

KAJIAN KRITIS DAMPAK KEBIJAKAN IZIN USAHA RITEL (MINIMARKET) TERHADAP KEBERLANGSUNGAN PEMBANGUNAN EKONOMI KERAKYATAN

Oleh :

Agus Dimiyati³¹

ABSTRACT

The growth of modern stores, especially minimarket type, recently has grown up not only in big cities but also in a town. Since the distance between traditional retail and the minimarket is in a same range of services, it will influence the community preferences in determining a place to shop. The purpose of this study is to investigate the characteristics of traditional retail and minimarket, public perception and preference towards them, and also to understand the effect of the minimarket existence to the traditional retail associated with a range of services. This study uses many method of research such as IPA, crosstab, modern retail's impacts analysis, and service coverage overlay. Each trading facilities, both traditional and modern retail has their advantages and disadvantages based on the variables assessed by the consumer. There is a changes of trend in shopping destination selection preferences before and after the expansion of minimarket. District. Based on the range of services, it is known that the greater service range of minimarket, it will effect to the much more traditional retail that is influence by the range of services. One of minimarket in the region Blimbing District has affected to the four traditional stores surrounding them, with an average of 57.29% friction. Based on the result from this research, when the traditional retail is far from minimarket, the effect is become smaller. But, when the traditional retail is near from minimarket, the biggest effect is on consumer whocome in every each day.

Keyword: Impact, Traditional retail, Minimarket, Range of service

A. PENDAHULUAN

Industri ritel merupakan industri yang strategis dalam kontribusinya terhadap perekonomian Indonesia. Dalam konteks global, potensi pasar ritel Indonesia tergolong cukup besar. Industri ritel memiliki kontribusi terbesar kedua terhadap pembentukan *Gross Domestic Product* (GDP) setelah industri pengolahan¹. Selain itu, itu dilihat dari sisi pengeluaran, GDP yang ditopang oleh pola konsumsi juga memiliki hubungan erat dengan industri ritel. Hal inilah yang diyakini menjadi daya dorong pemulihan pertumbuhan ekonomi Indonesia pasca krisis

tahun 1998. Selain itu, industri ritel pun memiliki peranan yang sangat penting bagi perekonomian Indonesia khususnya masyarakat Indonesia. Industri ritel menempatkan diri sebagai industri kedua tertinggi dalam penyerapan tenaga kerja Indonesia setelah industri pertanian. Hal ini mengindikasikan bahwa banyak orang menggantungkan hidupnya pada industri ritel.

Berdasarkan data diatas, industri ritel dapat dikategorikan menjadi industri yang merupakan hajat hidup orang banyak karena sekitar 10% dari total penduduk Indonesia menggantungkan hidupnya dengan berdagang. Dengan karakteristik industri ritel yang tidak membutuhkan keahlian khusus serta pendidikan tinggi untuk menekuninya, maka banyak rakyat Indonesia terutama yang tergolong dalam kategori UKM masuk dalam industri ritel ini.

³¹ Agus Dimiyati.SH.MH. Pengajar pada mata kuliah Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Unsawagti Cirebon.

Dalam perkembangannya, justru pedagang-pedagang kecil inilah yang mendominasi jumlah tenaga kerja dalam industri ritel di Indonesia. Pedagang-pedagang ini menjelma menjadi pedagang pasar tradisional, pedagang toko kelontong bahkan masuk ke industri informal yaitu Pedagang Kaki Lima (PKL). Munculnya pedagang-pedagang ini memang tidak dapat dihindari mengingat pertumbuhan penduduk yang pesat tiap tahunnya yang tidak diimbangi pertumbuhan lapangan kerja. Di sisi lain, industri pertanian yang sebelumnya menjadi primadona masyarakat kemudian berubah dan beralih ke industri lain yang lebih menjanjikan. Dengan melihat mayoritas pedagang di industri ritel yang berasal dari kalangan menengah ke bawah, maka perkembangan dalam industri ritel seharusnya senantiasa memperhatikan kepentingan pedagang kecil dengan maksud agar tidak menimbulkan permasalahan sosial yang besar.

Sejak tahun 1998, peta industri ritel mengalami perubahan besar terutama setelah Pemerintah melakukan liberalisasi. Liberalisasi ditandai dengan ditandatanganinya *letter of intent* dengan IMF yang memberikan peluang investasi kepada pihak asing untuk masuk dalam industri ritel. Sejak saat itu, peritel-peritel asing mulai berdatangan dan meramaikan industri ritel Indonesia. Peritel asing sangat aktif untuk melakukan investasi terutama dalam skala besar seperti hipermarket dan Department Store. Salah satu contohnya adalah Continent, Carrefour, Hero, Walmart, Yaohan, Lotus, Mark & Spencer, Sogo, Makro, Seven Eleven, dll.

Berdasarkan data AC Nielsen Tahun 2008, diketahui bahwa pertumbuhan ritel modern setiap tahunnya mencatat kisaran angka 10 % hingga 30 %. Hal ini ditunjukkan dengan ekspansi ritel modern sangat agresif hingga masuk ke wilayah pemukiman rakyat. Ritel tradisional yang berada di wilayah pedesaan maupun pemukiman rakyat pun terkena imbasnya dengan berhadapan langsung dengan ritel modern tersebut. Persaingan diantara keduanya pun tidak terhindari. Tidak hanya itu, karena minimnya aturan zonasi dari pembangunan ritel modern tersebut, maka ritel-ritel tradisional yang berada di kota-kota besar pun terkena imbasnya.

Persaingan *head to head* akibat menjamurnya ritel modern membawa dampak buruk terhadap keberadaan ritel tradisional.

Salah satu dampak nyata dari kehadiran ritel modern di tengah-tengah ritel tradisional adalah berkurangnya pedagang kecil serta menurunnya omzet dari pedagang kecil tersebut. Pada tahun 2007 Pemerintah mengeluarkan Perpres No. 112 Tahun 2007 yang mengatur ritel tradisional dan ritel modern khususnya yang terkait dengan *zoning* yang membatasi pembangunan pasar modern dan mereduksi dampaknya terhadap pasar tradisional, serta dibahas pula mengenai jam buka, perizinan sampai dengan masalah *trading term* yang sangat meresahkan pemasok pasar modern.

Permasalahan yang terjadi adalah bagaimana aturan tersebut efektif diterapkan dan berdampak bagi pelaku usaha ritel. Tidak hanya itu, kemudian di akhir tahun 2008 Pemerintah mengeluarkan aturan pendukung dari Perpres 112/2007 yaitu Permendag No. 53 Tahun 2008. Dalam aturan ini lebih rinci lagi diatur mengenai masalah *zoning* serta *trading term*. Namun kemudian akan menjadi tidak ada artinya jika aturan-aturan tersebut diatas jika tidak diikuti dengan aturan-aturan pelaksana di daerah. Sebagaimana tercantum dalam Perpres 112/2007 bahwa Pemerintah Daerah memiliki peranan yang sangat penting dalam perkembangan industri ritel di daerahnya dimana Pemda memiliki wewenang terkait dengan masalah perizinan, dan pengaturan usaha ritel. Selain itu, beberapa waktu terakhir juga muncul isu mengenai rencana pemerintah untuk merumuskan Undang-Undang Perdagangan sebagai ujung tombak pelaksanaan kegiatan perdagangan di Indonesia termasuk industri ritel didalamnya. Hal tersebut yang mendasari KPPU untuk mengetahui lebih jauh mengenai keberadaan aturan yang diterapkan dalam rangka mengurangi permasalahan yang terjadi di industri ritel, baik di sisi horizontal maupun vertikal. Dengan kompleksnya industri ritel di Indonesia, maka KPPU memutuskan untuk membentuk Tim Evaluasi dan Kajian Dampak Kebijakan Persaingan Usaha Dalam Industri Ritel.

Perkembangan pasar ritel modern demikian pesatnya dan tidak terkontrol lagi keberadaan ritel bermerek asing merupakan sebuah ancaman bagi keberadaan kios atau pedagang kecil dan pasar tradisional tradisional, yang pada perkembangannya bukan persaingan yang ada menurut hukum pasar tapi pembantaian

ekonomi rakyat oleh bangsa sendiri, oleh pemerintah sendiri. Hal ini jelas harus dihentikan dan tidak boleh dibiarkan terus, sekalipun pada tahun 1997 oleh Pemerintah Indonesia ditetapkan kebijakan dalam bidang perdagangan yaitu Surat Keputusan Bersama Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Dalam Negeri No. 145/MPP/Kep/5/97 dan No. 57 Tahun 1997 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan. Karena bagaimanapun penguasaan aset yang terkonsentrasi hanya akan merugikan rakyat dan sudah pasti tidak senafas dengan UUD 45. Apalagi aset-aset penting yang menguasai hajat hidup orang banyak. Seperti badan usaha telekomunikasi, yang hari ini hampir secara sepenuhnya di kuasai oleh swasta dan asing.

Pasar ritel modern sebenarnya banyak menimbulkan masalah-masalah, baik menyangkut transaksi jual beli, penetapan harga, perikatan antara pihak *supplier* dengan pemilik, perlindungan konsumen dan yang lebih penting adalah dampak usaha tersebut terhadap kelangsungan usaha kecil yang ada disekitar usaha ritel tersebut serta terhadap keberadaan pasar tradisional sebagai usaha rakyat yang selama ini telah ada dan berjalan sejak lama sebagai penopang perekonomian rakyat. Usaha ritel besar telah menimbulkan dampak luar biasa terhadap usaha ritel di Indonesia, dan pasar tradisional. "Sebanyak 10-20 persen pasar yang tutup di Indonesia. Pasar tradisional kita seperti museum, malah ada wacana agar pasar tradisional tidak beroperasi lagi," katanya seraya menyebutkan ada keengganan masyarakat belanja ke pasar tradisional. Pemerintah seharusnya menata pengelolaan pasar tradisional. "Bisa saja pengelolaan diserahkan kepada siapa saja. Tapi mesti dikelola secara profesional, Para pedagang kecil di pasar-pasar tradisional, juga perlu dibina. "Para pedagang itu mesti diberi pelatihan teknik menjual yang baik, cara berpakaian, hingga melayani pelanggan. Jangan terjadi lagi pembeli yang batal membeli, lalu dimarahi pedagang. Paradigma seperti itu mesti diubah,"

Kondisi tersebut diatas adalah merupakan bentuk liberalisasi ekonomi Indonesia dimana dalam hal ini pengusaha kecil yang memiliki modal kecil akan sangat dirugikan, untuk itu Indonesia sudah saatnya memformulasi Undang-Undang Anti Monopoli

agar sesuai dengan kondisi masyarakat saat ini. Pentingnya Undang-undang itu diperlukan untuk mengatur persaingan usaha yang sehat dan mengawasi penguasaan aset agar tidak terkonsentrasi pada sekelompok orang saja.

Kondisi seperti ini menjadi kebalikan dari Amerika Serikat yang jelas-jelas menganut ekonomi liberal saja, masih memegang badan-badan usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sedangkan Indonesia yang jelas menganut madzhab ekonomi kerakyatan lebih banyak menyerahkan BUMN-nya kepada swasta dalam arti privatisasi, serta mewarnai perekonomian negaranya dalam bentuk ekonomi liberal, hal ini bisa saja kita paksa untuk bisa di maklumi, karena seringkali kebijakan di ciptakan hanya untuk kepentingan sesaat yang belum tentu bermanfaat untuk masyarakat banyak dan kepentingan kedepannya. Meski salah satu sifat hukum itu pragmatis namun, idealnya kebijakan dibuat tidak secara parsial dan di sesuaikan dengan kondisi yang ada dengan berdasar pada prana hukum yang berlaku. Dengan adanya formulasi kebijakan mengenai persaingan usaha maka bukan tidak mungkin perekonomian rakyat akan lebih baik. Karena hukum bisnis adalah hukum yang bisa mempengaruhi aspek-aspek lainnya. Atau bisa di katakan sebagi hukum yang multi dimensi.

B. PERMASALAHAN

Dengan menjamurnya minimarket 24 jam di kota-kota Indonesia sudah pasti mempengaruhi penjualan pedagang tradisional. Saingan para pedagang tradisional akan bertambah. Saingan antara sesama pedagang dan saingan dengan toko modern (minimarket). Selain itu, banyak pasar tradisional yang digusur pemerintah karena alasan tata kota. Lahan mereka dijadikan pusat perbelanjaan yang lebih mewah dan mahal. Pesatnya pertumbuhan ritel modern seperti minimarket tidak dapat dipungkiri menimbulkan keluhan dari pelaku usaha (pedagang) tradisional khususnya pedagang warung kecil. Pedagang warung kecil tertekan omzet penjualannya seiring dengan makin tidak terkendalinya pendirian minimarket di sekitar lokasi dagangan mereka. pantauan di lapangan terlihat terdapat beberapa minimarket yang berdiri sangat dekat dengan lokasi penjualan pedagang warung kecil. Hal ini jelas

sangat merugikan pedagang kecil. Oleh karena itu penerapan jarak minimal pendirian minimarket merupakan salah satu substansi penting yang harus diatur tegas dalam Perda. Demikian juga dengan penetapan regulasi tentang jam operasional dan ijin usaha toko modern (IUTM), terutama minimarket. Pengaruh munculnya minimarket 24 jam terhadap pedagang tradisional, oleh karena hal tersebut bagaimanakah bentuk regulasi yang harus dilakukan terhadap keberadaan pedagang kecil atas kebijakan usaha ritel karena hal tersebut telah berdampak terpuruknya keberlangsungan ekonomi kerakyatan.

C. KEBIJAKAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK

1. Pengertian Kebijakan Dan Kebijakan Publik

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia.

Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir menyatakan bahwa pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Sementara James E. Anderson memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.³²

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi,

waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.³³

Di samping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya.³⁴

Setelah memahami dengan seksama pengertian dari kebijakan sebagaimana diuraikan di atas, adalah penting sekali bagi kita untuk menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan private/swasta. Banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh pakar tentang kebijakan publik, namun demikian banyak ilmuwan yang merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benar-benar memuaskan. Hal tersebut dikarenakan sifat dari pada kebijakan publik yang terlalu luas dan tidak spesifik dan operasional.³⁵

Luasnya makna kebijakan publik sebagaimana disampaikan oleh Charles O. Jones di dalam mendefinisikan kebijakan publik sebagai antar hubungan di antara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya. Agaknya definisi ini sangat luas sekali nuansa pengertiannya, bahkan terdapat satu kesan sulit menemukan hakekat dari pada kebijakan publik itu sendiri.³⁶

Santoso memisahkan berbagai pandangan tentang kebijakan publik ke dalam dua kelompok. Pemikiran pertama menyatakan bahwa kebijakan publik sama dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana yang diungkapkan oleh Thomas K. Dye bahwa "*Public policy is whatever government chose to do or not. to do*" (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).³⁷

Meskipun memberikan pengertian kebijakan publik hanya memandang dari satu sudut saja (yakni pemerintah), namun apa yang diungkapkan oleh Thomas Day telah memberikan nuansa terhadap pengertian kebijakan publik. Barangkali semua memahami bahwa kebijakan semata-mata bukan merupakan

³³ Ibid, hlm 60.

³⁴ Thomas K. Dye, *Understanding Publik Policy*, Prentice Hall, Inc, 1998, hlm 3.

³⁵ Ibid, hlm 4-5.

³⁶ Ibid, hlm 13.

³⁷ Ibid, hlm 11.

³² Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall International. Englewood Cliffs. New Jersey, 1994, hlm 177.

keinginan pemerintah, akan tetapi masyarakatpun juga memiliki tuntutan-tuntutan (keinginan), sebab pada prinsipnya kebijakan publik itu adalah mencakup “apa” yang dilakukan, “mengapa” mereka melakukannya, dan “bagaimana” akibatnya.³⁸

Edward C. George III menyatakan bahwa tidak ada definisi yang tunggal dari kebijakan publik sebagaimana yang dimaksudkan adalah “*what government say and do, or not to do*”. Bahkan David Easton mengemukakan bahwa “*Policy is the authoritative allocation of value for the whole society*” (pengalokasian nilai-nilai secara paksa/syah pada seluruh anggota masyarakat).³⁹

Dari definisi ini, maka kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu kebijakan publik adalah juga kebijakan-kebijakan yang dikembangkan/dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.⁴⁰

Implikasi pengertian dari pandangan ini adalah bahwa kebijakan publik :⁴¹

- 1.) Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan;
- 2.) Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait;
- 3.) Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu;
- 4.) Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;

- 5.) Kebijakan publik setidaknya-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan atau undang-undang yang bersifat memaksa (otoratif).

Pandangan lainnya dari kebijakan publik, melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian instruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Soebakti bahwa kebijakan negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat negara. Kesimpulan dari pandangan ini adalah: pertama, kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan kedua kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu.⁴²

Dari beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, M. Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :⁴³

- 1.) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- 2.) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
- 3.) Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
- 4.) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Definisi tersebut memberikan gambaran pemahaman mengenai kebijakan publik, yaitu;

³⁸ Afan Gaffar, *Kebijakan Publik Daerah Era Reformasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1991, hlm 7.

³⁹ Ibid, hlm 15.

⁴⁰ James E. Anderson dalam Abidin, “*Hukum dan Kebijakan Publik*” Gramedia Indonesia, Jakarta 1986. hlm 103.

⁴¹ Ibid, hlm 114.

⁴² Ibid, hlm 113.

⁴³ Ibid, hlm 114-116.

tindakan, tujuan dan berkaitan dengan urusan publik. Menurut James Anderson kebijakan publik secara konsisten menunjukkan ciri tertentu yang dilakukan oleh pemerintah. Analisis kebijakan sendiri merupakan suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan.⁴⁴

Hasil dari analisis kebijakan pada umumnya sebuah rekomendasi kebijakan yang lebih lanjut atau kebijakan alternatif yang lain.

2. Proses Analisis Kebijakan Publik

Para pengambil keputusan dalam mengambil sebuah kebijakan yang akan digunakan terlebih dahulu melakukan sebuah analisis kebijakan yang hendak dibuat. Dalam membuat analisis kebijakan, dikenal langkah-langkah yang dijelaskan sebagai berikut:⁴⁵

1. Pengenalan, perumusan dan perincian masalah
2. Penetapan kriteria evaluasi
3. Identifikasi kemungkinan dan alternatif
4. Evaluasi alternatif
5. Penjabaran pemilihan alternatif
6. Pengawasan dan evaluasi rencana/hasil kebijakan.

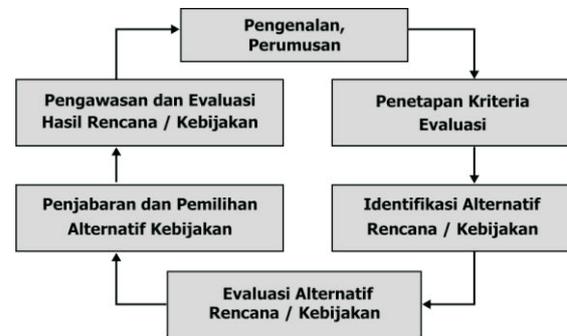
Sebuah kebijakan lahir karena ada suatu masalah yang hendak dipecahkan. Oleh karena itu, kebijakan merupakan alat atau cara untuk memecahkan masalah yang sudah ada sehingga dalam hal ini yang menjadi dasar pembuatan kebijakan adalah masalah. Jika tidak ada masalah tidak perlu ada suatu kebijakan baru.

⁴⁴ Ibid, hlm 115.

⁴⁵ A. Yahya Muhaimin, "Bisnis dan Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia", LP3ES, Jakarta 1990, hlm 56.

Gambar 1.

Proses Dasar Analisis Kebijakan⁴⁶



Sumber : Patton & Sawicki, 1996

Proses analisis kebijakan diatas menggambarkan sebuah bentuk dasar dari proses perencanaan dan pengambil keputusan yang sering dijumpai dalam konteks perencanaan wilayah dan kota. Proses dasar yang dilakukan juga dapat dilihat secara diagramatis pada gambar 6 di atas.

3. Konsepsi Masalah (Isu) Publik sebagai Agenda Kebijakan

Sebuah kebijakan lahir karena ada suatu masalah yang hendak dipecahkan. Oleh karena itu, kebijakan merupakan alat atau cara untuk memecahkan masalah yang sudah ada sehingga dalam hal ini yang menjadi dasar pembuatan kebijakan adalah masalah. Jika tidak ada masalah tidak perlu ada suatu kebijakan baru.

Kebijakan sebagai instrumen pengelolaan pemerintahan merupakan mata rantai utama dalam operasionalisasi fungsi pemerintahan (*governance*). Sebagai mata rantai utama, jika kebijakan itu keliru atau tidak tepat dalam menangani persoalan di dalam negara, konsekuensinya adalah kegagalan pemerintah dalam fungsi implementatifnya. Permasalahan kebijakan yang terjadi umumnya baru dirasakan saat sebuah kebijakan tersebut dilaksanakan, para pembuat kebijakan (*policy maker*) atau pelaksana (*implementor*) baru menjerit dan sadar akan kesalahannya ketika terjadi kondisi implementasi yang buruk (*bad*

⁴⁶ Patton & Sawicki, "Legal Theori" London edisi ke III, hlm 111.

implementation).⁴⁷

Dalam kondisi yang teramat sulit, kebijakan tersebut justru akan menghasilkan penolakan atau pengabaian oleh elemen-elemen yang secara legal terlibat di dalamnya. Dalam konteks ini, pemerintah telah bertindak sangat tidak efektif karena telah mengeluarkan demikian banyak energi untuk suatu kebijakan yang tidak mampu diimplementasikan, apalagi mampu mengatasi masalah kebijakan secara tuntas. Ada persoalan proses kebijakan yang paling pokok terjadi, yaitu sesuatu yang disebut sebagai kesalahan tipe ketiga; yaitu memecahkan masalah yang salah. Rasionalitas yang dikembangkan terhadap sebuah isu kebijakan dilakukan dengan pilihan yang tidak disadari, tidak kritis serta justru sering mengacaukan secara serius konseptualisasi masalah substantif dan solusinya yang potensial.⁴⁸ (Hoss, Tribe dalam Hutagalung, 2008).

Hadirnya isu kebijakan dari opini dalam masyarakat bersifat kompleks karena menyangkut berbagai faktor yang menjadi latar belakang. Kemampuan mengidentifikasi dan melihat gambaran besar dari faktor tersebut menjadi awal yang menentukan proses selanjutnya. Apakah isu tersebut adalah memiliki implikasi yang sangat kuat dalam mengatasi persoalan yang melatarbelakanginya secara signifikan. Melalui pertanyaan itu dapat ditentukan pentingnya isu menjadi masalah dan menjalani proses kebijakan selanjutnya.

Dengan demikian, kemampuan analisis kebijakan publik memiliki peran sangat menentukan. Kemampuan rasionalitas erotetik dalam mengelola isu, metamasalah, dan masalah formal dalam proses kebijakan merupakan penentu utama dalam efektifnya desain sebuah rumusan masalah yang menjadi input dalam proses kebijakan.

Melihat banyaknya kebijakan yang bermasalah, maka sudah sepantasnya jika sebagai pelaku kebijakan, pemerintah pusat, daerah dan *stakeholder* yang lain memiliki perhatian yang lebih baik dalam konteks ini. Kemampuan memahami masalah sebagai bagian besar dari mengatasi keseluruhan persoalan

merupakan modal untuk menciptakan kebijakan publik yang lebih baik.⁴⁹

D. REGULASI KEBIJAKAN DAN PERIJINAN INDUSTRI RITEL

1. Perkembangan Regulasi Industri Ritel

Dalam bagian ini akan dijelaskan perkembangan kebijakan dalam industri ritel di Indonesia, baik kebijakan dalam skala nasional maupun kebijakan industri ritel yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah.

Regulasi mengenai industri ritel, khususnya yang mengatur keberadaan ritel modern dan ritel tradisional awalnya tertuang dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 145/MPP/Kep/5/97 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan. Setiap tahunnya ritel modern khususnya yang dimiliki oleh asing semakin membanjiri Indonesia. Hal inilah yang kemudian membuat beberapa ritel tradisional mulai merasakan ketidaknyamanan bahkan beberapa ritel kecil/tradisional terancam tutup. Untuk mengantisipasi perkembangan tersebut, kemudian Pemerintah mengeluarkan SKB tersebut agar ritel modern maupun ritel tradisional dapat tumbuh bersama.⁵⁰

Permasalahan dalam industri ritel tidak berhenti dengan dikeluarkannya kebijakan tersebut. Permasalahan terus bermunculan terutama sejak tahun 2000 dimana ritel modern kian agresif melakukan ekspansinya. Selain itu, pemulihan perekonomian pasca krisis moneter tahun 1998 pun mulai tampak sejak tahun 2000 ini yang kemudian ditandai dengan membaiknya pengeluaran masyarakat dari sisi konsumsi.⁵¹

Namun ternyata hal ini juga diikuti dengan perubahan pola masyarakat dalam berbelanja. Jika mulanya masyarakat sangat setia berbelanja di ritel tradisional, masyarakat mulai berubah dengan berbelanja di ritel modern. Terlebih lagi dengan berbagai macam fasilitas

⁴⁹ Ibid, hlm 78.

⁵⁰ Jauch, Lawrence R., and William F. Glueck, *Manajemen Strategis dan Kebijaksanaan Perusahaan*. Edisi Keempat, Terjemahan, Penerbit Erlangza, Jakarta. 1997, hlm 56.

⁵¹ Ibid, hlm 58.

⁴⁷ Thomas K. Dye, *Understanding Publik Policy*, Op Cit, hlm 13.

⁴⁸ Hoss, Tribe dalam Hutagalung, "Kapitalisme Semu Asia Tenggara", Politea, Bogor, 2008, hlm 77.

serta kemudahan yang diberikan peritel modern. Semua faktor tersebut membuat penjualan di ritel modern kian meningkat.

Perubahan pola masyarakat tersebut berdampak besar terhadap penjualan dari ritel tradisional. Berbagai upaya dilakukan oleh mereka seperti meminta perlindungan kepada Pemerintah agar ritel modern tidak 'memakan' konsumen mereka. Di sisi lain, perlindungan ini juga penting dilakukan mengingat sebagian besar pedagang dalam industri ritel merupakan pedagang kecil atau UKM yang perlu diberdayakan untuk mengurangi pengangguran.

Keberadaan ritel modern menyebabkan pendapatan serta keuntungan yang diperoleh peritel tradisional menurun drastis. Kenyamanan berbelanja yang ditawarkan ritel modern membuat konsumen lebih memilih untuk berbelanja di ritel modern. Ritel tradisional dari waktu ke waktu tidak menunjukkan pertumbuhan yang positif, bahkan ditemukan bahwa pertumbuhan ritel tradisional terus menurun dengan persentase 8% per tahun³, sedangkan pertumbuhan ritel modern kian meningkat yaitu 31,4% per tahun.⁵²

Permasalahan lain tidak hanya timbul di sisi para peritel saja, namun juga hubungan antara peritel dengan pemasok barang. Beberapa pemasok merasa bahwa kekuatan yang sangat besar dari peritel dapat mendikte jumlah *trading terms* yang harus dibayarkan pemasok kepada peritel. Kuatnya posisi tawar yang dimiliki oleh peritel modern membuat para pemasok cenderung mengikuti aturan main yang dibuat oleh para peritel modern tersebut. Akibatnya, pemasok tidak fokus pada peningkatan nilai jual maupun inovasi produk melainkan lebih fokus pada pembayaran *trading terms* yang telah ditetapkan oleh peritel.⁵³

Permasalahan yang kian bertambah tersebut mendesak pemerintah untuk segera mengeluarkan regulasi agar kondisi dalam industri ritel ini menjadi lebih baik lagi. Untuk itu di tahun 2007 pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pasar Modern dan Pusat Perbelanjaan. Kemudian di tahun 2008

diterbitkan aturan pelaksana dari Perpres tersebut yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 Tahun 2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pasar Modern dan Pusat Perbelanjaan.⁵⁴

2. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007

Pada tahun 2005 Rancangan Peraturan Presiden tentang perpasaran mulai dibahas. Akhir tahun 2007 Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 dikeluarkan secara resmi. Beberapa isu utama yang mendorong dikeluarkannya peraturan perpasaran tersebut adalah :⁵⁵

1. Ritel Tradisional Vs Hipermarket

Jarak antara ritel tradisional dengan hipermarket yang saling berdekatan menjadi persoalan tersendiri. Meskipun hasil penelitian KPPU memperlihatkan bahwa terdapat segmen pasar yang berbeda antara keduanya, tetapi lokasinya yang sangat berdekatan dengan ritel kecil/tradisional dapat menjadi permasalahan tersendiri. Di beberapa daerah tidak jarang ditemukan ritel modern yang bahkan bersebelahan dengan ritel tradisional.⁵⁶

2. Ritel Tradisional Vs Minimarket

Tumbuh pesatnya minimarket (yang dimiliki oleh pengelola jaringan) ke wilayah pemukiman berdampak buruk bagi ritel tradisional yang telah ada di wilayah tersebut. Keberadaan minimarket ini mematikan toko-toko tradisional seperti "*mom & pop store*" dan toko kecil lainnya yang termasuk dalam jenis UKM yang berada di wilayah pemukiman.⁵⁷

3. Pemasok Barang Vs Ritel Modern

⁵⁴ Ibid, hlm 59.

⁵⁵ Nielson, C. "*Modern Supermarket (Terjemahan AW Mulyana)*". Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta : Universitas Indonesia. 2003, hlm 198.

⁵⁶ Ibid, hlm 199.

⁵⁷ Ibid, hlm 176.

⁵² James E. Anderson dalam Abidin, "*Hukum dan Kebijakan Publik*, Op Cit hlm 55.

⁵³ Ibid, hlm 58.

Penerapan berbagai macam *trading terms* oleh ritel modern yang memberatkan pemasok. Hubungan bisnis antara pemasok dan peritel bersifat negosiasi. Namun posisi ritel modern yang dominan, dapat menyebabkan tertekannya para pemasok karena peritel tersebut bisa dengan leluasanya menerapkan *trading terms* yang berlebihan. Dalam Perpres tersebut, *trading terms* yang sebelumnya berjumlah 30 jenis dipangkas menjadi hanya tujuh jenis.⁵⁸

4. Pemberdayaan ritel tradisional

Kondisi ritel tradisional secara fisik sangat tertinggal. Inilah salah satu alasan mengapa konsumen lebih memilih untuk berpindah ke ritel modern. Kondisi ritel tradisional harus dibenahi dari segi kenyamanan, keamanan, dan kebersihan agar tidak kalah saing dengan ritel modern. Upaya Pemerintah untuk membenahi ritel tradisional sangat diperlukan mengingat sampai saat ini pengelola ritel tradisional sebagian besar dipegang oleh Pemda setempat.⁵⁹

Dengan berbagai permasalahan yang ada sebelumnya diharapkan dapat mulai menemukan titik cerah setelah Perpres No. 112 Tahun 2007 ini dikeluarkan. Adapun arah kebijakan dari Perpres No. 112 Tahun 2007 yaitu :⁶⁰

1. Pemberdayaan ritel tradisional agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat, serta saling menguntungkan;
2. Memberikan pedoman bagi penyelenggaraan ritel tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern;
3. Memberikan norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan toko modern;

4. Pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern dan konsumen.

3. Pokok-Pokok Pengaturan Perpres No. 112 Tahun 2007.

Berikut beberapa pengaturan yang tertuang dalam Perpres 112/2007. Pengaturan tersebut berisi mengenai penataan ritel kecil/tradisional dengan ritel modern hingga aturan mengenai sanksi apabila terjadi pelanggaran atas aturan yang telah ditetapkan tersebut, sebagai berikut:⁶¹

1. Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern
 1. Lokasi pendirian ritel tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dan peraturan zonasinya.
 2. Pendirian ritel tradisional mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:
 - a. kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar, usaha kecil dan koperasi yang ada di wilayah bersangkutan.
 - b. fasilitas yang menjamin pasar yang bersih, sehat, aman, tertib, dan tata ruang publik yang nyaman.
 3. Pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:
 - a. kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar tradisional dan UKM yang ada di wilayah bersangkutan.
 - b. memperhatikan jarak antara hipermarket dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya.

⁵⁸ Sinaga, Pariaman. "Makalah Pasar Modern VS Pasar Tradisional. Kementerian

Koperasi dan UKM". Jakarta, 2004, hlm 14.

⁵⁹ Ibid, hlm 16.

⁶⁰ Ibid, hlm 18.

⁶¹ Nielson, C. "Modern Supermarket (Terjemahan AW Mulyana)". Op Cit, hlm 98.

- c. fasilitas yang menjamin pusat perbelanjaan dan toko modern yang bersih, sehat, aman, tertib dan tata ruang yang nyaman.
4. Waktu operasional atau jam buka pasar modern (khusus untuk hipermarket, supermarket, dan Department Store) diatur :⁶²
- Hari Senin – Jumat Pukul 10.00 s/d 22.00 waktu setempat
 - Hari Sabtu dan Minggu Pukul 10.00 s/d 23.00 waktu setempat
 - Hari besar keagamaan, libur nasional atau hari tertentu lainnya, Bupati / Walikota atau Gubernur untuk DKI Jakarta dapat menetapkan jam kerja melampaui Pukul 22.00 waktu setempat.
2. Keberadaan Perkulakan, Hipermarket, Pusat Perbelanjaan, Supermarket dan Department Store terkait dengan Sistem Jaringan Jalan.

Dalam Perpres 112/2007, lokasi ritel modern diatur agar tidak berbenturan dengan ritel tradisional. Namun aturan tersebut masih belum nyata karena aturan yang lebih detail mengenai lokasi tersebut akan diatur oleh Pemerintah Daerah. Adapun ritel modern yang diatur keberadaan lokasinya dalam perpres ini.⁶³

- Perkulakan hanya boleh berlokasi pada atau akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor primer atau arteri sekunder
- Hipermarket dan pusat perbelanjaan :⁶⁴
 - hanya boleh berlokasi pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor
 - tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lokal atau lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan

- c. Supermarket dan Department Store :⁶⁵
- tidak boleh berlokasi pada sistem jaringan jalan lingkungan
 - tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan
- d. Minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan.

Hal yang disayangkan dalam Perpres ini adalah aturan keberadaan minimarket yang tetap diperbolehkan berada dalam wilayah pemukiman. Kemudian juga diperkuat dengan ketentuan jam buka yang hanya diberlakukan bagi hipermarket, Department Store dan supermarket, tidak pada minimarket. Dikhawatirkan keberadaan toko tradisional di pemukiman makin terpuruk karena tidak adanya pengaturan yang jelas dan melindungi ritel kecil/tradisional.

3. Batasan Luas Lantai Penjualan Toko Modern

Di dalam peraturan perpasaran ini ditegaskan perbedaan antara ritel modern yang satu dengan ritel modern yang lainnya berdasarkan luas lantai toko. Berikut rinciannya.

- Minimarket < 400 m²
- Supermarket 400 – 5.000 m²
- Hipermarket dan perkulakan > 5.000 m²
- Department Store > 400 m²

4. Keterkaitan Perpres No. 111 Tahun 2007 tentang DNI

Berdasarkan peraturan mengenai Daftar Negatif Investasi (DNI), kepemilikan asing dilarang untuk berinvestasi di minimarket atau ritel modern lainnya dengan luas kurang dari 400m². Sedangkan untuk modal dalam negeri 100% diperbolehkan untuk berinvestasi pada

⁶² Ibid, hlm 80.

⁶³ Ibid, hlm 80.

⁶⁴ Ibid, hlm 83.

⁶⁵ Ibid, hlm 84.

minimarket dengan luas kurang dari 400 m², supermarket dengan luas kurang dari 1.200 m² dan Department Store dengan luas kurang dari 2.000 m².⁶⁶

5. Kemitraan

Pemerintah berusaha melindungi kepentingan nasional yang meliputi ritel tradisional serta pemasok usaha kecil dengan menerapkan kemitraan antara usaha kecil dengan peritel modern dengan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan.

Berikut yang diatur dalam sistem kemitraan:⁶⁷

1. Apabila dalam kerjasama usaha diatur *trading terms*, maka harus jelas, wajar dan berkeadilan dan saling menguntungkan serta disepakati kedua belah pihak tanpa tekanan;
2. Biaya-biaya yang dapat dikenakan kepada pemasok adalah biayabiaya yang berhubungan langsung dengan penjualan produk pemasok.

Sementara itu, ketentuan dalam kemitraan antara pemasok usaha kecil dengan ritel modern yaitu :⁶⁸

1. Tidak memungut biaya administrasi pendaftaran barang dari pemasok usaha kecil;
2. Pembayaran kepada pemasok usaha kecil dilakukan secara tunai, atau dengan alasan teknis tertentu dapat dilakukan dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari setelah seluruh dokumen penagihan diterima;
3. Pembayaran tidak secara tunai dapat dilakukan sepanjang cara tersebut tidak merugikan pemasok usaha kecil, dengan memperhitungkan biaya resiko dan bunga untuk pemasok usaha kecil.

⁶⁶ Ibid, hlm 85.

⁶⁷ Hitt, Michael "Manajemen Strategis : Menyongsong Era Persaingan fln Globalisasi, Terjemahan, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2004, hlm 23.

⁶⁸ Ibid, hlm 25.

6. Syarat Perdagangan / Trading Terms

Syarat perdagangan (*trading terms*) adalah syarat-syarat dalam perjanjian kerjasama antara pemasok dan toko modern/pengelola jaringan minimarket yang berhubungan dengan pemasokan produkproduk yang diperdagangkan dalam toko modern bersangkutan. *Trading terms* inilah yang disinyalir memicu berbagai permasalahan antara pemasok dengan peritel modern. Dalam Perpres No. 112 Tahun 2007, *trading terms* yang diberlakukan hanya berjumlah 7 (tujuh) jenis. Sedangkan sebelum adanya kebijakan ini jumlah *trading terms* bisa mencapai 30 jenis dengan total nilainya yang sangat besar. Berikut *trading terms* menurut Perpres perpasaran tersebut.⁶⁹

7. Perizinan

Berikut merupakan jenis izin yang harus diperoleh ritel tradisional dan ritel modern sebelum memulai kegiatan usahanya.⁷⁰

1. Pasar tradisional wajib memiliki Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T)
2. Pertokoan, Mall, Plaza, dan Pusat perdagangan wajib memiliki Izan Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP)
3. Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket, dan perkulakan wajib memiliki Izin Usaha Toko Modern (IUTM).

Ketiga jenis izin diatas yaitu IUP2T, IUPP, dan IUTM diterbitkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Dalam hal ini pemerintah masing-masing daerah sangat berperan besar dalam mewujudkan keberlangsungan ritel tradisional di daerahnya dengan lebih memperhatikan lokasi dari ritel modern yang ingin melakukan kegiatan usahanya.

Setiap pedagang atau pelaku usaha pasar yang akan mengajukan izin usaha harus

⁶⁹ Jauch, Lawrence R., and William F. Glueck, "Manajemen Strategis dan Kebijakan Perusahaannya". Edisi Keempat, Terjemahan, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1997, hlm 44.

⁷⁰ Ibid, hlm 47.

menyertai studi kelayakan (termasuk AMDAL) dan rencana kemitraan dengan usaha kecil. Pedoman tata cara perizinan akan dijelaskan lebih lanjut melalui Keputusan Menteri.

8. Pembinaan dan Pengawasan

Pemerintah dan Pemerintah Daerah baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama sesuai dengan bidang tugas masing-masing melakukan pembinaan dan pengawasan ritel tradisional dan toko modern. Pemerintah dan Pemda setempat juga dapat memfasilitasi kepentingan pemasok dan ritel modern dalam merundingkan perjanjian kerjasama. Perpres perpasaran melakukan upaya-upaya pemberdayaan terhadap ritel tradisional agar dalam perkembangannya ritel tradisional tidak tersingkir karena keberadaan toko modern, tetapi justru yang diharapkan ritel tradisional dan ritel modern dapat tumbuh berdampingan dengan selaras dan saling menguntungkan.

Pemberdayaan terhadap ritel tradisional yang diatur dalam peraturan perpasaran tersebut adalah :⁷¹

1. mengupayakan sumber-sumber alternatif pendanaan untuk pemberdayaan;
2. meningkatkan kompetensi pedagang dan pengelola;
3. memprioritaskan kesempatan memperoleh tempat usaha bagi peritel tradisional yang telah ada sebelum dilakukan renovasi atau relokasi;
4. mengevaluasi pengelolaan.

Ritel modern serta pusat perbelanjaan juga melakukan pemberdayaan terhadap ritel tradisional dengan adanya program kemitraan.

9. Sanksi

Sanksi yang diberikan kepada pelanggar aturan Perpres perpasaran ini adalah dengan

melakukan peringatan tertulis, pembekuan, serta pencabutan izin usaha.⁷²

10. Ketentuan Peralihan

Berikut merupakan ketentuan peralihan peraturan perpasaran.⁷³

1. Izin usaha sebelum berlakunya Perpres dipersamakan;
2. Sedang dalam proses pembangunan/selesai dibangun dianggap telah memenuhi persyaratan lokasi dan dapat diberikan izin usaha sesuai perpres ini;
3. Telah memiliki izin lokasi dan belum dibangun sebelum berlakunya Perpres wajib menyesuaikan dengan Perpres;
4. Telah berdiri, beroperasi, dan belum melaksanakan program kemitraan wajib melaksanakan paling lambat 2 tahun sejak berlakunya Perpres;
5. Perjanjian kerjasama yang sudah ada tetap berlaku sampai berakhirnya perjanjian dimaksud.

4. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 Tahun 2008

Setelah diterbitkannya Perpres No. 112 Tahun 2007, Departemen Perdagangan selaku Departemen Teknis segera merancang aturan pelaksana dari Perpres tersebut. Adapun didalam Perpres 112/2007, hal-hal yang akan dijelaskan lebih lanjut dalam aturan pelaksana terdiri dari penataan lokasi pusat perbelanjaan dan toko modern, *trading terms* serta perizinan.⁷⁴

Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko

⁷¹ Ibid, 59.

⁷² Hasil penelitian kerjasama antara Deputi Bidang Pengkajian Sumberdaya UKMK, Kementerian Koperasi dan UKM dengan PT Solusi Di namika Manajemen, tahun 2005, hlm 9.

⁷³ Ibid, hlm 12.

⁷⁴ Sinaga, Pariaman. "Makalah Pasar Modern VS Pasar Tradisional. Kementerian Koperasi dan UKM, Op Cit hlm 57.

Modern, dimaksudkan sebagai Pedoman Pelaksanaan dari Peraturan Presiden No.112/2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang ditetapkan sejak tanggal 27 Desember 2007.⁷⁵

Berikut pokok-pokok pengaturan penting yang terdapat dalam Pedoman tersebut.⁷⁶

1. Pengaturan Zonasi Pendirian Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

a. Pendirian Pasar Tradisional

Lokasi pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern harus sesuai dengan RTRWK/RDTRWK. Sedangkan untuk Kabupaten/Kota yang belum memiliki RTRWK/RDTRWK tidak boleh memberikan izin lokasi untuk pembangunan pusat perbelanjaan dan toko modern.

b. Pendirian Pusat Perbelanjaan

Pengelola pusat perbelanjaan dan toko modern kecuali minimarket wajib melakukan analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat dengan memperhatikan aspek-aspek seperti struktur penduduk menurut mata pencaharian dan tingkat pendidikan, pendapatan rumah tangga, kepadatan penduduk, pertumbuhan penduduk, kemitraan dengan UKM, penyerapan tenaga kerja lokal, ketahanan dan pertumbuhan pasar tradisional di daerah sekitarnya, dampak positif dan negatif yang diakibatkan oleh jarak antara hipermarket dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya, serta kewajiban *Corporate Social Responsibility*. Penentuan jarak antara pasar tradisional dengan hipermarket harus mempertimbangkan lokasi pendirian hipermarket dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya, iklim usaha yang sehat antara hipermarket dengan pasar tradisional, aksesibilitas wilayah,

ketersediaan infrastruktur, dan perkembangan pemukiman baru. Pendirian minimarket wajib mempertimbangkan kepadatan penduduk, perkembangan pemukiman baru, aksesibilitas wilayah, ketersediaan infrastruktur, serta keberadaan pasar tradisional dan warung/toko di wilayah sekitar yang lebih kecil daripada minimarket tersebut. pendirian minimarket tersebut diutamakan untuk diberikan kepada pelaku usaha yang berdomisili dekat dengan minimarket tersebut.⁷⁷

d. Pola Kemitraan⁷⁸

1. Kemitraan dapat dilakukan dalam bentuk kerjasama pemasaran, penyediaan lokasi usaha, atau penerimaan pasokan dari pemasok kepada toko modern yang dilakukan secara terbuka.
2. Kerjasama pemasaran dapat dilakukan dengan bentuk 1) memasarkan barang produksi UKM yang dikemas atau dikemas ulang dengan merek pemilik barang, toko modern atau merek lain yang telah disepakati; 2) memasarkan produk UKM melalui etalase atau outlet dari toko modern.
3. Penyediaan lokasi usaha dilakukan oleh pengelola pusat perbelanjaan dan toko modern kepada UKM dengan menyediakan ruang usaha dalam areal pusat perbelanjaan atau toko modern.
4. Toko modern mengutamakan pasokan hasil produksi UKM, selama barang tersebut memenuhi persyaratan atau standar yang ditetapkan oleh toko modern.
5. Pemasokan barang yang dilakukan oleh UKM dibebaskan dari pungutan.

d. Trading Terms⁷⁹

⁷⁵ Ibid, hlm 58.

⁷⁶ Ibid, hlm 59.

⁷⁷ Nielson, C. "Modern Supermarket (Terjemahan AW Mulyana)". Op Cit, hlm 99.

⁷⁸ Ibid, hlm 101.

Ketentuan *trading terms* dalam kebijakan ini dibuat lebih spesifik dan lebih *rigid* dengan besaran nilai maksimum yang telah ditentukan sebagai berikut ini.

1. *Fixed rebate* ditentukan maksimal sebesar 1 % dari total penjualan
2. *Conditional rebate* diberikan setelah peritel modern mampu mencapai target penjualan. Nilainya pun dibuat berjenjang, dimana jika 100% target penjualan tercapai maka *conditional rebate* adalah sebesar 1 %, kemudian jika mencapai lebih dari 100% dikenakan 5-10% tergantung besaran target penjualan yang dicapai.
3. *Listing fee* untuk Hipermarket berkisar dari Rp. 150,000 sampai Rp.10,000,000,-, Supermarket berkisar antara Rp. 75,000 sampai Rp.10,000,000,-, Minimarket berkisar antara Rp. 5,000 sampai Rp.20,000,000,-. Perubahan *listing fee* dapat dilakukan dengan menyesuaikan perkembangan inflasi.

Hal yang terpenting dalam pengaturan *trading terms* ini adalah memberikan ruang bebas diantara pemasok dengan peritel agar dapat bernegosiasi. Peritel pun harus memberikan waktu lebih agar pemasok dapat mempelajari isi dari perjanjian, sehingga setelah kontrak berjalan tidak ada lagi permasalahan yang terjadi terutama terkait dengan biaya-biaya yang tidak tercantum dalam perjanjian.

e. Perizinan⁸⁰

Aturan mengenai perizinan selanjutnya dibahas lebih rinci dalam Peraturan Menteri Perdagangan khusus Perizinan.

f. Ketentuan lain⁸¹

Peritel asing dilarang untuk memasuki bisnis ritel skala minimarket, supermarket

dengan luas dibawah 1.200 m2 dan Department Store dengan luas lantai dibawah 2.000 m2.

E. DAMPAK KEBIJAKAN PUBLIK PEMERINTAH DAERAH DALAM HAL PERIJINAN USAHA RITEL (MINIMARKET) TERHADAP KEBERLANGSUNGAN EKONOMI KERAKYATAN.

Industri ritel merupakan industri yang strategis dalam kontribusinya terhadap perekonomian Indonesia. Dalam konteks global, potensi pasar ritel Indonesia tergolong cukup besar. Industri ritel memiliki kontribusi terbesar kedua terhadap pembentukan *Gross Domestic Product* (GDP) setelah industri pengolahan¹. Selain itu, itu dilihat dari sisi pengeluaran, GDP yang ditopang oleh pola konsumsi juga memiliki hubungan erat dengan industri ritel. Hal inilah yang diyakini menjadi daya dorong pemulihan pertumbuhan ekonomi Indonesia pasca krisis tahun 1998. Selain itu, industri ritel pun memiliki peranan yang sangat penting bagi perekonomian Indonesia khususnya masyarakat Indonesia. Industri ritel menempatkan diri sebagai industri kedua tertinggi dalam penyerapan tenaga kerja Indonesia setelah industri pertanian. Hal ini mengindikasikan bahwa banyak orang menggantungkan hidupnya pada industri ritel.

Perijinan usaha yang dilakukan pihak yang mendirikan usaha merupakan kebijakan yang diambil untuk memperbaharui proses penyelenggaraan pelayanan usaha kepada masyarakat oleh pemerintah, yang selama ini dirasakan menghambat atau tersendat, untuk disempurnakan melalui proses percepatan pelayanan dengan teknologi dan sistem informasi yang ada saat ini. Memang suatu perizinan yang tepat akan membawa dampak yang baik bagi perekonomian bangsa ini. Dari paparan diatas kita sudah melihat berbagai bentuk perizinan dalam perindustrian, perdagangan, perbankan dan perusahaan. Sehingga setiap tahun tata perizinan yang ada selalu di evaluasi dan dibenahi.

Di daerah perkembangan pasar ritel modern demikian pesatnya dan tidak terkontrol lagi keberadaan ritel bermerek asing merupakan sebuah ancaman bagi keberadaan kios atau pedagang kecil dan pasar tradisional tradisional,

⁷⁹ Ibid, hlm 103.

⁸⁰ Ibid, hlm 107.

⁸¹ Ibid, hlm 104.

dimana saat ini tercatat kurang lebih 25 Ritel modern, 6 Supermarket dan 2 Megamarket, yang pada perkembangannya bukan persaingan yang ada menurut hukum pasar tapi pembantaian ekonomi rakyat oleh bangsa sendiri, hal ini lebih disebabkan karena begitu mudahnya perijinan ritel ini diberikan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini jelas harus dihentikan dan tidak boleh dibiarkan terus, sekalipun pada tahun 1997 oleh Pemerintah Indonesia ditetapkan kebijakan dalam bidang perdagangan yaitu Surat Keputusan Bersama Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Dalam Negeri No. 145/MPP/Kep/5/97 dan No. 57 Tahun 1997 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan, namun dalam prakteknya Pemerintah hanya mengejar target APBD sehingga Surat Keputusan Bersama Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Dalam Negeri No. 145/MPP/Kep/5/97 dan No. 57 Tahun 1997 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan tidak berjalan seperti apa yang diharapkan dari keputusan menteri tersebut, bagaimanapun penguasaan aset yang terkonsentrasi hanya akan merugikan rakyat dan sudah pasti tidak senafas dengan UUD 45. Apalagi aset-aset penting yang menguasai hajat hidup orang banyak. Seperti badan usaha telekomunikasi, yang hari ini hampir secara sepenuhnya di kuasai oleh swasta dan asing.

Kebanyakan usaha ritel di daerah tidak diatur secara khusus dalam Peraturan Daerah ataupun Peraturan Walikota, penerbitan ijin usaha ritel di daerah dikeluarkan dalam bentuk surat izin usaha yang di terbitkan oleh instansi teknik berwenang yaitu instansi yang di beri wewenang oleh Departemen yang membawahkan bidang usaha perusahaan. jika perusahaan menjalankan usaha di bidang perindustrian dan perdagangan maka surat izin usaha di terbitkan oleh instansi yang di tunjuk oleh Menteri Perdagangan. Untuk menentukan jenis perizinan di bidang perdagangan yang wajib di miliki oleh setiap perusahaan, maka dapat di bedakan menurut jumlah nilai investasi perusahaan (modal perusahaan)seluruhnya. Ketentuan pasal 6 keputusan Menperindag no. 408 tahun 1997 menjelaskan perusahaan yang melakukan kegiatan usaha perdagangan dengan nilai investasi perusahaan seluruhnya samapai dengan Rp. 200.000.000,00 tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha wajib memperoleh

Tanda Daftar Usaha Perdagangan (TDUP) yang di berlakukan sebagai SIUP. Jika perusahaan yang melakukan kegiatan usaha perdagangan dengan nilai investasi perusahaan seluruhnya di atas Rp. 200.000.000,00 tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usahanya wajib memperoleh SIUP.

Regulasi mengenai ijin industri ritel di daerah , khususnya yang mengatur keberadaan ritel modern dan ritel tradisional awalnya tertuang dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 145/MPP/Kep/5/97 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan. Setiap tahunnya ritel modern khususnya yang dimiliki oleh asing semakin membanjiri Indonesia. Hal inilah yang kemudian membuat beberapa ritel tradisional mulai merasakan ketidaknyamanan bahkan beberapa ritel kecil/tradisional terancam tutup. Untuk mengantisipasi perkembangan tersebut, kemudian Pemerintah mengeluarkan SKB tersebut agar ritel modern maupun ritel tradisional dapat tumbuh bersama.

Permasalahan dalam industri ritel tidak berhenti dengan dikeluarkannya kebijakan tersebut. Permasalahan terus bermunculan terutama sejak tahun 2000 dimana ritel modern kian agresif melakukan ekspansinya. Selain itu, pemulihan perekonomian pasca krisis moneter tahun 1998 pun mulai tampak sejak tahun 2000 ini yang kemudian ditandai dengan membaiknya pengeluaran masyarakat dari sisi konsumsi.

Namun ternyata hal ini juga diikuti dengan perubahan pola masyarakat dalam berbelanja. Jika mulanya masyarakat sangat setia berbelanja di ritel tradisional, masyarakat mulai berubah dengan berbelanja di ritel modern. Terlebih lagi dengan berbagai macam fasilitas serta kemudahan yang diberikan peritel modern. Semua faktor tersebut membuat penjualan di ritel modern kian meningkat. Perubahan pola masyarakat tersebut berdampak besar terhadap penjualan dari ritel tradisional. Berbagai upaya dilakukan oleh mereka seperti meminta perlindungan kepada Pemerintah agar ritel modern tidak 'memakan' konsumen mereka. Di sisi lain, perlindungan ini juga penting dilakukan mengingat sebagian besar pedagang dalam industri ritel merupakan pedagang kecil atau UKM yang perlu diberdayakan untuk mengurangi pengangguran.

Keberadaan ritel modern menyebabkan pendapatan serta keuntungan yang diperoleh peritel tradisional menurun drastis. Kenyamanan berbelanja yang ditawarkan ritel modern membuat konsumen lebih memilih untuk berbelanja di ritel modern. Ritel tradisional dari waktu ke waktu tidak menunjukkan pertumbuhan yang positif, bahkan ditemukan bahwa pertumbuhan ritel tradisional terus menurun dengan persentase 8% per tahun³, sedangkan pertumbuhan ritel modern kian meningkat yaitu 31,4% per tahun.

Permasalahan lain tidak hanya timbul di sisi para peritel saja, namun juga hubungan antara peritel dengan pemasok barang. Beberapa pemasok merasa bahwa kekuatan yang sangat besar dari peritel dapat mendikte jumlah *trading terms* yang harus dibayarkan pemasok kepada peritel. Kuatnya posisi tawar yang dimiliki oleh peritel modern membuat para pemasok cenderung mengikuti aturan main yang dibuat oleh para peritel modern tersebut. Akibatnya, pemasok tidak fokus pada peningkatan nilai jual maupun inovasi produk melainkan lebih fokus pada pembayaran *trading terms* yang telah ditetapkan oleh peritel.

Permasalahan yang kian bertambah tersebut mendesak pemerintah untuk segera mengeluarkan regulasi agar kondisi dalam industri ritel ini menjadi lebih baik lagi. Untuk itu di tahun 2007 pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pasar Modern dan Pusat Perbelanjaan. Kemudian di tahun 2008 diterbitkan aturan pelaksana dari Perpres tersebut yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 Tahun 2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pasar Modern dan Pusat Perbelanjaan.

Berdasarkan hasil penelitian, terlihat bahwa implementasi Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008 sangat jauh dari harapan. Kedua peraturan tersebut seolah menjadi macan kertas yang tidak memiliki makna apa-apa. Hal ini terjadi secara nasional. Bahkan ironinya, beberapa daerah tidak mengetahui keberadaan kedua peraturan dalam industri ritel tersebut.

Ketidakefektifan kedua peraturan perundangan tersebut, baik menyangkut pengaturan zonasi maupun pembatasan yang lainnya, lebih banyak disebabkan oleh tidak

jelasan sanksi dan penegak hukum bagi pelanggarnya. Keterbatasan perumusan sanksi dan penegak hukumnya yang dapat dimuat dalam peraturan presiden dan peraturan menteri perdagangan, menjadi alasan untuk hal tersebut.

Dalam hal inilah maka menjadi sangat *urgent* untuk dibuat sebuah peraturan perundangan yang memiliki daya ikat bagi setiap pelaku ekonomi maupun pembuat kebijakan dalam industri ritel. Selain itu, dalam peraturan perundangan tersebut harus diatur secara mendetail terkait sanksi, proses penegakan hukum serta penegak hukumnya. Mengingat peraturan perundangan yang sangat kuat mengikat *stakeholdernya* adalah Undang-undang, maka sebaiknya pengaturan industri ritel dilakukan dalam sebuah Undang-Undang.

Sementara itu terkait dengan penegak hukumnya, maka harus ada lembaga yang secara khusus menjadi penegak dari peraturan terkait industri ritel tersebut yang dinyatakan secara detail kewenangannya dalam UU tersebut. Melalui model seperti ini, maka posisi pengaturan ritel akan menjadi sangat kuat dan akan dengan sangat kuat mengikat seluruh stakeholder industri ritel.

Di sisi lain apabila kita melihat *best practices* di berbagai negara, terutama Jepang dan Korea (Negara Asia umumnya), lembaga persaingan seperti KPPU menjadi lembaga penegak hukumnya. Lembaga persaingan di beberapa negara tersebut umumnya mendapatkan mandat dari Undang-Undang di luar Undang-Undang persaingan, yang secara khusus mengatur permasalahan tersebut. Secara khusus di Jepang dan Korea mengatur hal-hal yang terkait permasalahan dalam industri ritel di atas dalam bentuk Undang-Undang, umumnya tercantum dalam UU Subkontrak dan UU *Unfair Trade*.

Di Indonesia sampai dengan saat ini, KPPU belum mendapatkan tugas serupa. KPPU hanya menerima tugas sebagaimana diamanatkan dalam UU No 5 Tahun 1999. Tetapi dalam interaksinya, KPPU banyak mendapatka pengaduan dengan substansi tersebut. Tetapi dalam perkembangan terakhir, KPPU juga sudah menerima tugas di luar UU No 5 Tahun 1999 sebagai pengawas pelaksanaan kemitraan yang diatur dalam UU No 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Dalam UU tersebut KPPU bertugas sebagai pengawas dan

penegak hukumnya.

Mengingat dalam banyak hal substansi pengaturan permasalahan di atas, terkait dengan tugas-tugas KPPU secara tidak langsung, maka KPPU dapat berperan sebagai penegak hukum aturan-aturan terkait industri ritel di atas terutama menyangkut permasalahan ketidakseimbangan bersaing dan ketidakseimbangan *bargaining position*. Memperhatikan bahwa saat ini sedang disusun Rancangan Undang-Undang Perdagangan maka pengaturan tentang industri ritel ini dapat dilakukan dalam undang-undang tersebut.

Industri Ritel telah hadir di berbagai kota utama di Indonesia selama tiga dekade terakhir. Akan tetapi, pada awal pemberlakuan liberalisasi sektor ritel pada 1998, pengelola supermarket asing mulai merambah masuk pasar dalam negeri, yang menimbulkan persaingan sengit dengan pengelola supermarket lokal. Beberapa kelompok mengklaim bahwa pasar tradisional merupakan korban nyata persaingan tajam tersebut yang berdampak pada hilangnya pelanggan pasar tradisional akibat membanjirnya produk-produk bermutu dengan harga murah dan lingkungan perbelanjaan yang lebih nyaman yang disediakan supermarket. Karena itu, muncul desakan agar ada pembatasan pembangunan supermarket, khususnya di lokasi-lokasi yang berdekatan dengan pasar tradisional.

Studi ini mengkaji kebenaran klaim tersebut dengan mengukur dampak Industri Ritel pada pedagang pasar tradisional di Kota Cirebon. Metode utama yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode kuantitatif, sedangkan metode kualitatif dilakukan untuk menyingkap kisah di balik temuan-temuan kuantitatif. Metode kuantitatif menggunakan metode *difference-in-difference* (DiD) dan ekonometrik. Metode kualitatif mencakup wawancara mendalam dengan Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI), Asosiasi Pengusaha Ritel Indonesia (APRINDO), pengelola pasar tradisional, pedagang pasar tradisional, pengelola supermarket, dan pejabat dari badan-badan pemerintah daerah (pemda) yang terkait.

Dalam hal mata rantai pasokan, 40% pedagang menggunakan pemasok profesional, sementara 30% lainnya mendapatkan barangnya dari pusat-pusat perkulakan. Hampir 90% pedagang membayar tunai kepada pemasok. Keadaan ini berarti bahwa pedagang di pasar

tradisional sepenuhnya menanggung risiko kerugian dari usaha dagangnya. Ini berbeda dengan supermarket yang umumnya menggunakan metode konsinyasi atau kredit. Terkait dengan modal usaha, 88% pedagang menggunakan modal sendiri yang berarti minimnya akses atau keinginan untuk memanfaatkan pinjaman komersial untuk mendanai bisnisnya. Hal ini bisa menjadi hambatan terbesar dalam memperluas kegiatan bisnis mereka.

Secara rata-rata, pedagang, baik dalam pasar perlakuan atau pasar kontrol, mengalami kelesuan dalam kegiatan perdagangannya selama tiga tahun terakhir. Dalam wawancara mendalam, para responden mengungkapkan bahwa penyebab utama kelesuan adalah lemahnya daya beli pelanggannya akibat melonjaknya harga BBM, serta meningkatnya persaingan dengan PKL yang memenuhi lahan parkir dan area lain sekitar pasar. Dalam wawancara mendalam terungkap bahwa penyebab ketiga kelesuan kegiatan dagang di pasar tradisional adalah karena semakin banyaknya Industri Ritel dalam hal ini mini market dan supermarket. Temuan ini terutama bersumber dari pedagang kelompok perlakuan. Akan tetapi, perlu dicatat bahwa para pedagang di pasar tradisional menyebut supermarket sebagai penyebab tunggal kelesuan bisnis. Dalam studi ini, pasar tradisional Kalitangan Kota Cirebon merupakan satu-satunya pasar di mana mayoritas pelanggannya adalah rumah tangga kelas menengah dan pasar ini tidak mengalami permasalahan dengan PKL.

Temuan analisis kualitatif menunjukkan bahwa Industri Ritel memang memberi dampak negatif pada peritel tradisional. Terlebih lagi, temuan analisis ini menunjukkan bukti bahwa pasar tradisional yang berada dekat dengan supermarket terkena dampak yang lebih buruk dibanding yang berada jauh dari supermarket. Namun demikian, hal ini terutama disebabkan oleh lemahnya daya saing para peritel tradisional. Para pedagang, pengelola pasar, dan perwakilan APPSI menyatakan bahwa hal penting yang harus dilakukan untuk menjamin keberadaan pasar ini adalah dengan memperbaiki infrastruktur pasar tradisional, penataan ulang para PKL, dan penciptaan praktik pengelolaan pasar yang lebih baik. Kebanyakan para pedagang secara terbuka mengatakan keyakinan

mereka bahwa kehadiran supermarket tidak akan menyingkirkan kegiatan bisnis mereka bila persyaratan di atas terpenuhi.

Analisis dampak kuantitatif menemukan hasil statistik yang bervariasi untuk beberapa indikator kinerja pasar tradisional, seperti jumlah keuntungan, pendapatan, dan jumlah pegawai. Dari indikator tersebut, ditemukan bahwa supermarket secara statistik hanya berdampak pada pasar tradisional melalui jumlah karyawan yang bekerja di pasar tradisional. Data tersebut menunjukkan bahwa pedagang tradisional mau mempekerjakan lebih banyak pegawai bila lokasi pasar tradisional berada lebih jauh dari supermarket, demikian pun sebaliknya. Para pedagang tradisional bersaing dalam suasana "persaingan yang nyaris sempurna" dan strategi mereka untuk mempertahankan laba rutin mencakup penambahan jumlah dan ragam produk yang dijual dan pengurangan biaya—termasuk biaya pekerja. Juga ditemukan bukti adanya pedagang-pedagang yang gulung tikar selama tiga tahun terakhir dengan alasan yang lebih kompleks daripada sekedar masuknya supermarket saja.

Kebanyakan terhentinya kegiatan berdagang terkait dengan masalah internal pasar atau masalah pribadi. Selain itu, para pedagang yang menjual produknya terutama kepada pelanggan nonrumah tangga dan telah membangun hubungan yang erat dengan pelanggan untuk waktu yang lama, memiliki kemungkinan yang lebih besar untuk tetap bertahan.

Hasil analisis kualitatif dan kuantitatif tersebut di atas lebih lanjut dipertegas dengan kisah sukses sebuah pasar tradisional di kawasan Bumi Serpong Damai (BSD) di Tangerang, yang tetap memiliki pelanggan meskipun terdapat beberapa pasar modern di sekitarnya. Pihak pengembang perumahan dan pemda setempat bekerja sama mengelola pasar tradisional tersebut. Pasar tradisional ini tampak bersih, aman, dan memiliki lahan parkir luas serta fasilitas yang memadai. Pasar ini juga berhasil menerapkan desain bangunan berlantai satu dengan batas plafon yang tinggi agar sirkulasi udaranya mencukupi. Ini membuktikan bahwa pasar tradisional yang kompetitif dapat bersaing dan hadir berdampingan dengan supermarket.

Basis analisis yang dilakukan dalam penataan industri ritel Indonesia sudah tentu

adalah Peraturan Presiden No 112/2007 dan Permendag No 53/2008. Berbasiskan regulasi tersebut maka secara keseluruhan seiring dengan permasalahan dalam industri ritel yang muncul, beberapa substansi terpenting dalam pengaturan industri ritel adalah sebagai berikut :

1. *Entry barrier* bagi pelaku usaha ritel modern
 - a. Zonasi yang disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang dan Wilayah di setiap wilayah di Daerah (Kota/Kabupaten)
 - b. Pembatasan luas tempat
 - c. Pembatasan Waktu Buka
 - d. Perizinan yang diperketat
2. Pembatasan jumlah dan jenis *trading terms*
3. *Keharusan* melakukan kemitraan dengan pelaku usaha pemasok barang yang tergolong ke dalam kelompok usaha kecil dan menengah.
4. Upaya *Pemberdayaan* Usaha Ritel kecil/tradisional melalui akses terhadap sumber pembiayaan dan upaya peningkatan kompetensi profesionalitas pelaku usaha ritel kecil/tradisional.

Dilihat dari aspek persaingan semata maka kita akan memperoleh fakta bahwa kehadiran ritel modern sangat sesuai dengan prinsip-prinsip universal persaingan usaha yang sehat, dimana kehadiran mereka telah menyebabkan terciptanya beberapa nilai positif yakni hadirnya alternatif tempat belanja yang sesuai dengan tuntutan konsumen (nyaman dan mudah), harga yang cenderung bergerak turun (sebagian dihasilkan oleh efisiensi distribusi), kualitas barang semakin beragam dan sebagainya.

Tetapi dalam analisis terdahulu, selain nilai positif juga terdapat *multiplier effect* negatif, terkait dengan munculnya permasalahan sosial di sisi lain. Hasil analisis paling tidak menyimpulkan ada tiga potensi besar yang mengarah kepada terjadinya hal tersebut antara lain tersingkirnya pelaku usaha ritel kecil/tradisional, potensi ambuknya produsen dalam negeri terutama pemasok yang masuk dalam kelompok usaha kecil dan menengah, dan

terakhir adalah tersingkirnya pelaku usaha distributor lokal oleh sistem yang mengedepankan efisiensi yang muncul dalam bentuk hubungan langsung antara peritel modern dengan pabrikan/manufaktur.

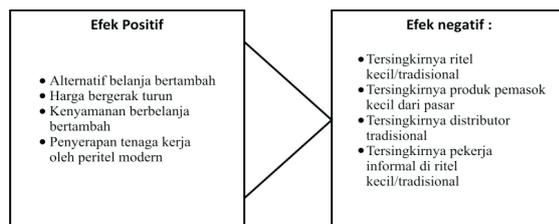
Besarnya efek sosial yang diakibatkan oleh kehadiran perusahaan ritel modern, memang lebih banyak menyentuh di luar permasalahan persaingan. Bahkan hal tersebut seharusnya menjadi bahan pertimbangan makroekonomi Indonesia daripada menyentuh perkembangan industri ritel itu sendiri. Melalui identifikasi potensi permasalahan yang terjadi dalam industri ritel dan ekonomi keseluruhan terkait dengan kehadiran ritel modern, maka Pemerintah seharusnya mampu melakukan sebuah kajian yang mendalam dengan menggunakan *cost benefit analysis* dalam perspektif ekonomi keseluruhan. Secara sederhana perumusan *cost benefit analysis* tersebut dapat dilihat dalam rumus sebagaimana terlihat di bawah ini.

Gambar .1

Analisis Cost benefit dari kehadiran Ritel Modern

Benefit Ritel Modern > Efek sosial dari Kehadiran Ritel Modern.

Efisiensi industri ritel > Efek sosial dari kehadiran ritel modern



Dalam hal inilah seharusnya pemerintah secara seksama meneliti aspek-aspek yang terkait dengan hal-hal positif yang dihasilkan oleh kehadiran pasar modern dan hal-hal negatif yang akan terjadi apabila ritel modern diberi kesempatan melakukan aktivitasnya dalam industri ritel. Tanpa perhitungan yang matang terkait dengan hal ini, maka kontroversi akan terus berlanjut karena dipastikan alasan-alasan pemberian izin sepenuhnya merupakan keputusan tanpa pertimbangan yang boleh jadi lebih merupakan keputusan yang tidak bermotif perlindungan kepada rakyat. Dalam bagian

tertentu, bisa saja Pemerintah mengizinkan munculnya peritel modern, tetapi mereka harus mengantisipasi terciptanya efek sosial dalam bentuk *social safety net* (jaring pengaman sosial) misalnya. Mereka harus mengantisipasi pengangguran yang bisa terjadi apabila ritel modern beroperasi. Para pelaku usaha ritel tradisional yang kehilangan pekerjaan harus bisa ditampung oleh jaring pengaman sosial ini.

Memperhatikan alat analisis seperti itu, dan persoalan dalam industri ritel yang muncul yang telah diuraikan sebelumnya, maka sesungguhnya akar permasalahan terdapat pada kekuatan pasar (*market power*) dari para peritel modern yang menjadi landasan bagi hadirnya *bargaining position* peritel modern yang kuat saat berhadapan dengan berbagai lawan baik pesaing maupun pemasok bahkan mitra kerjanya sekalipun.

Mengingat akar permasalahannya sangat terang benderang seperti itu, maka sesungguhnya solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut sangat jelas, yakni melakukan pembatasan-pembatasan terhadap peritel modern agar *market power*nya yang sudah sangat kuat tidak digunakan untuk melakukan tindakan-tindakan yang berpotensi bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat serta melakukan *unfair trade* yang cenderung eksploitatif terhadap pelaku usaha pemasoknya. Kalau tidak ada pembatasan maka sangat jelas bahwa kekuatan mereka tidak akan dapat diimbangi oleh pelaku usaha ritel manapun. Akibatnya kompleksitas yang diakibatkan oleh pelaku usaha ritel modern semakin besar. Alat analisis sebagaimana diungkap di atas, *cost benefit analysis*, akan membuat proses pemberian lisensi kehadiran ritel modern hanya dapat dilakukan apabila benefit yang diperoleh dari kehadiran ritel modern lebih besar daripada dampak negatifnya. Hal sebaliknya bisa terjadi dimana pelaku usaha ritel modern tidak akan mendapatkan lisensi apabila analisis menghasilkan dampak negatif dari keberadaan ritel modern lebih menonjol dari efek positifnya.

Memperhatikan pendekatan pengaturan yang dilakukan oleh Pemerintah saat ini, maka terlihat bahwa dalam hubungan dengan tiga persoalan utama yang diungkap di atas, Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008 belum menunjukkan manfaatnya secara berarti. Hal ini disebabkan apa yang diatur oleh Perpres

112/2007 dan Permendag 53/2008 hanya mengatur hal-hal yang bersifat normatif saja. Sementara dalam implementasinya masih sangat jauh dari harapan.

F. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

- a. Ritel modern terus mengalami pertumbuhan yang pesat setiap tahunnya sehingga keberadaannya memang berpotensi sangat besar untuk menggerus ritel kecil/tradisional terlebih lagi didukung dengan perubahan pola belanja dari masyarakat yang semakin modern dan semakin membutuhkan hadirnya ritel modern.
- b. Permasalahan dalam industri ritel lebih banyak merupakan masalah ketidakseimbangan bersaing dan *bargaining position*. Akar permasalahan industri ritel saat ini berasal dari “*market power*” ritel modern yang tinggi yang antara lain terbangun karena modal yang tidak terbatas, *brand image* yang kuat, terdapat peritel yang menjual barang termurah, *trend setter* ritel Indonesia, serta pencipta *traffic* konsumen Indonesia. *Market power* ini menciptakan ketidakseimbangan dalam persaingan ritel modern dengan ritel kecil/tradisional. *Market power* semakin bertambah dengan semakin luasnya cakupan wilayah yang terjangkau oleh gerai ritel modern, karena minimnya kebijakan pembatasan jumlah dan wilayah (zonasi) bagi ritel modern.
- c. Pemerintah telah menerbitkan kebijakan yang mengatur penataan ritel modern dan ritel tradisional yang tertuang dalam Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008. Namun sepertinya kebijakan tersebut belum dapat diimplementasikan secara nyata di lapangan mengingat dibutuhkanannya peran pemerintah daerah dalam implementasinya di lapangan. Sementara itu, daerah pun tampaknya belum siap untuk mengatur secara ketat industri ritel di daerah mereka, yang terbukti dengan belum adanya aturan turunan dari regulai nasional tersebut di daerah. Akibatnya kedua peraturan perundangan tersebut seolah menjadi macan kertas dengan fungsi yang sangat minimal.
- d. Solusi kebijakan paling tepat untuk mengatasi persoalan ketidakseimbangan bersaing ritel kecil/tradisional-ritel modern dapat dilakukan dengan mengefektifkan kebijakan zonasi, yang secara umum pada akhirnya memiliki makna pembatasan jumlah peritel modern dalam wilayah tertentu.
- e. Solusi kebijakan paling tepat untuk mengatasi persoalan ketidakseimbangan *bargaining position* dalam hubungan pemasok-peritel terutama menyangkut *trading terms*, dapat dilakukan dengan membatasi besaran *trading terms*, sebagaimana yang dilakukan berbagai negara. Melalui pembatasan besaran *trading terms* ini maka diharapkan efisiensi di sisi produsen/pemasok akan lebih banyak dinikmati oleh konsumen bukan oleh peritel modern.
- f. Agar pengaturan memiliki kekuatan yang mengikat seluruh *stakeholder* industri ritel, maka *diusulkan* agar pengaturan industri ritel dilakukan dalam sebuah Undang-Undang dengan penguatan pada substansi pengaturan sebagaimana diungkap di butir 4 dan 5 di atas, serta penguatan pada sanksi dan penegak hukumnya.
- g. Berdasarkan *best practices* di beberapa negara khususnya di Asia (Jepang dan Korea) lembaga penegak hukum dimaksud adalah lembaga persaingan di mana aturan dalam permasalahan ritel ini biasa diatur dalam *Unfair Trade Act* dan *Subcontract Act*. Mengingat saat ini sedang disusun RUU perdagangan, maka pengaturan industri ritel bisa menjadi bagian darinya.

2. Saran-Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka KPPU dapat memberikan saran pertimbangan kepada Pemerintah dengan beberapa substansi yang dapat disampaikan antara lain

- a. Memperhatikan permasalahan yang seringkali muncul dalam industri ritel Indonesia secara keseluruhan serta fakta yang terjadi pasca diterbitkannya Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Permendag No 53 Tahun 2008, maka solusi kebijakan yang tepat adalah melakukan pembatasan terhadap ritel modern agar *market power* peritel tidak terlampau besar sehingga potensi *abuse*-nya dapat diminimalkan. Solusi kebijakan tersebut yaitu Sistem Zonasi dan Pembatasan besaran *Trading Term*.
- b. Kebijakan sistem zonasi dilakukan untuk membatasi *market power* yang dimiliki oleh peritel modern besar. Hal ini terutama ditujukan kepada hipermarket dan minimarket yang sangat agresif menguasai industri ritel. Salah satu caranya adalah dengan membatasi jumlah gerai peritel modern tersebut. Pembatasan tersebut dapat dilakukan dengan tidak memberikan izin usaha bagi peritel modern untuk ke depannya maupun dengan membatalkan izin yang telah diberlakukan jika terdapat pelanggaran terkait zonasi. Aturan mengenai *zoning* sebaiknya lebih diperketat dan membatasi jumlah peritel di setiap wilayah sesuai dengan kondisi masyarakat sekitar.
- c. Kebijakan pembatasan *trading terms* dilakukan dengan menetapkan besaran maksimal *trading terms*. Pembatasan nilai maksimal *trading terms* akan mendorong dinikmatinya hasil efisiensi manufaktur oleh konsumen bukan oleh peritel.
- d. Memperhatikan tidak efektifnya Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008, yang disebabkan oleh tidak adanya daya ikat regulasi tersebut terhadap stakeholder industri ritel, maka diusulkan agar pengaturan industri ritel dilakukan melalui sebuah undang-undang. Salah satu hal paling penting yang harus diatur dalam undang-undang

tersebut adalah tentang sanksi yang keras dan tegas terhadap pelanggarnya serta penetapan lembaga penegak hukumnya. Berbasiskan *best practices* di berbagai negara, diusulkan agar lembaga penegak hukumnya adalah KPPU.

DAFTAR PUSTAKA

- Asmara, Hendra, "*Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*", Gramedia, Jakarta, 1986.
- Adisubrata, W Surya, "*Otonomi Daerah di Era Reformasi*", UPP AMP YKPN, 1999.
- , "*Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia*", Jilid I Aneka Ilmu, Semarang, 2003.
- , "*Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia*", Jilid II Aneka Ilmu, Semarang, 2003.
- Andi A Malarangen dkk, "*Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis*", Oleh Soeyono, Cet. 2, Yogyakarta, 2001.
- Kansil, C.S.T. "*Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*", Aksara, Jakarta, 1994.
- Kaho, Yosep Riwu, "*Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*", Rajawali Press, Jakarta, 1999.
- Suyanto, "*Otonomi Daerah Nyata dan Bertanggungjawab*", Ghalia Indonesia, Cet-1, Jakarta, 1998.
- Soerjono Soekanto, "*Tata Cara Penyusunan Karya Ilmiah Bidang Hukum*", Gramedia Indonesia, Jakarta 1986.
- Soekarwati, "*Prinsip Dasar Perencanaan Pembangunan*", Rajawali, Jakarta, 1990.
- Sondang Siagian, "*Administrasi Pembangunan*", Gunung Agung, Cetakan 10, Jakarta, 1993.
- Solihin, Dadang, "*Proses Pengambilan Keputusan Perencanaan*", LPEM-FE Universitas Indonesia, Jakarta 1989.

Ateng Syarifudin, "*Pengaturan Koordinasi Pemerintahandi Daerah*", Citra Aditya, Bandung 1993.

Perencanaan Administrasi Pembangunan Daerah, CV Mandar Madya, Bandung, 1993.

The Liang Gie, "*Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara RF*", Jilid III, Gunung Agung Jakarta, 1996.

Tjokroamidjojo, "*Perencanaan Pembangunan*", Haji Masagung, Jakarta, 1987.