

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perkembangan toko modern (minimarket seperti Indomaret, Alfamart, dan lain sebagainya) di Indonesia sedikit banyak mempengaruhi perkembangan toko-toko (kelontong) baik di kota maupun di desa. keberadaan toko modern, di Yogyakarta secara khusus, telah hadir di beberapa daerah, sampai menjamah ke kawasan padat penduduk. Pembangunan toko modern seperti minimarket di Yogyakarta lumayan kencang, dan bahkan lama kelamaan dapat menimbulkan efek jelek untuk kebanyakan toko kelontong. Keadaan ini berhubungan pada pilihan warga yang mempunyai kesempatan untuk beranjak membeli di minimarket dengan pertimbangan ketertarikan yang lebih serta gerai yang lebih bervariasi dan berjumlah lebih banyak. <sup>1</sup>

Posisi antara minimarket dan toko kelontong memiliki tempat yang sama dalam penyajian jasa penjualan akan terlalu mempengaruhi pilihan warga dalam menentukan lokasi membeli. Apabila minimarket dan toko kelontong dalam satu zona layanan, maka banyak keleluasaan penduduk untuk membeli di minimarket. keberadaan minimarket sudah mengharuskan toko kelontong harus menaikkan layanan dan menata ulang sarana pada tokonya untuk mempersembahkan layanan yang baik pada konsumen. Hal ini mengharuskan adanya inovasi pada pilihan penduduk, untuk makin menentukan belanja di minimarket dibandingkan belanja di toko kelontong.

---

<sup>1</sup> Bob Foster, 2008, *Hukum Perjanjian Syariah*, (Jakarta, Alfabeta), hlm. 22

Menurut Kotler, dalam mengklasifikasikan jenis pengecer, salah satunya adalah toko kelontong yaitu toko yang pada umumnya relatif kecil dan terletak di daerah permukiman, dengan jam buka yang panjang serta penjual lini produk kebutuhan sehari-hari (*convenience*) yang terbatas dengan tingkat pertukaran yang tinggi.<sup>2</sup> Menjamurnya minimarket pada satu sisi, menunjukkan perekonomian yang bagus. Pertumbuhan minimarket hingga ke daerah-daerah merupakan awal dimulai kemajuan perekonomian Indonesia secara makro. Namun, disisi yang lain, gairah ekonomi itu ternyata dapat memicu persaingan. Kehadiran ritel modern tersebut telah memunculkan iklim persaingan yang tidak sehat dan dapat merugikan pedagang (toko) kelontong. Tidak menutup kemungkinan, kondisi yang timpang tersebut juga berpotensi menumbuhkan kecemburuan sosial diantara pelaku usaha.

Persaingan tidak sehat ini bisa hilang dan diatasi jika keberadaan toko modern sesuai dengan jumlah ideal. Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSEKP) Universitas Gajah Mada menentukan jumlah ideal berdasarkan analisis spasial dan geografis kependudukan adalah 60 outlet, oleh Amirullah S. Hardi, “Dalam melakukan kajian, kami menggunakan rasio ideal satu outlet toko modern bisa melayani 6.500 penduduk. Berdasarkan data penduduk 2011 sebanyak 390.554 jiwa, maka jumlah ideal toko modern di Kota Yogyakarta adalah 60 outlet.”<sup>3</sup> Kajian Amirullah ini adalah berdasarkan data toko modern Dinas

---

<sup>2</sup> Philip Kotler, 2009, *Manajemen Pemasaran*, Jakarta, Erlangga, hlm. 141

<sup>3</sup> Idealnya Toko Modern di Kabupaten Bantul 60 Outlet, *Pewarta Eka Arifa Rusqiyati*, 7 Oktober 2017, <https://jogja.antaranews.com/berita/310527/idealnya-toko-modern-di-Kabupaten-Bantul-60-outlet> (13.45)

Perindustrian Perdagangan Koperasi dan Pertanian (Disperindagkoptan) Kota Yogyakarta. Hasilnya, toko modern di Kota Yogyakarta berjumlah 75 outlet dengan verifikasi 19 supermarket, 33 minimarket masih aktif, yang jumlah totalnya 52 outlet. Sehingga, berdasarkan jumlah yang ada, Amirullah memiliki pandangan bahwa sisa untuk mendirikan toko modern sebanyak delapan.

Pertumbuhan jumlah penduduk akan mendorong semakin besar kebutuhan hidup masyarakat sehingga banyak minimarket dibangun disekitar Kota Yogyakarta yang dianggap bisnis menjanjikan. Ini terlihat dari beberapa tahun belakangan ini minimarket dengan kondisi waralaba semakin menjamur berdiri di Yogyakarta.

Perubahan gaya hidup dalam berbelanja di minimarket juga menjadi salah satu penyebab turunnya pembelian di toko kelontong. Keberadaan minimarket ini sudah menjadi tuntutan dan konsekuensi dari gaya hidup modern yang berkembang dimasyarakat. Tidak hanya metropolitan saja, tetapi sudah merambah sampai ke kecil di tanah air. Dwinita Aryani menjelaskan bahwa preferensi konsumen mengalihkan tempat belanja dari toko kelontong ke minimarket dipandu oleh pilihan rasional yaitu harga yang murah, lebih terjamin kualitas barang dan tempat yang lebih nyaman .<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Dwinita Aryani, “Efek Pendapatan Pedagang Tradisional Dari Ramainya Kemunculan Minimarket Di Kota Malang” , *Jurnal Dinamika Manajemen*, Vol. 2, No. 2, (April 2011), hlm. 169-180

Kebijakan Perizinan, menurut N.M.Spelt<sup>5</sup>, menyatakan bahwa secara umum izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan. Berdasarkan pendapat tersebut, dalam izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan atau diberi izin. Artinya, kemungkinan seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan demikian, pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan. Tujuan pemberian izin: keinginan untuk mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu, mencegah bahaya bagi lingkungan, keinginan melindungi objek-objek tertentu.

Minimarket adalah toko yang memiliki sistem manajemen, pelayanan konsumen dan tampilan mengikuti perkembangan teknologi dan kebutuhan konsumen. Minimarket juga memakai konsep swalayan dalam skala kecil dan target sama seperti toko kelontong. Perbedaan modal juga mempengaruhi suatu usaha dan yang menyebabkan toko kelontong terbunuh dengan adanya minimarket lokasi yang sama maupun jangkauan pelayanan masih di wilayah yang sama.

Secara keseluruhan, toko modern, dalam hal ini supermarket, di Indonesia milik swasta, dan proses perizinannya dikeluarkan oleh Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Deperindag). Pemda umumnya tidak memiliki wewenang

---

<sup>5</sup> N.M. Spelt & J.B.J.M. Ten Berge disunting oleh Philipus M. Hadjon, 1991, *Pengantar Perizinan*, Utrech, hlm. 1

menolak izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, meskipun beberapa Pemda mensyaratkan agar mengajukan izin lokal, termasuk wilayah Yogyakarta. Untuk pertama kali, toko modern di Indonesia dibuka tahun 1970-an, dan jumlahnya meningkat pesat sekitar tahun 1977 dan 1992 dengan rata-rata pertumbuhan 85% setiap tahunnya. Untuk toko modern Hipermarket, muncul pertama kali pada tahun 1998 dengan pembukaan pusat belanja Carrefour dan Continent (yang kemudian diambil alih oleh pihak Carrefour) di Jakarta. Dari tahun 1998 hingga 2003, pertumbuhan hypermarket rata-rata 27% setiap tahunnya, dari delapan menjadi 49 toko. Meskipun sangat sulit memastikan keberadaan serta jumlah pasti toko modern di Indonesia, sejak 2003 sekitar 200 supermarket dan hypermarket merupakan milik dari 10 pemilik ritel terbesar.<sup>6</sup>

Rancangan minimarket yang meningkat di Indonesia yaitu rancangan minimarket dengan standar pelayanan swalayan. Dengan istilah lainnya, minimarket yaitu swalayan mini dengan kemampuan menghilangkan pasar tradisional yang sungguh efisien. Kemudian, untuk melawannya adalah dengan:

1. Mencari barang yang paling laku (*fast moving*). tidak harus membeli semua barang untuk dijual, modal merupakan kendala bagi pelaku usaha kecil. Sehingga harus fokus untuk membeli barang yang paling laku untuk dijual, seperti kebutuhan dapur, kebutuhan mandi, rokok dan mie instan. Barang yang lama terjualnya seperti peralatan rumah bisa dikurangi atau ditiadakan.

---

<sup>6</sup> Daniel Suryadarma, et al, 2007, *Dampak Supermarket terhadap Pasar dan Pedagang Ritel Tradisional di Daerah Perkotaan Indonesia*, Jakarta, Lembaga Penelitian SEMERU, hlm. 11

2. Pengkhusukan dalam bidang terpilih. Misalnya, sembako. Bedakan dengan tips nomor satu yang hanya fokus pada *fast moving*. Spesialisasi ini tidak harus *fast-moving*, meskipun jangan sampai terjebak pada barang *slow-moving*. Pada intinya adalah spesialisasi, namun tetap punya pasar yang cukup untuk tumbuh secara ekonomis.
3. Memperhatikan nilai jual. Pada umumnya mereka tak memasarkan terlalu murah. Mereka adalah pengecer (*retailer*). Masih ada *space* untuk bersaing dalam hal harga asal kita bisa menjaga efisiensi operasi usaha kita. Misalnya, kita berada pada sentral beras, biasanya harga jual beras kita akan lebih bersaing dari pada mereka. Atau kalau kita dekat dengan hipermarket, selalu ada momen (hampir tiap minggu) promo mie instant, meskipun dijual terbatas, namun hampir semua pedagang ramai memborong ketika ada promo, karena harganya bisa sangat murah untuk dijual lagi. Jadi perhatikan keunggulan lokasi sekitar.
4. Walaupun mereka sudah melancarkan gerilya, tetapi selaku pelaku usaha kecil kita bisa lebih masuk lagi gerilyanya. Bagaimanapun mereka menunggu konsumen untuk datang. Kita bisa datang ke konsumen langsung. Tidak secara harfiah melakukan *door to door*. *Delivery service*, atau sistem berlangganan misalnya.
5. Menjalin hubungan baik dengan pembeli. Ini terkadang sulit untuk dilakukan. Karena *turn-over rate* karyawan sangat tinggi.

6. Membuat konsep baik untuk *interior* maupun *eksterior* yang sesuai dengan usahanya. Sebagai contoh, ada tulisan seperti, “Mau praktis? cepat? nyaman? terang? redup?”<sup>7</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008,<sup>8</sup> usaha mikro adalah usaha produktif milik perorangan dan/atau badan usaha perorangan. Usaha kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki. Usaha menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan. Atau secara kriteria menurut undang-undang tersebut usaha kecil dan menengah mempunyai minimal kekayaan bersih Rp. 50.000.000. Usaha kecil dan menengah yang banyak dijalani oleh masyarakat adalah di antaranya usaha ritel. Usaha ritel di sini salah satunya adalah Toko kelontong atau usaha penjualan kebutuhan masyarakat sehari-hari.<sup>9</sup>

Toko kelontong adalah gerai penyedia produk keperluan sehari-hari ialah usaha mikro yang usahanya dipunyai sendiri dan mengadakan pemasaran produk yang melaksanakan layanan terhadap pembeli yang berkunjung untuk berbelanja produk tidak dengan sendiri yaitu dengan dilakukan sama karyawan toko

---

<sup>7</sup> Terry Loki, Konsep Minimarket Yang Berkembang Sekarang Ini, 1 Januari 2016, <http://forum.liputan6.com/t/konsep-minimarket-yang-berkembang-sekarang-ini/15782> (08.15)

<sup>8</sup> BAB I, Ketentuan Umum, Pasal 1, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008, Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah

<sup>9</sup> *Ibid.*

kelontong tersebut. Pada dasarnya toko kelontong yang ukuran minim, karyawan toko kelontong yakni sebagai kasir.<sup>10</sup>

Setiap daerah memiliki kewenangan untuk mengurus wilayahnya sendiri (otonomi daerah), yang berisi kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan dan tentunya berdasarkan aspirasi seluruh masyarakat di daerah yang bersangkutan dengan tanpa control langsung dari pemerintahan pusat.<sup>11</sup> Maksud dari kebebasan di muka diatur oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang harus dipenuhi dalam pembentukan Peraturan Daerah yang jika rambu aturan tidak terpenuhi (jika tidak disebut melanggar) maka akan menyebabkan pembatalan atau dimintakan pembatalan.<sup>12</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah ditetapkan untuk mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaran, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah. Muatan undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut berdampak banyaknya perubahan dalam penyelenggaraan peraturan pemerintahan. Urusan pemerintahan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 di muka, terdiri dari tiga hal: (1) urusan pemerintahan absolut, yang berarti kesemua urusan pemerintahan sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; (2) urusan pemerintahan konkuren, yang memiliki pembagian keputusan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/ , dan; (3) urusan pemerintahan umum, berarti menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Anis Ibrahim, 2008, *Legislasi dan Demokrasi*, Malang, Publisher, hlm. 124

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 127

Upaya pemerintah dalam rangka pembinaan toko modern diregulasi dengan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang berisi diwajibkannya pemerintah yang bersangkutan untuk mengamati kedudukan sosial penduduk, kehadiran pasar tradisional, usaha kecil, serta medium.<sup>13</sup> Tentu, melalui Perpres dan berdasarkan uraian peneliti di muka, hal tersebut bertujuan untuk menjaga stabilitas toko (kelontong), pasar tradisional dan lainnya, agar tidak tersisihkan dengan adanya (pembangunan) toko modern karena inti dari kebijakan sebenarnya adalah studi tentang keputusan (*decision*) dan tindakan (*actions*) pemerintah dalam memediasi kebutuhan umum (*public*).<sup>14</sup>

Dengan luas dan kondisi Caturtunggal yang banyak terdapat Perguruan Tinggi Negeri (PTN) tersebut, peneliti mengamati banyak minimarket yang berjejer di sepanjang jalan, terutama di tempat yang sangat berdekatan dengan kampus-kampus yang ada. Di sini, peneliti belum melakukan pengamatan langsung dengan objek penelitian yang sudah direncanakan karena terhalang oleh surat wawancara dari kampus. Namun, meskipun seperti itu, melihat kondisi Caturtunggal, sangat jauh ramainya lalu lintas dengan rumah peneliti sendiri. Keramaian tersebut tentu menentukan pula besaran perputaran roda ekonomi, apalagi keberadaan kios pakaian, outlet aksesoris, warung kopi dan kafe di daerah Caturtunggal sangatlah banyak.

Secara teritorial, lokasi minimarket yang dimaksud di atas sangatlah strategis. Sekitar 200 meter baik ke utara dan selatan, berdiri beberapa toko

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 150

<sup>14</sup> Suryana Fermana, 2009, *Kebijakan Publik Sebuah Tinjauan Filosofis*, Yogyakarta, Gramedia, hlm. 2

kelontong yang saling berdekatan. Bagi peneliti pribadi, karena belum melakukan observasi yang serius, daerah Papringan, selain merupakan lokasi yang padat penduduk asli Yogyakarta pun merupakan tempat bermukim mahasiswa yang dominan dari UIN Sunan Kalijaga dan Sanata Dharma. Meskipun begitu, jumlah penduduk dan banyaknya mahasiswa di daerah Papringan ini justru tidak begitu memiliki dampak ekonomi khusus bagi pemilik toko kelontong. Mahasiswa pada dasarnya cenderung memilih minimarket yang di perempatan tersebut dengan tanpa memperhatikan atau setidaknya berpikir untuk berkontribusi terhadap masyarakat setempat.

Oleh karenanya, berdasarkan paparan sekilas dari peneliti, ragam dampak negatif akibat munculnya toko modern yang peneliti jelaskan, diperlukan perhatian pemerintah dalam bentuk kebijakan untuk mengaturnya sehingga usaha ekonomi kecil (dalam hal ini toko kelontong) mampu tumbuh secara seimbang, saling mengisi melengkapi serta memperkuat satu sama lain.<sup>15</sup>Dari uraian latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang kebijakan perizinan dalam pendirian sebuah minimarket yang memiliki dampak pada toko kelontong pada umumnya. Oleh karena itu, atas dasar tersebut penulis akan melakukan penelitian dalam sebuah skripsi yang berjudul: **“KEBIJAKAN PERIZINAN TERHADAP PENDIRIAN MINIMARKET DAN DAMPAK TERHADAP TOKO KELONTONG DI KABUPATEN SLEMAN”**

## **B. Rumusan Masalah**

Dalam penelitian ini saya ingin membahas tentang pengaruh

---

<sup>15</sup> Setyorini Tatik, “Kebijakan Pemkab Bantul Dalam Menangani Menjamurnya Toko Modern” , *Jurnal PMI Vol X*, No. 2 (Maret, 2013), hlm. 80

berkembangnya minimarket terhadap pendapatan pedagang kecil atau toko kelontong. Maka dengan latar belakang dan agar tidak menyimpang dari pembahasan maka penulis merumuskan masalah:

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan perizinan terhadap pendirian minimarket di Papringan, Caturtunggal, Depok, Sleman, Yogyakarta?
2. Apa dampak yang terjadi terhadap toko kelontong dan bagaimana meminimalisir dari dampak yang terjadi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang dicapai dari penelitian ini dengan melihat latar belakang masalah dan rumusan masalah di atas adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kebijakan perizinan pendirian minimarket di Papringan, Caturtunggal, Depok, Sleman, Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui dampak dan seberapa besar pengaruh minimarket terhadap toko kelontong serta cara untuk meminimalisinya

### **D. Manfaat Penelitian**

Dengan tercapainya tujuan tersebut, maka ada beberapa kegunaan (manfaat) yang dapat diambil, antara lain:

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat terhadap segala lapisan masyarakat dan pemerintah Caturtunggal, Depok, Sleman, Yogyakarta mengenai kebijakan perizinan pendirian minimarket.
2. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan dan kritikan bagi pemerintah Caturtunggal, Depok, Sleman, Yogyakarta tentang pengaruh minimarket terhadap toko kelontong dan (mudah-mudahan)

bisa digunakan untuk melindungi pedagang kelontong atas keberadaan minimarket.

#### **E. Batasan Masalah**

Karena keterbatasan peneliti dalam hal waktu, tenaga, dan biaya, serta untuk menjaga agar penelitian lebih efektif, efisien, terarah dan fokus, maka diperlukan adanya pembatasan masalah, dengan harapan agar memberikan kemudahan bagi peneliti. Berdasarkan latar belakang masalah maka penelitian ini membatasi pada kebijakan perizinan terhadap pendirian minimarket dan dampak yang terjadi terhadap toko kelontong di Papringan, Caturtunggal, Depok, Sleman, Yogyakarta.