatan penduduk yang tinggi seperti Kecamatan Ciamis dan Banjarsari mendapatkan kuota masing-masing 16 dan 8 unit, sementara 5 kecamatan lainnya yaitu Kecamatan Jatiningra, Lumbung, Cihaurbeuti, Tambaksari dan Cimaragas hanya mendapatkan kuota 1 unit saja. Hal ini menutup kemungkinan bagi pengusaha lokal untuk membuat bekerjasama dengan jaringan minimarket besar sekaligus menutup kesempatan usaha mereka.

Perilaku konsumen dewasa ini terus berubah khususnya massifnya metode belanja dengan cara pelayanan mandiri (swalayan), sistem pembayaran melalui kartu kredit, promosi yang massif, diskon besar-besaran dan transaksi online. Minimarket hadir menjawab kebutuhan konsumen tersebut sehingga potensi untuk menambah jumlah kuota minimarket pada setiap kecamatan sangat beralasan karena kebijakan terbaik dalam hal penataan minimarket adalah kebijakan yang mendorong setiap masyarakat untuk membangun daya saingnya dan bukan makin menjerumuskan dalam pola

ketergantungan (Zulkarnaen, 2014). Hal ini juga sejalan dengan pemikiran informan yang menyatakan bahwa “fokus (daerah) sebenarnya bukan masalah zonasi tetapi bagaimana menambahi kuota minimarket karena kota bisa maju ketika banyak toko-toko moderen karena dengan sendirinya daerah itu akan ramai dan maju” (Wawancara dengan Yussana & Asseu, September 2019).

## SIMPULAN

Pemerintah daerah belum memiliki *political will* dalam penataan minimarket karena tidak menjadikannya dalam rencana strategis dan program tahunan pada sektor perdagangan. Melihat dinamika empiris dan kegagalan dalam aspek pengawasan membuat pemerintah daerah merancang formula baru penetapan alokasi minimarket dari basis kuota menjadi basis kajian. Namun, kajian ini menunjukkan bahwa rencana tersebut tidak berdampak banyak dalam penataan minimarket karena metode baru itu sendiri dimungkinkan untuk dilakukan sebagaimana tertuang dalam Perbub Nomor 51 Tahun 2014. Perubahan metode alokasi penting namun lebih penting pembenahana pasa sektor pengawasan sehingga regulasi yang sudah cukup ideal tersebut benar-benar dapat menciptakan iklim usaha sehat, pelayanan publik yang berkeadilan dan memberikan kontribusi bagi perekonomian daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Aliyah, Istijabatul (2014). Penguatan Sinergi Antara Pasar Tradisional dan Moderen Dalam Rangka Mewujudkan Pemerataan Pembangunan Ekonomi Kerakyatan.

- Arsitektur Univeristas Bandar Lampung*, 4 (2):22-30.
- Ariyanti, Dini et.al. (2014). Pengaruh Faktor Komunikasi, Sumberdaya, Sikap Pelaksana, dan Struktur Birokrasi Terhadap Output Implementasi Program Pengembangan Kawasan Agropolitan di Kabupaten Probolinggo. *J-PAL*, 5 (2): 15-21.
- Arno, Abd. Kadir & Aqidah, Nur Ariani (2018). Zonasi Mini Market Di Kota Palopo Suatu Tinjauan Upaya Perlindungan Pasar Tradisional dan Warung Kecil, *Al-Amwal*, 3 (2): 198-210.
- Aziz, Abdul & Humaizi (2013). Implementasi Kebijakan Publik Studi Tentang Kegiatan Pusat Informasi Pada Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Sumatera Utara. *Administrasi Publik*, 3 (1): 1-15.
- Khan, Anisur Rahman (2016). Policy Implementation: Some Aspects And Issues, *Community Positive Practices*, 16 (3): 3-12.
- Kupita, Weda & Bintoro, Rahadi Wasi (2012). Implementasi Kebijakan Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Moderen (Studi di Kabupaten Purbalingga). *Dinamika Hukum*, 12 (1): 46-59.
- Mahsyar, Abdul (2011). Masalah Pelayanan Publik di Indonesia dalam Perspektif Administrasi Publik, *Otoritas*, 1 (2): 81-90.
- Muhajir, Noeng (1996). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Radar Tasikmalaya (2019). Ternyata 10 Minimarket di Ciamis Tak Kantongi Izin, Dewan Siap Kaji. Accessed on October 12, 2019  
<http://radartasikmalayapriangan.com/>
- Sirajuddin, Ilham Arif (2014). Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik Dasar di Kota Makassar. *Administrasi Publik*, 4(1): 1-14.
- Stewart, J.J., Hedge, D.M., & Lester, J.P. (2008). *Public Policy: An Evolutionary Approach (3rd Ed.)*. Boston: Thomsom Wordsworth.
- Umar, Zulkarnain (2017). Analisis Implementasi Kebijakan Standard Pelayanan Minimal Untuk Peningkatan Kualitas Layana Publik di Daerah. *Analisis dan Kebijakan Publik*, 3 (1): 1-13.
- Viennet, Romane & Pont, Beatriz (2017). Education Policy Implementation: A Literature Review And Proposed Framework, *OECD Education Working Paper No. 16, 8 December 2017*.
- Zulkarnaen, Iskandar (2014). Pengaruh Implementasi Kebijakan Ketertiban
- Creswell, John W. (2015). *Penelitian Kualitatif & Desain Riset: Memilih Diantara Lima Pendekatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bintoro.
- Dunn, William N (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Haning, M. T. (2018). Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Adinistrasi Publik. *Analisis Kebijakan dan Pelayanan Publik (JAKPP)*, 4(1): 25-37.
- Iqbal, Mahathir Muhammad (2017). Implementasi Kebijakan Tentang Penataan, Pembinaan, dan Pengelolaan Pasar Tradisional Serta Toko Modern, *Pelopor*, (2017):12-40.
- Jones, Charles O (1991). *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta: Rajawali
- (1996). *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta: Rajawali
- Umum Terhadap Efektivitas Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon. *Unsgawati 2* (1):1-32.

