



Relokasi Pasar Tradisional dan Ketidakpastian Hukum Administrasi: Studi Kasus Pengelolaan Pasar Kowen Pasca-Perubahan Regulasi

Nurainun Mangunsong,¹ Amalia Putri Afifah.²

¹UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia dan e-mail: nurainun.mangunsong@uin-suka.ac.id

²UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dan e-mail: mayumi.lia8@gmail.com.

Abstract: *Traditional markets serve as public spaces that integrate the economic, social, and cultural life of local communities, yet their existence is increasingly marginalized by modernization and the expansion of modern retail markets. This study examines the relocation of klitikan traders to Kowen Market in Sidokarto, Sleman, which has raised legal issues concerning legal certainty, authority legitimacy, and the protection of traders' economic interests. Normatively, market management refers to Sleman Regional Regulation No. 3 of 2020, Regent Regulation No. 11 of 2015, and Government Regulation No. 11 of 2021 on Village-Owned Enterprises. However, institutional changes introduced by the latter regulation were not accompanied by adequate transitional arrangements at the regional level. This research employs a socio-legal method with a qualitative approach using field observations, interviews, and regulatory analysis. The findings reveal a significant administrative legal gap marked by regulatory disharmony, weak transition design, and institutional uncertainty. The study highlights the importance of adaptive and coherent administrative governance to ensure sustainable management of traditional markets.*

Keywords: *Administrative Law, Traditional Markets, Market Governance, Law and Development, and Good Governance.*

Abstrak: Pasar tradisional berfungsi sebagai ruang publik yang memadukan kehidupan ekonomi, sosial, dan kultural masyarakat lokal, namun keberadaannya semakin terpinggirkan oleh modernisasi dan ekspansi pasar ritel modern. Penelitian ini mengkaji relokasi pedagang klitikan ke Pasar Kowen di Sidokarto, Sleman, yang menimbulkan persoalan hukum terkait kepastian hukum, legitimasi kewenangan, serta perlindungan kepentingan ekonomi pedagang. Secara normatif, pengelolaan pasar merujuk pada Perda Sleman No. 3 Tahun 2020, Perbup No. 11 Tahun 2015, dan PP No. 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa. Namun, perubahan desain kelembagaan yang diperkenalkan oleh regulasi terakhir tidak diikuti dengan pengaturan transisi yang memadai di tingkat daerah. Penelitian ini menggunakan metode sosio-legal dengan pendekatan kualitatif melalui observasi lapangan, wawancara, serta analisis regulasi. Hasil penelitian menunjukkan adanya kesenjangan hukum administratif yang ditandai oleh disharmoni regulasi, lemahnya desain transisi kebijakan, serta ketidakpastian kelembagaan. Studi ini menegaskan pentingnya tata kelola administrasi yang adaptif dan terkoordinasi untuk menjamin pengelolaan pasar tradisional yang berkelanjutan.

Kata kunci: Hukum Administrasi Negara, Pasar Tradisional, Penataan Pasar, Hukum Pembangunan, dan *Good Governance*.



Copyright © 2026 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

Pendahuluan

Pasar tradisional merupakan ruang publik yang tidak hanya menjalankan fungsi ekonomi, tetapi juga mengemban fungsi sosial dan budaya yang strategis dalam kehidupan masyarakat.¹ Pasar tradisional berfungsi sebagai pusat interaksi sosial, sarana distribusi barang kebutuhan pokok, serta penopang utama ekonomi kerakyatan yang melibatkan pedagang kecil dan sektor informal.² Namun, dalam beberapa dekade terakhir, derasnya arus modernisasi dan ekspansi pasar modern telah secara signifikan menggeser posisi pasar tradisional, sehingga memunculkan persoalan struktural terkait penurunan daya saing, degradasi fungsi sosial, serta ancaman terhadap keberlanjutan ekonomi pedagang kecil.³

Dalam perspektif negara kesejahteraan (*welfare state*), keberadaan pasar tradisional tidak dapat dipahami semata-mata sebagai aktivitas ekonomi privat, melainkan sebagai bagian dari pelayanan publik dan instrumen pemerataan kesejahteraan masyarakat.⁴ Konsepsi ini sejalan dengan mandat konstitusional Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan peran negara dalam menguasai dan mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, intervensi pemerintah daerah terhadap pasar tradisional, baik melalui kebijakan pembangunan, penataan, revitalisasi, maupun relokasi pedagang, harus ditempatkan dalam kerangka hukum administrasi negara sebagai tindakan pemerintahan (*bestuursdaad*) yang mengandung kewenangan publik dan menimbulkan konsekuensi yuridis, sosial, serta ekonomi bagi masyarakat.⁵

Kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pasar tradisional dapat ditelusuri dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), yang memberikan atribusi kewenangan kepada daerah dalam urusan

¹ Nurul Bayanah, "Pasar-Tradisional-Sebagai-Pusat-Interaksi-Sosial-Di-Indralaya-Sumatera-Selatan" (Bali: Kompasiana, 2024).

² Simon Pieter Soegijono, "Menata Pasar Tradisional Sebagai Pusat Aktivitas Ekonomi Dan Sosial Di Kota Ambon," *Widyakala Journal* 9, no. 1 (n.d.).

³ Karakteristik Pasar Tradisional Dan Pasar Modern Ditinjau Dari Strategi Bauran Pemasaran Di Kota Bandung," *Jurnal Ilmiah Manajemen, Ekonomi, & Akuntansi (MEA)* 3, no. 3 (2019): 86–100; Titin Agustin Nengsih, Fani Kurniawan, and Ahmad Syukron Prasaja, "Analisis Perbandingan Keputusan Membeli Di Pasar Tradisional Dan Modern," *Indonesian Journal of Islamic Economics and Business* 6, no. 1 (2021): 17–31.

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006); Fatkhiyatul Fadilah Farah, "Analysis of the Potential Traditional Market in Improving Trader Welfare in Islamic Perspective" (IAIN Purwokerto, 2021).

⁵ HR, *Hukum Administrasi Negara*; W Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Sinar Grafika, 2021).

perdagangan dan pengelolaan fasilitas publik.⁶ Kerangka ini kemudian diperkuat melalui berbagai regulasi sektoral, termasuk Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern (Perpres No. 112 Tahun 2007), serta peraturan daerah yang menjadi dasar operasional pengelolaan pasar rakyat. Dalam konteks ini, kebijakan penataan dan relokasi pasar seharusnya dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014), termasuk prinsip kepastian hukum, kemanfaatan, keadilan, serta partisipasi masyarakat.

Namun demikian, dalam praktiknya, kerangka hukum yang ada, baik di tingkat pusat maupun daerah, belum sepenuhnya mampu menjawab tantangan penataan dan revitalisasi pasar tradisional secara komprehensif. Banyak kebijakan penataan pasar masih berorientasi pada aspek fisik dan tata ruang, tanpa diiringi desain regulasi dan mekanisme transisi yang memadai untuk melindungi keberlanjutan usaha pedagang kecil. Kelemahan ini terlihat dari minimnya pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, lemahnya perlindungan terhadap hak ekonomi pedagang, serta potensi munculnya sengketa administratif akibat kebijakan relokasi yang tidak responsif dan partisipatif. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan normatif kebijakan pasar tradisional dan realitas implementasinya, yang menempatkan isu penataan pasar sebagai persoalan hukum administrasi yang krusial dan layak dikaji secara mendalam.

Sejumlah penelitian terdahulu, antara lain oleh Nurul Bayanah,⁷ Tri Anggaraini, Mardiansyah Arisandi et al.,⁸ serta Amtai Alaslan,⁹ menunjukkan bahwa pasar tradisional memiliki fungsi strategis sebagai pusat interaksi sosial dan penggerak ekonomi masyarakat lokal. Kajian-kajian tersebut umumnya lebih menekankan dimensi sosial dan ekonomi pasar tradisional, tanpa mengulas secara memadai instrumen hukum yang menopang keberlanjutan dan tata kelolanya. Sementara dari perspektif hukum, penelitian yang dilakukan oleh Genesis

⁶ Nurainun Mangunsong, "Penataan Regulasi Perizinan Berusaha Di DIY" (Universitas Islam Indonesia, 2025).

⁷ Bayanah, "Pasar-Tradisional-Sebagai-Pusat-Interaksi-Sosial-Di-Indralaya-Sumatera-Selatan."

⁸ Dede Anwar Musadad et al., "Implementation Research for Developing Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) Systems: Lessons from Indonesia," *BMJ Global Health* 8, no. 7 (2023).

⁹ Amtai Alaslan, "Formulasi Kebijakan Publik: Studi Relokasi Pasar," 2021.

Semiring Depari et al.,¹⁰ Farida Umami et al.,¹¹ serta pemikiran Mochtar Kusumaatmadja¹² menyoroti peran pemerintah dalam mendorong penguatan pasar tradisional dari aspek sosial-ekonomi dan pembangunan. Meskipun demikian, kajian-kajian tersebut masih relatif terbatas dalam mengelaborasi peran Hukum Administrasi Negara sebagai instrumen utama dalam membangun tata kelola pasar tradisional yang efektif, akuntabel, dan berkelanjutan dalam kerangka hukum pembangunan.

Lebih lanjut, penelitian hukum yang ada belum secara mendalam menguji efektivitas regulasi daerah, seperti Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Kabupaten, Peraturan Bupati Sleman Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kriteria Pasar Tradisional, serta Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, dalam mendorong terwujudnya pasar tradisional yang adaptif dan berdaya saing di tengah ekspansi pasar modern. Akibatnya, masih terdapat kesenjangan antara desain normatif regulasi dengan kebutuhan tata kelola pasar rakyat yang lebih partisipatif, transparan, dan responsif terhadap kepentingan pedagang kecil dan masyarakat lokal.

Bertolak dari konteks tersebut, penelitian ini mengambil studi kasus Pasar Kowen Sidokarto, Godean, Sleman, yang merepresentasikan kebijakan relokasi pedagang klitikan dari sepanjang Jalan Ahmad Yani sebagai jalan provinsi ke lokasi pasar yang lebih tertata. Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya memadukan teori hukum pembangunan dan teori tata kelola pemerintahan dalam membaca praktik revitalisasi pasar lokal.¹³ Pasar tidak hanya dipahami sebagai ruang aktivitas sosial dan ekonomi, tetapi juga sebagai arena di mana hukum administrasi negara bekerja sebagai sarana rekayasa sosial.¹⁴ Dengan kerangka ini, penelitian diarahkan untuk menjawab dua pokok persoalan utama, yaitu sejauh mana penataan Pasar Kowen pasca pembangunan mampu menopang keberlanjutan fungsi pasar rakyat sekaligus mendorong tata kelola yang sejalan dengan prinsip-prinsip

¹⁰ Genesis Semiring Depari, Elisabet Tambunan, and Roberto Purba, "Pemasaran Digital Di Era Pandemi Covid-19," *ABDIKAN: Jurnal Pengabdian Masyarakat Bidang Sains Dan Teknologi* 1, no. 2 (2022): 109–13.

¹¹ Farida Umami, Ahkam Nashrullah Maududi, and Aminah Rizqi Mahmudah, "A Discourse of General Principles of Good Governance in Public Services in Indonesia," *Indonesian Journal of Pancasila and Global Constitutionalism* 1, no. 1 (2022): 17–32.

¹² Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002).

¹³ Widya Afifah, "Perilaku Konsumsi Masyarakat Pedesaan Akibat Tempat Perbelanjaan Modern Ditinjau Dari Sosiologi Ekonomi Islam (Study Kasus Swalayan Gunung Makmur Desa Tegalan Kecamatan Kandat Kabupaten Kediri)" (IAIN Kediri, 2021).

¹⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, Dan Pembangunan*, *Binacipta* (Bandung, 2006).

good governance,¹⁵ serta bagaimana pola pengelolaan pasar tradisional terbentuk di tengah perubahan rezim regulasi desa dan badan usaha milik desa atau kalurahan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan paradigma *socio-legal research*, yang menempatkan hukum tidak hanya sebagai norma tertulis (*law in the books*), tetapi juga sebagai praktik sosial yang beroperasi dalam konteks pemerintahan dan masyarakat (*law in action*).¹⁶ Pendekatan ini dipilih untuk menganalisis efektivitas hukum administrasi dalam kebijakan relokasi dan pengelolaan pasar tradisional, khususnya dalam mengelola transisi kewenangan dan tata kelola kelembagaan di tingkat lokal.

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) yang bersifat deskriptif-analitis. Sifat deskriptif digunakan untuk memetakan proses relokasi pedagang dan pengelolaan Pasar Kowen secara faktual, sedangkan analisis difokuskan pada penilaian kritis terhadap tindakan pemerintahan daerah sebagai bentuk keputusan dan kebijakan administratif. Dengan demikian, penelitian ini tidak berhenti pada pemaparan fakta empiris, tetapi mengaitkannya dengan asas-asas hukum administrasi negara, seperti kepastian hukum, kemanfaatan, keadilan, serta partisipasi masyarakat.¹⁷

Pendekatan yuridis empiris dilakukan dengan cara mengkaji keterkaitan antara norma hukum yang mengatur pengelolaan pasar dan Badan Usaha Milik Desa/Kalurahan (BUMDes/BUMKal) dengan realitas implementasi kebijakan relokasi Pasar Kowen.¹⁸ Dalam konteks ini, hukum dipahami sebagai instrumen kebijakan publik (*policy instrument*) yang pelaksanaannya sangat dipengaruhi oleh dinamika kelembagaan dan praktik administrasi pemerintahan daerah.

Lokasi penelitian berada di Pasar Kowen Sidokarto, Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada karakteristik Pasar Kowen sebagai hasil kebijakan relokasi pedagang klitikan yang melibatkan pemerintah daerah, pemerintah kalurahan, serta pengelola pasar berbasis BUMKal. Subjek penelitian meliputi pengelola pasar, pengurus BUMKal, pedagang pasar, serta pihak-pihak terkait yang terlibat dalam proses perencanaan

¹⁵ Lutgart Van den Berghe, *International Standardisation of Good Corporate Governance: Best Practices for the Board of Directors* (Springer Science & Business Media, 2012).

¹⁶ Adriaan W Bedner et al., "Kajian Sosio-Legal," *Denpasar: Pustaka Larasan*, 2012.

¹⁷ Merlien Irene Matitaputty et al., *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*, ed. Richo Andi Wibowo, 1st ed. (Depok: Rajawali Press, 2024).

¹⁸ Suyanto, *Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif, Empiris Dan Gabungan*, ed. Suyanto, 1st ed. (Jawa Tengah: Unigres Press, 2023).

dan pelaksanaan relokasi.

Penelitian ini menggunakan dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui pertama, observasi lapangan, untuk mengamati kondisi fisik pasar, fasilitas publik, pola aktivitas perdagangan, serta interaksi antara pedagang, pengelola, dan pengunjung pasar. Kedua, wawancara mendalam, yang dilakukan secara semi-terstruktur dengan pengelola Pasar Kowen (Ketua Paguyuban Pasar Kowen), pedagang, Lurah Sidokarto, dan Pengurus BUMKal. Wawancara difokuskan pada proses relokasi, mekanisme pengelolaan pasar, kendala kelembagaan, serta dampak perubahan regulasi terhadap keberlanjutan pasar.

Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, antara lain peraturan daerah tentang pengelolaan pasar, peraturan daerah tentang Badan Usaha Milik Desa/Kalurahan, serta peraturan pemerintah yang mengatur BUMDes. Kemudian bahan hukum sekunder yakni berupa literatur hukum administrasi negara, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang membahas relokasi pasar tradisional, tata kelola pemerintahan daerah, serta hukum sebagai sarana perubahan sosial.

Teknik pengumpulan dan analisis data dilakukan dengan analisis kualitatif.¹⁹ Tahapan analisis meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan secara analitis. Data empiris hasil observasi dan wawancara dikaitkan dengan norma hukum administrasi dan teori hukum pembangunan untuk mengidentifikasi adanya *gap* hukum administratif, khususnya terkait ketidaksinkronan regulasi, kelemahan desain transisi kebijakan, dan persoalan kontinuitas kelembagaan.

Analisis dilakukan dengan menempatkan kebijakan relokasi Pasar Kowen sebagai tindakan pemerintahan yang harus diuji dari segi kesesuaian antara tujuan normatif kebijakan dan efektivitas implementasinya. Dengan pendekatan ini, penelitian tidak hanya menjelaskan bagaimana kebijakan relokasi dijalankan, tetapi juga menilai sejauh mana hukum administrasi mampu berfungsi sebagai instrumen rekayasa sosial yang berkelanjutan.

Pembahasan

Tata Kelola Pasar Kowen dalam Perspektif Hukum Administrasi dan Hukum Pembangunan

Penataan dan pengelolaan pasar tradisional merupakan salah satu arena penting dalam praktik Hukum Administrasi Negara, karena

¹⁹ Sri Nurhayati Qodriyatun et al., *Sampah Plastik Dan Implikasi Kebijakan Pembatasan Plastik Sekali Pakai Terhadap Industri Dan Masyarakat* (Jakarta: Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI bekerja sama dengan Intrans Publishing, 2019).

di dalamnya terdapat interaksi antara kebijakan publik, kewenangan pemerintah daerah, serta kepentingan ekonomi masyarakat kecil.²⁰ Dalam konteks Kabupaten Sleman, keberadaan Pasar Kowen dapat dipahami sebagai entitas sosial-ekonomi yang tidak hanya menyediakan ruang transaksi, tetapi juga menjadi pusat interaksi sosial dan penghidupan utama bagi pedagang kecil dan pelaku usaha mikro. Oleh karena itu, setiap upaya penataan, revitalisasi, ataupun relokasi pasar tradisional harus ditempatkan dalam kerangka hukum yang jelas dan akuntabel, sehingga fungsi sosial-ekonomi pasar tetap terjaga, sekaligus mampu mendorong efisiensi, ketertiban, dan kesejahteraan masyarakat.²¹

Dari perspektif Hukum Administrasi Negara, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan (*regulation*), pengawasan (*supervision*), serta pemberian izin (*licensing*)²² dalam rangka penyelenggaraan pasar tradisional. Kewenangan ini mendapat dasar normatif dari Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Kabupaten, yang mengatur mengenai penyelenggaraan, pengelolaan, serta pengembangan pasar tradisional. Dalam Pasal 2 dan 3 disebutkan, pasar dipandang sebagai bagian dari pelayanan publik yang harus diselenggarakan secara tertib, transparan, dan berkeadilan. Hal ini menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari sekadar ruang ekonomi informal menjadi objek tata kelola publik yang diatur secara administratif. Dengan demikian, pasar tidak lagi dipandang sebagai ruang ekonomi yang berjalan secara alamiah, melainkan sebagai institusi yang harus dikelola berdasarkan prinsip hukum dan tata kelola yang baik (*good governance*).

Sementara itu, Peraturan Bupati Sleman Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kriteria Pasar Tradisional memberikan batasan normatif mengenai karakteristik pasar tradisional, termasuk pola transaksi, struktur pelaku usaha, hingga pengelolaan sarana-prasarana. Penegasan kriteria ini penting karena memberikan landasan yuridis bagi pemerintah daerah untuk membedakan antara pasar tradisional dan pasar modern, sekaligus menentukan model regulasi yang sesuai bagi masing-masing. Dalam konteks Pasar Kowen, keberadaan peraturan ini memberikan kejelasan bahwa pengelolaan pasar harus tetap berpijak pada prinsip perlindungan sektor usaha mikro dan informal, sekaligus memastikan adanya standar pelayanan, kebersihan, ketertiban, serta

²⁰ Alasan, "Formulasi Kebijakan Publik: Studi Relokasi Pasar."

²¹ Alasan; Sudi Fahmi and Doni Aprialdi, "Model Pengaturan Yang Efektif Terkait Pengelolaan Pasar Tradisional Di Indonesia," *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 16, no. 2 (2021): 282–92.

²² HR, *Hukum Administrasi Negara*; Novita Wulandari et al., *Meningkatkan Implementasi Kebijakan Publik Melalui Reformasi Perizinan* (Feniks Muda Sejahtera, 2025).

keamanan yang sejalan dengan tuntutan pasar modern.²³

Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) menempatkan desa sebagai subjek penting dalam pengelolaan aset ekonomi lokal, termasuk potensi pengelolaan pasar tradisional. BUMDes dapat berperan sebagai mitra pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik di bidang perdagangan, sepanjang tetap berada dalam kerangka hukum dan pengawasan administratif. Dalam konteks penataan Pasar Kowen, keberadaan BUMDes membuka ruang bagi model tata kelola kolaboratif yang mengedepankan kemandirian desa tanpa melepaskan prinsip akuntabilitas publik.

Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara, fungsi regulasi pemerintah daerah terhadap pasar tradisional bertujuan untuk menciptakan keteraturan, mencegah praktik monopoli, serta melindungi kelompok ekonomi lemah dari tekanan struktur pasar modern.²⁴ Regulasi tersebut tercermin dalam pengaturan zonasi, penataan los dan kios, pengaturan retribusi, serta penerbitan izin usaha bagi para pedagang.²⁵ Namun, regulasi tidak hanya dipahami sebagai instrumen pengendalian, melainkan juga sebagai sarana pemberdayaan. Misalnya, melalui pengelompokan jenis barang dagangan, penataan jam operasional, atau kebijakan retribusi yang proporsional, pemerintah daerah dapat memberikan kepastian bagi pedagang sekaligus meningkatkan daya tarik pasar bagi konsumen.²⁶

Fungsi pengawasan juga memiliki posisi sentral. Pengawasan tidak hanya menasar kepatuhan administratif, tetapi juga memastikan bahwa pengelolaan pasar berjalan sesuai tujuan kesejahteraan publik.²⁷ Dalam konteks Pasar Kowen, pengawasan dapat meliputi aspek kebersihan, standar pelayanan, kejelasan administrasi pengelolaan, hingga pengawasan terhadap praktik percaloan atau penyalahgunaan wewenang dalam pengalokasian kios.²⁸ Dari sudut pandang Hukum Administrasi Negara, pengawasan merupakan perwujudan prinsip akuntabilitas serta supremasi hukum, di mana setiap tindakan

²³ Pasal 2 Perda Kabupaten Sleman No. 3 Tahun 2020.

²⁴ Ni Kadek Ariati, I Wayan Sedia, and I Kadek Dede Junaedy, "Implementasi Kebijakan Perlindungan Dan Penataan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern Di Kabupaten Bangli," *Jurnal Ilmiah Cakrawarti* 8, no. 01 (2025): 38–48.

²⁵ Pasal 2 Perpres No. 112 Tahun 2007.

²⁶ Ariati, Sedia, and Junaedy, "Implementasi Kebijakan Perlindungan dan Penataan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Di Kabupaten Bangli."

²⁷ Ni Wayan Wahyuni, "Efektivitas Pengawasan Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Tabanan Dalam Pengelolaan Pasar Tradisional Dauh Pala Kecamatan Tabanan Kabupaten Tabanan," *Jurnal Widya Mahavira* 1, no. 1 (2025): 56–64; Ella Alfianita, "Revitalisasi Pasar Tradisional Dalam Perspektif Good Governance (Studi Di Pasar Tumpang Kabupaten Malang)" (Brawijaya University, 2015).

²⁸ Observasi Pasar Kowen dan wawancara dengan sejumlah pedagang Pasar Kowen, 6 Mei 2025.

administrasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum maupun etika pemerintahan.²⁹

Adapun fungsi perizinan (*licensing*) juga menjadi instrumen penting dalam penataan pasar. Pemberian izin kepada pedagang bukan sekadar prosedur administratif, tetapi merupakan bentuk legal *recognition*³⁰ terhadap aktivitas ekonomi masyarakat. Melalui mekanisme perizinan, pemerintah daerah dapat memetakan jumlah pedagang, jenis usaha, serta kebutuhan fasilitas yang diperlukan. Selain itu, perizinan menjadi instrumen untuk mencegah dominasi pelaku usaha bermodal besar di ruang pasar rakyat. Hal ini sejalan dengan prinsip keadilan distributif yang menjadi salah satu dasar moral dalam penyelenggaraan pelayanan publik.³¹

Ketika penataan pasar beririsan dengan kebijakan relokasi, misalnya dalam rangka revitalisasi ruang, penataan kawasan, atau peningkatan kualitas pelayanan, maka Hukum Administrasi Negara mensyaratkan adanya prosedur yang transparan, partisipatif, dan berkeadilan.³² Kebijakan relokasi tidak boleh semata-mata dilihat sebagai tindakan administratif sepihak, melainkan harus dipahami sebagai kebijakan publik yang berdampak langsung pada mata pencaharian masyarakat. Oleh karena itu, proses relokasi harus didahului dengan sosialisasi, konsultasi publik, jaminan ketersediaan sarana pengganti yang layak, serta mekanisme keberatan (*grievance mechanism*) bagi pihak yang terdampak.³³ Dalam konteks inilah, prinsip-prinsip *good governance* menemukan relevansinya.

Prinsip transparansi menuntut agar setiap kebijakan penataan pasar dikomunikasikan secara terbuka, mulai dari dasar hukum, tujuan kebijakan, mekanisme pelaksanaan, hingga konsekuensi sosial-ekonominya.³⁴ Prinsip partisipasi menegaskan bahwa pedagang sebagai subjek kebijakan harus dilibatkan dalam setiap tahap perumusan kebijakan. Hal ini penting untuk menghindari resistensi, sekaligus memastikan bahwa kebijakan yang diambil sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat pasar. Prinsip akuntabilitas mengharuskan pemerintah

²⁹ HR, *Hukum Administrasi Negara*.

³⁰ Herbert Lionel Adolphus Hart and Leslie Green, *The Concept of Law* (Oxford University Press, 2012).

³¹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (No Title), I (Jakarta: Sinar Grafika, 2010); J.B.J.M. ten Berge N.M. Spelt, *Pengantar Hukum Perizinan*, ed. Philipus M Hadjon (Yuridika, 1993).

³² HR, *Hukum Administrasi Negara*; Alfianita, "Revitalisasi Pasar Tradisional Dalam Perspektif Good Governance (Studi Di Pasar Tumpang Kabupaten Malang)."

³³ Matitaputty et al., *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*; Pemerintah RI, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Undang-Undang Republik Indonesia*, no. Administrasi pemerintahan (2014): 1-99, <https://www.bphn.go.id/data/documents/14uu030.pdf>.

³⁴ Umami, Maududi, and Mahmudah, "A Discourse of General Principles of Good Governance in Public Services in Indonesia."

daerah mempertanggungjawabkan seluruh proses dan hasil kebijakan, baik secara administratif maupun politis. Sedangkan prinsip efektivitas dan efisiensi memastikan bahwa penataan pasar benar-benar mampu meningkatkan pelayanan publik tanpa membebani masyarakat secara berlebihan. Pada saat yang sama, prinsip supremasi hukum memastikan bahwa seluruh tindakan administrasi tetap berada dalam koridor peraturan perundang-undangan, sehingga terhindar dari praktik penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*).³⁵

Dalam kerangka Hukum Pembangunan, hukum dipahami sebagai instrumen rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).³⁶ Artinya, hukum tidak semata-mata berfungsi menjaga ketertiban, tetapi juga diarahkan untuk mendorong perubahan sosial dan ekonomi menuju kondisi yang lebih baik.³⁷ Dalam konteks Pasar Kowen, kebijakan penataan dan relokasi pasar dapat dipahami sebagai upaya untuk merevitalisasi aktivitas ekonomi lokal agar lebih tertib, terutama karena sebelumnya berpotensi mengganggu fungsi jalan utama provinsi, serta meningkatkan daya saing pelaku usaha kecil.³⁸ Namun demikian, rekayasa sosial melalui hukum tidak dapat semata-mata berorientasi pada efisiensi ekonomi. Kebijakan tersebut juga harus dirancang secara inklusif dengan tetap memperhatikan prinsip keadilan sosial serta keberlanjutan mata pencaharian masyarakat kecil yang bergantung pada aktivitas ekonomi pasar tradisional.

Hukum Pembangunan menuntut adanya keterpaduan antara kepastian hukum, kemanfaatan sosial, dan keadilan.³⁹ Regulasi mengenai pengelolaan pasar tradisional seharusnya tidak berhenti pada aspek struktural seperti pengaturan fisik bangunan pasar, tetapi juga menyentuh aspek pemberdayaan ekonomi lokal. Dalam hal ini, keberadaan BUMDes sebagaimana diatur dalam PP No. 11 Tahun 2021 dapat menjadi instrumen strategis. BUMDes dapat dilibatkan dalam pengelolaan fasilitas pasar, penyediaan jasa logistik, pengembangan koperasi pedagang, hingga fasilitasi akses permodalan. Dengan demikian, pasar tradisional tidak hanya menjadi ruang transaksi, tetapi juga menjadi ekosistem ekonomi lokal yang dikelola secara profesional dan berkelanjutan.

Relasi antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum

³⁵ HR, *Hukum Administrasi Negara*; E N Y KUSDARINI, "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta" (Universitas Islam Indonesia, 2016); Pemerintah RI, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan."

³⁶ Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*.

³⁷ Romli Atmasasmita, "Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional," *Jurnal Hukum Prioris* 3, no. 1 (2012): 1-26.

³⁸ Wawancara dengan Wakil Petugas Pasar Kowen, Bp. Erwin (Wiwin), 11 April 2025.

³⁹ Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*.

Pembangunan terlihat nyata dalam praktik tata kelola pasar. Hukum Administrasi menyediakan kerangka normatif, prosedural, dan kelembagaan agar kebijakan pembangunan berjalan tertib dan akuntabel.⁴⁰ Sementara Hukum Pembangunan memberikan orientasi teleologis bahwa setiap kebijakan harus bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Keduanya bertemu dalam prinsip bahwa negara berkewajiban menghadirkan tata kelola pasar yang adil, inklusif, dan berdaya saing.

Dalam konteks Pasar Kowen, penataan dan relokasi pasar idealnya tidak dipahami sebagai bentuk pemindahan lokasi secara fisik semata, tetapi sebagai proses transformasi kelembagaan.⁴¹ Artinya, kebijakan penataan harus disertai dengan pembinaan pedagang, penguatan kelembagaan koperasi atau asosiasi pedagang, penyederhanaan prosedur perizinan, peningkatan literasi keuangan, serta penyediaan fasilitas pendukung seperti sanitasi, keamanan, dan penyimpanan barang. Dengan pendekatan demikian, pasar tradisional tidak hanya mampu bertahan di tengah kompetisi dengan pasar modern, tetapi juga dapat berkembang sebagai pusat ekonomi kerakyatan.

Akhirnya, dapat ditegaskan bahwa penataan Pasar Kowen dalam kerangka Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pembangunan merupakan proses yang menuntut keseimbangan antara kepastian hukum, responsivitas sosial, dan tujuan pembangunan ekonomi. Regulasi daerah seperti Perda No. 3 Tahun 2020 dan Perbup No. 11 Tahun 2015 memberikan dasar normatif yang kuat, sementara PP No. 11 Tahun 2021 membuka ruang kolaborasi dengan desa melalui BUMDes. Tantangannya terletak pada bagaimana kerangka normatif tersebut dioperasionalkan dalam praktik pengelolaan pasar yang berkeadilan, partisipatif, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat pedagang. Dengan demikian, hukum benar-benar berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial yang berpihak pada penguatan ekonomi lokal dan peningkatan kualitas tata kelola pasar tradisional.

Relokasi Pasar Kowen dalam Menjamin Kestinambungan Pelayanan Publik bagi Pedagang dan Masyarakat

Relokasi Pasar Kowen merupakan bagian dari kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam rangka meningkatkan kualitas

⁴⁰ Kusumaatmadja; Rifqy Maulana and Jamhir Jamhir, "Konsep Hukum Perizinan Dan Pembangunan," *Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial* 3, no. 1 (2019): 90–115; Mangunsong, "Penataan Regulasi Perizinan Berusaha Di DIY"; Saut P Panjaitan, "Politik Pembangunan Hukum Di Bidang Investasi Suatu Keniscayaan Konstitusi Ekonomi," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (2010): 47–66.

⁴¹ Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*; Alfianita, "Revitalisasi Pasar Tradisional Dalam Perspektif Good Governance (Studi Di Pasar Tumpang Kabupaten Malang)."

layanan publik di sektor pasar tradisional, sekaligus mendorong peningkatan daya saing dan kesejahteraan ekonomi para pedagang.⁴² Pasal 3 Perda No. 3 Tahun 2020 menyebutkan bahwa pengelolaan pasar tidak sekedar upaya penataan ruang dan ketertiban umum, tetapi juga sebagai instrumen pelayanan publik yang diarahkan untuk menciptakan pasar rakyat yang lebih tertata, bersih, layak, berdaya saing, dan berkelanjutan.⁴³

Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara, relokasi pedagang klitikan ke Pasar Kowen Sidokarto dapat dikualifikasikan sebagai tindakan pemerintahan (*bestuursdaad*), yaitu tindakan konkret yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya di bidang ketertiban umum dan pelayanan publik. Tindakan tersebut merupakan manifestasi dari kewenangan publik yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sebagai tindakan hukum publik, kebijakan relokasi tersebut tidak hanya mencerminkan pelaksanaan fungsi pengaturan dan pelayanan oleh pemerintah daerah, tetapi juga menimbulkan konsekuensi yuridis bagi pihak-pihak yang terdampak. Dalam hal ini, para pedagang pasar sebagai subjek yang direlokasi serta masyarakat sebagai pengguna layanan pasar berada dalam posisi sebagai adrekat dari tindakan pemerintahan yang membawa implikasi terhadap hak, kewajiban, dan kepastian hukum dalam aktivitas ekonomi di ruang publik.⁴⁴

Dalam teori hukum administrasi negara, tindakan pemerintahan mencakup tindakan pengaturan (*regelend handelen*) dan tindakan konkret atau faktual (*feitelijk handelen*), yang keduanya dijalankan untuk mewujudkan kepentingan umum.⁴⁵ Kebijakan relokasi pasar termasuk dalam kategori tindakan konkret yang diwujudkan melalui rangkaian keputusan dan tindakan administratif, mulai dari perumusan kebijakan berupa perencanaan fisik (penentuan lokasi, penyediaan fasilitas dan layout pasar, dan sarana pendukung) dan non-fisik;⁴⁶ sosialisasi, hingga pelaksanaan di lapangan oleh Dinas Perdagangan dan perangkat pemerintah daerah di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.⁴⁷ Rangkaian tindakan tersebut diawali dengan

⁴² Wawancara dengan Ketua Unit Pasar Kowen dan Manager Operasional 5 Mei 2025. Hal ini sejalan dengan Pasal 6 Perda Kabupaten Sleman No. 3 Tahun 2020.

⁴³ Alasan, "Formulasi Kebijakan Publik: Studi Relokasi Pasar."

⁴⁴ Matitaputty et al., *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*; Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*.

⁴⁵ HR, *Hukum Administrasi Negara*; Matitaputty et al., *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*.

⁴⁶ Pasal 6 dan 7 Perda Kabupaten Sleman No. 3 Tahun.

⁴⁷ Wawancara dengan Wakil Petugas Pasar Kowen, Bp. Erwin (Wiwin), 11 April 2025.

kegiatan sosialisasi kepada aparaturnya di Kabupaten Sleman sebagai bagian dari proses pembentukan kehendak administratif (*vorming van bestuurswil*), di mana Pemerintah Kabupaten Sleman mengajukan gagasan dan proposal penataan pedagang klitikan. Usulan tersebut kemudian memperoleh persetujuan dari Kalurahan Sidokarto, termasuk dari Lurah Sidokarto, Istiyarto Agus S., sehingga membentuk dasar legitimasi administratif bagi penyediaan lahan relokasi Pasar Kowen.⁴⁸

Kebijakan relokasi ini dilatarbelakangi oleh kebutuhan pemerintah daerah untuk menertibkan penggunaan ruang publik di sepanjang Jalan Ahmad Yani Godean, yang berstatus sebagai jalan provinsi dan berfungsi sebagai jalur lalu lintas utama. Aktivitas perdagangan klitikan di sepanjang ruas jalan tersebut dipandang menimbulkan gangguan terhadap ketertiban umum dan kelancaran lalu lintas, sehingga pemerintah daerah memiliki dasar kewenangan untuk melakukan tindakan penataan ruang melalui instrumen hukum administrasi.⁴⁹ Dengan demikian, relokasi Pasar Kowen tidak dapat dipahami sebagai kebijakan teknis semata, melainkan sebagai perwujudan penggunaan kewenangan pemerintahan dalam menjaga keteraturan, keselamatan, dan kepentingan umum melalui tindakan administratif yang berdampak langsung pada hak dan aktivitas ekonomi warga.

Berdasarkan proses relokasi tersebut, tindakan Dinas Perdagangan Pemerintah Kabupaten Sleman dapat dinilai telah dilaksanakan dengan berlandaskan asas legalitas serta selaras dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), khususnya asas kemanfaatan, proporsionalitas, dan keadilan.⁵⁰ Penerapan asas-asas tersebut merupakan prasyarat penting agar tindakan pemerintahan tidak hanya sah secara formal karena didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga memiliki legitimasi secara substantif dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel.⁵¹ Dalam konteks ini, kebijakan relokasi pasar tidak semata dipahami sebagai tindakan administratif untuk menata ruang publik, melainkan juga sebagai instrumen kebijakan yang harus mampu menjamin perlindungan kepentingan para pedagang, menjaga ketertiban pemanfaatan fasilitas publik dan pelayanan publik, terutama terkait fungsi jalan utama provinsi dan pengelolaan area pasar, serta mendukung tujuan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Dengan

⁴⁸ Wawancara dengan Wakil Petugas Pasar Kowen, Bp. Erwin (Wiwin), 11 April 2025.

⁴⁹ Wawancara ketua pengelola Pasar Kowen, Bp. Gito, 6 Mei 2025

⁵⁰ HR, *Hukum Administrasi Negara*; Matitaputty et al., *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*.

⁵¹ Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*.

demikian, pemenuhan asas legalitas dan AUPB menjadi indikator penting bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam kebijakan penataan dan relokasi pasar tradisional.

Namun demikian, temuan empiris penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan relokasi Pasar Kowen belum sepenuhnya merealisasikan prinsip-prinsip tersebut secara efektif. Meskipun relokasi memiliki dasar regulasi daerah, pelaksanaannya masih menghadapi sejumlah kendala, antara lain belum optimalnya penyediaan fasilitas pasar, keterbatasan ruang bagi aktivitas perdagangan, serta ketergantungan pengelolaan pasar pada inisiatif informal pengelola dan paguyuban pedagang.⁵² Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kerangka normatif kebijakan dengan realitas implementasinya di lapangan. Dalam perspektif hukum administrasi negara, situasi tersebut menandakan bahwa tindakan pemerintahan belum sepenuhnya memenuhi prinsip efektivitas, keberlanjutan pelayanan publik, dan kepastian kelembagaan, yang merupakan unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Gap Regulasi: Ketidaksinkronan Norma dan Lemahnya Desain Transisi Kebijakan

Salah satu temuan utama dalam penelitian ini adalah adanya gap regulasi administratif dalam pengelolaan Pasar Kowen yang berimplikasi langsung terhadap efektivitas kebijakan relokasi pedagang.⁵³ Relokasi pasar dan pembangunan infrastruktur Pasar Kowen dilaksanakan dalam konteks perubahan kerangka hukum yang signifikan, khususnya terkait pengaturan kelembagaan pengelola pasar berbasis Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Kalurahan (BUMDes/BUMKal).⁵⁴ Perubahan tersebut tidak hanya bersifat teknis, melainkan menyangkut pergeseran rezim hukum nasional yang menata ulang kedudukan, fungsi, dan tata kelola BUMDes/BUMKal secara lebih komprehensif.

Pada tahap awal, pengelolaan Pasar Kowen didasarkan pada peraturan daerah yang mengatur pengelolaan pasar dan kriteria pasar tradisional di Kabupaten Sleman. Regulasi tersebut memberikan legitimasi administratif bagi pemerintah daerah untuk melakukan relokasi pedagang klitikan dan membangun pasar baru sebagai bagian dari peningkatan layanan publik dan penataan ruang. Namun demikian, peraturan daerah tersebut disusun sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, yang membawa perubahan mendasar terhadap desain kelembagaan dan

⁵² Wawancara dengan sejumlah pedagang Pasar Kowen, 8 September 2025.

⁵³ Wahyuni, "Efektivitas Pengawasan Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Tabanan Dalam Pengelolaan Pasar Tradisional Dauh Pala Kecamatan Tabanan Kabupaten Tabanan."

⁵⁴ Wawancara dengan Pengelola Pasar Kowen dan pengurus BUMKal, 6 September 2025.

prinsip tata kelola BUMDes/BUMKal di seluruh Indonesia. Ketidaksinkronan temporal dan substansial antara regulasi daerah dan regulasi nasional inilah yang menjadi sumber utama terjadinya gap regulasi dalam pengelolaan Pasar Kowen.

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, perubahan regulasi merupakan fenomena yang tidak terhindarkan dalam sistem hukum yang bersifat dinamis. Namun demikian, setiap perubahan regulasi seharusnya disertai dengan mekanisme transisi yang jelas dan terencana agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Indroharto menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintahan yang bersumber dari kewenangan publik harus dijalankan secara berkesinambungan serta dapat dipertanggungjawabkan, termasuk ketika terjadi perubahan terhadap dasar hukum yang melandasinya.⁵⁵ Oleh karena itu, ketiadaan pengaturan transisi dalam perubahan regulasi berpotensi melemahkan efektivitas kebijakan yang telah berjalan dan bahkan dapat menimbulkan kekosongan kewenangan (*authority gap*) dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Dalam kasus Pasar Kowen, perubahan kerangka regulasi nasional terkait BUMDes/BUMKal tidak diikuti oleh penyesuaian regulasi di tingkat daerah secara memadai. Tidak terdapat pengaturan yang secara eksplisit mengatur mekanisme alih kewenangan, penyesuaian struktur organisasi pengelola pasar, maupun keberlanjutan pengelolaan unit usaha pasar selama masa transisi.⁵⁶ Akibatnya, terjadi situasi di mana pengelolaan pasar secara normatif telah dilembagakan, tetapi secara faktual mengalami stagnasi akibat ketidakjelasan kewenangan dan tanggung jawab antaraktor pemerintahan dan kelembagaan lokal.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa hukum administrasi di tingkat daerah masih cenderung dipahami sebagai instrumen normatif yang bersifat statis dan formalistik. Padahal, salah satu fungsi utama hukum administrasi adalah menjamin kontinuitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, termasuk dalam situasi perubahan kebijakan. Ridwan HR menekankan bahwa hukum administrasi tidak hanya berfungsi mengatur kewenangan, tetapi juga harus mampu mengendalikan penggunaan kewenangan tersebut agar tetap sejalan dengan tujuan pemerintahan dan perlindungan kepentingan Masyarakat.⁵⁷ Ketika hukum gagal mengantisipasi dinamika perubahan regulasi, maka fungsi pengendalian administratif tersebut menjadi tidak

⁵⁵ B S Indroharto, F A M Stroink, and J G Steenbeek, *Administrasi Negara Dan Kewenangan: Perspektif Organisasi Pemerintah Dan Alat Kelengkapan Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1998).

⁵⁶ Wawancara dengan Pengelola Pasar Kowen dan Pengurus BUMKal, 6 September 2025.

⁵⁷ HR, *Hukum Administrasi Negara*.

optimal.

Lebih lanjut, lemahnya desain transisi kebijakan dalam pengelolaan Pasar Kowen juga berdampak pada stabilitas kelembagaan. Pergantian pengurus BUMKAL yang tidak berkesinambungan, ketidakjelasan masa jabatan, serta perubahan struktur organisasi tanpa panduan transisi yang jelas telah menyebabkan terhambatnya proses pengambilan keputusan strategis. Dalam konteks pelayanan publik, kondisi ini berimplikasi pada tertundanya penyediaan fasilitas pasar, tidak optimalnya pemeliharaan sarana prasarana, serta menurunnya kualitas layanan bagi pedagang dan masyarakat pengguna pasar.

Dari sudut pandang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), situasi tersebut menunjukkan adanya pelanggaran terhadap asas kepastian hukum dan asas profesionalitas.⁵⁸ Kepastian hukum menuntut agar setiap kebijakan pemerintahan memiliki dasar hukum yang jelas, dapat diprediksi, dan dilaksanakan secara konsisten. Sementara itu, asas profesionalitas menuntut agar penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara cermat, terencana, dan berbasis kompetensi kelembagaan.⁵⁹ Ketika perubahan regulasi tidak diikuti oleh desain transisi yang memadai, kedua asas tersebut sulit untuk diwujudkan secara substantif.

Fenomena gap regulasi dalam pengelolaan Pasar Kowen juga dapat dibaca sebagai kegagalan hukum administrasi dalam menjalankan fungsi *rule of change*. Dalam teori hukum, *rule of change* merupakan mekanisme yang memungkinkan sistem hukum beradaptasi terhadap perubahan sosial dan kebijakan tanpa mengorbankan stabilitas dan kepastian hukum.⁶⁰ Dalam konteks ini, ketiadaan pengaturan transisi di tingkat daerah menunjukkan bahwa perubahan hukum nasional tidak diinternalisasi secara sistematis ke dalam kebijakan lokal, sehingga menciptakan disrupsi dalam tata kelola pemerintahan daerah.

Implikasi dari kondisi tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga berdampak pada tujuan substantif kebijakan relokasi pasar. Relokasi yang semula dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan pedagang dan memperkuat ekonomi lokal justru menghadapi hambatan struktural akibat ketidakpastian kelembagaan. Hal ini memperkuat temuan bahwa keberhasilan kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh legitimasi normatifnya, tetapi juga oleh kualitas desain kebijakan dan kemampuan hukum administrasi dalam mengelola perubahan regulasi secara adaptif.

Dengan demikian, gap regulasi dalam pengelolaan Pasar Kowen mencerminkan persoalan yang lebih mendasar dalam praktik hukum administrasi daerah, yakni lemahnya integrasi antara perubahan hukum nasional dan kebijakan lokal. Hukum administrasi belum sepenuhnya

⁵⁸ HR.

⁵⁹ HR.

⁶⁰ Hart and Green, *The Concept of Law*.

difungsikan sebagai instrumen yang menjamin kesinambungan kewenangan, stabilitas kelembagaan, dan keberlanjutan pelayanan publik. Tanpa perbaikan desain transisi kebijakan, hukum berisiko terus berfungsi sebatas sebagai legitimasi formal tindakan pemerintah, alih-alih sebagai sarana pengendalian administratif yang efektif dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Kesimpulan

Relokasi dan penataan Pasar Kowen pada dasarnya merupakan kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik serta menata ruang publik agar lebih tertib dan fungsional. Dari perspektif hukum administrasi negara, kebijakan tersebut memiliki legitimasi administratif karena bertujuan melindungi kepentingan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, temuan empiris menunjukkan bahwa implementasi kebijakan relokasi belum sepenuhnya mampu menjamin kesinambungan pelayanan publik bagi pedagang dan masyarakat. Hal ini tampak dari masih terbatasnya fasilitas pasar, ketidakterpaduan pengelolaan, serta ketergantungan pasar pada inisiatif informal para pengelola dan paguyuban pedagang, sehingga prinsip efektivitas dan keberlanjutan belum terlaksana secara optimal

Di sisi lain, munculnya gap regulasi administratif menjadi faktor penting yang mempengaruhi tata kelola Pasar Kowen. Perubahan rezim hukum nasional melalui PP No. 11 Tahun 2021 tentang BUMDes membawa implikasi kelembagaan yang signifikan terhadap pengelolaan pasar berbasis BUMKal. Ketidaksinkronan temporal dan substansial antara regulasi daerah dan regulasi nasional berdampak pada munculnya ketidakpastian hukum, terutama karena tidak tersedia mekanisme transisi yang jelas dalam proses perubahan regulasi tersebut.

Dengan demikian, hasil penelitian ini menegaskan bahwa penataan Pasar Kowen dalam kerangka Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pembangunan menuntut keseimbangan antara kepastian hukum, responsivitas sosial, dan efektivitas tata kelola. Regulasi daerah memang memberikan legitimasi normatif terhadap relokasi pasar, namun keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh desain tata kelola yang adaptif, partisipatif, dan berpihak pada pedagang kecil. Instrumen hukum baru akan benar-benar berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial apabila mampu menghadirkan keadilan, keberlanjutan, dan peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat pasar.

Berangkat dari kesimpulan di atas disarankan, pertama, Pemerintah daerah perlu melakukan sinkronisasi regulasi pengelolaan pasar dengan kerangka hukum nasional, khususnya pasca-berlakunya PP No. 11 Tahun 2021. Harmonisasi ini sebaiknya disertai pengaturan mekanisme transisi yang jelas agar tidak menimbulkan ketidakpastian

hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Kedua, dalam rangka penguatan tata kelola pasar yang berbasis Good Governance maka pengelolaan Pasar Kowen perlu diarahkan pada prinsip keterbukaan, akuntabilitas, efektivitas, dan partisipasi. Ini termasuk memperjelas struktur kelembagaan pengelola pasar, pendistribusian kewenangan, serta peningkatan profesionalisme manajemen pasar. Ketiga, pemerintah daerah bersama BUMKAL perlu memastikan tersedianya fasilitas pasar yang memadai, tertata, dan ramah bagi pedagang maupun masyarakat. Penyediaan sarana fisik yang layak merupakan bagian dari pemenuhan hak masyarakat atas pelayanan publik yang berkualitas. Keempat, pedagang pasar tradisional perlu ditempatkan sebagai mitra kebijakan, bukan sekadar objek penataan. Oleh karena itu, forum konsultasi rutin, pelatihan manajemen usaha, dan akses permodalan perlu diperkuat untuk meningkatkan kapasitas ekonomi mereka. Kelima, rekomendasi akademik bagi pengembangan studi Hukum Administrasi, penelitian lebih lanjut perlu untuk mengkaji model tata kelola pasar rakyat yang ideal dalam konteks perubahan regulasi nasional, agar hukum administrasi negara benar-benar berfungsi sebagai instrumen pembangunan ekonomi lokal yang adil dan inklusif.

Reference

- Afifah, Widya. "Perilaku Konsumsi Masyarakat Pedesaan Akibat Tempat Perbelanjaan Modern Ditinjau Dari Sosiologi Ekonomi Islam (Study Kasus Swalayan Gunung Makmur Desa Tegalan Kecamatan Kandat Kabupaten Kediri)." IAIN Kediri, 2021.
- Alaslan, Amtai. "Formulasi Kebijakan Publik: Studi Relokasi Pasar," 2021.
- Alfianita, Ella. "Revitalisasi Pasar Tradisional Dalam Perspektif Good Governance (Studi Di Pasar Tumpang Kabupaten Malang)." Brawijaya University, 2015.
- Ariati, Ni Kadek, I Wayan Sedia, and I Kadek Dede Junaedy. "Implementasi Kebijakan Perlindungan Dan Penataan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern Di Kabupaten Bangli." *Jurnal Ilmiah Cakrawarti* 8, no. 01 (2025): 38-48.
- Atmasasmita, Romli. "Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional." *Jurnal Hukum Prioris* 3, no. 1 (2012): 1-26.
- Bayanah, Nurul. "Pasar-Tradisional-Sebagai-Pusat-Interaksi-Sosial-Di-Indralaya-Sumatera-Selatan." Bali: Kompasiana, 2024.
- Bedner, Adriaan W, Sulistyowati Irianto, Jan Michiel Otto, and Theresia Dyah Wirastri. "Kajian Sosio-Legal." *Denpasar: Pustaka Larasan*, 2012.
- Berghe, Lutgart Van den. *International Standardisation of Good Corporate Governance: Best Practices for the Board of Directors*.

Springer Science & Business Media, 2012.

- Depari, Genesis Sembiring, Elisabet Tambunan, and Roberto Purba. "Pemasaran Digital Di Era Pandemi Covid-19." *ABDIKAN: Jurnal Pengabdian Masyarakat Bidang Sains Dan Teknologi* 1, no. 2 (2022): 109–13.
- Fahmi, Sudi, and Doni Aprialdi. "Model Pengaturan Yang Efektif Terkait Pengelolaan Pasar Tradisional Di Indonesia." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 16, no. 2 (2021): 282–92.
- Farah, Fatkhiyatul Fadilah. "Analysis of the Potential Traditional Market in Improving Trader Welfare in Islamic Perspective." IAIN Purwokerto, 2021.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus, and Leslie Green. *The Concept of Law*. oxford university press, 2012.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Indroharto, B S, F A M Stroink, and J G Steenbeek. *Administrasi Negara Dan Kewenangan: Perspektif Organisasi Pemerintah Dan Alat Kelengkapan Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1998.
- KUSDARINI, E N Y. "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta." Universitas Islam Indonesia, 2016.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum, Masyarakat, Dan Pembangunan*. Binacipta. Bandung, 2006.
- . *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002.
- Mangunsong, Nurainun. "Penataan Regulasi Perizinan Berusaha Di DIY." Universitas Islam Indonesia, 2025.
- Matitaputty, Merlien Irene, Sidi Ahyar Wiraguna, Harly Clifford Jonas Salmon, Miracle Soplanit, Wahyu Ramadhani, Josef Mario Monteiro, Dezonda R Pattipawae, and M Husnu Abadi. *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*. Edited by Richo Andi Wibowo. 1st ed. Depok: Rajawali Press, 2024.
- Maulana, Rifqy, and Jamhir Jamhir. "Konsep Hukum Perizinan Dan Pembangunan." *Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial* 3, no. 1 (2019): 90–115.
- Musadad, Dede Anwar, Tri Juni Angkasawati, Yuslely Usman, Matthew Kelly, and Chalapati Rao. "Implementation Research for Developing Civil Registration and Vital Statistics (CRVS)

- Systems: Lessons from Indonesia.” *BMJ Global Health* 8, no. 7 (2023).
- N.M. Spelt, J.B.J.M. ten Berge. *Pengantar Hukum Perizinan*. Edited by Philipus M Hadjon. Yuridika, 1993.
- Nengsih, Titin Agustin, Fani Kurniawan, and Ahmad Syukron Prasaja. “Analisis Perbandingan Keputusan Membeli Di Pasar Tradisional Dan Modern.” *Indonesian Journal of Islamic Economics and Business* 6, no. 1 (2021): 17–31.
- Panjaitan, Saut P. “Politik Pembangunan Hukum Di Bidang Investasi Suatu Keniscayaan Konstitusi Ekonomi.” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (2010): 47–66.
- Pemerintah RI. “Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.” *Undang-Undang Republik Indonesia*, no. Administrasi pemerintahan (2014): 1–99. <https://www.bphn.go.id/data/documents/14uu030.pdf>.
- Qodriyatun, Sri Nurhayati, S Nurhayati, Q Yulia, I Elga, A Anih, S Suryani, and T Prasetyawan. *Sampah Plastik Dan Implikasi Kebijakan Pembatasan Plastik Sekali Pakai Terhadap Industri Dan Masyarakat*. Jakarta: Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI bekerja sama dengan Intrans Publishing, 2019.
- Soegijono, Simon Pieter. “Menata Pasar Tradisional Sebagai Pusat Aktivitas Ekonomi Dan Sosial Di Kota Ambon.” *Widyakala Journal* 9, no. 1 (n.d.).
- Sutedi, Adrian. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. (No Title). I. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Suyanto. *Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif, Empiris Dan Gabungan*. Edited by Suyanto. 1st ed. Jawa Tengah: Unigres Press, 2023.
- Timoer, Flores Cantika, and Arlin Ferlina Mochamad Trenggana. “Analisis Perbandingan Karakteristik Pasar Tradisional Dan Pasar Modern Ditinjau Dari Strategi Bauran Pemasaran Di Kota Bandung.” *Jurnal Ilmiah Manajemen, Ekonomi, & Akuntansi (MEA)* 3, no. 3 (2019): 86–100.
- Tjandra, W Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafika, 2021.
- Umami, Farida, Ahkam Nashrullah Maududi, and Aminah Rizqi Mahmudah. “A Discourse of General Principles of Good Governance in Public Services in Indonesia.” *Indonesian Journal of Pancasila and Global Constitutionalism* 1, no. 1 (2022): 17–32.
- Wahyuni, Ni Wayan. “Efektivitas Pengawasan Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Tabanan Dalam Pengelolaan Pasar

Tradisional Dauh Pala Kecamatan Tabanan Kabupaten Tabanan." *Jurnal Widya Mahavira* 1, no. 1 (2025): 56–64.

Wulandari, Novita, S ST, Mhd Iqbal, S Sos, and Nur Ahmad Widiyanto. *Meningkatkan Implementasi Kebijakan Publik Melalui Reformasi Perizinan*. Feniks Muda Sejahtera, 2025.