

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Umum

1. Produk Domestik Regional Bruto Kota Yogyakarta

Produk domestik regional bruto Kota Yogyakarta terus meningkat dalam lima tahun terakhir. Tahun 2007 berdasar harga konstan 2000, PDRB Kota Yogyakarta tercatat 4,7 Triliun. Nilai PDRB terus meningkat dari tahun ke tahun rata-rata 4% hingga 5%. Pada tahun 2011, PDRB Kota Yogyakarta sebesar 5,8 Triliun Rupiah. Sektor perdagangan, hotel dan restoran menjadi kontributor terbesar PDRB kota Yogyakarta dalam 5 tahun terakhir dengan sumbangan rata-rata tiap tahun 25%. Posisi kedua ditempati oleh sektor jasa dengan kontribusi rata-rata 20% selama 5 tahun terakhir (Disperindagkoptan, 2012).

Perkembangan PDRB Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa perekonomian Kota Yogyakarta didominasi oleh pendapatan dari sektor perdagangan dan pariwisata. Yogyakarta merupakan salah satu destinasi wisata unggulan Indonesia. Banyak wisatawan nusantara maupun mancanegara yang berkunjung ke Kota Yogyakarta. Hal ini kemudian menjadi suatu kekuatan ekonomi sendiri. Banyaknya kunjungan dari wisatawan ke Yogyakarta, selain menggerakkan sektor perdagangan, hotel dan pariwisata juga menumbuhkan sektor angkutan dan komunikasi. Data yang menunjukkan bahwa sektor perdagangan, hotel dan pariwisata mendominasi perekonomian Kota Yogyakarta juga mengkonfirmasi

pertumbuhan di sektor ritel. Menjamurnya pusat perbelanjaan dan toko modern baru memperlihatkan tingginya potensi perekonomian di Kota Yogyakarta sehingga menarik investor untuk berinvestasi di sektor ini.

Tingginya konsumsi rumah tangga di Kota Yogyakarta juga mengkonfirmasi tingginya sumbangan sektor perdagangan terhadap perekonomian Kota Yogyakarta. Konsumsi rumah tangga yang tinggi memerlukan tempat untuk menghabiskannya dan sektor ritel menjadi salah satunya. Pada kasus sektor ritel, yang perlu menjadi perhatian adalah konsumsi rumah tangga yang dilakukan pada ritel modern atau pada ritel tradisional. Hal tersebut perlu menjadi perhatian mengingat pelaku usaha ritel tidak hanya pemodal besar yang memiliki ritel modern namun juga banyak pelaku usaha kecil yang juga berhak mendapatkan kesempatan yang sama untuk menjalankan usaha di Kota Yogyakarta.

2. Kondisi Terkini Toko Modern di Kota Yogyakarta

Jumlah toko modern di Kota Yogyakarta mengalami pertumbuhan yang sangat pesat. Setelah SK pendirian minimarket dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta pada tahun 2005, jumlah ritel modern bertambah pesat dari jumlah kurang dari lima surat keputusan pendirian minimarket menjadi dua puluh delapan surat keputusan pendirian minimarket (Disperindagkoptan, 2011).

Beberapa merk waralaba berjejaring yang menjadi target kebijakan pembatasan ini antara lain Indomaret milik PT. Indomarco Prismatama, Alfamart milik PT. Sumber Alfaria Jaya dan Circle K milik PT. Circleka

Indonesia Utama. Dua merk waralaba berjejaring yaitu Indomaret dan Alfamart dalam bentuk minimarket, sedangkan Circle K lebih ke bentuk *convenience store*, karena mereka tidak menjual sembako.

3. Keberadaan UMKM di Kota Yogyakarta

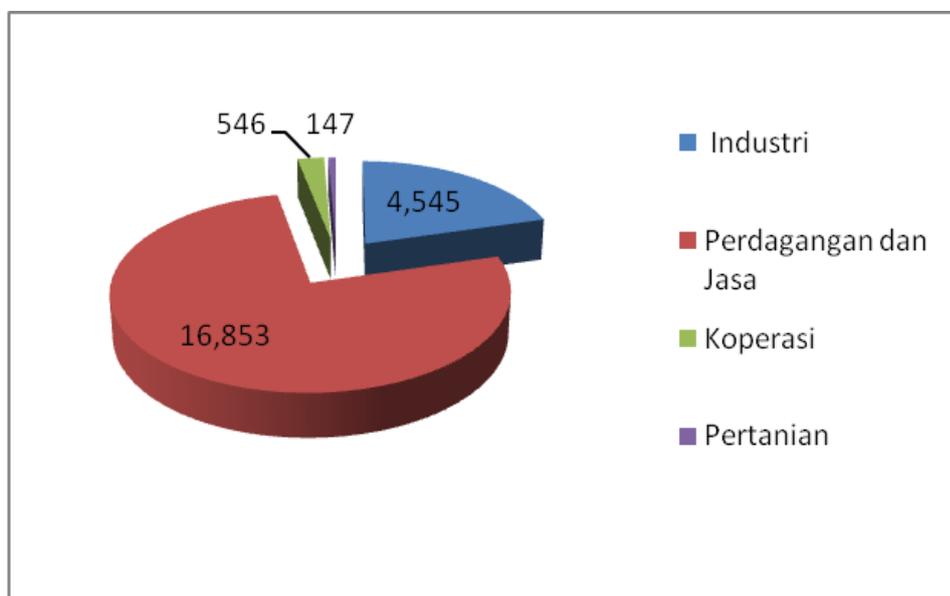
Kota Yogyakarta merupakan salah satu kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta disamping empat kabupaten lainnya yaitu Sleman, Bantul, Gunung Kidul dan Kulon Progo. Dari kelima kabupaten tersebut Kota Yogyakarta dapat dikatakan memiliki geliat perekonomian yang lebih besar diantara yang lain. Hal tersebut berkaitan erat dengan lokasi wilayahnya yang mudah dijangkau serta keberadaan potensi-potensi wisata dan banyaknya perguruan tinggi yang ada.

Jumlah UMKM di Yogyakarta setiap tahun mengalami peningkatan dan menempati urutan pertama dibanding empat kabupaten lain dalam perkembangan kegiatan UMKM di wilayahnya. Pada tahun 2007 jumlah UMKM sebanyak 3.082 unit, kemudian pada tahun 2008 pada data terakhir menunjukkan peningkatan menjadi 3.116 unit. Selain itu UMKM Yogyakarta juga memberikan kontribusi yang besar bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Objek dalam penelitian ini yang menjadi target kebijakan pembatasan usaha waralaba adalah para pedagang toko kelontong dan warung tradisional yang berada di Kota Yogyakarta. Sektor pedagang eceran di Kota Yogyakarta tumbuh dalam rangka menangkap peluang besarnya potensi konsumsi masyarakat, baik dari penduduk asli yang tinggal maupun

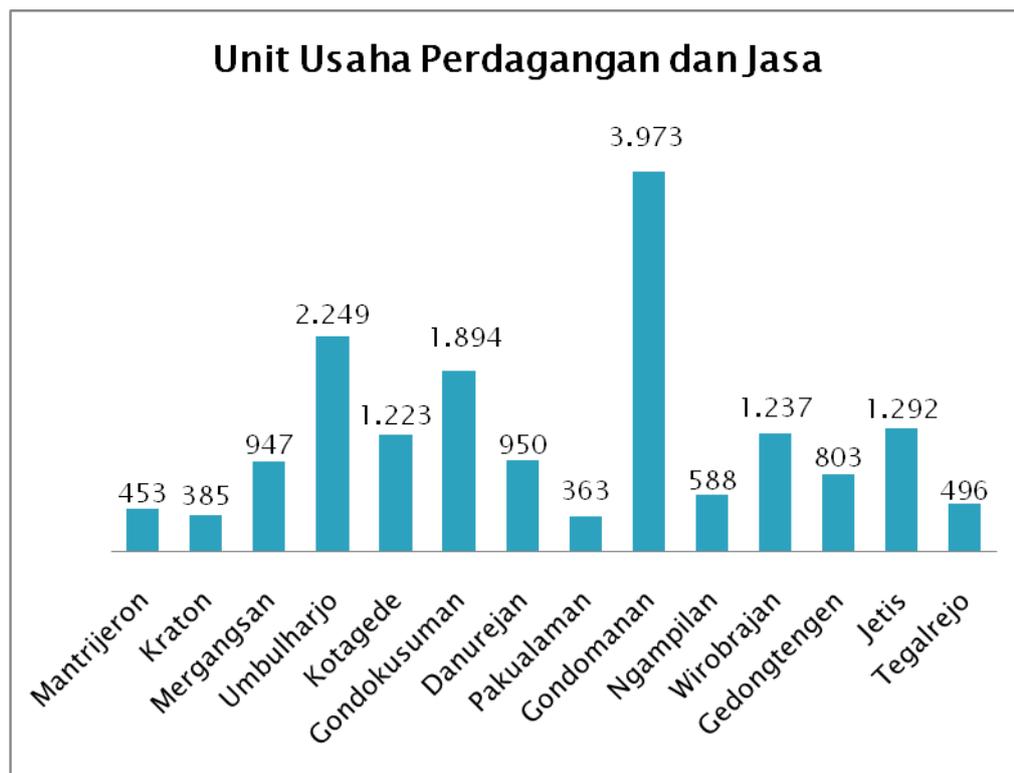
wisatawan dan pendatang. Banyaknya mahasiswa yang tinggal dan menetap, wisatawan lokal, turis asing serta masyarakat Kota Yogyakarta merupakan pasar tersendiri yang akan dibidik oleh para pelaku UMKM di sektor pedagang eceran. Laporan akhir kajian potensi UMKM Kota Yogyakarta tahun 2010 secara lebih rinci menjelaskan potensi/kekuatan sektor perdagangan ini adalah :

- a. Sistem pengelolaan usaha yang relatif masih sederhana memudahkan dalam pengambilan keputusan dalam pengelolaan dan pengembangan usaha.
- b. Sektor perdagangan eceran lebih kuat dan tahan terhadap perubahan.
- c. Kelangsungan usaha lebih lama.
- d. Modal yang digunakan tidak terlalu besar.
- e. Tidak terlalu membutuhkan pemanfaatan teknologi yang tinggi.



Gambar 2 : Diagram Pembagian Kegiatan UMKM Kota Yogyakarta

(Disperindagkoptan: 2012)



Gambar 3 : Jumlah Kegiatan UMKM di Setiap Kecamatan di Kota

Yogyakarta (Disperindagkoptan: 2012)

4. Kebijakan Tentang Toko Modern

Semakin banyaknya jumlah toko modern, memicu pemerintah untuk mengeluarkan beberapa regulasi guna mengatur keberadaan toko modern tersebut, agar keberadaannya dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat dan negara. Regulasi tentang toko modern dibagi ke dalam dua tingkat yaitu regulasi tingkat nasional dan regulasi tingkat daerah.

a. Regulasi Tingkat Nasional

Dimulai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Regulasi ini mengatur penataan dan

pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern seperti lokasi, bangunan, jam operasional, pemasokan barang, perizinan, pembinaan dan pengawasan serta sanksi agar pasar dan toko tradisional dapat terus tumbuh dan tercipta persaingan yang tertib.

Pemerintah daerah dihimbau agar mengembangkan pasar tradisional dengan cara mengupayakan alternatif sumber pendanaan, peningkatan kompetensi pedagang dan pengelola pasar tradisional, memprioritaskan kesempatan memperoleh tempat usaha bagi pedagang pasar tradisional, serta memberdayakan pusat perbelanjaan dan toko modern dalam membina pasar tradisional.

Selanjutnya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 53/M-Dag/Per/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Peraturan ini mengatur berbagai persyaratan mengenai tata cara pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern sebagaimana yang diamanahkan pada pasal 14 Peraturan presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007. Hal-hal yang diatur antara lain:

- 1) Lokasi pasar tradisional
- 2) Kemitraan usaha
- 3) Batasan luas lantai penjualan toko modern
- 4) Jenis dan kewenangan penerbitan izin
- 5) Pelaporan
- 6) Pemberdayaan pasar tradisional

7) Pembinaan dan pengawasan

8) Sanksi

Aturan ini juga menyatakan bahwa pendirian pasar tradisional maupun modern perlu didasari analisis kondisi sosial ekonomi masyarakat di sekitarnya. Kemitraan dengan UMKM, penyerapan tenaga kerja, ketahanan dan pertumbuhan pasar tradisional sekitar, dampak positif dan negatif terhadap pasar tradisional di sekitar, dan iklim usaha menjadi hal-hal yang perlu dibahas dalam analisis tersebut.

Pemerintah mendorong kerja sama antara toko modern dan UMKM dengan memberikan lahan usaha di toko modern atau pemasokan barang. Selain itu, toko modern juga didorong untuk selalu mengutamakan pasokan barang dari UMKM selama barang yang dipasok sesuai kriteria dan tidak boleh dikenai biaya administrasi.

b. Regulasi Tingkat Daerah

Salah satu peraturan daerah yang mengatur keberadaan toko modern adalah Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Peraturan ini menyebutkan bahwa pemerintah daerah berkewajiban memberikan perlindungan terhadap pasar tradisional dan pelaku usaha yang ada di dalamnya. Perlindungan yang dimaksud yaitu dalam bentuk penentuan lokasi yang menguntungkan pasar tradisional, kejelasan dan kepastian hukum hak pakai lahan pasar dan pengaturan mengenai mekanisme pelayanan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern.

Perhitungan kondisi sosial ekonomi masyarakat sekitar di wilayah yang bersangkutan, penyediaan fasilitas sarana dan prasarana di pasar tradisional guna menciptakan ruang publik yang nyaman.

Lokasi pendirian pusat perbelanjaan wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten/kota. Pendirian perbelanjaan harus memperhatikan beberapa hal diantaranya adalah :

- 1) Kondisi sosial masyarakat dan keberadaan pasar tradisional dan UMKM
- 2) Memperhatikan jarak dengan pasar tradisional dan UMKM, sehingga tidak “mematikan” dan memarginalkan pelaku ekonomi di pasar tersebut
- 3) Menyediakan tempat usaha bagi usaha kecil dan menengah
- 4) Menyediakan fasilitas, baik sarana maupun prasarana untuk pedagang maupun konsumen
- 5) Keberadaan pasar modern hanya diperbolehkan pada sistem jaringan jalan arteri atau kolektor primer

Izin usaha toko modern untuk minimarket diutamakan bagi pelaku usaha kecil dan menengah setempat dan jumlah toko modern tersebut harus memperhatikan perbandingan penduduk. Penentuan lokasi pendirian toko modern sama seperti tinjauan dalam penentuan lokasi pusat perbelanjaan. Pemerintah daerah memberi kepastian hukum terhadap kepemilikan pasar modern sebagaimana diatur dalam perundang-undangan yang berlaku. Pendirian toko modern harus

memenuhi beberapa peraturan yang berlaku guna terciptanya pemerataan.

Toko modern hanya berlokasi pada akses sistem jaringan jalan arteri dan kolektor primer, memperhatikan keberadaan pasar tradisional dan mengacu pada Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota/Kabupaten termasuk pengaturan zonasinya. Pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota, baik sendiri maupun bersama-sama melakukan pengawasan terhadap pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern. Selain itu, pengaturan jam operasional pusat perbelanjaan dan toko modern melalui koordinasi pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah mengatur jarak lokasi antara pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern di daerah perbatasan kota/kabupaten. Jarak antara pasar tradisional dan pasar tradisional antar kota/kabupaten paling dekat satu kilometer. Begitu pula jarak antara pasar tradisional dan pusat perbelanjaan dan toko modern antar kota/kabupaten minimal satu kilometer. Jika jarak yang telah ditentukan ini tidak dipenuhi, maka perpanjangan izin yang bersangkutan tidak akan diberikan.

Pemerintah daerah bersama pemerintah kota/kabupaten langsung melakukan penyelesaian apabila terjadi permasalahan antar pedagang tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern. Tindakan penyelesaian dikoordinasikan dengan pemerintah daerah masing-masing. Menjalin kemitraan dengan UMKM merupakan kewajiban yang harus

dilaksanakan oleh penyelenggara usaha pasar skala besar, menengah dan kecil (khusus minimarket). Selain itu, pengelola pusat perbelanjaan diwajibkan menyisihkan sebagian dari keuntungannya kepada lingkungan sekitar sebagai wujud tanggung jawab sosial. Selain menjalin kemitraan dengan UMKM setempat, usaha waralaba berjejaring juga dituntut untuk menyediakan pelayanan yang baik bagi konsumen dan lingkungan sekitar supaya tidak menjadi penyelewengan penggunaan tempat usaha seperti misalnya untuk transaksi narkoba dan menjual minuman keras.

Setiap penyelenggaraan usaha pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern dilarang:

- 1) Melakukan penguasaan atas produksi dan barang/jasa secara monopoli
- 2) Menimbun barang melebihi kewajaran dengan tujuan spekulasi
- 3) Menimbun atau menyimpan barang yang berbahaya bagi kesehatan
- 4) Menjual barang yang telah kadaluarsa
- 5) Mengubah dan menambah sarana usaha tanpa izin walikota/bupati
- 6) Memakai tenaga kerja di bawah umur dan tenaga kerja asing tanpa izin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku
- 7) Pelanggaran terhadap larangan ini akan dikenai sanksi tertulis berupa pembekuan dan pencabutan izin usaha.

Selanjutnya secara lebih khusus pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 79 Tahun 2010 yang

mengatur tentang pembatasan usaha waralaba berdasarkan Perpres dan Permendag yang telah ada sebelumnya.

B. Deskripsi Hasil Penelitian

Kebijakan pembatasan usaha waralaba yang dituangkan dalam Peraturan Walikota Nomor 79 Tahun 2010 ini merupakan suatu bentuk regulasi dari pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengaturan usaha waralaba berjejaring. Implementor kebijakan tersebut melibatkan beberapa dinas terkait secara langsung antara lain Dinas Perizinan, Dinas Perindagkoptan dan Dinas Ketertiban.

Pembatasan usaha waralaba terutama minimarket di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 79 Tahun 2010 mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Usaha waralaba minimarket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 berjarak paling dekat 400 meter dari pasar tradisional.
2. Usaha Waralaba minimarket sebagaimana dimaksud pada ayat 1 hanya diperbolehkan di jalan-jalan kolektor yaitu hanya jalan-jalan tertentu yang telah ditetapkan dalam Perwal.
3. Jumlah usaha waralaba minimarket sebagaimana dimaksud pada ayat 2 di setiap kecamatan dibatasi. Dari 14 kecamatan yang ada di Kota Yogyakarta maksimal berjumlah 52 unit.

Tujuan dari Pemerintah Kota membatasi jumlah usaha waralaba di Yogyakarta yaitu:

1. memberdayakan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah di wilayah Daerah;

2. mencegah pembentukan struktur pasar yang dapat melahirkan persaingan yang tidak wajar dalam bentuk monopoli, oligopoli dan monopsoni yang merugikan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah;
3. mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha oleh orang-perseorangan atau kelompok orang atau badan tertentu yang dapat merugikan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah;
4. menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah menjadi usaha yang tangguh dan mandiri;
5. meningkatkan peran Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dalam perluasan kesempatan kerja, berusaha serta peningkatan dan pemerataan pendapatan yang seimbang, berkembang serta berkeadilan.

Beberapa tujuan yang dikemukakan tersebut menandakan secara jelas bahwa kebijakan pembatasan usaha waralaba bersifat sebagai kebijakan yang bersifat proteksi atau melindungi. Perlindungan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap pedagang tradisional agar tidak tersingkir oleh usaha waralaba terutama minimarket berjejaring. Besarnya jumlah penduduk Kota Yogyakarta yang bekerja sebagai pedagang kelontong kecil sebagai penghasilan utama yang mereka miliki tentunya akan berdampak terhadap kehidupan perekonomian masyarakat, terutama dengan semakin bergesernya minat konsumen dalam berbelanja dengan adanya minimarket yang memberikan pelayanan yang dirasa lebih nyaman bagi konsumen.

Pembatasan usaha waralaba yang dilakukan melalui pembagian dalam penggal jalan yang diperbolehkan pendirian usaha waralaba minimarket dan

pembagian jumlah maksimal masing-masing kecamatan adalah sebagai berikut:

Tabel 3. Kuota Minimarket tiap Kecamatan di Yogyakarta

No.	Kecamatan	Jumlah
1	Tegalrejo	4
2	Danurejan	3
3	Jetis	3
4	Gedong Tengen	3
5	Gondokusuman	8
6	Pakualam	2
7	Gondomanan	2
8	Kraton	0
9	Wirobrajan	3
10	Mantrijeron	3
11	Mergangsan	6
12	Ngampilan	3
13	Umbulharjo	9
14	Kota Gede	3
	Jumlah	52

Jalan-jalan yang diperbolehkan untuk pendirian minimarket :

Tabel 4. Penggal Jalan yang diperbolehkan pendirian Minimarket

No	Nama Jalan	No	Nama Jalan
1	Jalan Abu Bakar Ali	22	Jalan Ngeksigondo
2	Jalan Adi Sucipto	23	Jalan Parangtritis
3	Jalan AM Sangaji	24	Jalan Perintis Kemerdekaan
4	Jalan Bantul	25	Jalan Piere Tendean
5	Jalan Bhayangkara	26	Jalan Pramuka
6	Jalan Brigjen Katamso	27	Jalan RE Martadinata
7	Jalan Dr. Sutomo	28	Jalan Suryopranoto
8	Jalan Gajah Mada	29	Jalan Tamansiswa
9	Jalan Gayam	30	Jalan Urip Sumoharjo
10	Jalan Gendekan Lor	31	Jalan Veteran
11	Jalan Gedong Kuning	32	Jalan Jend. Sudirman
12	Jalan HOS Cokroaminoto	33	Jalan Prof. Yohanes
13	Jalan Timoho	34	Jalan Hayamwuruk
14	Jalan KH Ahmad Dahlan	35	Jalan P. Mangkubumi
15	Jalan KH Wakhid Hasyim	36	Jalan DI. Panjaitan
16	Jalan Kusumanegara	37	Jalan Sisingamaraja
17	Jalan Kyai Mojo	38	Jalan Sorogenen
18	Jalan Magelang	39	Jalan Tegalturi
19	Jalan Malioboro	40	Jalan Glagahsari
20	Jalan Mataram	41	Jalan Dagen
21	Jalan Menteri Supeno		

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.

Hal tersebut sesuai dengan wawancara bersama Bapak D dari Dinas Perizinan pada tanggal 20 Februari 2013 pukul 13.44 WIB :

“...sebenarnya Perwal Nomor 79 Tahun 2010 itu bukan perwal yang baru, karena itu merupakan penyempurnaan dari perwal sebelumnya Nomor 89 Tahun 2009. Kemudian Perwal 89 Tahun 2009 merupakan penyempurnaan dari Perwal Nomor 18 Tahun 2006. Jadi kondisi pembatasan ini sebenarnya sudah sejak tahun 2006, dalam kerangka kita melindungi UMKM. Sehingga calon investor yang akan masuk Kota Jogja melihat kondisi mengenai pengaturan kegiatan di bidang minimarket khususnya waralaba, ini sudah otomatis mereka tahu.”

Perbedaan antara Perwal 89 Tahun 2009 dengan Perwal 79 Tahun 2010 terletak pada beberapa hal sebagai berikut :

- a. Pada Perwal 89 penggal jalan yang ditentukan sebanyak 31 ruas penggal jalan, sedangkan Perwal 79 ruas penggal jalan yang diperbolehkan sebanyak 41 penggal jalan.
- b. Kemudian pada Perwal ada penambahan pasal, yaitu terletak pada pasal 7 yaitu:
 - 1) Usaha waralaba minimarket yang tidak sesuai dengan ketentuan pembatasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 dapat diberikan izin setelah mendapatkan persetujuan dari Tim Teknis Perizinan yang ditetapkan dengan Keputusan Walikota.

- 2) Persetujuan atau penolakan Tim Teknis Perizinan dengan memperhatikan hal-hal antara lain :
- a) Ketentuan tata ruang
 - b) Pemberdayaan UMKM setempat
 - c) Kondisi ekonomi masyarakat setempat
 - d) Pemanfaatan kawasan perumahan/pemukiman

Hal tersebut sesuai dengan Bapak D yang mengemukakan bahwa :

“..di dalam perwal 79 tahun 2010 apabila di luar penggal jalan atau ketentuan pembatasan usaha waralaba tadi ada permohonan atau mungkin ada calon investor yang masuk, ini masih dimungkinkan diberikan izin dengan syarat mempertimbangkan kondisi lingkungan yang ada dimana akan dibangun kegiatan usaha, yang kedua perlu adanya pertimbangan dari tim teknis. Namun untuk yang penambahan pasal baru ini, kita mungkin waktu tahun 2010 memang pernah menerbitkan izin. Tapi sampai dengan sekarang ini karena keberadaan tim teknis ini di non-aktifkan maka dengan sendirinya Perwal yang memberikan peluang bagi investor untuk masuk, yang tidak sesuai dengan perwal 79 ini sudah tertutup. Pasal peluang untuk investor yang masuk, karena ada pertimbangan tertentu yang dilakukan tim teknis memungkinkan untuk diberikan izin.”

Pertimbangan untuk merevisi dari beberapa peraturan sebelumnya yaitu mulai Perwal 18 tahun 2006, menjadi Perwal 89 tahun 2009 kemudian 79 tahun 2010 hal tersebut dikarenakan adanya penyesuaian dengan beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden yang dikeluarkan tahun 2007 dan disusul dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 tahun 2008. Pada Perwal 18 tahun 2006 tidak ada ketentuan mengenai pembatasan jarak maksimal dari pasar dan batas kuota maksimal pendirian minimarket di Kota Yogyakarta. Hal tersebut menunjukkan bahwa perubahan perwal yang pertama lebih disesuaikan dengan peraturan yang dikeluarkan oleh pusat, sehingga tidak menyalahi ketentuan dari pemerintah pusat. Kemudian, untuk perwal 89 tahun

2009 menjadi perwal 79 tahun 2010, perubahan terletak pada adanya tambahan Tim Teknis pada pasal 7. Keberadaan Tim Teknis tersebut untuk menganulir apabila terjadi ketidaksesuaian dengan pembatasan itu bisa dimungkinkan diizinkan dengan persyaratan dengan adanya persetujuan dari tim teknis sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jadi, Tim Teknis ini bisa disebut sebagai celah bagi pemilik usaha waralaba untuk mendirikan usaha di luar batas kuota, selain itu bagi pemerintah juga supaya tidak menyalahi peraturan pusat untuk benar-benar membatasi usaha waralaba berjejaring di Kota Yogyakarta.

Namun, keberadaan Tim Teknis ini telah dinonaktifkan sejak awal Januari 2013 yang lalu sehingga tidak dimungkinkan untuk penambahan jumlah usaha waralaba berjejaring di Kota Yogyakarta. Penonaktifan Tim Teknis ini melalui pertimbangan dan evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah, karena terjadinya *overlapping* kewenangan antara Walikota sebagai hierarki paling atas dalam perwal ini dan tim Teknis. Kewenangan Tim Teknis yang terlalu tinggi melampaui batas kewenangan dari walikota dalam memutuskan perizinan atas usaha warakaba berjejaring yang boleh berdiri di luar kuota batas maksimal yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, pasal 7 pada perwal 79 tahun 2010 ini sudah tidak berlaku akibat penonaktifan Tim Teknis. Namun perwal tersebut masih berlaku keberadaannya untuk selanjutnya akan dilakukan peninjauan kembali oleh pemerintah mengenai keberadaan Tim Teknis itu sendiri

Pelaksanaan kebijakan ini dilakukan oleh beberapa dinas terkait yang memiliki fungsi masing-masing yang tercantum pada pasal 8 dan 9 yaitu :

- a. Dinas Perizinan, fungsi penegakkan atas izin yang diterbitkan

- b. Dinas Perindagkoptan, fungsi pembinaan dan pengawasan usaha waralaba minimarket sesuai dengan bidang, tugas dan wewenangnya.
- c. Dinas Ketertiban, pengawasan dan penegakan atas pelanggaran Peraturan Walikota tersebut.

Hal tersebut sesuai dengan wawancara dengan beberapa dinas terkait antara lain, dari Dinas Perizinan yang diwakili Bapak D menjelaskan bahwa:

“...Dinas Perizinan menegakkan kaitannya dengan atas produk izin yang kita terbitkan. Jadi ketika ada kegiatan-kegiatan usaha minimarket yang tidak memiliki izin, ini kewenangannya ada di dinas ketertiban untuk melakukan penegakan atau penindakan. Namun untuk kegiatan minimarket yang sudah memiliki izin, namun izin itu sesuai atau tidak, ini kewenangan pengawasannya atau penegakannya berada di Dinas Perizinan.”

Dinas Perindagkoptan dengan Ibu A pada tanggal 20 Februari 2013 pada pukul 12.33 WIB:

“...kalau di Perindagkoptan terkait dengan CSR. Dengan pengusahanya nanti ada semacam kesepakatan/perjanjian dari Perindag yang memfasilitasi. Untuk dia mendapatkan izin kan ada beberapa persyaratannya salah satunya ada dari Perindag tidak.”

Hal tersebut mengungkapkan bahwa perlu adanya persetujuan yang diberikan dari Dinas Perindagkoptan untuk pendirian minimarket, sebagai salah satu syarat izin pendirian di suatu wilayah tertentu.

Dinas Ketertiban dengan Bapak BBL pada tanggal 21 Februari 2013 pukul 13:58 WIB mengungkapkan, “Sejauh ini yang sudah dilakukan dinas ketertiban, bagi jenis usaha waralaba yang tidak memiliki izin gangguan maka dilakukan penindakan sesuai dengan tindakannya.”

Melalui hasil wawancara dengan ketiga sumber tersebut, didapat kesesuaian fungsi dan tugas masing-masing dinas dalam implementasi kebijakan

pembatasan waralaba dengan pasal 8 dan 9 Perwal 79 Tahun 2010. Koordinasi yang dilakukan antara satu dinas dengan dinas yang lain menyebabkan terlaksananya kebijakan sesuai dengan standar peraturan yang berlaku, sehingga diharapkan tujuan dapat tercapai.

Dalam implementasi kebijakan tentunya pasti pernah ditemukan pelanggaran-pelanggaran di lapangan yang tidak sesuai dengan Perwal 79 Tahun 2010. Berbagai macam pelanggaran yang pernah terjadi seperti dikutip dari hasil wawancara dengan Bapak D :

“Mereka izinnya toko kelontong, namun dalam pelaksanaannya berubah bentuk menjadi minimarket yang berada di kampus UMY AMC center, minimarket di dalamnya dulu izinnya bukan waralaba, kemudian dalam perjalanannya mereka berubah menjadi waralaba. Kemudian dilakukan peringatan-peringatan sehingga mereka dapat menyesuaikan dengan peraturan yang berlaku. Dalam pengawalan perwal ini, di stasiun tugu pernah ditutup usaha minimarket yang ada di stasiun karena tidak memiliki izin. Yang pertama bentuknya adalah waralaba. Tindakannya bentuk peringatan 1,2,3, kemudian dicabut izinnya. Dan penutupan dilakukan dari Dinas Ketertiban.”

Hal ini dipertegas dengan hasil wawancara yang dikemukakan oleh Bapak

BBL:

“prosesnya 7 hari mengajukan surat peringatan 1,2,3 sampai yang ketiga belum menutup usaha waralabanya, maka kami lakukan penutupan, mengajukan surat penutupan ke wakil walikota, kami diperintahkan untuk melakukan penutupan kegiatan usaha. Beberapa jenis waralaba yang sudah kita tutup, lokasi yang sudah kita tutup adalah, Waralaba di Kompleks Stasiun Tugu Indomaret, Kompleks AMC di Jalan HOS. Cokroaminoto, dulu bekas kampus UMY ada Indomaret, Jalan Bhayangkara nomor 24, ditutup karena jumlah kuota nya sudah penuh dalam kecamatan tersebut, tidak boleh ada penambahan atau ada aturan adanya waralaba yang sudah berdiri sebelum dikeluarkannya peraturan ini, jika dia mengajukan perpanjangan, sejauh kalau itu letak waralaba itu berdekatan dengan pasar tradisional maka dia akan terkena peraturan ini, yang berarti waralaba ini tidak akan diberikan izin, hanya diberikan perpanjangan satu kali selama 5 tahun, dia harus menutup usahanya sendiri, utnuk berikutnya tidak akan diberikan izin, solusinya adalah ia harus menutup sendiri usahanya, tidak ada solusi

relokasi sepanjang usaha nya masih jenis jejaring atau waralaba, dan berubah jenisnya menjadi toko kelontong itu sudah lain, Di Jalan Laksda Adi Sucipto, waralaba berjejaring C, waralaba berjejaring C d Jalan Prof. Yohanes (Sagan).”

Salah satu pihak dari usaha waralaba berjejaring Bapak AB juga mengungkapkan bahwa dua toko modern miliknya pernah terkena peraturan pembatasan usaha waralaba yaitu cabang di Jalan Laksda Adi Sucipto dan di Jalan Prof. Yohannes. Pihaknya menerima surat peringatan untuk penutupan tokonya karena tidak sesuai dengan peraturan baru yang berlaku, kemudian kami menutup usaha kami sendiri setelah menghabiskan kontrak sewa tempat/tanah dimana toko modern kami ada.

Secara keseluruhan pelanggaran yang pernah terjadi adalah 5 kali selama implementasi kebijakan pembatasan usaha waralaba ini, yaitu :

- a. Waralaba di Kompleks Stasiun Tugu
- b. Kompeks AMC di Jalan HOS. Cokroaminoto, dulu bekas kampus UMY
- c. Jalan Bhayangkara nomor 24, ditutup karena jumlah kuotanya sudah penuh dalam kecamatan tersebut, tidak boleh ada penambahan atau ada aturan adanya waralaba yang sudah berdiri sebelum dikeluarkannya peraturan ini, jika dia mengajukan perpanjangan, jika letak waralaba berdekatan dengan pasar tradisional maka dia akan terkena peraturan ini, yang berarti waralaba ini tidak akan diberikan izin, hanya diberikan perpanjangan satu kali selama 5 tahun, dia harus menutup usahanya sendiri, untuk berikutnya tidak akan diberikan izin, solusinya adalah dia harus menutup sendiri usahanya, tidak ada solusi relokasi sepanjang

usahanya masih jenis jejaring atau waralaba, dan berubah jenisnya menjadi toko kelontong.

- d. Jalan Laksda Adi Sucipto
- e. Jalan Prof. Yohanes (Sagan)

Berbagai bentuk macam pelanggaran yang dilakukan antara lain :

- a. Usaha yang semula izin usaha biasa, kemudian dalam pelaksanaannya berubah menjadi bentuk usaha minimarket berjejaring seperti Indomaret dan Circle K yang kebanyakan dilakukan penindakan.
- b. Usaha yang tidak memiliki izin usaha sama sekali dari pemerintah Kota Yogyakarta, sehingga dilakukan penutupan sebagai sanksi administratif yang dijatuhkan kepada pemilik usaha.

Proses penegakkan terhadap pelanggaran yang terjadi sebagai berikut :

- a. Memberikan surat peringatan agar yang bersangkutan menutup sendiri usahanya
- b. Mengurus izin, tetapi jika sudah terkena dengan kebijakan pembatasan usaha waralaba Pemerintah Kota harus konsisten dengan tidak mengeluarkan izin. Kemudian langkah selanjutnya adalah memberikan surat peringatan yang kedua. Surat peringatan yang diberikan sebanyak tiga kali, yaitu surat peringatan 1, surat peringatan 2 dan surat peringatan 3. Tenggang waktu yang diberikan dari masing-masing surat peringatan tersebut adalah 7 hari. Akan tetapi dalam peraturan tidak disebutkan dalam 7 hari tersebut hari kerja atau hari kalender. Setelah sampai dengan peringatan yang ketiga, waralaba tersebut tidak menutup

sendiri usahanya maka dilakukan langkah penutupan paksa. Jadi di dalam Perwal tersebut dicantumkan ketentuan sanksi administrasi dan sanksi pidana. Sanksi administrasi biasanya yang memberikan adalah dinas perizinan, karena Dinas Perizinan adalah yang mengeluarkan izin, bisa memberikan peringatan sampai dengan pencabutan. Sedangkan sanksi pidana ditentukan oleh pihak pengadilan.

Dari beberapa pelanggaran yang terjadi, kebanyakan usaha-usaha waralaba minimarket berjejaring diberikan sanksi administratif, yaitu penutupan kegiatan usaha oleh Dinas Ketertiban dan pencabutan izin usaha oleh Dinas Perizinan. Namun dalam Perwal 79 Tahun 2010 tidak tercantum sanksi bagi pelanggaran yang dilakukan oleh pemilik kegiatan usaha waralaba minimarket. Penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran tersebut lebih menurut kepada Peraturan Daerah tentang Izin Gangguan (HO) yaitu Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005.

Penegakkan Peraturan Walikota Nomor 79 tahun 2010 cukup terakomodir dengan adanya pengawasan yang juga dilakukan oleh Dinas Ketertiban secara berkala di wilayah Kota Yogyakarta, bersama pengawasan Perda-Perda lainnya. Pengawasan tersebut dilakukan sebulan sekali di tiap-tiap usaha waralaba berjejaring yang ada di Kota Yogyakarta dengan pengecekan izin HO di masing-masing toko modern tersebut, sesuai dengan yang dikatakan oleh Bapak AB dari salah satu staf usaha waralaba berjejaring yaitu “setiap bulan ada pengecekan HO dari Dinas Ketertiban untuk kegiatan usaha waralaba berjejaring di Kota Yogyakarta”.

Selanjutnya mengenai respon dari pihak-pihak yang menjadi target kebijakan seperti yang dikatakan oleh Bapak D adalah:

“Respon dari UMKM dari adanya Perwal ini, sebenarnya untuk meminimalisir kaitannya dengan dampak khususnya dampak ekonomi dari kalau itu dibiarkan. Dengan adanya perwal itu, ini menjadi tanggapan positif dari UMKM karena mereka bisa tidak terganggu oleh adanya kegiatan-kegiatan minimarket yang notabene adalah pemodal besar. Yang ketika berada di lokasi dimana UMKM itu berada, nanti selambat-lambatnya akan mematikan.... Pernah ada penolakan dari masyarakat sekitar dari adanya pendirian minimarket di suatu wilayah, namun prosentasenya kecil. Karena mungkin tinjauan masyarakat sekitar itu berbeda-beda. Kalau mereka itu tinjauannya konsumen, pengguna otomatis kan mereka merasa diuntungkan oleh kegiatan usaha yang ada di lingkungan tersebut. Tapi di sisi lain orang yang berkompetisi bersaing sama-sama kegiatan usaha mereka akan terganggu. Namun karena sifatnya tadi untuk mengurangi kan tidak bisa tanpa ada landasan yang kuat.”

Hal tersebut sesuai dengan yang dikatakan oleh Ibu A:

“Belum ada penolakan dari masyarakat, jadi mungkin permintaannya apa gitu nanti kan diketemukan, pada waktu mengajukan izin itu kan sudah melalui RT-RT setempat, tanda tangan kanan kiri, itu kan sudah diketahui sebelum naik”.

Dari kedua pernyataan yang dikemukakan oleh perwakilan dari Dinas Perizinan dan Dinas Perindagkoptan menunjukkan bahwa respon dari pihak UMKM, masyarakat, dan pemilik kegiatan usaha maupun investor yang akan mengajukan izin usaha mendukung adanya pemberlakuan kebijakan pembatasan waralaba tersebut. Kemudian dari sisi pemilik kegiatan usaha maupun investor, mereka cukup menghargai dan mematuhi peraturan yang ada, walaupun itu dirasa kurang menguntungkan bagi mereka. Namun, dari pihak pemerintah sendiri lebih memihak kepada kepentingan masyarakat secara luas. Di sisi konsumen sendiri, mereka merasa berada di pihak netral, dengan ada

atau tidak adanya minimarket, itu juga tergantung minat berbelanja mereka dalam menentukan pilihan.

Sehubungan dengan pembatasan usaha waralaba yang dibatasi hanyalah minimarket, berikut penjelasan dari Ibu A :

“...kalau yang semacam Tela-Tela atau apa itu kan hanya satu jenis makanan, sementara kalau seperti Indomaret dan yang lain itu kan yang dipasarkan itu kan dari berbagai macam, dan hal ini itu kan kita pembinaan toko modern dan pasar tradisional. Kalau selama ini dilihat apa yang kaitannya dengan Tela-Tela kayaknya persaingannya sepanjang jalan sampai beribu ini juga tidak begitu berpengaruh. Itu memang tidak diatur dalam perwal, cuma itu penangkapan kami.”

Berbeda dengan penjelasan yang dikemukakan oleh Bapak D yang menjelaskan secara lebih rinci seperti berikut :

“Usaha waralaba yang dibatasi hanyalah bentuk usaha minimarket, karena minimarket dalam regulasi khususnya Permendag Nomor 53 maupun Perpres 112 tahun 2007 mereka kan dibebaskan di semua jaringan jalan, berarti kalau itu dibebaskan mereka mendirikan minimarket di dalam kampung di dalam perumahan pun boleh. Sehingga ketika itu boleh nanti akan mengganggu kegiatan usaha-usaha yang lokal tadi, yang tidak modern dalam hal ini toko-toko kelontong itu yang milik orang-orang pribumi atau lokal.... kalau tidak ada pembatasan jaringan mereka boleh mendirikan, akan memberikan pengaruh yang besar, terutama dari sisi kegiatan buka tutup saja, minimarket itu boleh buka 24 jam. Ketika ada minimarket dalam kampung yang buka 24 jam, itu otomatis kan kecenderungan masyarakat kita itu kan konsumtifnya akan memilih tempat yang lebih baik, mungkin dari sisi harga kalau di minimarket lebih murah dibandingkan dengan sama-sama yang dijual di toko kelontong dari masyarakat lokal.”

Dari kedua pernyataan dari narasumber di atas, dapat disimpulkan bahwa pembatasan usaha waralaba yang dibatasi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta hanyalah minimarket, karena disesuaikan dengan Permendag Nomor 53 dan Peraturan Presiden Nomor 112. Selain itu, sesuai dengan tujuan yang ada dalam Perwal 79 Tahun 2010, juga sebagai perlindungan terhadap UMKM

supaya tidak kalah bersaing dengan monopoli usaha minimarket apabila tidak dibatasi. Bentuk-bentuk usaha waralaba yang lain tidak dibatasi keberadaannya karena dirasa tidak mengancam keberadaan UMKM di Kota Yogyakarta, karena komoditi barang-barang yang dijual juga berbeda antara satu dengan yang lain. Kemudian komoditi yang mereka jual juga biasanya hanya satu macam, tidak seperti yang dijual di minimarket dan toko kelontong yang menjual berbagai barang kebutuhan sehari-hari.

Dalam implementasi kebijakan ini tentunya ada respon dari berbagai target kebijakan dan masyarakat, berikut yang dikatakan oleh Ibu A:

“Selama ini belum ada keluhan dari masyarakat, karena kuotanya sudah habis, jadi pengajuan yang dulu. Mereka kan bila mengajukan lagi hanya perpanjangan. Kalau dari konsumen juga tidak ada, karena sebenarnya konsumen itu bebas, jadi kita yang harus mengkondisikan. Itu sebenarnya juga efek bagus, sebagai tantangan bagi pasar tradisional. Jadi pasar-pasar tradisional dapat melakukan perbaikan dalam berbagai segi kualitas, baik barang, fasilitas dan pelayanannya sendiri.”

Hal tersebut sedikit berbeda dengan yang dikatakan oleh Bapak D, bahwa:

“Pernah ada penolakan dari masyarakat sekitar dari adanya pendirian minimarket di suatu wilayah, namun prosentase nya kecil. Karena mungkin tinjauan masyarakat sekitar itu berbeda-beda. Kalau mereka itu tinjauannya konsumen, pengguna otomatis kan mereka merasa diuntungkan oleh kegiatan usaha yang ada di lingkungan tersebut. Tapi di sisi lain orang yang berkompetisi bersaing sama-sama kegiatan usaha mereka akan terganggu. Namun karena sifatnya tadi untuk mengurangi kan tidak bisa tanpa ada landasan yang kuat.”

Dari pihak toko kelontong yaitu Ibu SF mengungkapkan bahwa beliau tidak pernah setuju apabila didirikan usaha waralaba berjejaring (Indomaret) tepat di sebelah toko kelontongnya, karena hal tersebut tentu akan mengurangi omsetnya. Terbukti omset penjualannya yang dulu sebesar 12 juta semenjak berdiri minimarket berjejaring tersebut omset penjualannya menurun menjadi 4

juta per bulan. Ketidaksetujuan Ibu SF dalam memberikan izin tetangga sebelah dalam pendiriannya. Namun, karena dari pihak kelurahan sudah menyetujui izin tersebut, mau tidak mau maka beliau memberikan tanda tangan untuk persetujuan pendirian minimarket di sebelah toko kelontongnya.

Sedangkan respon dari Dinas Perizinan akan adanya isu tersebut lebih menanggapi secara umum, yaitu pemberian kesempatan untuk berusaha secara merata baik bagi masyarakat lokal maupun pemilik usaha waralaba berjejaring. Apabila pendirian tidak diperbolehkan dan tidak diberikan izin oleh masyarakat sekitar yang menjadi tetangga dari usaha waralaba berjejaring tersebut hanya dikarenakan oleh masalah personal, seperti misalnya akan mengurangi omset penjualannya atau ketidaksukaan hanya karena takut tersaingi, maka hal tersebut tidak akan menjadi masalah bagi terbitnya izin usaha waralaba berjejaring. Namun, izin terbit pendirian usaha dapat ditolak apabila adanya gangguan teknis lingkungan, artinya bukan hanya penolakan dari satu orang yang tidak suka, akan tetapi lebih ke ketentraman lingkungan yaitu bagi kepentingan orang banyak.

Respon dari setiap dikeluarkan dan pelaksanaan itu pasti ada, walaupun hanya dalam skala kecil, sehingga tidak begitu terasa secara signifikan bagi pelaksana kebijakan maupun target kebijakan itu sendiri. Dinas Perindagkoptan melihat dari sisi konsumen yang merasa diuntungkan dengan adanya minimarket di sekitar pemukiman mereka. Sedangkan Dinas Perizinan sendiri juga melihat dari sisi pedagang toko kelontong yang bersaing dalam kegiatan usaha yang sama, sehingga dengan adanya kebijakan ini diharapkan mengurangi dampak

negatif yang lebih luas. Berdirinya waralaba berjejaring di sekitar usaha toko kelontong dan warung tradisional memang sebenarnya tidak pernah memberikan dampak positif bagi kegiatan usaha mereka, jadi menurut dari pihak pemilik toko kelontong dan warung tradisional pembatasan usaha waralaba ini tidak berpengaruh secara signifikan bagi perlindungan kegiatan usaha mereka.

Setiap kebijakan yang dilaksanakan pasti memiliki berbagai dampak bagi seluruh pihak, salah satunya adalah dampak sosial dan ekonomi dalam kebijakan pembatasan usaha waralaba ini. Berikut dampak sosial ekonomi yang diungkapkan narasumber,

Menurut Bapak D menjelaskan bahwa:

“Dampak sosial ekonomi adanya kebijakan ini adalah dilihat dari tujuan kebijakan ini adalah perlindungan UMKM. Secara UMKM tidak ada, namun dari yang non UMKM, terutama bagi investor merasa terbatas sehingga mereka tidak mendapatkan kesempatan untuk bisa berinvestasi di kota Jogja. Karena pertama kuotanya sudah penuh tadi.”

Menurut sumber lain, yaitu Kajian Dampak Keberadaan Toko Modern di Kota Yogyakarta tahun 2012 dari Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSE-KP) Universitas Gadjah Mada bahwa keberadaan minimarket memberikan dampak positif dan negatif pada usaha toko kelontong. Dampak positif yang didapat antara lain pada toko kelontong mereka dapat memberikan hutang kepada pembeli, hal tersebut karena adanya kedekatan sosial yang terjalin misal dengan tetangga. Kemudian dampak lain dapat melatih pedagang toko kelontong untuk jeli melihat peluang pasar sehingga bisa belajar lebih moderat dengan keadaan pasar yang semakin lama semakin berkembang.

Keberadaan toko modern juga dapat memberikan motivasi bagi pedagang kelontong dan toko tradisional untuk menjadi lebih baik, yaitu melalui perbaikan kualitas pelayanan dan manajemen keuangan dan barang-barang yang dijual. Sedangkan dampak negatif yang dirasakan dari keberadaan toko modern antara lain intensitas konsumen yang turun akibat selera konsumen yang berubah, selain itu kalah bersaing harga terutama pada barang-barang sembako melalui promosi yang dilakukan oleh toko modern yang lebih menarik masyarakat. Hal tersebut memiliki dampak lebih lanjut yaitu penurunan omset penjualan dari pihak toko kelontong dan warung tradisional. Namun dari kedua dampak tersebut, disimpulkan bahwa sebagian besar pelaku bisnis perdagangan tradisional menganggap keberadaan toko modern lebih membawa dampak negatif bagi usaha mereka.

Kemudian dari sisi pedagang kelontong sendiri yaitu Ibu AJ, keberadaan minimarket tersebut memang berdampak dalam penurunan omset penjualannya di awal pembukaan minimarket tersebut. Namun lambat laun, penjualannya menjadi normal kembali. Beliau menyiasatinya dengan mengubah *display* toko dan menata toko miliknya agar lebih menarik. Satu hal yang menjadi fakta baru dalam penelitian kali ini, adanya keuntungan yang didapat oleh toko kelontong apabila minimarket di dekatnya tutup pembeli akan lari ke toko miliknya sehingga bisa meningkatkan penjualan.

Dari beberapa sumber yang disebutkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa masih ada dampak negatif yang timbul walaupun sudah adanya kebijakan pembatasan usaha minimarket di Kota Yogyakarta. Di sisi

pengusaha/investor merasa bahwa hak-hak mereka untuk berusaha dibatasi, sehingga mereka tidak mendapatkan untuk berinvestasi di Kota Yogyakarta. Sedangkan dari sisi pedagang kelontong, mereka juga masih merasakan dampak negatif walaupun sudah adanya pembatasan waralaba sejak 2010 tersebut.

Dari data yang terdapat di tabel dalam lampiran, ditemukan bahwa keseluruhan jumlah minimarket yang ada di Kota Yogyakarta berjumlah 54 unit, dari batas kuota 52 unit. Data yang diperoleh dari Perizinan menunjukkan ada 54 unit minimarket waralaba, tetapi dari hasil survei lapangan ditemukan satu minimarket yang tidak termasuk dalam data yang diberikan Dinas Perizinan, yaitu Alfamart yang terdapat di Jalan Timoho milik CV. Hudson Media Utama. Jika dibandingkan dengan data yang diperoleh dari Dinas Perindagkoptan menunjukkan bahwa hanya ada 30 minimarket, kemudian dari data PSE-KP UGM berjumlah 25 minimarket berjejaring. Kemudian dalam data ditemukan minimarket di Jalan Golo, akan tetapi pada realita di lapangan yang benar adalah Jalan Menteri Supeno 80, namun minimarket tersebut juga tercantum dengan nomor SK penerbitan yang berbeda sehingga minimarket di Jalan Golo tersebut sebenarnya tidak ada. Jadi total keseluruhan usaha waralaba berjejaring di Kota Yogyakarta yang benar keberadaannya yaitu 54 unit. Perbedaan data antara satu yang lainnya memang dimungkinkan, hal tersebut dapat terjadi karena kesalahan pendataan, kurang lengkapnya data yang dimiliki dan juga bisa terjadi pelanggaran usaha tersebut tidak memiliki izin pendirian usaha waralaba berjejaring.

Selain itu, data yang didapat melalui hasil survei lapangan bahwa adanya kesalahan dalam penulisan alamat letak minimarket tersebut berada. Ditemukan beberapa nomor alamat yang tidak sesuai. Di samping pelanggaran yang disebutkan di atas, ditemukan pula minimarket yang terletak di ruas penggal jalan yang tidak diatur dalam Perwal 79 Tahun 2010, yaitu di Jalan Imogiri.

Kelebihan kuota 1 unit tadi tidak terdapat dalam data yang dimiliki Dinas Perizinan. Hal tersebut menunjukkan masih adanya pelanggaran yang dilakukan oleh pemilik usaha. Keberadaan usaha waralaba berjejaring itu menyalahi Perwal yaitu dengan tidak terdaftarnya usaha miliknya dan juga melampaui batas kuota tiap kecamatan Umbulharjo yang menunjukkan batas maksimal kuota 9 unit usaha waralaba berjejaring.

C. Pembahasan

1. Implementasi Kebijakan Pembatasan Waralaba

Maraknya pendirian usaha waralaba terutama minimarket berjejaring membuat Pemerintah Kota Yogyakarta tidak tinggal diam, mengingat dampak yang timbul dari adanya minimarket tersebut bagi kelangsungan UMKM di Kota Yogyakarta terutama di sektor perdagangan. Berbagai permasalahan yang timbul antara lain yaitu keberadaan warung-warung tradisional yang semakin terpinggirkan, adanya kecenderungan masyarakat yang memilih berbelanja di minimarket, fasilitas dan barang-barang dari warung tradisional yang kurang mampu bersaing dengan strategi pemasaran dari minimarket.

Kemudian dari Peraturan Walikota tersebut telah diimplementasikan selama kurang lebih dua tahun sejak 2010 oleh dinas-dinas terkait kebijakan yaitu Dinas Perizinan, Dinas Perindagkoptan dan Dinas Ketertiban. Dari koordinasi implementor kebijakan tersebut maka akan dibahas mengenai implementasi kebijakan pembatasan usaha waralaba sampai saat ini, kemudian dinilai efektivitas kebijakan dari tujuan yang telah ditetapkan dalam tujuan Perwal Nomor 79 Tahun 2010.

Jarak implementasi Perwal 89 tahun 2009 dan Perwal 79 Tahun 2010, hanya sebentar yaitu sekitar satu tahun. Menurut penjelasan yang diberikan oleh perwakilan dari Dinas Perizinan, hal tersebut disebabkan karena kesalahan teknis dalam pembuatan Perwal 89 Tahun 2009. Kesalahan teknis tersebut dijelaskan lebih lanjut bahwa dimungkinkan terjadi karena kesalahan dalam pencetakan dokumen yang disahkan. Sebenarnya dalam konsep sebelumnya memang sudah ditetapkan 41 penggal jalan dalam peraturan tersebut, namun yang disahkan 31 penggal jalan saja. Jadi Perwal 79 merupakan ralat dan penyempurnaan dari Perwal 89. Perubahan Perwal tersebut dalam rangka mengurangi konflik yang terjadi di bawah, yaitu kondisi eksisting dari wilayah atau penggal jalan yang belum tercantum dalam peraturan walikota tersebut. Selain itu, ada tambahan pasal 7 mengenai Tim Teknis yang berfungsi untuk menganulir apabila terjadi ketidaksesuaian pembatasan sehingga dimungkinkan memberikan izin dengan persyaratan dengan adanya persetujuan dari tim teknis sesuai

dengan ketentuan yang berlaku terutama pertimbangan mengenai pemberdayaan UMKM.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa revisi tersebut ditujukan guna menampung wilayah yang belum tercakup dalam peraturan sebelumnya, yaitu dengan banyaknya investor yang tertarik dalam usaha waralaba berjejaring ini maka pemerintah mempertimbangkannya dengan penyempurnaan peraturan yang lama. Efek dari kebijakan ini menjadi lebih luas bagi pedagang kelontong dan warung tradisional, terutama dengan ditambahkannya pasal baru mengenai Tim Teknis dalam Perwal ini.

Kebijakan yang sebelumnya menetapkan secara pasti mengenai usaha waralaba berjejaring yang boleh berdiri di Kota Yogyakarta, kini menjadi lebih terbuka terhadap pendirian usaha waralaba berjejaring di luar batas kuota yang telah ditetapkan. Adanya keringanan yang dibuat dengan dibentuknya Tim Teknis dalam pendirian usaha waralaba di luar batas kuota menyebabkan adanya monopoli secara tidak langsung dari kegiatan usaha toko modern terhadap usaha toko kelontong dan warung tradisional melalui dampak yang ditimbulkan.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, maka dalam penelitian ini akan dibahas terkait implementasi kebijakan menurut teori van Meter dan van Horn sebagai berikut:

a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi

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.

Implementasi Perwal Nomor 79 Tahun 2010 dari Dinas Perizinan dalam mengurus perizinan pendirian minimarket berjejaring di Kota Yogyakarta. Berikut proses perizinan dalam mengajukan izin usaha pendirian minimarket berjejaring di Kota Yogyakarta:

- 1) Diawali dari izin IMB, kemudian SPPL, mengambil formulir permohonan izin usaha waralaba minimarket, kemudian meminta perizinan tetangga (samping kanan dan kiri, depan dan belakang minimarket), apabila tetangga langsung berhimpitan dengan jalan lebih dari 2,5 meter tidak perlu dimintakan izin tetangga. Tetapi untuk jalan kecil kurang dari 2,5 meter wajib meminta persetujuan tetangga depan yang ada di seberang jalan. Kemudian disertai juga persetujuan dai RT, RW dan Lurah setempat. Dilengkapi persyaratan-persyaratan seperti gambar-gambar denah (IMB), untuk mengurus HO syaratnya ada IMB tersebut.

- 2) Dikembalikan ke Dinas Perizinan, kemudian di cek persyaratan administratifnya dan cek lapangan, serta kondisi tempat yang akan digunakan. Kemudian bila dari sisi administratif dan teknis memenuhi syarat maka baru diproses perizinannya kemudian diterbitkan surat izin usaha minimarket waralabanya.
- 3) Ketika izin sudah ditandatangani oleh kepala dinas dan diterbitkan, ada pemberitahuan lewat surat maupun lewat telepon, kemudian setelah pemohon datang melakukan pembayaran retribusi pendirian usaha waralaba tersebut. Kemudian membawa bukti pembayaran ke loket 6 di kantor dinas perizinan, diberi kuesioner IKM (indeks kepuasan masyarakat), setelah diisi baru mereka diberikan izin pendiriannya.

Setelah terpenuhinya kuota sebanyak 52 unit minimarket, maka tidak akan diterbitkan lagi izin pendirian minimarket di Kota Yogyakarta dengan pengecualian pada pasal 7 Perwal 79 Tahun 2010 apabila mendapat persetujuan dari Tim Teknis. Persetujuan dari Tim Teknis tersebut apabila memenuhi beberapa persyaratan yaitu:

- a) Ketentuan Tata Ruang
- b) Pemberdayaan UMKM setempat
- c) Kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat
- d) Pemanfaatan kawasan perumahan/pemukiman

Namun keberadaan Tim Teknis ini sampai sekarang telah dinon-aktifkan, sehingga tidak ada lagi pengajuan usaha waralaba berjejar

di Kota Yogyakarta. Keberadaan Tim Teknis ini menyebabkan pembatasan minimarket menjadi tidak paten sesuai dengan jumlah kuota yang ditetapkan. Akan tetapi lebih ke pengaturan pendirian minimarket berjejaring di Yogyakarta, karena masih diperbolehkannya pendirian gerai baru usaha waralaba berjejaring setelah melakukan beberapa kajian yang telah ditetapkan. Pada akhirnya pemerintah Kota Yogyakarta kembali ke konsep pembatasan berdasarkan kuota, karena terjadi *overlapping* kewenangan antara walikota dan Tim Teknis dalam persetujuan untuk memberikan izin usaha.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa masih ada beberapa usaha waralaba berjejaring yang tidak melakukan prosedur perizinan di wilayah masyarakat secara normal. Adanya beberapa keluhan dari pedagang kelontong dan warung tradisional dengan bisa berdirinya usaha waralaba berjejaring di sekitar wilayah usaha mereka, padahal mereka tidak memberikan izin. Namun karena adanya kekuasaan tertentu, maka usaha tersebut dapat berdiri. Seharusnya pemerintah juga turut mengatur jarak usaha waralaba berjejaring terutama dalam bentuk minimarket terhadap toko kelontong dan warung tradisional. Bukan berarti toko kelontong dan warung tradisional tidak mampu untuk bersaing, tetapi belum mampu untuk bersaing dengan peritel modern dikarenakan modal dan sistem manajemen usaha mereka yang masih tradisional.

Komunikasi antar organisasi dalam implementasi kebijakan pembatasan usaha waralaba ini tergantung pada tiga dinas terkait yaitu Dinas Perizinan, Dinas Perindagkoptan dan Dinas Ketertiban. Dari masing-masing dinas tersebut saling berkoordinasi sesuai dengan fungsi dan perannya masing-masing, yaitu:

- a) Dinas Perizinan, fungsi penegakkan atas izin yang diterbitkan
- b) Dinas Perindagkoptan, fungsi pembinaan dan pengawasan usaha waralaba minimarket sesuai dengan bidang, tugas dan wewenangnya.
- c) Dinas Ketertiban, pengawasan dan penegakan atas pelanggaran Peraturan Walikota tersebut.

Hubungan kerja antara Dinas Perizinan dengan Dinas Ketertiban yaitu apabila terjadi suatu pelanggaran atas izin yang diterbitkan, misalnya izin yang diberikan sebelumnya toko kelontong biasa, namun dalam perjalanannya berubah menjadi minimarket waralaba. Kemudian Dinas Perizinan sebagai langkah pertama akan diberikan surat peringatan sebanyak 3 kali, bila usaha tersebut tidak ditutup sampai batas terakhir waktu yang diberikan, maka izin yang telah diterbitkan akan dicabut. Setelah izin dicabut, kewenangan selanjutnya diberikan kepada Dinas Ketertiban untuk dilakukan penertiban seperti penutupan usaha. Selain itu, kaitannya dengan Dinas Perindagkoptan adalah izin usaha yang dibuat memerlukan kajian sosial ekonomi kemasyarakatan yang diberikan pengesahan

Dinas Perindagkoptan. Apabila dalam pengajuan suatu izin usaha persyaratan kajian sosial ekonomi kemasyarakatan belum mendapatkan pengesahan maka izin tidak akan diluluskan. Kemudian fungsi pembinaan dari Dinas Perindagkoptan, bila terjadi pelanggaran maka akan dilakukan pembinaan. Pembinaan dalam hal ini lebih terkait dengan penjualan komoditas usaha yang berhubungan dengan harga, kualitas dan kuantitas barang agar tidak lebih murah daripada toko kelontong atau warung tradisional. Namun bila usaha pembinaan tersebut tidak berhasil maka Dinas Perindagkoptan mengirimkan surat ke Dinas Perizinan tentang kegiatan usaha yang menyimpang. Dan sebaliknya ketika kegiatan itu belum mempunyai izin, dilakukan pembinaan untuk mengurus izin, koordinasi dengan Dinas Ketertiban untuk dilakukan penindakan bahkan sampai ke penutupan usaha.

b. Karakteristik agen pelaksana/implementor

Karakteristik agen pelaksana/implementor dalam kebijakan ini yang mencakup tiga dinas terkait dari Pemerintah Kota Yogyakarta yaitu Dinas Perizinan, Dinas Perindagkoptan dan Dinas Ketertiban adalah memiliki komitmen yang tinggi terhadap pelaksanaan kebijakan. Ketiga dinas terkait tersebut melakukan tugas sesuai dengan fungsi dan perannya masing-masing, melalui koordinasi dengan komunikasi secara horizontal antar dinas. Namun, fungsi dan peran ketiga dinas tersebut hanya lebih terpaku pada peraturan yang ada, jika mereka sudah menjalankan tugas mereka, maka tidak ada

kelanjutannya. Kurangnya perhatian terhadap dampak yang ditimbulkan dari maraknya usaha waralaba berjejaring terhadap toko kelontong dan warung tradisional membuat peraturan tersebut kurang berfungsi dengan baik.

Implementasi kebijakan dirasakan cukup efektif dari sisi implementor apabila tanpa memperhatikan dampak yang timbul dari adanya kebijakan ini terutama bagi target kebijakan. Namun, dari beberapa tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan walikota tersebut belum tercapai sepenuhnya.

c. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Kondisi sosial ekonomi masyarakat Kota Yogyakarta dengan sebagian besar mata pencaharian dari berbagai sektor UMKM. Selain itu, UMKM di Yogyakarta telah menjadi ekonomi masyarakat lokal yang tetap eksis dan berkembang sampai saat ini. Oleh karena itu, sebagian besar pendapatan domestik bruto Pemerintah Kota Yogyakarta berasal dari sektor UMKM yang memberikan sumbangan cukup besar bagi pendapatan asli daerah.

Sedangkan kondisi politik yang berkembang selalu dipenuhi pro dan kontra dalam pengambilan keputusan suatu kebijakan. Di satu sisi, dari para investor mereka menolak pembatasan usaha waralaba tersebut, karena merasa bahwa hak mereka untuk berinvestasi merasa dibatasi. Padahal investasi yang mereka berikan juga tidak selamanya memberikan dampak buruk bagi masyarakat, yaitu seperti

memberikan lapangan pekerjaan yang baru, meningkatkan pendapatan domestik bruto pemerintah Kota Yogyakarta.

Namun di sisi lain pemerintah juga perlu memperhatikan kepentingan masyarakat kecil, seperti UMKM-UMKM yang jumlahnya sangat besar di Kota Yogyakarta. Oleh karena itu, diambil jalan tengah melalui kebijakan pembatasan usaha waralaba ini.

d. Kecenderungan implementor

Kecenderungan implementor dalam pelaksanaan Perwal 79 Tahun 2010, sepenuhnya menurut segala peraturan yang ada di dalamnya guna mencapai tujuan. Dari kebijakan ini dapat dilihat bahwa pembatasan usaha waralaba terutama usaha waralaba berjejaring lebih condong kepada kepentingan masyarakat kecil daripada pemilik modal/investor. Kebijakan ini bersifat melindungi UMKM-UMKM terutama pedagang kelontong yang memiliki komoditas barang yang dijual sama dengan minimarket. Melalui berbagai penelitian dan survei yang pernah dilakukan sebelumnya menunjukkan bahwa keberadaan minimarket mengancam eksistensi warung-warung tradisional dan toko kelontong. Apalagi saat ini juga kecenderungan konsumen yang lebih memilih untuk berbelanja di minimarket yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti kenyamanan tempat berbelanja, harga yang lebih murah, kualitas barang yang lebih terjamin dan pelayanan yang lebih baik. Oleh karena berbagai alasan tersebut, pemerintah Kota Yogyakarta berusaha tetap melindungi

keberadaan warung tradisional dan toko kelontong yang menjadi mata pencaharian utama sebagian besar masyarakat kecil Kota Yogyakarta.

Hal tersebut didapat melalui pertimbangan-pertimbangan berikut:

- 1) Karena munculnya regulasi dari pusat untuk kegiatan minimarket yang dibebaskan sehingga ketika hal tersebut dibebaskan akan mempunyai dampak yang lebih luas terhadap UMKM.
- 2) Pada dasarnya untuk memberikan rasa keadilan, dalam arti kesempatan bagi investor. masih diberikan kesempatan dengan catatan tertentu, untuk masyarakat berupaya untuk mengangkat usaha-usaha lokal, bila dibiarkan tanpa diangkat lewat regulasi di tingkat daerah akan tergilas dengan perkembangan ekonomi global. Jadi pertimbangan utama kebijakan ini adalah pada ekonomi masyarakat lokal. Masyarakat ekonomi kelas bawah yang masih cukup besar jumlahnya yaitu UMKM.

Namun, dalam pelaksanaannya tujuan yang diharapkan dari adanya kebijakan pembatasan usaha waralaba ini hanya sedikit meminimalisir dari dampak negatif yang ditimbulkan oleh adanya usaha waralaba berjejaring bagi toko kelontong dan warung tradisional. Kurangnya perhatian pemerintah di sisi pengembangan dan pemberdayaan toko kelontong dan warung tradisional menyebabkan tergerusnya eksistensi usaha ekonomi masyarakat lokal terutama toko kelontong dan warung tradisional.

2. Efektivitas Kebijakan Pembatasan Waralaba

a. Tepat Kebijakannya

Kebijakan pembatasan usaha waralaba ini memiliki sasaran utama yaitu perlindungan terhadap kegiatan UMKM di Kota Yogyakarta yang memiliki komoditas barang yang dijual dengan minimarket dan mencegah terjadinya monopoli oleh usaha toko modern terutama minimarket yang terletak di sekitar pemukiman. Hal ini berkaitan dengan pertimbangan dari dampak negatif dari kegiatan usaha toko modern terutama minimarket yang berada di sekitar pemukiman masyarakat dan bersaing dengan keberadaan toko kelontong dan warung-warung tradisional. Dampak negatif yang ditimbulkan dari keberadaan minimarket dilihat dari sudut pandang pedagang kelontong dan warung tradisional antara lain:

- 1) Konsumen turun
- 2) Omset turun
- 3) Kalah bersaing harga

Kebijakan pembatasan usaha waralaba ini sudah sesuai dengan sasaran kebijakan itu sendiri, akan tetapi hasil dari kebijakan tersebut tidak bisa secara langsung berdampak besar terhadap kegiatan usaha toko kelontong dan warung tradisional. Hal ini disebabkan juga oleh faktor eksternal di luar pengaruh kebijakan itu sendiri yaitu selera dan kecenderungan konsumen untuk lebih memilih berbelanja di minimarket daripada di toko kelontong ataupun warung tradisional.

Sedangkan dari sisi internal UMKM itu sendiri kurang tersentuh dari adanya peraturan ini yaitu mengenai pemberdayaan UMKM dan menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan UMKM menjadi usaha yang tangguh dan mandiri. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan lain untuk mengimbangi kebijakan pembatasan usaha waralaba ini untuk mencakup segala aspek untuk mencapai tujuan yang lebih luas lagi baik dari sisi internal maupun eksternal kebijakan.

Selain itu, ditemukan celah kurang lengkapnya kebijakan pembatasan usaha waralaba berjejaring ini, yaitu dari tujuan pemberdayaan UMKM terutama pedagang kelontong dan warung tradisional yang belum tercantum upayanya dari Pemerintah Kota Yogyakarta. Tidak adanya pasal maupun peraturan lain yang mendukung mengenai pemberdayaan toko kelontong dan warung tradisional, membuat keberadaan mereka semakin terpinggirkan dengan tidak adanya pemberdayaan internal terhadap ekonomi masyarakat lokal dari Pemerintah Kota Yogyakarta.

b. Tepat Pelaksanaannya

Pelaksanaan kebijakan pembatasan usaha waralaba ini perlu didukung kerjasama dari tiga lembaga pelaksana kebijakan yaitu pemerintah, kerjasama pemerintah dan masyarakat, dan kerjasama pemerintah dan swasta. Pelaksanaan kebijakan pembatasan usaha waralaba dari pemerintah Kota Yogyakarta yang terlibat secara langsung adalah Dinas Perizinan, Dinas Perindagkoptan dan Dinas

Ketertiban. Ketiga lembaga dari pemerintah Kota Yogyakarta tersebut berkoordinasi dalam implementasi kebijakannya sesuai dengan fungsi dan perannya masing-masing sesuai dengan yang telah disebutkan di atas.

Kemudian kerjasama dari pihak pemerintah dan masyarakat adalah adanya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan jalannya kebijakan pembatasan usaha waralaba. Partisipasi masyarakat tersebut diwujudkan dalam bentuk pengawasan akan adanya pelanggaran yang terjadi dalam pendirian minimarket berjejaring yang berada di sekitar wilayah tinggal mereka. Laporan-laporan atas adanya pelanggaran tersebut disampaikan kepada dinas-dinas terkait untuk penindakan lebih lanjut, untuk selanjutnya menyesuaikan dengan peraturan kebijakan yang berlaku.

Sedangkan kerjasama pemerintah dengan swasta dilakukan dengan pengaturan pelaksanaan kebijakan. Apabila ada investor yang ingin mengadakan pendirian usaha minimarket berjejaring, mereka menghargai akan adanya kebijakan pembatasan usaha waralaba tersebut. Kuota yang telah ditetapkan sudah penuh maka mereka tidak diperkenankan untuk mendirikan usaha minimarket di Kota Yogyakarta. Namun, hal tersebut mendapat pengecualian apabila mendapat persetujuan dari Tim Teknis sehingga mereka boleh mendirikan usaha tersebut dan begitu pula sebaliknya. Melalui data dan penelitian yang dilakukan secara keseluruhan minimarket

berjejaring di Kota Yogyakarta sampai saat ini berjumlah 54 unit, berarti melebihi 1 unit dari kuota awal yang telah ditentukan. Namun keberadaan Tim Teknis ini sekarang sudah di-nonaktifkan, sehingga tidak dimungkinkan lagi untuk penambahan unit minimarket lagi di Kota Yogyakarta.

Namun di lapangan ditemukan beberapa minimarket perseorangan yang telah tutup atau beralih usaha menjadi usaha lain. Seperti dari data yang diperoleh PSE-KP UGM, bahwa sebanyak 19 minimarket milik perseorangan bukan minimarket berjejaring telah tutup. Selain itu, dari beberapa yang diperoleh, alamat jenis usaha minimarket berbeda dari data satu dengan yang lain. Beberapa pengecekan yang dilakukan peneliti menunjukkan adanya ketidaktepatan alamat yang didaftar dengan alamat yang sebenarnya dikarenakan sistem penomoran yang kurang jelas di setiap penggal jalan.

Implementasi kebijakan secara keseluruhan sudah dilakukan dengan fungsi dan perannya masing-masing, sehingga kebijakan ini sudah dilaksanakan oleh implementor secara maksimal sampai sekarang. Namun, penonaktifan Tim Teknis dari perwal yang berlaku, menunjukkan adanya tidak konsistennya kebijakan tersebut karena kebijakan tersebut masih berlaku dan belum ada kebijakan lainnya sebagai pengganti, maka seharusnya keberadaan Tim Teknis masih aktif sampai sekarang. Jika pada akhirnya melalui

pertimbangan dan evaluasi yang dilakukan pemerintah kota akibat *overlapping* kewenangan antara walikota dan Tim Teknis sebaiknya dibuat peraturan baru, daripada memberlakukan peraturan yang lama namun tidak diimplementasikan secara keseluruhan.

c. Tepat Targetnya

Kebijakan pembatasan usaha waralaba ini merupakan perubahan, perbaikan dan evaluasi dari beberapa kebijakan sebelumnya. Dari beberapa evaluasi dan intervensi yang dilakukan oleh berbagai pihak membuat kebijakan ini mengalami penyempurnaan dari kebijakan sebelumnya. Adanya intervensi dari pihak swasta dalam perluasan wilayah yang diperbolehkan untuk didirikannya minimarket di beberapa ruas penggal jalan yang belum tercantum di kebijakan sebelumnya. Hal tersebut disebabkan adanya wilayah yang belum terakomodasi dalam kebijakan tersebut, padahal wilayah tersebut masih tercakup dalam wilayah Kota Yogyakarta.

Target kebijakan pembatasan usaha waralaba ini terutama adalah para pelaku UMKM dan investor/swasta yang akan mendirikan usaha waralaba berjejaring di wilayah kota Yogyakarta. Dari pihak UMKM sendiri diharapkan mereka mendapat perlindungan usaha dari maraknya usaha waralaba berjejaring yang didirikan di Kota Yogyakarta. Namun hal tersebut, dirasa kurang efektif bagi UMKM yang berbentuk toko kelontong dan warung tradisional yang berada dekat dengan minimarket, karena mereka kalah bersaing dari

berbagai hal. Di pihak investor sendiri hal ini dirasa cukup efektif, karena ketatnya peraturan yang dilaksanakan oleh para implementor, sehingga mereka tidak dapat mendirikan minimarket lagi apabila kuota telah terpenuhi. Melalui kebijakan ini juga telah melindungi UMKM dari monopoli pasar terutama dari maraknya toko modern yang ada di Kota Yogyakarta.

d. Tepat Lingkungannya

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. Interaksi antara lembaga terkait yang melaksanakan kebijakan pembatasan usaha waralaba ini yaitu Dinas Perizinan, Dinas Perindagkoptan dan Dinas Ketertiban sudah berjalan dengan baik. Adanya sinkronisasi yang dilakukan antar lembaga satu dengan lainnya dalam pelaksanaan kebijakan membuat kebijakan ini dapat berjalan dengan efektif disesuaikan dengan fungsi dan peran masing-masing lembaga terkait. Selanjutnya akan ada peran lembaga lain apabila terjadi pelanggaran terhadap kebijakan tersebut, misalnya dalam penjatuhan sanksi pidana maka hal tersebut akan diserahkan kepada pengadilan, kemudian apabila terjadi gangguan di lingkungan masyarakat maka akan berhubungan dengan Badan Lingkungan Hidup (BLH). Jadi pelanggaran-pelanggaran yang

terjadi di luar wewenang ketiga lembaga pelaksana utama tersebut akan menyesuaikan dengan lembaga lain yang berwenang untuk menindak pelanggaran yang dilakukan.

Sedangkan lingkungan eksternal kebijakan meliputi persepsi publik terhadap kebijakan dan implementasi kebijakan. Kebijakan ini dirasa lebih memihak kepada ekonomi masyarakat lokal yaitu UMKM di Kota Yogyakarta, dilihat dari tujuan yang ditetapkan dalam Perwal Nomor 79 Tahun 2010 tersebut. Walaupun UMKM tidak dapat merasakan dampaknya secara langsung dari kebijakan itu, karena ada faktor lain di luar kebijakan yang mempengaruhi kegiatan usaha toko kelontong dan warung tradisional yaitu selera konsumen yang semakin bergeser untuk berbelanja di toko modern minimarket dengan beberapa pertimbangan. Selain itu, persepsi dari pihak investor sendiri dirasa kurang menguntungkan di pihak mereka, karena merasa kebebasan untuk berinvestasi di Kota Yogyakarta dalam hal pendirian minimarket sangat dibatasi oleh peraturan ini. Padahal mereka juga tidak selamanya memberikan dampak negatif bagi masyarakat. Oleh karena itu, perlunya pemerintah membuat kebijakan lain sebagai pengiring kebijakan pembatasan usaha waralaba ini.

Analisis dari indikator efektivitas kebijakan melalui empat tepat kebijakan yaitu tepat kebijakan, tepat lingkungan, tepat pelaksanaan dan tepat targetnya menunjukkan bahwa kebijakan tersebut dirasa

sudah tepat dalam membatasi usaha waralaba berjejaring yang ada. Namun, hasil atau *outputs* dari kebijakan itu sendiri tidak seperti yang diharapkan yang tertuang dalam tujuan kebijakan karena belum adanya pasal atau kebijakan yang menampung tujuan mengenai pemberdayaan UMKM di Kota Yogyakarta itu sendiri.

Pada sisi pengembangan UMKM, Pemerintah Kota Yogyakarta memandang perlunya kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk memberdayakan sektor UMKM agar menjadi lebih maju dan mandiri. Kebijakan pengembangan sektor UMKM ini secara umum dapat dipilah menjadi dua yaitu kebijakan yang merupakan implementasi dari kebijakan pemerintah pusat dan kebijakan yang didesain oleh pemerintah kota sendiri. Sebagai implementasi dari kebijakan pusat, beberapa kegiatan telah dilaksanakan oleh pemerintah kota, salah satunya ialah melakukan sosialisasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 kepada pelaku UMKM. Selain itu pada tahun 2010, Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Disperindagkoptan akan melaksanakan program kemitraan antara supermarket yang ada di Kota Yogyakarta dengan para pelaku UMKM sebagai implementasi dari Perpres Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Melalui program kemitraan yang dirancang ini diharapkan supermarket dan *hypermarket* yang ada di

Kota Yogyakarta dapat memerikan tempat sekaligus diskon penjualan bagi UMKM-UMKM setempat.

Dari beberapa kebijakan pengembangan UMKM yang ada dapat dilihat bahwa kecenderungan pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengembangan UMKM sektor industri produk dan kerajinan. Sedangkan dalam sektor perdagangan hanya ada beberapa kebijakan seperti program kemitraan dengan supermarket dan *hypermarket*. Kemudian bagaimana dengan UMKM yang termasuk dalam golongan pedagang kelontong dan warung tradisional, hendaknya pemerintah juga memperhatikan permasalahan yang mereka alami dengan adanya kebijakan yang lebih spesifik untuk keberlangsungan usaha mereka. Kebijakan-kebijakan yang dapat dibuat antara lain program kemitraan dengan toko modern minimarket dengan UMKM-UMKM sekitar, sudah adanya beberapa kerja sama antara UMKM dan minimarket berjejaring, namun hal tersebut tidak diberlakukan secara resmi, hanya melalui kesadaran pemilik usaha minimarket saja. Kemudian kebijakan lain yang dapat dilaksanakan adalah dengan adanya pembinaan toko kelontong dan warung tradisional dalam manajemen usahanya. Perlunya adanya pelatihan tentang manajemen usaha dalam bersaing dengan toko modern minimarket.

Pemerintah Kota dapat melakukan penyuluhan terhadap pedagang toko kelontong dan warung tradisional misal tentang

manajemen keuangan, penampilan toko, pelayanan yang baik, barang-barang yang berkualitas sampai sistem penjualan yang dilakukan minimarket, sehingga bisa dilaksanakan pemilik usaha tradisional untuk bersaing dengan minimarket. Upaya untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut, maka perlu adanya iklim usaha yang kondusif agar usaha yang mereka jalankan dapat berkembang.

Pada konteks ini kebijakan-kebijakan yang dilakukan pemerintah perlu didukung dengan upaya pendampingan secara terus menerus sehingga terwujud sebuah proses pemberdayaan yang terintegratif. Selama ini persoalan konsistensi dan kontinuitas program seringkali menjadi titik lemah dalam kegiatan pemberdayaan UMKM. Lemahnya pendampingan terhadap pelaku UMKM menyebabkan program-program pemberdayaan UMKM masih tampak sekedar sebagai proyek pembangunan yang kurang memberikan kemanfaatan bagi masyarakat.

Namun dari beberapa kebijakan tentang pemberdayaan UMKM yang disebutkan di atas, belum ada kebijakan secara khusus yang ditujukan bagi pengembangan UMKM toko kelontong dan warung tradisional yang berkaitan dengan kebijakan pembatasan usaha waralaba tersebut. Jadi, pemerintah kota masih membebaskan kegiatan toko kelontong dan warung tradisional, tetapi belum ada pembinaan untuk memajukan kegiatan usaha mereka dalam upaya

menghadapi persaingan dengan usaha toko modern khususnya minimarket.

Dari beberapa penjelasan di atas, di satu sisi sebagai implementor dirasa kebijakan pembatasan usaha ini cukup efektif karena mereka telah melaksanakan tugas sesuai dengan fungsi dan peran yang telah ditetapkan dalam peraturan walikota tersebut. Namun di sisi pedagang kelontong, mereka tidak merasa bahwa kebijakan tersebut tidak terlalu berpengaruh terhadap usaha mereka, karena pilihan konsumen saat ini yang sudah berubah. Konsumen cenderung lebih memilih minimarket daripada warung tradisional maupun toko kelontong. Kemudian dari sisi investor/pemilik usaha mereka merasa bahwa kebijakan tersebut juga kurang efektif karena dirasa kebebasan dan hak mereka untuk berinvestasi dibatasi.

Setiap kebijakan memang memiliki pro dan kontra baik dalam perumusan kebijakan, implementasi sampai evaluasinya. Kebijakan yang diambil pemerintah memang seharusnya lebih memihak kepada kepentingan masyarakat secara umum daripada kepentingan-kepentingan golongan tertentu. Tidak ada satu kebijakan yang benar-benar murni dapat mencakup semua kepentingan, namun kebijakan tersebut lebih bersifat meminimalisir dampak negatif yang akan ditimbulkan dari suatu fenomena tertentu sehingga suatu kebijakan terkadang merupakan

“jalan tengah” dari permasalahan yang ada. Oleh karena itu, diperlukannya perhatian lebih dari pemerintah untuk mengkaji dampak dari kebijakan yang diimplementasikan guna mencapai tujuan yang lebih baik.