

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Indonesia merupakan salah satu negara yang telah memasuki persaingan global, dimana tidak ada batasan dalam menjalankan usaha baik bagi individual maupun badan usaha dalam mengembangkan bisnis pada skala kecil, menengah maupun besar. Sejalan dengan itu, keberadaan investasi ritel modern pada suatu daerah yang diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pajak pendapatan daerah dan terbukanya lapangan pekerjaan pada wilayah tersebut. Pertumbuhan ekonomi juga harus memperhatikan keseimbangan dan keselarasan antara ritel modern dengan pedagang kecil seperti toko kelontong dan pasar tradisional serta dampak lingkungan.

Pada bidang usaha tertentu pemerintah berkewajiban untuk memperhatikan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat maupun pelaku usaha dalam melakukan kegiatan ekonomi secara kompetitif.<sup>1</sup> Pemerintah berperan dalam mengakomodasi kegiatan ekonomi yang berlandaskan anti monopoli dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip persaingan usaha secara sehat. Disamping itu pemerintah mempunyai kewajiban pula untuk mengatur praktek-praktek bisnis yang berpotensi merugikan masyarakat

---

<sup>1</sup> Diana H, "*Penegakan Hukum dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia*", Gloria Juri Vol. 6 No. 2, Mei-Agustus 2006, Jakarta: FH Unika Atmajaya hlm. 166; lihat juga Hasnati, "*Perlunya Reformasi Hukum Pembangunan Ekonomi di Indonesia*", Jurnal Hukum Respublika, Vol. 4 No. 1, Tahun 2004, hlm. 8

dalam suatu peraturan perundang-undangan. Jika implementasi fungsi peranan pemerintah dalam peraturan perundang-undangan dilaksanakan dengan baik oleh para pemegang peran, maka tujuan untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dapat diwujudkan.

Perwujudan peran pemerintah dalam membina dan menjaga iklim persaingan usaha yang sehat dalam hubungan perdagangan dalam negeri antara ritel modern dan pasar tradisional dilakukan dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Dalam Peraturan Presiden tersebut, istilah ritel modern diubah menjadi Toko Modern. Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang dimaksud dengan Toko Modern ialah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, *department store*, *hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.

Arah kebijakan yang ingin dicapai dalam Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern antara lain untuk memberdayakan pasar tradisional agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan, memberikan pedoman bagi penyelenggaraan ritel tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern

memberikan norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan toko modern, pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern dan konsumen.

Regulasi pendukung yang bersifat khusus (*lex Specialis*) dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia untuk menegaskan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 58 Tahun 2008, kemudian pada lima tahun berikutnya diganti dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70 Tahun 2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Aturan tersebut direvisi kembali sebagian pasalnya dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 56 Tahun 2014 perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70 tahun 2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Peraturan Menteri Perdagangan mengatur hal-hal teknis yang lebih rinci mengenai zonasi, perjanjian perdagangan (*trading term*) dan perizinan.

Dalam ketentuan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, pelaku usaha toko modern diwajibkan untuk mengurus dan memiliki Izin Usaha Toko Modern (IUTM) sebagai persyaratan untuk melaksanakan kegiatan usahanya. Izin Usaha Toko Modern (IUTM) adalah izin untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan

Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah setempat. Menurut ketentuan Pasal 3 Perpres Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang menyatakan bahwa Pendirian usaha Toko Modern juga harus memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kabupaten/ Kota, termasuk Peraturan Zonasi wilayah yang bersangkutan.

Sejalan dengan konsep otonomi daerah yang memberikan porsi yang lebih besar kepada setiap daerah untuk mengatur daerahnya masing-masing. Kota Tasikmalaya yang merupakan salah satu kota di Jawa Barat dengan kompleksitas masalah dan karaktersistik masyarakatnya sangat perlu untuk mengatur segala problematika perkotaan. Salah satu yang dianggap perlu untuk diatur ialah mengenai konsep perdagangan dalam hal ini persaingan industri ritel.

Pelaksanaan fungsi pengawasan dan pembinaan dalam proses pengajuan perijinan mendirikan usaha toko modern wajib diperhatikan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Demi mewujudkan tercapainya keseimbangan kepentingan antara pelaku usaha ritel modern dengan pasar tradisional. Pemerintah daerah selaku regulator dan pembuat kebijakan memiliki peranan yang sangat penting dalam hal ini. Sehingga ketentuan-ketentuan yang berlaku di daerah harus diterapkan secara konsisten oleh pemerintahan daerah.

Persoalan toko modern ini tak kunjung selesai dibahas. Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah saling melempar bola terkait perizinan berdirinya toko modern. Pemerintah tidak tegas dalam menjalankan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Dengan semakin menjamurnya toko modern di Kota Tasikmalaya, maka pemerintah perlu mempertegas penyelenggaraan usaha dagang, dalam hal ini pemerintah diharapkan bisa membatasi berkembangnya toko modern dan memberikan sanksi yang tegas bagi perusahaan dagang yang tidak mematuhi usaha perdagangan bagi setiap pendirinya.

Pelaku usaha yang akan melakukan kegiatan usaha di bidang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, wajib memiliki:

1. Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional selanjutnya disingkat IUP2T untuk Pasar Tradisional;
2. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan selanjutnya disingkat IUPP untuk Pusat Perbelanjaan; dan
3. Izin Usaha Toko Modern disingkat IUTM untuk *Minimarket*, *Supermarket*, *Department Store*, *Hypermarket* dan *Perkulakan*.

Implementasi kebijakan merupakan tolak ukur kinerja kebijakan dalam mengatut semuanya, dalam hal ini model yang digunakan dalam menganalisis adalah model grindle yang dibagi ke dalam dua macam yaitu isi kebijakan dan lingkungan kebijakan, dimana grindle menjelaskan bagaimana kebijakan itu diterapkan dalam lingkungan yang sudah ditentukan sebelumnya. Suatu kebijakan dikatakan berhasil apabila adanya kesinambungan antara isi kebijakan dengan lingkungan kebijakan, dimana isi kebijakan harus bisa diterapkan di lingkungan yang ditujunya, begitu pula lingkungan kebijakan harus mampu beradaptasi dengan kebijakan yang telah dibuat. Jalannya badan usaha tentu saja harus memenuhi berbagai aspek misalnya amdalalin dan lingkunag sekitarnya, selain itu harus memperhatikan dampak kedepannya dalam hal sosial ekonomi masyarakat sekitar, bahkan dari kesehatan lingkungan pun wajib ditinjau. Implementasi kebijakan harus dinilai dari seberapa besar kebijakan dalam melingkupi semua objek kebijaksanaan, apakah semuanya terpenuhi atau belum. Maka dari itu isi kebijakan harus ditinjau dan di evaluasi secara berkala.

Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPMPT) Kota Tasikmalaya mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah dalam rangka pelaksanaan sebagian tugas Walikota di bidang penanaman modal dan pelayanan perizinan. Hal ini sesuai dengan pendapat Wahab bahwa pembuat kebijakan publik adalah para pejabat-pejabat publik, termasuk para pegawai senior pemerintah

(*public bureaucrat*) yang tugasnya tidak lain adalah untuk memikirkan dan memberikan pelayanan demi kebaikan umum (*public good*).<sup>2</sup>

Menurut Nugroho yang secara sederhana mengatakan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan.<sup>3</sup>

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk jajaran pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Grindle dalam Winarno yang menyatakan bahwa Implementasi secara umum bertugas untuk membentuk suatu kaitan dimana suatu kegiatan pemerintah akan berdampak pada kemudahan bagi tercapainya tujuan-tujuan dari suatu kebijakan.<sup>4</sup>

Menurut Winarno menyatakan jika pelaksana tidak memahami tujuan dan sasaran program, maka akan berpengaruh pada pelaksanaan program, suatu kebijakan yang diimplementasikan harus didukung dengan sumber daya manusia dan finansial yang sesuai dengan kebutuhan kebijakan.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Abdul Wahab. S. *Analisis kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), hlm. 41.

<sup>3</sup> Adi Nugroho, Rahman, dan Zulaikha. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kemauan Untuk Membayar Pajak Dengan Kesadaran Membayar Pajak Sebagai Variabel Intervening (Studi Kasus Pajak Orang Pribadi Yang Melakukan Pekerjaan Bebas Yang Terdaftar Di KPP Pratama Semarang Satu)*, Diponegoro Journal of Accounting Vol. 1 No. 2, hlm. 123, 2012.

<sup>4</sup> Winarno, Budi. *Kebijakan Publik Teori & Proses*. (Yogyakarta: MedPress, 2011), hlm. 149.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 168.

Berdasarkan pada pengamatan awal peneliti di lapangan diketahui adanya permasalahan dalam proses perizinan *transmart* di Kota Tasikmalaya. PT. Trans Retail Indonesia membuka cabang ke 129 di Kota Tasikmalaya dengan mengusung *brand Transmart* Tasikmalaya, gerai yang beralamat di Jalan Ir. H. Juanda ini merupakan cabang pertama yang dimiliki oleh PT. Trans Retail Indonesia di Kota Tasikmalaya.

Masalah perizinan keberadaan *Transmart* Tasikmalaya perlu dikaji ulang. Di mana ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern belum diimplementasikan sebagaimana mestinya. Sejalan dengan hal itu, keabsahan produk perizinan Pemerintah Kota Tasikmalaya menjadi pertanyaan tersendiri mengingat ada salah satu syarat teknis perizinan yang sampai saat ini belum dipenuhi perusahaan.

Pihak Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat belum menerbitkan persetujuan atas rekomendasi analisis dampak lalu lintas (andal lalin). Pihak *Transmart* Tasikmalaya belum merealisasikan hasil evaluasi dan penilaian terhadap dokumen andal lalin.

Hal-hal yang perlu direalisasikan diantaranya membuat akses keluar *transmart* melalui jalur alternatif, titik pemasangan fasilitas lalu lintas dicantumkan dalam dokumen, pemasangan fasilitas lalu lintas dilakukan sebelum beroperasi, rencana pemasangan jembatan penyeberangan orang



(JPO) dikaji secara terpisah, memasang CCTV untuk memantau arus lalu lintas, dan sejumlah rekomendasi lainnya.

Berdasarkan permasalahan tersebut, peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam terkait dengan masalah pengimplementasian kebijakan perijinan IUTM Transmart Tasikmalaya dengan mengangkat judul: “Implementasi Kebijakan Pemerintah Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Tentang Penyelenggaraan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern (Studi Kasus dalam Pembangunan *Transmart* di Kota Tasikmalaya)”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan adalah “Bagaimana implementasi melalui model Grindle berdasarkan Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya No. 1 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis “Implementasi melalui model Grindle berdasarkan Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya No. 1 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern”.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi para penggunanya, adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Secara Umum; Secara umum hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang ilmu politik.
  - b. Secara Khusus; Secara khusus hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai penambahan wawasan terkait dengan masalah implementasi kebijakan pemerintah dalam memberikan izin usaha.
2. Kegunaan Praktis
  - a. Bagi Perusahaan; diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan yang berharga bagi *Transmart* Tasikmalaya guna merealisasikan kebijakan terkait prosedur perizinan IUTM di Kota Tasikmalaya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 1 Tahun 2014.
  - b. Bagi Pemerintah; Hasil penelitian ini diharapkan dijadikan referensi dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta dalam mengatasi dampak negatif dari pendirian toko

modern dalam hal ini dampak dari diberikannya izin IUTM terhadap pelaku usaha.

- c. Bagi Pihak Lain; Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan acuan atau gambaran untuk penelitian berikutnya yang akan meneliti tentang objek penelitian yang sama.

### **1.5 Batasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas batasan masalah dalam penelitian ini adalah faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dan faktor yang mempengaruhi pelayanan perizinan yang dinilai sangat mudah didapatkan oleh pelaku usaha, khususnya implementasi kebijakan tentang teknis perizinan IUTM terkait pendirian *Transmart* Tasikmalaya di Kota Tasikmalaya serta bentuk pengawasan Pemerintah Kota Tasikmalaya terhadap *Transmart* Tasikmalaya yang sudah beroperasi berdasarkan Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.