

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pasar menjadi inti dari usaha atau industri dan merupakan mata rantai yang menghubungkan antara produsen dan konsumen, ajang pertemuan antara penjual dan pembeli, antara dunia usaha dan masyarakat. Pasar memainkan peranan yang amat penting dalam perekonomian modern karena dalam masyarakat modern harga-harga terbentuk di pasar, dan dengan bantuan mekanisme harga-harga di pasar itu pokok masalah ekonomi (Gilarso, 2004 : 109)

Berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 70 / M-DAG/Per/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, pasar didefinisikan sebagai areal tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai Pusat Perbelanjaan, Pasar Tradisional, Pertokoan, Mall, Plasa, Pusat Perdagangan maupun sebutan lainnya. Sedangkan Toko Modern didefinisikan sebagai toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk *Minimarket, Supermarket, Departemen Store, Hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk perkulakan

Dilihat dari perkembangan jumlah gerai di Indonesia selama 10 tahun terakhir, format minimarket tumbuh rata-rata 17,4%, hypermarket 17,9%, sedangkan format supermarket mulai cenderung ditinggalkan dengan

pertumbuhan gerai rata-rata 3% per tahun. ([www.minimarkettrak.com](http://www.minimarkettrak.com) / blog / potensi-bisnis-minimarket, 1 Januari 2017).

Menteri Perdagangan (Mendag) Enggartiasto Lukita mengakui, pembangunan minimarket yang berdekatan dengan pasar tradisional, perlahan akan menggerus daya saing pasar tradisional. Namun, bukannya dihentikan, keberadaannya justru semakin menjamur di berbagai daerah di Indonesia. Menurutnya, saat ini jumlah gerai modern di Indonesia mencapai 30 ribuan unit. Keberadaan keduanya yang berdekatan karena izin pendirian gerai ritel modern dikeluarkan saat menjelang pemilihan kepada daerah (Pilkada) atau berakhirnya Pilkada. Jadi, penerbitan izin tersebut dijadikan alat untuk memuluskan jalan menuju Pilkada. (<http://www.ekbis.sindonews.com/read/1245272/34/mendag-ungkap-penyebab-minimarket-dekat-pasar-tradisional-1507094190.4> Oktober 2017)

Kehadiran peritel Modern pada awalnya tidak mengancam pasar tradisional. Peritel Modern yang menyasar konsumen dari kalangan menengah ke atas, saat itu lebih menjadi alternatif dari pasar tradisional yang identik dengan kondisi pasar yang kumuh, dengan tampilan dan kualitas yang buruk, serta harga jual rendah dan sistem tawar-menawar konvensional (Amin, 2011 : 1)

Keberadaan Toko Modern yang terus meningkat, telah memberikan pengaruh kepada keberadaan Pasar Tradisional dan Toko Tradisional. Menteri Perdagangan menyampaikan bahwa Toko Tradisional kalah bersaing dengan Toko Modern antara lain karena tidak mendapatkan akses pada sumber barang dengan harga yang sama. Pasar ritel modern membeli dalam jumlah besar dan kontrak jangka panjang sehingga harga jauh lebih murah. Sedangkan pasar tradisional dan warung, membeli secara ketengan dan membelinya sudah tangan ketiga, keempat. Sehingga pasti lebih mahal. ([https:// finance.detik.com](https://finance.detik.com) / berita -

ekonomi - bisnis / d-3670530 / ada - 30 - ribu - toko - modern - di-ri - bahayakah - bagi - pasar - tradisional - 4 Oktober 2017)

Di dalam pendirian pasar tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko modern telah diatur secara jelas dengan berpedoman kepada Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Provinsi/Kabupaten/Kota, termasuk peraturan Zonasi.

Pemerintah Kabupaten Pekalongan melalui Sekretaris Daerah menyampaikan bahwa Pemerintah Daerah merasa perlu menyikapi kondisi sosial ekonomi masyarakat dimana pertumbuhan toko modern semakin pesat dengan jarak yang semakin berdekatan mengakibatkan usaha kecil dan menengah milik masyarakat serta pasar tradisional menjadi sulit bersaing dan dapat menimbulkan sengketa. Dengan adanya Perda Nomor 10 Tahun 2015, maka keberadaan pasar tradisional dan toko modern dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan sehingga pada akhirnya menunjang perekonomian nasional dan daerah ( [http://www.pekalongankab.go.id / informasi / berita / berita-lokal / 7649-perda - nomor - 5 - dan-nomor - 10-tahun - 2015 - disosialisasikan](http://www.pekalongankab.go.id/informasi/berita/berita-lokal/7649-perda-nomor-5-dan-nomor-10-tahun-2015-disosialisasikan), 22 Oktober 2015)

Perkembangan Toko Modern di Kabupaten Pekalongan dalam pada tahun 2012 – 2018 sangat pesat, sebagaimana Tabel berikut :

**Tabel 1.1**  
**Data Toko Modern Di Kabupaten Pekalongan**  
**Tahun 2012 – 2018**

No	Kecamatan	Toko Modern						
		2012	2015		2017		2018	
		Jumlah	Jumlah	% Peningkatan	Jumlah	% Peningkatan	Jumlah	% Peningkatan
1	Kandangserang	0	0	0,00	0	0,00	0	0,00
2	Paningsgaran	0	0	0,00	1		1	0,00
3	Lebakbarang	0	0	0,00	0	0,00	0	0,00
4	Petungkriyono	0	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5	Talun	0	0	0,00	1		1	0,00
6	Doro	5	5	0,00	6	20,00	6	0,00
7	Karanganyar	2	3	50,00	4	33,33	5	25,00
8	Kajen	8	8	0,00	14	75,00	18	28,57
9	Kesesi	2	5	150,00	8	60,00	8	0,00
10	Sragi	3	12	300,00	13	8,33	13	0,00
11	Siwalan	0	0	0,00	1		2	100,00
12	Bojong	2	3	50,00	10	233,33	9	(10,00)
13	Wonopringgo	4	1	(75,00)	4	300,00	4	0,00
14	Kedungwuni	8	12	50,00	21	75,00	19	(9,52)
15	Karangdadap	0	2		2	0,00	2	0,00
16	Buaran	1	2	100,00	3	50,00	3	0,00
17	Tirto	2	2	0,00	2	0,00	2	0,00
18	Wiradesa	8	11	37,50	15	36,36	15	0,00
19	Wonokerto	2	2	0,00	2	0,00	3	50,00
	<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>68</b>	<b>44,68</b>	<b>107</b>	<b>57,35</b>	<b>111</b>	<b>3,74</b>

Sumber : Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Usaha Kecil dan Menengah Kabupaten Pekalongan, 2018, diolah

Kenaikan Toko Modern di Kabupaten Pekalongan pada tahun 2018 sebesar 3,74 % dibandingkan tahun 2017, sebesar 57,35 % pada tahun 2017 dibandingkan tahun 2015, dan sebesar 44,68 % pada tahun 2012 ke 2015.

Jumlah Toko Modern per-Kecamatan terbesar terdapat di Kecamatan Kajen (18 buah), Kecamatan Kedungwuni (19 buah) dan Kecamatan Wiradesa (15 buah) Namun jika dilihat persentase penambahan pada tahun 2018 (kondisi bulan Mei) dibandingkan tahun 2017 maka terbesar ada di Siwalan (100%), Kecamatan Kajen 28,57 %) dan Kecamatan Karanganyar (25 %).

Jumlah Pasar Tradisional yang merasakan dampak karena keberadaan Toko Modern berdasarkan data dari Dinperindagkop UKM dan Dinas PMD, P3A, PPKB di Kabupaten Pekalongan sebanyak 10 buah Pasar Kabupaten / Besar dan 15 pasar Desa.

Untuk melaksanakan penataan, pembinaan dan pengawasan Toko Modern di Kabupaten Pekalongan telah diterbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang telah dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Bupati Nomor 23 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk memberdayakan Pasar Tradisional agar dapat tumbuh dan berkembang secara serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan, bersamaan dengan berkembangnya usaha perdagangan eceran yang berbentuk pusat perbelanjaan maupun  **toko modern**. Sehingga Pemerintah Daerah perlu melaksanakan penataan, pembinaan dan pengawasan terhadap Toko Modern.

Penataan adalah segala upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan menata keberadaan dan pendirian toko swalayan di suatu daerah, agar tidak merugikan dan mematikan pasar tradisional, usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi yang ada. Pembinaan adalah suatu kegiatan yang meliputi perlindungan, pemberdayaan dan penataan. Pengawasan adalah suatu kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Peneliti ingin menganalisis OPD mana saja yang melaksanakan, bagaimana koordinasi, bagaimana pelaksanaan, bagaimana pencapaian tujuan dari Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern.

Pendirian Toko Modern berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern mensyaratkan :

1. Lokasi pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah dan Rencana Detail Tata Ruang masing masing wilayah, termasuk pengaturan zonasinya (Pasal 10).

2. Memenuhi ketentuan Garis Sempadan Bangunan (GSB) berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku (Pasal 11 huruf a)
3. Memenuhi ketentuan jarak (Pasal 11 huruf b) yaitu :
  - a. Minimarket berjejaring tidak diperbolehkan berjarak kurang dari 1.000 m (seribu meter) dari pasar tradisional.
  - b. Minimarket non berjejaring tidak diperbolehkan berjarak kurang dari 500 m (lima ratus meter) dari pasar tradisional, kecuali yang merupakan pengembangan dari toko modern yang sudah ada.
4. Pendirian minimarket diutamakan bagi pelaku usaha yang berdomisili di wilayah hukum Daerah Kabupaten Pekalongan dan sesuai dengan zonasi lokasi pendirian Minimarket tersebut, jika pada waktu dan zonasi yang sama terdapat lebih dari satu pemohon.

Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, terdapat tambahan untuk syarat pendirian Toko Modern, yaitu :

1. Toko Modern dapat memasarkan barang dengan merek sendiri (*private label* dan / atau *house brand*) dengan mengutamakan barang hasil produksi UMKM. (Pasal 9A ayat (1)).
2. Toko Modern hanya dapat memasarkan barang merek sendiri paling banyak 15 % (lima belas per seratus) dari keseluruhan jumlah barang dagangan (*stock keeping unit*) yang dijual di dalam outlet / gerai Toko Modern, kecuali dalam

rangka kemitraan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan (Pasal 9A ayat (2)).

3. Pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib : (Perubahan Pasal 17)
  - a. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional, Usaha Kecil dan Usaha Menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan.
  - b. Memperhatikan jarak antara Toko Modern dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya
  - c. Menyediakan area parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m<sup>2</sup> (enam puluh meter per segi) luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Modern.
  - d. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang bersih, sehat (hygienis), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.

Pemerintah Kabupaten telah melaksanakan penegakan Perda dengan menutup dua toko modern berjejaring nasional, yaitu Alfamart di Pekuncen Wiradesa dan Indomaret di Wangandowo Bojong (Suara Merdeka , 24 Juli 2017). Adapun data Penutupan Toko Modern yang telah dilakukan sampai Mei 2018 adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.2**  
**Penutupan Toko Modern Berjejaring di Kabupaten Pekalongan**

No	Kecamatan	Toko Modern Berjejaring		
		Indomaret	Alfamart	TOTAL
1	Wiradesa	0	1	1
2	Bojong	2	0	2
3	Kedungwini	3	0	3
	<b>JUMLAH</b>	5	1	6

Sumber : Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Usaha Kecil dan Menengah Kabupaten Pekalongan, 2018

Penutupan Toko Modern di Kabupaten Pekalongan sampai dengan akhir tahun 2017 telah dilakukan di 6 Toko Modern yang tersebar di 3 Kecamatan.

Keberadaan Toko Modern berjejaring sampai saat ini masih terdapat yang belum memiliki ijin (ijin dalam proses) dan keberadaanya tidak memenuhi Perda Kabupaten Pekalongan No 10 Tahun 2015.

**Tabel 1.3**  
**Status Toko Modern berjejaring di Kabupaten Pekalongan**  
(Kondisi sampai dengan Mei 2018)

No	Kecamatan	Indomaret			Alfamart		
		Sesuai Perda	Tidak Sesuai Perda	Proses Perizinan	Sesuai Perda	Tidak Sesuai Perda	Proses Perizinan
1	Kandangserang	0	0	0	0	0	0
2	Paninggaran	0	0	0	0	0	1
3	Lebakbarang	0	0	0	0	0	0
4	Petungkriyono	0	0	0	0	0	0
5	Talun	0	0	0	0	0	1
6	Doro	0	0	0	0	0	1
7	Karanganyar	0	0	1	1	0	0
8	Kajen	2	2	3	0	1	5
9	Kesesi	1	1	0	1	0	0

No	Kecamatan	Indomaret			Alfamart		
		Sesuai Perda	Tidak Sesuai Perda	Proses Perizinan	Sesuai Perda	Tidak Sesuai Perda	Proses Perizinan
10	S r a g i	0	0	1	1	0	0
11	Siwalan	0	0	0	0	0	1
12	B o j o n g	2	1	1	0	0	1
13	Wonopringgo	2	0	0	1	0	1
14	Kedungwuni	3	1	1	1	0	4
15	Karangdadap	0	0	0	0	0	0
16	B u a r a n	2	0	0	0	0	1
17	Tirto	0	0	0	0	0	0
18	Wiradesa	2	3	0	0	1	3
19	Wonokerto	0	0	0	0	0	1
	TOTAL	14	8	7	5	2	20

Sumber : Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Usaha Kecil dan Menengah Kabupaten Pekalongan, 2018

Walaupun telah dilaksanakan penutupan Toko Modern berjejaring pada tahun 2017, ternyata masih terdapat 10 Toko Modern yang beroperasi tidak sesuai dengan Perda dan 27 Toko Modern yang belum memiliki / masih dalam proses pengurusan Izin Usaha Toko Modern (IUTM).

**Gambar 1. 1**  
**Foto Salah satu Toko Modern yang berdiri dekat Pasar Tradisional**



Sumber : pengamatan di lapangan

Keberadaan Toko Modern yang belum memiliki izin namun sudah beroperasi menjadi alasan peneliti untuk melakukan analisis Faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan dengan melihat dari sisi *context*, *commitment* dan *client and coalition*. Apakah hal tersebut disebabkan oleh pelaksana implementasi kebijakan atau disebabkan karena faktor dari Toko Modern.

Pemilihan Lokus penelitian di Kecamatan Kajen dengan pertimbangan (1) Kecamatan Kajen merupakan Ibukota Kabupaten, sebagai rujukan bagi kecamatan lain (2) jumlah Toko Modern pada tahun 2018 sebanyak 18 buah (terbanyak kedua setelah Kecamatan Kedungwuni), (3) terdapat 3 Toko Modern berjejer yang beroperasi saat ini yang keberadaannya belum sesuai Perda.

Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 10 Tahun 2015 sebagai referensi penelitian ini memiliki ruang lingkup Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, namun dalam peneliti membatasi Implementasi Kebijakan dari sudut Toko Modern saja.

Dengan memperhatikan hal hal tersebut maka penulis tertarik untuk mengajukan tesis dengan judul : “ **Implementasi Kebijakan Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern di Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan** “ Hal ini dilakukan agar keberadaan Toko Modern dan Pasar Tradisional dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan

## **1.2. Identifikasi dan Perumusan Masalah**

### **1.2.1 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian dari Latar Belakang, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Besarnya penambahan Toko Modern di Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan
2. Belum optimalnya Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern di Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan.

### **1.2.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan yang telah diidentifikasi, maka dirumuskan masalah dalam penelitian Implementasi Kebijakan Penataan, Pembinaan dan

Pengawasan Toko Modern di Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern di Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan.
2. Faktor faktor yang menjadi pendukung dan penghambat pelaksanaan Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern di Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian Implementasi Kebijakan Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern di Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan adalah :

1. Menganalisis Implementasi Kebijakan Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern di Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan.
2. Menganalisis faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern di Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan.

### **1.4. Kegunaan Penelitian**

#### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambahkan kontribusi teoritis administrasi publik, khususnya teori tentang studi implementasi kebijakan publik dalam Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern.

#### **1.4.2. Kegunaan Praktis**

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran kepada (1) Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Usaha Kecil dan Menengah Kabupaten Pekalongan (2) Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja dan (3) Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran (4) Pengelola Toko Modern dalam pelaksanaan Implementasi Kebijakan Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern