

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pasar merupakan tempat berlangsungnya transaksi antara pembeli dan penjual. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dalam Pasal 1 disebutkan bahwa pasar adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plasa, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya. Pasar itu sendiri terdiri dari dua yaitu pasar tradisional dan pasar modern.

Pasar tradisional adalah tempat berjual beli dimana konsumen masih bisa melakukan tawar menawar, salah satu contoh dari pasar tradisional yang sering terlihat di pinggir jalan atau di pemukiman penduduk yang biasa disebut pedagang kelontong. Sedangkan pasar modern yaitu tempat dimana konsumen dapat membeli barang-barang yang diinginkan tapi di tempat ini tidak dapat lagi melakukan tawar-menawar seperti pasar tradisional karena harganya sudah terpatok. Pasar modern adalah toko atau tempat transaksi jual beli dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk minimarket, *supermarket*, *departement store*, *hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.

Industri ritel modern telah berkembang pada tahun 1960-an tepatnya pada tahun 1964 yang ditandai dengan berdirinya Sarinah *building*. Industri ini

mulai menampakkan pertumbuhannya dari tahun 1970-1977 dengan adanya perubahan jenis gerai misalnya *supermarket*, *department store* dan sebagainya. Pada awalnya bisnis ritel modern ini didominasi oleh peritel dalam negeri seperti Matahari, Ramayana, Hero, dan sebagainya. Perkembangannya, pada tahun 1998 terjadi kesepakatan antara IMF dengan pemerintah Indonesia mengenai perjanjian peritel asing untuk dapat berinvestasi atau membuka gerai tanpa harus bekerjasama dengan peritel lokal. Pertumbuhan pasar-pasar modern itu sendiri disebut kawasan yang mencerminkan suatu bentuk aktifitas perdagangan retail, pusat perbelanjaan serta daerah hiburan yang terletak di tengah kota yang memiliki pengaruh besar terhadap kegiatan ekonomi. Pasar tradisional atau pedagang kelontong semakin terjepit akibat kehadiran usaha ritel pasar modern yang dalam rentang waktu 2003 sampai 2008 pertumbuhan gerai ritel mencapai 162 %. Pada tahun 2003 pertumbuhan gerai minimarket mencapai 254,8 %, dari 2.058 gerai menjadi 7.301 pada tahun 2008, sementara jumlah pasar tradisional dalam kurun waktu yang singkat cenderung menurun. Pesatnya pertumbuhan pasar modern itu seiring gencarnya penetrasi ritel asing ke Indonesia. Data BisInfocus 2008 menyebutkan, jika pada tahun 1970-1990 pemegang merek ritel asing yang masuk ke Indonesia hanya lima, dengan jumlah 275 gerai, tahun 2004 sudah 14 merek ritel asing yang masuk, dengan 500 gerai. Tahun 2008, merek ritel asing yang masuk sudah 18, dengan 532 gerai. (<http://eprints.undip.ac.id/6093/1/ronyTA.pdf>. Diakses pada 13 Oktober 2012)

Kondisi *modern market* di Indonesia akhir-akhir ini berkembang sangat signifikan. Berdasarkan laporan AC Nielsen pada tahun 2010, *modern market* di Indonesia masih dalam tahap perkembangan. Hal ini dapat terlihat dari perbandingan jumlah pasar tradisional dan *modern market*. (AC Nielsen, 2010 dalam [http://library.binus.ac.id/eColls/eThesis/Bab1/BABI\\_43.pdf](http://library.binus.ac.id/eColls/eThesis/Bab1/BABI_43.pdf). Diakses pada 23 Desember 2012)

Tabel 1: Kategori dan Jumlah Toko Ritel

Kategori	Tahun	
	2008	2009
Pasar Tradisional	2,469,465	2,520,757
<i>Convenience Store</i>	267	358
Minimarket	10.607	11,569
<i>Supermarket</i>	1,571	1,146
<i>Hypermarket</i>	127	141
Toko Grosir	26	26
Total	2,482,063	2,533,997

Sumber : AC Nielsen 2010

Periode lima tahun terakhir dari 2007-2011 jumlah gerai usaha ritel di Indonesia mengalami pertumbuhan rata-rata sekitar 17,57% per tahun. Pada 2007 jumlah usaha ritel di Indonesia masih sebesar 10.365 gerai, kemudian pada 2011 diperkirakan akan mencapai 18.152 gerai yang tersebar di hampir seluruh kota-kota di Indonesia. Jumlah gerai *hypermarket* dari hanya 99 gerai pada 2007 meningkat menjadi 154 gerai pada 2010. Sementara hingga akhir

2011 diperkirakan akan bertambah menjadi 167 gerai. Menurut Asosiasi Perusahaan Ritel Indonesia (Aprindo) pertumbuhan bisnis ritel di Indonesia antara 10-15% per tahun. Penjualan ritel pada 2006 masih sebesar Rp 49 triliun, namun melesat hingga mencapai Rp 100 triliun pada 2010. Sedangkan pada 2011 pertumbuhan ritel diperkirakan masih sama yaitu 10%-15% atau mencapai Rp 110 triliun, menyusul kondisi perekonomian dan daya beli masyarakat yang relatif bagus. Jumlah pendapatan terbesar merupakan kontribusi dari *hypermarket*, kemudian disusul oleh minimarket dan *supermarket*. Sedangkan pertumbuhan jumlah *supermarket* relatif menurun. Jika pada 2007 tercatat 1.377 gerai maka pada 2010 mengalami penurunan menjadi sekitar 1.230. Penurunan tersebut disebabkan beberapa *supermarket* terpaksa tutup karena kalah bersaing dengan minimarket. Sementara sebagian gerai *supermarket* diubah menjadi gerai *hypermarket*.

Kenaikan jumlah gerai ritel terutama dipicu oleh pertumbuhan gerai minimarket yang fenomenal. Jika pada 2007 total gerai minimarket hanya 8.889 maka pada 2010 melonjak pesat hingga mencapai sekitar 15.538 buah. Sedangkan pada 2011 diperkirakan akan meningkat menjadi 16.720 gerai. Pertumbuhan bisnis minimarket ini didominasi oleh pertumbuhan *outlet* Indomaret dan Alfamart, dengan frekuensi penambahan jaringan relatif cepat dan penyebaran yang cukup luas, baik melalui pola pengelolaan sendiri (reguler) maupun melalui sistem waralaba (*franchise*).

Minimarket di Indonesia juga mengalami perkembangan. Perkembangannya dapat dilihat dari jumlah gerai baru yang dibuka, serta

pembelian produk konsumsi utama. Berdasarkan data Nielsen Company, pada tahun 2010 minimarket mencatat 21.7% atau tumbuh 2.8%, dari 2009 yang mencapai 18.9% (Bisnis Indonesia, 2011). Pada laporan AC Nielsen yang diterangkan pada Tabel 1, terlihat perbedaan kategori pada minimarket dan *convenience stores*. Sehingga jika digabungkan, maka jumlahnya adalah 11,927 pada tahun 2009. Pemegang merek minimarket modern adalah Indomaret, Alfamart, Star Mart, Yomart, Alfa MIDI, Circle K, Mini Mart, Am/pm, Alfa Express, dan 7-Eleven (AC Nielsen, 2010) (*Indonesian Commercial Newsletter* Juni 2011 dalam <http://www.datacon.co.id/Ritel-2011ProfilIndustri.html>. Diakses pada 23 Desember 2012)

Hal tersebut memberikan berbagai dampak baik positif maupun negatif bagi masyarakat. Dampak positif yang diberikan antara lain mempermudah akses masyarakat mendapatkan barang konsumsi yang mereka butuhkan karena minimarket memiliki kelengkapan barang-barang kebutuhan sehari-hari. Selain itu letaknya yang dekat dengan pemukiman maupun akses jalan membuat minimarket mudah dijangkau. Hal lain yang berkaitan dengan dampak positif yang diberikan minimarket adalah fasilitas yang nyaman dan bersih, harga-harga yang terjangkau dan seringkali diskon maupun potongan-potongan harga terhadap produk-produk tertentu. Kemudian minimarket dapat memberikan lapangan pekerjaan bagi masyarakat yang tentunya dapat meningkatkan penghasilan dan mengurangi pengangguran.

Selain dampak-dampak positif yang telah disebutkan di atas minimarket juga dapat memberikan berbagai dampak negatif bagi masyarakat. Dampak

negatif yang utama dengan adanya minimarket yang telah menjamur saat ini akan mematikan warung-warung tradisional. Persaingan keberadaan warung-warung tradisional maupun rumahan yang ada di sekitar pemukiman masyarakat karena fasilitas, kenyamanan maupun pelayanan dari minimarket yang lebih baik membuat konsumen lebih memilih minimarket. Penurunan omset yang didapat warung tradisional akan berkurang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan sebelum munculnya minimarket di sekitar mereka. Kemudian walaupun minimarket sering menawarkan potongan harga untuk barang/produk-produk tertentu namun beberapa harga barang yang lain ternyata lebih mahal dari harga normal di pasaran maupun warung tradisional. Bagi konsumen-konsumen tertentu yang lebih memilih harga yang murah mungkin akan lebih mempertimbangkan untuk membeli di warung tradisional. Kebanyakan konsumen dari minimarket saat ini adalah masyarakat golongan menengah ke atas.

Akibat dari munculnya pasar-pasar modern di Indonesia seperti minimarket yang kian lama kian menjamur berakibat pada pedagang-pedagang kecil seperti pedagang kelontong yang semakin resah karena usaha yang mereka rintis selama ini terancam gulung tikar. Itu karena para konsumen lebih memilih berbelanja di minimarket, di samping tempatnya bersih dan pelayanannya memuaskan, juga harga-harga yang terjangkau.

Bagi pedagang kelontong, hadirnya minimarket dengan segala kelebihan telah menjadi satu kekuatan pasar yang dahsyat. Dominasinya telah menggeser dan mampu menggusur keberadaan pedagang kelontong

sebagai kekuatan ekonomi informal warga kota Yogyakarta. Studi yang dilakukan Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan bekerjasama dengan Lembaga Ombudsman Swasta (LOS) Provinsi DIY menghasilkan beberapa temuan penting terkait dengan kian masifnya penetrasi dan ekspansi pusat perbelanjaan dan toko modern akhir-akhir ini. Secara umum fenomena penetrasi pemodal kuat dalam bisnis ritel telah menyebabkan terdesaknya pedagang pasar tradisional atau pebisnis ritel lokal diantaranya dalam bentuk menurunnya omset penjualan.

Penelitian tersebut menemukan bahwa pada tahun 2010 penurunan rata-rata sebesar 5,9 %, namun penurunan yang lebih besar dialami oleh kelompok pedagang dengan aset antara Rp 5-15 juta, Rp 15-25 juta dan di atas Rp 25 juta, yang masing-masing mengalami penurunan sebesar 14,6 %, 11 % dan 20,5 %. Berdasarkan kewilayahan, penurunan omset tertinggi dialami oleh pedagang di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman masing-masing sebesar 25,5% dan 22,9%. Perkembangan yang sangat pesat pada pusat perbelanjaan modern ini tentunya akan memberikan dampak yang kurang menguntungkan pada keberadaan pasar tradisional.

Upaya menanggulangi permasalahan tersebut Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Walikota No. 79 tahun 2010 tentang Pembatasan Usaha Waralaba. Peraturan tersebut untuk mengurangi dampak sosial dan ekonomi akan berkembangnya minimarket waralaba. Oleh karena itu, hanya dibatasi dengan kuota 52 unit khusus untuk Kota Yogyakarta dengan pembagian tiap-tiap penggal jalan yang telah ditentukan oleh

Pemerintah Kota Yogyakarta dengan syarat-syarat tertentu lainnya yang termuat dalam peraturan walikota pembatasan usaha waralaba tersebut.

Peraturan ini sebenarnya adalah revisi dan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Walikota No. 89 Tahun 2009 dan Perwal No 18 Tahun 2006 tentang Pembatasan Usaha Jejaring. Dalam rangka perlindungan UMKM sebenarnya pemerintah kota telah sejak lama mengeluarkan peraturan maupun regulasi, untuk Perwal Nomor 18 tahun 2006 hanya untuk pembatasan penggal jalan saja, tidak ada pembatasan kuota dan jarak dengan pasar. Perwal Nomor 89 tahun 2009 sebenarnya ada penambahan ruas penggal jalan, pembatasan kuota tetap, pembatasan jarak juga tetap, sehingga yang berlaku saat ini adalah Perwal Nomor 79 Tahun 2010 dengan penambahan pasal mengenai adanya Tim Teknis yang telah melengkapi dari peraturan-peraturan sebelumnya.

Namun terjadi berbagai permasalahan yang ada di lapangan seperti misalnya yang dimuat dalam artikel Tempo.com, para pengurus Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta meminta pemerintah daerah menghentikan pemberian izin baru bagi jejaring minimarket. Sebab, keberadaan minimarket itu sangat mempengaruhi tingkat penjualan pedagang di pasar tradisional. "Apalagi banyak minimarket yang berada sangat dekat dengan pasar tradisional. Kalau memang sudah telanjur, maka kalau izinnya habis sebaiknya izinnya tidak diperpanjang," kata Ketua Umum Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) Daerah Istimewa Yogyakarta, Gusti Kanjeng Ratu Pembayun, Selasa, 17 Juli 2012. Ia



mengakui, secara fisik pasar tradisional banyak yang kalah bentuk, juga kadang lebih kotor. Pembayun berharap pengelola dan pedagang bisa menjaga kebersihan dan pasar supaya lebih menarik. Selain itu, kadang-kadang harga barang di minimarket juga lebih murah. Maka konsumen bisa lari ke minimarket ketimbang ke pasar tradisional. Di Daerah Istimewa Yogyakarta tercatat 338 pasar tradisional yang tersebar di semua kabupaten dan kota. Dari jumlah ini, ada beberapa yang kondisinya kurang bagus. Semisal lantai pasar yang sudah rusak maupun atap yang berlubang. Juga kebersihannya kurang terjaga.

(<http://www.tempo.co/read/news/2012/07/18/092417761/Pedagang-Pasar-Jogja-Minta-Stop-Izin-Minimarket> diakses pada 3 Oktober 2012)

Selain itu juga terjadi pelanggaran lain yaitu 19 minimarket waralaba di Yogyakarta melanggar aturan pembatasan usaha Waralaba. Kabid Pelayanan Perizinan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, Golkari Made Yulianto mengatakan, minimarket ini terbukti melanggar aturan pendirian di ruas jalan yang tidak diperbolehkan dan aturan jarak minimal dengan pasar tradisional. Meski begitu, Yulianto mengakui tidak bisa mencabut izin toko-toko tersebut karena minimarket tersebut berdiri sebelum peraturan Walikota itu diberlakukan.

(<http://www.iradiofm.com/informatif/kabar-dari-jakarta/220-ekonomi-jakarta/1412-19-minimarket-di-diy-melanggar-aturan> diakses pada 3 Oktober 2012)

Dari berbagai latar belakang permasalahan yang muncul, maka peneliti tertarik untuk meneliti secara lebih dalam mengenai efektivitas kebijakan pembatasan usaha waralaba yang telah berjalan sampai sekarang, mulai dari pelaksanaan kebijakan pembatasan usaha waralaba hingga pertimbangan perubahan peraturan pembatasan usaha waralaba dari waktu ke waktu bagi penataan toko modern terutama yang berbentuk usaha waralaba berjejaring di Kota Yogyakarta.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, identifikasi permasalahannya adalah sebagai berikut :

1. Adanya pelanggaran lokasi usaha waralaba yang tidak sesuai dengan peraturan.
2. Adanya pengusaha yang memalsukan izin usaha dari izin usaha toko kelontong akan tetapi pada kenyataannya dibuka usaha waralaba berjejaring.
3. Usulan dari pedagang pasar tradisional yang menuntut pembatasan usaha waralaba berjejaring.
4. Omset penjualan pedagang kelontong dan warung tradisional yang menurun akibat penetrasi dari usaha waralaba berjejaring.
5. Adanya kecenderungan masyarakat yang lebih memilih untuk berbelanja di toko modern.
6. Peraturan walikota mengenai pembatasan usaha waralaba yang berubah dari waktu ke waktu.

### **C. Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah dalam penelitian kali ini adalah pada efektivitas kebijakan pembatasan usaha waralaba menurut Peraturan Walikota Nomor 79 tahun 2010 berdasarkan revisi kebijakan sejenis sebelumnya, pelaksanaan kebijakan dan tujuan yang telah tercapai dari kebijakan tersebut.

### **D. Perumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian kali ini adalah bagaimana efektivitas kebijakan tentang Pembatasan Usaha Waralaba di Yogyakarta ?

### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dengan adanya penelitian ini adalah untuk mengetahui efektivitas kebijakan pembatasan usaha waralaba di Kota Yogyakarta.

### **F. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat membawa manfaat secara teoritis dan praktis sebagai masukan, pegangan, pertimbangan dan evaluasi bagi peningkatan pemerintahan dan pihak-pihak yang terkait yaitu :

#### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi dan pengetahuan yang lebih mendalam mengenai efektivitas kebijakan pembatasan usaha waralaba di kota Yogyakarta sehingga dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan teori ilmu-ilmu sosial khususnya Ilmu Administrasi Negara.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Peneliti

Penelitian ini digunakan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta.

### b. Bagi Universitas

Penelitian ini dapat digunakan sebagai tambahan referensi dan kepustakaan bagi mahasiswa Ilmu Administrasi Negara.

### c. Bagi Pemerintah Kota Yogyakarta

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam meningkatkan pelaksanaan implementasi kebijakan pembatasan usaha waralaba dalam mencapai tujuan kebijakan itu sendiri. Penelitian ini juga diharapkan dapat digunakan untuk bahan evaluasi kebijakan yang telah diterapkan sebelumnya agar lebih sempurna di kemudian hari.