

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan dalam rangka terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah (Arenawati, 2014) . Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

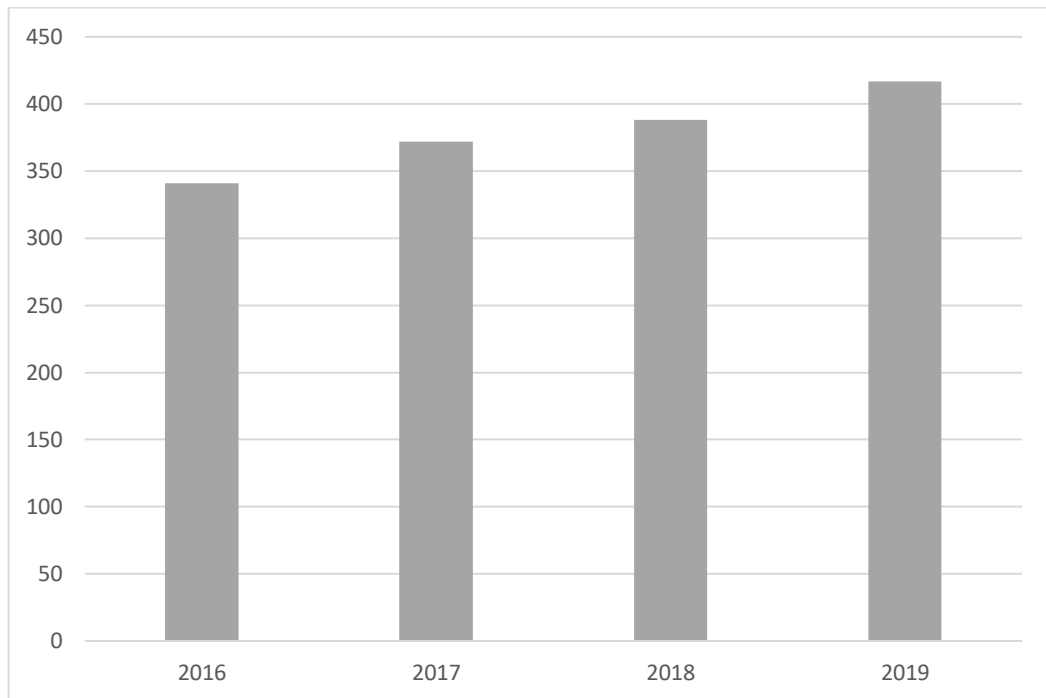
Melalui otonomi daerah semacam ini, pemerintah pusat dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui pemerintah daerah, sehingga masyarakat dapat dengan mudah memperoleh pelayanan yang efektif dan efisien. Otonomi daerah juga akan berdampak positif bagi pembangunan daerah tertinggal suatu negara, memungkinkan daerah otonom mandiri dan mampu secara otomatis mendorong pembangunan nasional.

Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu Kabupaten/Kota di Indonesia yang memiliki beberapa program pembangunan. Salah satu program yang saat ini gencar dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sidoarjo adalah pembangunan di bidang ekonomi. Perikanan, industri dan jasa merupakan salah satu sektor perekonomian utama di Kabupaten Sidoarjo. Kabupaten Sidoarjo memiliki peranan yang signifikan dalam perekonomian Jawa Timur. Berdasarkan data Badan Pusat

Statistik Jawa Timur tahun 2018, Kabupaten Sidoarjo adalah salah satu Kabupaten/Kota yang memberikan kontribusi PDRB terbesar di Jawa Timur yaitu sebesar 6,05% setelah Kota Batu 6,5% dan Surabaya 6,2%.

Lokasi Kabupaten Sidoarjo yang berada sangat dekat dan berbatasan langsung dengan Ibukota Provinsi Jawa Timur, yaitu Kota Surabaya dan sebagai kota penyanggah dari Kota Surabaya menjadikan Kabupaten Sidoarjo menjadi lahan berinvestasi yang sangat baik dan strategis di kawasan Jawa Timur sehingga menarik minat investor untuk menanamkan modalnya di Sidoarjo.

Nilai investasi Kabupaten Sidoarjo juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Tidak hanya investor lokal yang menanamkan modalnya di Kabupaten Sidoarjo, namun investor asing juga banyak berinvestasi di Kabupaten Sidoarjo. Dilihat dari hasil investasi Kabupaten Sidoarjo selain dapat meningkatkan pendapatan daerah juga dapat menciptakan lapangan kerja di wilayah Kabupaten Sidoarjo. Total Investasi di Kabupaten Sidoarjo pada tahun 2017 sebesar Rp. 17.870,260.000 Kenaikan nilai investasi daerah Kabupaten Sidoarjo salah satunya dilakukan dengan cara mempermudah perizinan penanaman modal dan mengembangkan pusat jasa dan perdagangan. Salah satu jenis usaha NON PMDN Gedung Perkantoran, Supermarket dan Supermall/Minimarket yang sangat banyak berkembang di Kabupaten Sidoarjo. Toko swalayan adalah toko dengan sistem swalayan (self service) yang menjual berbagai jenis barang di toko retail. Supermarket biasanya muncul dalam bentuk grosir berupa pasar kecil, supermarket, department store, supermarket besar, atau toko grosir. Berikut ini gambar perkembangan toko swalayan di Kabupaten Sidoarjo :



Gambar 1.1 Perkembangan Toko Swalayan di Kabupaten Sidoarjo

Sumber : Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sidoarjo, 2020

Berdasarkan gambar 1.1 dapat dilihat bahwa pertumbuhan toko swalayan di Kabupaten Sidoarjo terus mengalami peningkatan. Tumbuh pesatnya toko swalayan di Kabupaten Sidoarjo tentunya sangat memberikan dampak yang besar bagi masyarakat. Salah satu dampak positifnya yaitu dengan adanya toko swalayan dapat memberikan kemudahan dan kenyamanan bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari. Namun perkembangan supermarket yang tidak terkendali juga akan berdampak negatif bagi masyarakat yang memiliki toko tradisional (seperti pasar tradisional dan toko grosir), karena pada saat ini toko swalayan sudah berkembang dan memasuki daerah pedesaan.

Minimarket adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan sehari-hari secara eceran langsung kepada konsumen

dengan cara pelayanan mandiri atau swalayan. Minimarket merupakan salah satu bentuk dari pasar modern yang sangat tersebar luas di seluruh Indonesia. Dalam perkembangannya, minimarket telah masuk ke desa-desa dan kelurahan bahkan bisa masuk ke area pemukiman penduduk. Minat masyarakat untuk berbelanja di minimarket juga meningkat karena minimarket dianggap lebih rapi, bersih, dan praktis dibandingkan dengan pasar tradisional (Fatmi, 2019). Memiliki tempat yang lebih nyaman menjadi salah satu faktor utama mengapa masyarakat lebih banyak memilih untuk berbelanja di minimarket dibanding pasar tradisional. Tetapi sampai saat ini juga masih banyak masyarakat yang tetap berbelanja di pasar tradisional ataupun toko usaha kecil.

Banyaknya kegiatan perdagangan di sektor minimarket menunjukkan nilai investasi yang besar bagi Kabupaten Sidoarjo. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidoarjo tahun 2017, menunjukkan bahwa kegiatan perdagangan di sektor minimarket memberikan Rp. 72.422.484.120 dari total investasi kabupaten Sidoarjo, hal ini didukung dengan terus bertambahnya jumlah minimarket yang tersebar diseluruh Kabupaten Sidoarjo.

Tabel 1.1
Pertumbuhan Jumlah Minimarket di Kabupaten Sidoarjo

No	Kecamatan	2016	2017	2018	2019
1	Buduran	16	18	18	32
2	Candi	29	29	31	31
3	Gedangan	29	30	32	32
4	Jabon	2	3	3	4
5	Krembung	5	5	4	5
6	Krian	20	24	24	27
7	Porong	4	5	5	5
8	Prambon	6	6	6	6
9	Sedati	21	24	25	25
10	Sidoarjo	57	63	64	64

11	Sukodono	24	26	28	28
12	Taman	44	46	46	46
13	Tanggulangin	10	10	11	11
14	Tarik	3	3	3	3
15	Tulangan	6	7	10	10
16	Waru	36	38	41	46
17	Wonoayu	7	9	10	10
18	Balongsendo	5	8	9	13
Jumlah		324	354	370	398

Sumber : Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sidoarjo, 2020

Berdasarkan tabel 1.1 maka dapat terlihat bahwa banyak minimarket yang berkembang pesat di seluruh kecamatan di Kabupaten Sidoarjo dari tahun 2016-2019. Bila dilihat lebih jelas, terjadi peningkatan jumlah minimarket yang signifikan pada 3 (tiga) Kecamatan yaitu, Kecamatan Sidoarjo 64 minimarket, Kecamatan Taman 46 minimarket, dan Kecamatan Waru 46 minimarket. Pesatnya pertumbuhan minimarket pada Kecamatan Sidoarjo, Taman, dan Waru dikarenakan Kecamatan tersebut mempunyai potensi ekonomi masyarakat yang tinggi, selain itu Kecamatan Taman dan Waru merupakan perbatasan antara Kabupaten Sidoarjo dan Kota Surabaya, sehingga tentunya banyak sekali investasi yang masuk di Kecamatan tersebut.

Bertambahnya jumlah kegiatan perdagangan di sektor minimarket memberikan investasi yang tinggi kepada daerah, selain itu juga memberikan dampak yang buruk bagi masyarakat yang menjalankan toko usaha kecil. Keterbatasan modal, sumber daya manusia, dan kurangnya manajemen pengelolaan usaha membuat para masyarakat yang menjalankan toko usaha kecil tergeser dengan adanya minimarket. Hal tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh (Sari, 2017) di Kecamatan Sidoarjo Kabupaten Sidoarjo yang menyatakan

bahwa kenaikan jumlah minimarket diikuti oleh banyaknya toko kelontong yang mati/tidak beroperasi.

Melalui Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No 10 Tahun 2019 yang mengatur tentang Penataan Toko Swalayan di Kabupaten Sidoarjo. Peraturan Daerah ini dibuat untuk meningkatkan pembinaan dan penataan usaha minimarket yang semakin banyak berkembang dan juga sebagai salah satu upaya perlindungan terhadap keberadaan pasar tradisional dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

Dalam Perda No. 10 Tahun 2019 pemerintah daerah memberikan perlindungan bagi kelangsungan berjalannya Pasar Rakyat dan UMKM dengan menerapkan pedoman-pedoman penting bagi pengusaha minimarket yang akan membangun minimarket di kabupaten sidoarjo. Hal tersebut dilakukan agar investasi di sektor minimarket tetap terus bertambah dan Pasar Rakyat dan UMKM tetap bisa bertahan dengan adanya minimarket. Pentingnya memberikan perlindungan kepada Usaha Mikro serta Pasar Rakyat, serta mengatur dan menata keberadaan dan pendirian toko swalayan di suatu wilayah tertentu agar tidak merugikan dan mematikan Pasar Rakyat dan/atau Usaha Mikro yang telah ada.

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo melalui Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sidoarjo merupakan pihak yang memiliki kewenangan secara langsung terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 10 Tahun 2019 Tentang Penataan Toko Swalayan. Dinas Perindustrian dan Perdagangan memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam memberikan rekomendasi atau saran teknis terhadap adanya pengusaha yang mengajukan izin usaha pendirian minimarket. Dalam memberikan rekomendasi ataupun saran teknis, Dinas Perindustrian dan

Perdagangan Kabupaten Sidoarjo melalui Bidang Perdagangan akan melakukan kunjungan lapangan. Peninjauan lapangan wajib memperhatikan tiga unsur penting dalam pendirian minimarket, yakni :

1. Lokasi untuk pendirian minimarket wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kota dan Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kota, dan memperhatikan jarak antara lokasi pendirian dengan pasar rakyat.
2. Harus melakukan analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar rakyat, dan UMKM yang berada di wilayah pendirian minimarket.
3. Jarak antara minimarket dengan pasar rakyat paling sedikit 1000 meter
4. Jarak antara minimarket berjejarang dalam manajemen yang sama minimal berjarak 1000 meter
5. Setiap orang atau badan yang akan melakukan kegiatan usaha di bidang Toko Swalayan wajib memiliki IUTS.
6. Jam kerja minimarket untuk hari Senin sampai dengan Jum'at, pukul 08.00 WIB Sampai dengan pukul 21.00 WIB; untuk hari Sabtu dan Minggu, pukul 08.00 WIB sampai dengan pukul 23.00 WIB; untuk hari besar keagamaan, hari libur nasional, pukul 09.00 WIB sampai dengan pukul 24.00 WIB

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis menemukan beberapa indikasi masalah yang muncul yaitu berdasarkan observasi awal penulis, pertumbuhan minimarket yang semakin menjamur di Kabupaten Sidoarjo berpotensi memunculkan persaingan yang timbul karena lokasi minimarket yang berdekatan antara satu dengan yang lainnya, apalagi masih banyaknya lokasi minimarket yang

berdekatan dengan pasar tradisional yang akan mengakibatkan penurunan omzet pasar tradisional.

“...terkait aturan zonasi, jarak pendirian toko waralaba berjejer dalam manajemen yang sama minimal berjarak 1000 meter atau 1km dengan memperhatikan kepadatan jumlah penduduk”

(<https://radarsurabaya.jawapos.com/read/2019/05/22/138269/toko-modern-dilarang-berdiri-di-jalan-desa-hanya-boleh-di-arteri> diakses pada Januari, 2021)

Permasalahan ini termasuk pada kriteria implementasi kebijakan menurut Edward III dalam kriteria disposisi, karena kurangnya intensitas respon atau tanggapan pelaksana kepada para pelanggar kebijakan.

Selain itu masih banyak juga minimarket yang tidak terintegrasi dengan bangunan yang digunakan sebagai fasilitas pelayanan masyarakat tetapi memberlakukan jam operasional selama 24 jam. Hal tersebut tentunya tidak sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 10 Tahun 2019 Tentang Penataan Toko Swalayan. Seperti yang dijelaskan oleh Kepala Disperindag Sidoarjo, Tjarda menyampaikan ada pembatasan jam operasional.

“Setiap minimarket wajib buka mulai pukul 08.00 hingga 21.00. Kecuali Sabtu dan Minggu, toko diperbolehkan tutup sampai pukul 23.00. Kalau toko besar seperti supermarket, buka lebih siang. Sekitar pukul 10.00”
(<https://www.jawapos.com/surabaya/01/11/2019/pemkab-sidoarjo-larang-minimarket-buka-24-jam/> diakses pada Oktober, 2020)

Berdasarkan hasil survei wawancara pendahuluan dengan staf bidang perdagangan Disperindag Kabupaten Sidoarjo, juga menyatakan bahwa

“Memang benar sekali, masih banyak minimarket di Sidoarjo yang tidak terintegrasi dengan bangunan yang digunakan sebagai fasilitas pelayanan masyarakat tetapi masih tetap buka 24 jam”

Dalam permasalahan ini termasuk pada kriteria implementasi kebijakan menurut Edward III dalam kriteria disposisi dan komunikasi, karena kurang adanya

sosialisasi mengenai kebijakan dan kurangnya intensitas respon atau tanggapan pelaksana terhadap para pelanggar kebijakan.

Berdasarkan hasil survei wawancara pendahuluan dengan staf Bidang Perdagangan Disperindag Sidoarjo, juga menjelaskan bahwa masih ada banyak minimarket yang berdiri tanpa memiliki IUTS.

“Tentu ada ya Minimarket yang berdiri ilegal tanpa memiliki IUTS, mereka tidak mendaftarkan usahanya, mereka tidak memiliki izin usaha yang sebagaimana mestinya”

Untuk melakukan usaha minimarket harus memiliki IUTS. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 10 Tahun 2019 Tentang Penataan Toko Swalayan, IUTS juga harus dilakukan pendaftaran ulang selama lima tahun sekali. Selain itu, staf Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sidoarjo juga menjelaskan bahwa Disperindag masih belum memiliki data jumlah minimarket yang berdiri tanpa memiliki izin, sehingga sulit sekali bagi mereka untuk mengetahui mana saja minimarket yang berdiri tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Berdasarkan hasil survei wawancara pendahuluan dengan staf bidang perdagangan Disperindag Kabupaten Sidoarjo menjelaskan bahwa

“kalau untuk saat ini memang data minimarket yang tidak memiliki izin itu tidak ada, jadi kami belum tahu”

Hal tersebut juga dijelaskan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sidoarjo bahwa pihaknya juga tidak memiliki data jumlah minimarket di Kabupaten Sidoarjo yang tidak berizin

“kalau masalah toko yang melanggar dengan berdiri tanpa izin ya kita tidak tahu karena bukan wewenang kita untuk mengawasi, sebenarnya itu tugas disperindag sebagai pengawasan terhadap toko-toko tersebut”

Dalam permasalahan ini termasuk pada kriteria implementasi kebijakan menurut Edward III pada kriteria struktur birokrasi dan komunikasi, karena kurang adanya kerjasama dan koordinasi yang dilakukan antar para pelaksana kebijakan.

Berjalannya kebijakan penataan Toko Swalayan di Kabupaten Sidoarjo sebagai pedoman yang mengatur penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo dapat dilihat belum bisa dikatakan sesuai dengan yang diinginkan. Faktanya masih banyak ditemukan di wilayah Kabupaten Sidoarjo minimarket yang tetap berdiri meskipun melanggar zonasi atau tidak sesuai dengan ketentuan jarak yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah. Masih banyak juga ditemukan minimarket berjejaring yang berdiri kurang dari 1000 meter atau 1km. Kurangnya sosialisasi Perda dan kurangnya kerjasama dari implementor kebijakan dengan *stakeholder* terkait pelaksanaan kebijakan. Kemudian masih banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo.

Berdasarkan latar belakang dan indikasi masalah diatas, dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan terkait penataan minimarket masih belum sesuai dengan peraturan yang berlaku. Atas dasar itulah penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut dengan judul **“Implementasi Kebijakan Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo”**

1.2 Rumusan Masalah

Agar penelitian dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya maka perumusan masalah harus ditentukan. Perumusan masalah dilakukan agar peneliti dapat mengetahui arah dan batasan penelitian sehingga terfokus sesuai pokok yang

akan dibahas dalam penelitian ini. Berdasarkan uraian permasalahan yang telah dijelaskan pada latar belakang diatas maka rumusan masalah yang diambil yaitu, Bagaimana Implementasi Kebijakan Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis bagaimana implementasi Kebijakan Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis
 - a. Dapat memperdalam pengetahuan tentang Implementasi Kebijakan Penataan Minimarket yang ada di Kabupaten Sidoarjo khususnya di Kecamatan Sukodono.
 - b. Dapat menambah pengetahuan penulis serta dapat menerapkan teori dan pengetahuan yang diperoleh penulis selama berada di bangku perkuliahan progam studi Ilmu Administrasi Publik.
2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Untuk menambah referensi bacaan di perpustakaan yang berguna sebagai dasar pemikiran bagi kemungkinan adanya sebuah penelitian sejenis di masa mendatang, dan bermanfaat untuk menambah ilmu pengetahuan. Bagi Dinas Perindustrian dan Perdagangan

3. Bagi Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sidoarjo

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi kepada Pimpinan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sidoarjo untuk menjalankan perannya sebagai implementor kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo.