

BAB II

KAJIAN TEORI

Bab ini menyajikan teori untuk menjawab rumusan masalah yang dirumuskan pada bab sebelumnya. Moleong (2007: 189) mendefinisikan teori sebagai seperangkat proposisi yang berinteraksi secara sintaksi (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis dengan yang lainnya dengan data atas dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati. Teori berfungsi mensistematisasikan penemuan-penemuan penelitian yang menjadi pendorong untuk menyusun hipotesis untuk membimbing peneliti mencari jawaban-jawaban, membuat ramalan atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan dalam hal ini untuk menjawab pertanyaan.

Kajian teori ini penulis akan membahas yang pertama teori tentang kebijakan, kedua implementasi kebijakan, ketiga efektivitas kebijakan, keempat pasar modern dan pasar tradisional, dan kelima tentang waralaba.

A. Kebijakan

Secara etimologis, istilah kebijakan atau *policy* berasal dari bahasa Yunani "*polis*" berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi "*politia*" yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris "*policie*" yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.

Budi Winarno (2007: 16) mengemukakan bahwa, secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintahan) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik oleh karena itu diperlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.

Friedrich seperti dikutip oleh Solichin Abdul Wahab (1997: 3), bahwa:

“Kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan”.

Kebijakan publik berarti serangkaian tindakan atau keputusan yang telah dibuat oleh pemerintah yang mempunyai tujuan baik itu dilaksanakan maupun tidak dilaksanakan yang dimaksudkan untuk mengatur kepentingan orang banyak atau masyarakat. Kebijakan publik sering diidentikkan dengan kebijakan sosial karena bidang kesejahteraan sosial senantiasa menyangkut orang banyak. Kebijakan sosial adalah seperangkat tindakan (*course of action*), kerangka kerja (*framework*), petunjuk (*guidelines*), rencana (*plan*), peta (*map*) strategi yang dirancang untuk menterjemahkan visi politis pemerintah atau lembaga pemerintah ke dalam program dan tindakan untuk

mencapai tujuan tertentu di bidang kesejahteraan sosial (*social welfare*) (Suharto, 2005).

Frederickson dan Hart dalam Tangklisan (2003:19), mengemukakan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan adanya hambatan-hambata tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Gordon seperti dikutip oleh Nurhadi (2007:54) menyatakan:

Kebijakan sosial merupakan sebuah nama yang digunakan untuk menyebut :

1. kebijakan-kebijakan pemerintah yang digunakan untuk menciptakan kesejahteraan dan perlindungan sosial;
2. cara-cara yang digunakan untuk menciptakan suatu kesejahteraan di dalam masyarakat;
3. ilmu yang mempelajari hal-hal tersebut.

Kemudian Tjachjan (2008: 19) mengemukakan:

Garis besar siklus kebijakan publik terdiri dari tiga kegiatan pokok yaitu :

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan serta
3. Evaluasi/pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa kebijakan pembatasan usaha waralaba di Yogyakarta adalah suatu kebijakan sosial yang dibuat pemerintah untuk mengatur tentang kesejahteraan sosial masyarakat yang bersifat proteksi terhadap usaha kecil dan menengah di kota Yogyakarta.

Jadi efektivitas kebijakan publik sangat ditentukan oleh proses kebijakan yang terdiri dari formulasi, implementasi serta evaluasi. Ketiga aktivitas pokok proses kebijakan tersebut mempunyai hubungan kausalitas serta

berpola siklikal atau beriklus secara terus menerus sampai suatu masalah publik atau tujuan tertentu tercapai.

B. Implementasi Kebijakan

Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata "*implementation*", berasal dari kata kerja "*to implement*". Webster's Dictionary (dalam Tachjan, 2008: 29), kata *to implement* berasal dari bahasa Latin "*implementum*" dari asal kata "*impere*" dan "*plere*". Kata "*implore*" dimaksudkan "*to fill up*," "*to fill in*", yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan "*plere*" maksudnya "*to fill*", yaitu mengisi.

Webster's Dictionary (dalam Tachjan, 2006: 29) selanjutnya kata "*to implement*" dimaksudkan sebagai:

1. *to carry into effect; accomplish*
2. *to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to*
3. *to provide or equip with implements*

Pertama, *to implement* dimaksudkan "membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan". Kedua, *to implement* dimaksudkan "menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu". Ketiga, *to implement* dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat".

Sehubungan dengan kata implementasi di atas, Pressman dan Wildavsky (dalam Tachjan, 2008: 29) mengemukakan bahwa, *implementation as to carry out, accomplish fulfill produce, complete*". Maksudnya adalah membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi.

Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana untuk mencapai tujuan kebijakan.

Tahapan kebijakan publik implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (dalam Tachjan, 2008: 30) mengemukakan bahwa:

"policy implementation is the application of the policy by the government's administrative machinery to the problem". Kemudian Edward III (dalam Tachjan, 2008: 30) mengemukakan bahwa: *"Policy implementation, ...is the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for the people whom it affects"*.

Sedangkan Grindle (dalam Tachjan, 2008: 30) mengemukakan bahwa:

implementation a general process of administrative action that can be investigated at specific program level.

Uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, yaitu menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau

mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai di dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi. Di bawah ini akan dijelaskan secara singkat beberapa teori implementasi kebijakan. Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Berdasarkan berbagai pengertian di atas, Joko Widodo (2007: 88) menyimpulkan bahwa:

Implementasi kebijakan publik adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok) dimana proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, sementara itu pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam realita nyata sehingga menimbulkan hasil (*outputs*), dampak (*outcomes*), manfaat (*benefit*) serta dampak (*impacts*) yang dapat dinikmati kelompok sasaran.

Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno 2007: 102) mendefinisikan:

Implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka

melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Teori ini mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementor
3. Kondisi sosial, ekonomi dan politik
4. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor

Menganalisis pelaksanaan suatu kebijakan menggunakan salah satu teori implementasi kebijakan yang telah dikemukakan di atas. Teori yang dipilih dalam menganalisis implementasi kebijakan adalah teori van Meter dan van Horn yang dirasa mencakup keseluruhan teori yang dikemukakan beberapa ahli. Implementasi kebijakan pembatasan usaha waralaba yang nantinya akan dinilai berdasarkan empat variabel yang mempengaruhi kebijakan melalui penelitian.

C. Efektivitas Kebijakan

Efektivitas atau dalam bahasa Inggris "*effectiveness*" berarti keberhasilan atau sesuatu yang ada pengaruhnya. Ensiklopedi Administrasi, pengertian efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya sesuatu efek atau akibat yang dikehendaki, kalau seseorang melakukan sesuatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang

dikehendaki, maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendakinya.

H. Emerson (dalam Handayani, 1995:16), menyatakan bahwa:

Efektivitas merupakan pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Jadi kalau tujuan atau sasaran itu tidak selesai, pekerjaan itu tidak efektif. Atau tercapainya tujuan itu adalah efektif sebab mempunyai efek atau pengaruh yang benar terhadap kepentingan masyarakat banyak.

Berdasarkan konteks organisasi, Richard M. Streers (1990: 1), menjelaskan efektivitas dinilai menurut ukuran seberapa jauh organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dan optimal. Selain itu, Michael E. Mc. Gill (1992: 7) menyatakan efektivitas merupakan suatu tingkat prestasi organisasi dalam mencapai tujuan, artinya sejauhmana tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai. Berdasarkan beberapa pendapat tersebut maka secara substansi, dapat dijelaskan bahwa efektivitas merupakan dampak hasil kinerja dari kegiatan manajemen publik.

Efektivitas dilihat dari aspek organisasi dan manajemen berarti keberhasilan atau kemampuan suatu organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang diukur berdasarkan pendekatan proses dan hasil.

Nugroho (2003: 179) mengemukakan bahwa:

Efektivitas implementasi kebijakan mencakup empat tepat yaitu tepat kebijakannya, tepat pelaksanaannya, tepat targetnya dan tepat lingkungannya. Implementasi kebijakan dinyatakan efektif jika prosesnya dilaksanakan secara normatif dan hasilnya mencerminkan tujuan yang dikehendaki.

Proses implementasi kebijakan selalu terjadi kemungkinan perbedaan antara yang diharapkan pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya

dicapai. Williams dalam Wahab (1997:61) mengemukakan, bahwa efektivitas implementasi kebijakan berkaitan dengan *implementation capacity* dari para aktor kebijakan yaitu kemampuan melaksanakan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai. Kebijakan tersebut dikatakan dapat diimplementasikan secara efektif jika benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan positif sebagaimana diharapkan. Islami (2000:107) mengemukakan:

Suatu kebijakan negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Dengan demikian kalau mereka tidak bertindak atau berbuat sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara itu, maka kebijakan negara menjadi tidak efektif.

Berkaitan dengan teori akuntabilitas publik dan teori sistem dapat dikemukakan bahwa implementasi kebijakan dinilai efektif jika *inputs* yang digunakan efisien, proses berjalan secara normatif *outputs* sesuai dengan standar dan *outcomes* memberikan manfaat dan berdampak positif. Kebijakan pembatasan usaha waralaba ini juga perlu diketahui tingkat keefektifannya, guna mengetahui proses implementasinya serta untuk mencari tahu *outputs* yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut telah sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah atau tidak. Jadi dalam penelitian ini efektivitas kebijakan pembatasan usaha waralaba akan lebih difokuskan dalam pelaksanaan dan tujuan yang berhasil dicapai oleh para implementor dengan memperhatikan dampak yang dirasakan oleh target kebijakan.

D. Pasar Modern dan Pasar Tradisional

Pasar merupakan tempat dimana sekelompok perusahaan (penjual) bertemu dengan sekelompok pembeli untuk melakukan transaksi jual beli barang atau jasa. Ada lima fungsi pasar, yaitu:

1. Menetapkan nilai (*sets value*)
2. Pendistribusi barang
3. Pengorganisir produksi
4. Penyelenggara penjatahan (*rationing*)
5. Mempertahankan dan mempersiapkan kebutuhan di masa depan.

Sinaga (2006) mengatakan bahwa pasar modern adalah pasar yang dikelola dengan manajemen modern, umumnya terdapat di kawasan perkotaan, sebagai penyedia barang dan jasa dengan mutu dan pelayanan yang baik kepada konsumen (umumnya anggota masyarakat kelas menengah ke atas). Pasar modern antara lain *mall*, *supermarket*, *departement store*, *shopping centre*, waralaba, toko mini swalayan, pasar serba ada, toko serba ada dan sebagainya. Barang yang dijual disini memiliki variasi jenis yang beragam. Selain menyediakan barang-barang lokal, pasar modern juga menyediakan barang impor. Barang yang dijual mempunyai kualitas yang relatif lebih terjamin karena melalui penyeleksian terlebih dahulu secara ketat sehingga barang yang *reject*/tidak memenuhi persyaratan klasifikasi akan ditolak. Secara kuantitas, pasar modern umumnya mempunyai persediaan barang di gudang yang terukur. Dilihat dari segi harga, pasar modern

memiliki label harga yang pasti (tercantum harga sebelum dan setelah dikenakan pajak).

Adanya penyedia barang dan jasa dengan mutu dan pelayanan yang baik kepada konsumen menyebabkan banyak orang mulai beralih ke pasar modern untuk berbelanja kebutuhan sehari-hari. Macam-macam pasar modern diantaranya (Philip Kotler dalam Gunawan Widjaja, 2001) :

1. Minimarket adalah gerai yang menjual produk-produk eceran seperti warung kelontong dengan fasilitas pelayanan yang lebih modern. Luas ruang minimarket adalah antara 50 m² sampai 200 m².
2. *Convenience store* adalah gerai ini mirip minimarket dalam hal produk yang dijual, tetapi berbeda dalam hal harga, jam buka, dan luas ruangan, dan lokasi *convenience store* ada yang dengan luas ruangan antara 200 m² hingga 450 m² dan berlokasi di tempat yang strategis, dengan harga yang lebih mahal dari harga minimarket.
3. *Special store* adalah merupakan toko yang memiliki persediaan lengkap sehingga konsumen tidak perlu pindah toko lain untuk membeli sesuatu harga yang bervariasi dari yang terjangkau hingga yang mahal.
4. *Factory outlet* adalah merupakan toko yang dimiliki perusahaan/pabrik yang menjual produk perusahaan tersebut, menghentikan perdagangan, membatalkan order dan kadang-kadang menjual barang kualitas nomor satu.
5. Distro (*Disribution Store*) adalah jenis toko di Indonesia yang menjual pakaian dan aksesoris yang dititipkan oleh pembuat pakaian, atau diproduksi sendiri.
6. *Supermarket* mempunyai luas 300-1100 m² yang kecil sedang yang besar 1100-2300 m²
7. Perkulakan atau gudang rabat: menjual produk dalam kuantitas besar kepada pembeli non-konsumen akhir untuk tujuan dijual kembali atau pemakaian bisnis.
8. *Super store* adalah toko serba ada yang memiliki variasi barang lebih lengkap dan luas yang lebih besar dari supermarket
9. *Hypermarket* luas ruangan di atas 5000 m²
10. Pusat belanja yang terdiri dua macam yaitu *mall* dan *trade center*.

Pasar tradisional adalah pasar yang dikelola dengan manajemen yang lebih tradisional dan simpel daripada pasar modern, umumnya pasar tradisional tersebut terdapat di pinggiran perkotaan/jalan atau lingkungan

perumahan. Pasar tradisional diantaranya yaitu warung rumah tangga, warung kios, padang kaki lima dan sebagainya. Barang yang dijual disini hampir sama seperti barang-barang yang dijual di pasar modern dengan variasi jenis yang beragam. Pasar tradisional cenderung menjual barang-barang lokal saja dan jarang ditemui barang impor. Barang yang dijual dalam pasar tradisional cenderung sama dengan pasar modern, maka barang yang dijual mempunyai kualitas yang relatif sama terjaminnya dengan barang-barang di pasar modern. Secara kuantitas, pasar tradisional umumnya mempunyai persediaan barang yang jumlahnya sedikit sesuai dengan modal yang dimiliki pemilik atau permintaan dari konsumen. Dilihat dari segi harga, pasar tradisional tidak memiliki label harga yang pasti karena harga disesuaikan dengan besarnya keuntungan yang diinginkan oleh setiap pemilik usaha sendiri-sendiri. Selain itu, harga pasar selalu berubah-ubah, sehingga bila menggunakan label harga lebih repot karena harus mengganti-ganti label harga sesuai dengan perubahan harga yang ada dipasar.

Kegiatan perdagangan dapat diklasifikasikan menurut beberapa ciri diantaranya:

1. Berdasarkan volume barang yang dijual, kegiatan perdagangan dibagi atas:
 - a. Perdagangan grosir atau *wholesaller* adalah pedagang yang memperjualbelikan komoditas dalam partai atau skala yang besar dan konsumennya merupakan konsumen pertama yang akan mendistribusikan lagi kepada konsumen berikutnya.

b. Perdagangan eceran atau *retail* adalah perdagangan yang memperjualbelikan komoditas dalam partai kecil dan konsumennya merupakan konsumen akhir yang langsung memakai komoditas tersebut untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Kotler (1986:116) mengemukakan bahwa perdagangan eceran adalah semua perdagangan yang berkenaan dengan penjualan barang-barang dan jasa-jasa secara langsung kepada konsumen akhir untuk penggunaan pribadi bukan penggunaan bisnis. Perdagangan eceran juga sering diutarakan sebagai *the sale of goods in small quantities*. Hal ini sesuai dengan jumlah yang diperlukan untuk konsumen akhir seperti kebutuhan rumah tangga untuk langsung dikonsumsi (J.A. Sinungan dalam Prisma, 1987). Meskipun definisi perdagangan eceran mencakup barang dan jasa, namun pada umumnya lebih mengutamakan barang yang konkrit (*tangible goods*). Di dalamnya tidak tercakup jasa-jasa seperti listrik, jasa komunikasi maupun hiburan.

2. Berdasarkan cara distribusi barang, terbagi atas:

- a. Penjual mendatangi lokasi konsumen
- b. Konsumen mendatangi lokasi penjual, dalam ciri ini para pedagang akan menempati lokasi-lokasi dalam ruang yang menguntungkan dan strategis yang dijelaskan pada uraian prinsip penentuan lokasi.

3. Berdasarkan jenis komoditas yang dijual

Gallion yang dikutip dari Erniwati (1989:29) mengemukakan tiga penggolongan kegiatan perdagangan yaitu :

- a. Kegiatan perdagangan komoditas primer merupakan jenis perdagangan komoditas yang dibutuhkan sehari-hari, seperti beras, sayur-sayuran, telur (yang termasuk kebutuhan pokok rumah tangga). Frekuensi pembelian harian tinggi dan volume pembelian komoditas ini biasanya dalam limit yang relatif kecil.
- b. Kegiatan perdagangan komoditas sekunder merupakan komoditas yang mempunyai sifat pelayanan kebutuhan tidak teratur, dalam arti frekuensi pembelian tidak tetap, dimana rasa kebutuhan timbul dalam selang waktu tertentu. Komoditas ini agak jarang dibeli, akan tetapi pembeli akan sanggup mendapatkannya ke lokasi kegiatan walaupun jaraknya relatif jauh. Kelompok komoditi sekunder ini terdiri atas komoditas sandang dan kelontongan mahal seperti pakaian, sepatu, tekstil dan sebagainya.
- c. Kegiatan perdagangan komoditas tersier kegiatan ini memiliki karakteristik pelayanan kebutuhan penduduk yang jarang sekali dibeli dan biasanya dibeli oleh golongan konsumen menengah ke atas, seperti perhiasan, alat transportasi seperti mobil atau sepeda motor. (<http://id.shvoong.com/social-sciences/economics/2271054-klasifikasi-kegiatan-perdagangan>. Diakses pada Minggu, 27 Januari 2013).

Berdasarkan beberapa penjelasan bentuk klasifikasi perdagangan, maka yang menjadi obyek penelitian kali ini adalah pedagang eceran/kelontong yang berada di sekitar pemukiman dan yang terletak dekat dengan usaha waralaba berjejaring. Pedagang eceran ini yang dirasa mengalami dampak langsung akan keberadaan usaha waralaba berjejaring terhadap pendapatan dan intensitas konsumen terhadap kegiatan usaha mereka.

E. Waralaba

Black's Law Dictionary dalam Widjaja (2001) mengartikan waralaba sebagai:

Pemberian hak untuk menjual produk berupa barang atau jasa dengan memanfaatkan merk dagang franchisor (penerima waralaba) berkewajiban untuk mengikuti metode dan tata cara atau prosedur yang telah ditetapkan oleh pemberi waralaba. Dalam kaitannya dengan pemberian izin dan kewajiban pemenuhan standar dari pemberi waralaba, pemberi waralaba akan memberi bantuan pemasaran, promosi ataupun bantuan teknis lainnya agar penerima waralaba dapat menjalankan usahanya dengan baik. Penerima waralaba juga menjalankan usahanya sendiri tetapi dengan menggunakan merk dagang serta memanfaatkan metode dan tata cara atau prosedur yang telah ditetapkan oleh pemberi waralaba.

Pengertian yang demikian dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa seorang penerima waralaba juga menjalankan usahanya sendiri tetapi dengan mempergunakan merk dagang atau merk jasa serta dengan memanfaatkan metode dan tata cara atau prosedur yang telah ditetapkan oleh pemberi waralaba. Kewajiban untuk mempergunakan metode dan tata cara atau prosedur yang telah ditetapkan oleh pemberi waralaba oleh penerima waralaba membawa akibat lebih lanjut bahwa suatu usaha waralaba adalah usaha yang mandiri, yang tidak mungkin digabungkan dengan kegiatan usaha lainnya (milik penerima waralaba). Ini berarti pemberian waralaba menuntut

eksklusivitas, dan bahkan dalam banyak hal mewajibkan terjadinya *non competition clause* bagi penerima waralaba, bahkan setelah perjanjian pemberian waralabanya berakhir (Widjaja, 2001:8-9).

Pengertian mengenai eksklusivitas di atas dapat kita telusuri lebih jauh dari pengertian *Franchise Dealer* dalam *Black's Law Dictionary*, dimana dikatakan bahwa pengertian *Franchise Dealer* tersebut menunjukkan pada kita semua bahwa eksklusivitas yang diberikan oleh penerima waralaba juga ternyata (adakalanya) diimbangi oleh pemberian eksklusivitas oleh pemberi waralaba kepada penerima waralaba atas suatu wilayah kegiatan tertentu.

Makna eksklusivitas yang diberikan dalam *Black's Law Dictionary*, juga diakui dalam Kamus Istilah Keuangan dan Investasi karya John Downes dan Jordan Elliot Goodman, yang memberikan arti bagi *Franchise* (Hak Kelola) sebagai:

Suatu hak khusus yang diberikan kepada dealer oleh suatu usaha manufaktur atau organisasi jasa waralaba, untuk menjual produk atau jasa pemilik waralaba di suatu wilayah tertentu, dengan atau tanpa eksklusivitas. Pengaturan seperti itu kadangkala diresmikan dalam suatu *Franchise agreement* (perjanjian hak kelola), yang merupakan kontrak antara pemilik hak kelola dan pemegang hak kelola. Kontrak menggariskan bahwa yang disebutkan pertama dapat menawarkan konsultasi, bantuan promosional, pembiayaan, dan manfaat lain dalam pertukaran dengan suatu persentase dari penjualan atau laba.

Pengertian tersebut dapat kita lihat bahwa pengertian *Franchise* yang diberikan dalam Kamus Istilah Keuangan dan Investasi tersebut lebih menekankan pada pemberian konsultasi, bantuan promosional, dan pembiayaan serta manfaat lain yang diberikan oleh pemberi waralaba kepada

penerima waralaba dengan pertukaran dengan suatu persentase dari penjualan atau laba (*royalty*) dari penerima waralaba kepada pemberi waralaba.

Satu pengertian lain yang mendapat penekanan dari pengertian waralaba menurut John Downes dan Jordan Elliot Goodman dalam Kamus Istilah Keuangan dan Investasi tersebut adalah bahwa waralaba biasanya juga memenuhi persyaratan investasi awal tunai yang harus disediakan oleh penerima waralaba. Waralaba melibatkan suatu kewajiban untuk menggunakan suatu sistem dan metode yang ditetapkan oleh pemberi waralaba termasuk di dalamnya hak untuk mempergunakan merk dagang. Pengertian waralaba (secara umum) ini dibedakan dari waralaba nama dagang yang memang mengkhususkan diri pada perizinan penggunaan nama dagang dalam rangka pemberian izin untuk melakukan penjualan produk pemberi waralaba dalam suatu batas wilayah tertentu, dalam suatu pasar yang bersifat non-kompetitif. Makna yang terakhir ini menyatakan bahwa pemberian waralaba nama dagang seringkali terikat dengan kewajiban untuk memenuhi persyaratan penentuan harga yang telah ditetapkan dan digariskan oleh pemberi waralaba. Eksklusivitas dan penentuan harga yang relatif seragam ini perlu mendapat perhatian khusus pada negara-negara yang sudah memberikan pengaturan mengenai *anti-trust*.

Pengertian yang lain dari kegiatan atau aktivitas waralaba diberikan oleh Wilbur Cross dalam *Dictionary of Business Terms*, yang merumuskan *Franchise/Waralaba* adalah:

Waralaba menekankan pada kewajiban untuk mempergunakan sistem, metode, tata cara, prosedur, metode pemasaran dan penjualan maupun hal-

hal lain yang telah ditentukan oleh Pemberi Waralaba secara eksklusif, serta tidak boleh dilanggar maupun diabaikan oleh Penerima Lisensi. Hal ini mengakibatkan bahwa waralaba cenderung bersifat eksklusif. Seorang atau suatu pihak yang menerima waralaba tidaklah dimungkinkan untuk melakukan kegiatan lain yang sejenis atau yang berada dalam suatu lingkungan yang mungkin menimbulkan persaingan dengan kegiatan usaha waralaba yang diperoleh olehnya dari Pemberi Waralaba. *Non competition* merupakan suatu isu yang sangat penting dalam waralaba (Widjaja, 2001:12).

Peraturan Pemerintah RI No. 16 tahun 1997 tanggal 18 Juni 1997 tentang Waralaba adalah perikatan dimana salah satu pihak diberikan hak untuk memanfaatkan dan atau menggunakan hak atas kekayaan intelektual atau penemuan atau ciri khas usaha yang dimiliki pihak lain dengan suatu imbalan berdasarkan persyaratan dan atau penjualan barang dan atau jasa (Pasal 1 ayat 1).

Dalam bentuknya waralaba sebagai bisnis, waralaba memiliki dua jenis kegiatan:

1. Waralaba produk dan merek dagang;
2. Waralaba format bisnis (Fox dalam Widjaja (2001)).

Waralaba produk dan merk dagang adalah bentuk waralaba yang paling sederhana. Dalam waralaba produk dan merk dagang, pemberi waralaba memberikan hak kepada penerima waralaba untuk menjual produk yang dikembangkan oleh pemberi waralaba yang disertai dengan pemberian izin untuk menggunakan merek dagang milik Pemberi Waralaba (Fox dalam Widjaja (2001)). Pemberian izin penggunaan merek dagang tersebut diberikan dalam rangka penjualan produk yang diwaralabakan tersebut. Atas pemberian izin penggunaan merk dagang tersebut biasanya pemberi waralaba

memperoleh suatu bentuk pembayaran royalti di muka, dan selanjutnya Pemberi Waralaba memperoleh keuntungan (yang sering juga disebut dengan royalti berjalan) melalui penjualan produk yang diwaralabakan kepada penerima waralaba. Dalam bentuknya yang sangat sederhana ini, waralaba produk dan merk dagang seringkali mengambil bentuk keagenan, distributor atau lisensi penjualan.

Agak berbeda dengan waralaba produk dan merk dagang, waralaba format bisnis, menurut pengertian yang diberikan oleh Martin Mandelsohn dalam *Franchising: Petunjuk Praktis bagi Franchisor dan Franchisee*, adalah pemberian sebuah lisensi oleh seseorang (pemberi waralaba) kepada pihak lain (penerima waralaba), lisensi tersebut memberi hak kepada penerima waralaba untuk berusaha dengan menggunakan merk dagang nama dagang pemberi waralaba, dan untuk menggunakan keseluruhan paket, yang terdiri dari seluruh elemen yang diperlukan untuk membuat seorang yang sebelumnya belum terlatih dalam bisnis, dan untuk menjalankannya dengan bantuan yang terus-menerus atas dasar-dasar yang telah ditentukan sebelumnya (Mandelsohn dalam Widjaja, 2001).

Selanjutnya, Martin Mandelsohn menyatakan bahwa waralaba format bisnis ini terdiri atas:

1. Konsep bisnis yang menyeluruh dari pemberi waralaba:
 - a. Melenyapkan sejauh mungkin, risiko yang biasanya melekat pada bisnis yang baru dibuka.

- b. Memungkinkan seseorang yang belum pernah memiliki pengalaman atau mengelola bisnis secara langsung, mampu untuk membuka bisnis dengan usahanya sendiri, tidak hanya dengan format yang telah ada sebelumnya, tetapi juga dengan dukungan sebuah organisasi dan jaringan milik pemberi waralaba.
- c. Menunjukkan dengan jelas dan rinci bagaimana bisnis yang diwaralabakan tersebut harus dijalankan (Mandelsohn dalam Widjaja ,2001)

2. Adanya proses permulaan dan pelatihan atas seluruh aspek.

Penerima Waralaba akan diberikan pelatihan mengenai metode bisnis yang diperlukan untuk mengelola bisnis sesuai dengan cetak biru yang telah dibuat oleh pemberi waralaba. Pelatihan ini biasanya menyangkut pelatihan penggunaan peralatan khusus, metode pemasaran, penyiapan produk, dan penerapan proses (Mandelsohn dalam Widjaja, 2001).

3. Proses bantuan dan bimbingan yang terus-menerus

Pemberi Waralaba akan secara terus-menerus memberikan berbagai jenis pelayanan, yang berbeda-beda menurut tipe format bisnis yang diwaralabakan. Secara umum dapat dikatakan bahwa proses bantuan dan bimbingan yang diberikan secara terus-menerus tersebut meliputi antara lain (Mandelsohn, 1997:5):

- a. Kunjungan berkala dari, dan akses ke staf pendukung lapangan Pemberi Waralaba guna membantu memperbaiki atau mencegah penyimpangan-penyimpangan terhadap pelaksanaan cetak biru yang

diperkirakan dapat menyebabkan kesulitan dagang bagi penerima waralaba.

- b. Menghubungkan antara pemberi waralaba dan seluruh penerima waralaba secara bersama-sama untuk saling bertukar pikiran dan pengalaman.
- c. Inovasi produk atau konsep, termasuk penelitian mengenai kemungkinan-kemungkinan pasar serta kesesuaiannya dengan bisnis yang ada.
- d. Pelatihan dan fasilitas-fasilitas pelatihan kembali untuk penerima waralaba dan mereka yang menjadi stafnya.
- e. Riset pasar.
- f. Iklan dan promosi pada tingkat lokal dan nasional.

Pada dasarnya bagi penerima waralaba memperoleh waralaba sebenarnya sama dengan membeli sebuah bisnis pada umumnya, tetapi berbeda dari jual beli bisnis biasa, pemberi waralaba tidak kehilangan dan sebaliknya penerima waralaba tidak mengambil alih bisnis yang diwaralabakan. Selanjutnya penerima waralaba juga tidak akan dapat menjalankan bisnis yang diperolehnya melalui waralaba 'sesuai dengan keinginannya sendiri. Dalam bisnis waralaba terdapat sejumlah faktor penting yang harus dipertimbangkan, pemberi waralaba dan penerima waralaba akan memasuki sebuah hubungan jangka panjang untuk mencapai tingkat kesuksesan bisnis secara luas. Ada empat faktor utama di dalam bisnis waralaba yang tidak akan dijumpai dalam melakukan kegiatan usaha atau bisnis secara independen di

luar sistem waralaba. Faktor-faktor tersebut adalah (Mandelsohn dalam Widjaja, 2001):

1. Keberadaan pemberi waralaba dan penerima waralaba dalam suatu hubungan yang terus-menerus
2. Kewajiban untuk menggunakan nama dan sistem pemberi waralaba, dan patuh pada pengendaliannya
3. Risiko terhadap kejadian yang dapat merusak bisnis waralaba yang berada di luar kemampuan dan kesiapan anda untuk menghadapinya (misalnya kegagalan bisnis pemberi waralaba Anda, atau tindakan penerima waralaba lain yang membuat reputasinya menjadi buruk), dan
4. Kemampuan pemberi waralaba untuk tetap memberikan jasa sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, yang dianggap bernilai dan wajar, yang bisa membuat bisnis waralaba tersebut berhasil.

Bentuk waralaba yang akan dibahas secara mendalam melalui penelitian ini adalah minimarket, yang menjadi tujuan langsung dari kebijakan pembatasan waralaba yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Yogyakarta.

F. Penelitian yang Relevan

1. Rasidin Karo-Karo Sitepu (2010) dengan judul “Dampak Keberadaan Pasar Modern terhadap Kinerja Ekonomi Regional”. Dari penelitian tersebut dapat diketahui bahwa peningkatan unit pasar modern berdampak pada kenaikan pertumbuhan ekonomi dan penurunan jumlah pengangguran. Namun, sektor perdagangan justru mengalami penurunan yang diduga karena persaingan antara pasar modern dan usaha perdagangan ritel lainnya. Sementara omzet UMKM baik di sektor pertanian maupun sektor industri sebaliknya untuk sektor perdagangan. Pengaruh penurunan output sektor perdagangan dan pasar tradisional berimplikasi juga terhadap penurunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) karena akan mengakibatkan hilangnya jenis sejumlah pungutan pajak dan

retribusi daerah dimana rata-rata pasar tradisional menggunakan aset daerah.

2. Melita Iffah, Fauzul Rizal Sutikno, Nindya Sari dengan judul “Pengaruh Toko Modern terhadap Toko Usaha Kecil Skala Lingkungan (Studi Kasus: Minimarket kecamatan Blimbing, Kota Malang)”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat perubahan kecenderungan pada preferensi pemilihan tujuan berbelanja sebelum dan sesudah berdirinya minimarket di kawasan Kecamatan Blimbing. Berdasarkan jangkauan pelayanan, dapat diketahui bahwa semakin besar jangkauan minimarket, maka akan semakin banyak toko yang terfriksi dengan jangkauan pelayanannya. Satu minimarket berdampak pada 4 toko usaha kecil, dengan rata-rata friksi sebesar 57,29 %. Berdasarkan penelitian, semakin jauh toko usaha kecil terhadap minimarket, pengaruh yang ditimbulkan akan semakin kecil. Namun, semakin dekat toko usaha kecil dengan minimarket, maka pengaruh yang sangat besar terjadi pada jumlah konsumen yang datang setiap harinya.
3. Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSE-KP) Universitas Gadjah Mada berjudul Kajian Dampak Keberadaan Toko Modern di Kota Yogyakarta tahun 2012. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berbagai dampak maraknya toko modern di lingkungan masyarakat saat ini, baik itu positif maupun negatif, selain itu dampak sosial dan ekonomi terhadap konsumen maupun pedagang kelontong. Dari penelitian dapat disimpulkan bahwa pemilik toko kelontong lebih menganggap toko modern sebagai

pesaing yang merugikan usaha mereka daripada suatu institusi yang dapat mereka ajak untuk bekerja sama.

G. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dari penelitian ini dimulai dengan adanya Kebijakan Pembatasan Usaha Waralaba yang dikeluarkan Pemerintahan Kota Yogyakarta melalui Peraturan Walikota Nomor 79 Tahun 2010 yang telah diimplementasikan selama kurang lebih dua tahun di lingkungan masyarakat. Dalam pelaksanaan kebijakan pembatasan usaha waralaba ditemukan beberapa permasalahan yaitu adanya pelanggaran lokasi usaha waralaba yang tidak sesuai dengan peraturan, adanya pengusaha yang memalsukan izin usaha dari izin usaha toko kelontong akan tetapi pada kenyataannya dibuka usaha waralaba berjejaring, usulan dari pedagang pasar tradisional yang menuntut pembatasan usaha waralaba berjejaring, omset penjualan pedagang kelontong dan warung tradisional yang menurun akibat penetrasi dari usaha waralaba berjejaring, adanya kecenderungan masyarakat yang lebih memilih untuk berbelanja di toko modern, peraturan walikota mengenai pembatasan usaha waralaba yang berubah dari waktu ke waktu.

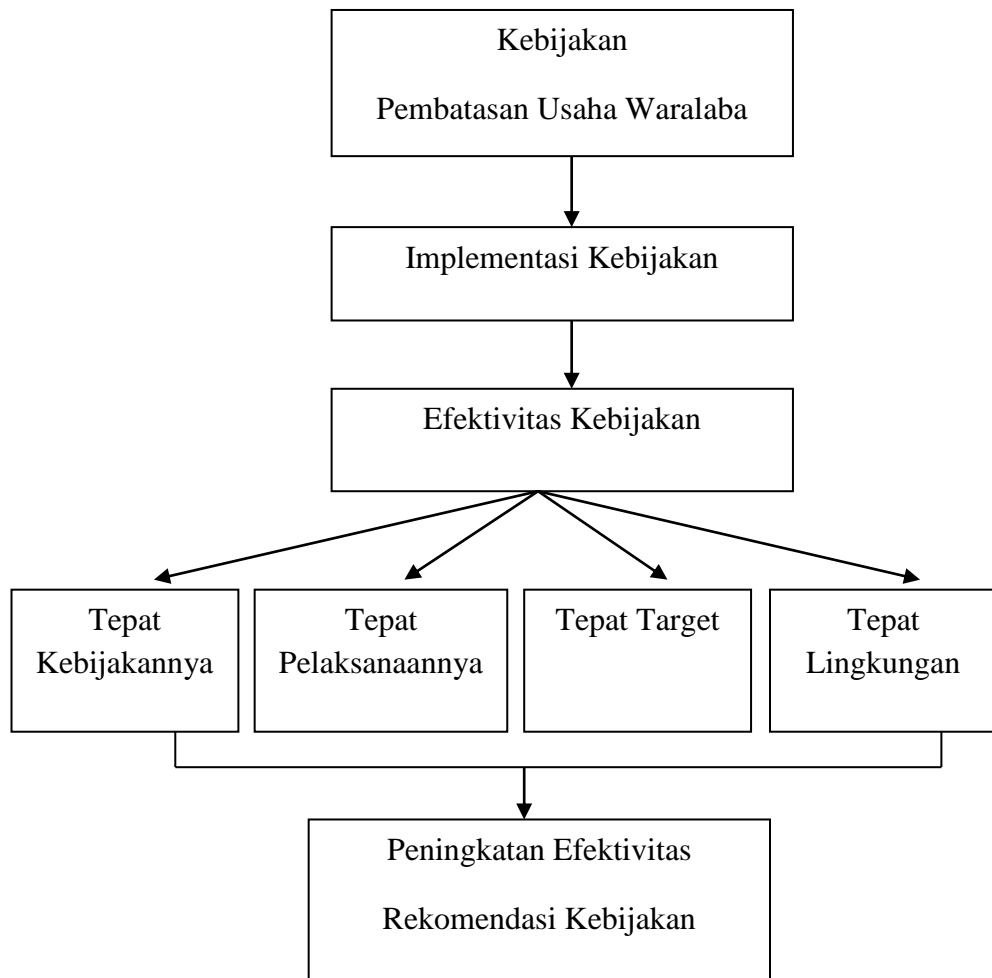
Kemudian dari kebijakan tersebut dinilai implementasinya menurut teori implementasi yang dikemukakan oleh van Meter dan van Horn yang mencakup empat indikator implementasi kebijakan yaitu aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi yang dilakukan oleh lembaga pelaksana kebijakan. Kemudian karakteristik agen pelaksana kebijakan yaitu sikap dan sifat implementor dalam melaksanakan kebijakan. Kemudian

penilaian dari kondisi sosial, ekonomi dan politik Kota Yogyakarta yang mendukung maupun tidak mendukung dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Yang terakhir implementasi dilihat dari kecenderungan implementor dalam melaksanakan kebijakan untuk lebih berpihak ke sisi masyarakat atau golongan tertentu.

Kemudian dari implementasi kebijakan tersebut dinilai efektivitas kebijakan pembatasan usaha waralaba di kota Yogyakarta melalui empat parameter atau indikator penentu efektivitas kebijakan yaitu tepat kebijakannya ditinjau dari tujuan kebijakan dalam mendukung ekonomi masyarakat lokal terutama toko kelontong dan warung tradisional sudah sesuai dengan sasaran kebijakan. Tepat pelaksanaannya ditinjau dari lembaga atau organisasi terkait dalam pelaksanaan kebijakan disesuaikan dengan ketentuan yang tercantum dalam kebijakan pembatasan usaha waralaba. Tepat target yaitu ketepatan pencapaian tujuan bagi kepentingan target kebijakan. Ketepatan lingkungan dalam indikator ini dilihat melalui dua hal yaitu lingkungan internal dan eksternal kebijakan. Lingkungan internal kebijakan dilihat dari interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait sedangkan lingkungan eksternal kebijakan meliputi persepsi publik terhadap kebijakan dan implementasi kebijakan.

Dari hasil penelitian melalui empat indikator penentuan efektivitas kebijakan tersebut dapat ditentukan. Kemudian dari hasil yang diperoleh tentang efektivitas itu dapat ditentukan bagaimana rekomendasi kebijakan

dalam peningkatan efektivitas implementasi kebijakan pembatasan usaha waralaba di Kota Yogyakarta.



Gambar 1. Kerangka Berpikir

H. Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana aktivitas implementasi dalam kebijakan pembatasan usaha waralaba di Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana ketepatan kebijakan pembatasan usaha waralaba ?
3. Bagaimana ketepatan pelaksanaan kebijakan pembatasan usaha waralaba?
4. Bagaimana ketepatan target kebijakan pembatasan usaha waralaba?
5. Bagaimana ketepatan lingkungan kebijakan pembatasan usaha waralaba?