



KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA



**Saran Pertimbangan terhadap  
Rancangan Peraturan Presiden  
tentang Penataan dan Pembinaan  
Usaha Pasar Modern  
dan Usaha Toko Modern**

## ***POSITION PAPER***

# **RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN TENTANG PENATAAN DAN PEMBINAAN USAHA PASAR MODERN DAN USAHA TOKO MODERN**

### **1. Latar Belakang**

Industri ritel Indonesia, merupakan industri yang strategis bagi perkembangan ekonomi Indonesia. Dalam sebuah klaimnya, asosiasi perusahaan ritel Indonesia (Aprindo), yang selama ini banyak mewakili kepentingan peritel modern menyatakan bahwa sektor ritel merupakan sektor kedua yang menyerap tenaga kerja terbesar di Indonesia, dengan kemampuan menyerap sebesar 18,9 juta orang, di bawah sektor pertanian yang mencapai 41,8 juta orang. Tidaklah mengherankan apabila persoalan ritel merupakan persoalan yang sangat pelik bagi bangsa Indonesia.

Perkembangan industri ritel Indonesia kini semakin semarak. Kehadiran para pelaku usaha ritel modern telah memberi warna tersendiri bagi perkembangan industri ritel Indonesia. Dalam jangka waktu yang singkat beberapa pelaku usaha ritel modern dengan kemampuan kapital yang luar biasa melakukan aktivitasnya di Indonesia. Mereka mewujudkannya dalam bentuk minimarket, supermarket bahkan *hypermarket* yang kini bertebaran di setiap kota besar Indonesia.

Kehadiran para pelaku usaha ini, bagi konsumen Indonesia di satu sisi memang sangat menggembirakan. Konsumen dimanjakan dengan berbagai hal positif terkait dengan kenyamanan saat berbelanja, keamanan, kemudahan, variasi produk yang semakin beragam, kualitas produk yang terus meningkat dan tentu saja harga produk yang menjadi lebih murah karena hadirnya persaingan.

Tetapi, meskipun kontribusi ritel modern terhadap pertumbuhan industri ritel Indonesia secara keseluruhan sangat besar dan sangat menguntungkan bagi konsumen, pertumbuhan ritel modern ternyata mendatangkan persoalan tersendiri

berupa tersingkirnya usaha kecil ritel Indonesia yang menjadi tempat menggantungkan hidup bangsa Indonesia dalam jumlah yang tidak sedikit. Kemampuan bersaing mereka yang sangat rendah karena kemampuan capital yang sangat terbatas, dengan manajemen yang sederhana serta perlindungan dan upaya pemberdayaan yang sangat minim, telah menjadikan mereka menjadi korban dari proses liberalisasi ekonomi di sektor ritel.

Permasalahan dalam industri ritel ini dari waktu ke waktu terus mengemuka. Berdasarkan analisis Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), permasalahan dalam industri ritel yang terjadi saat ini, terbagi menjadi dua kelompok besar. Pertama adalah terkait dengan terus tersingkirnya pelaku usaha ritel kecil Indonesia dari pasar. Kedua adalah munculnya tekanan terhadap para pemasok kecil oleh pelaku usaha ritel modern yang memiliki kemampuan kapital sangat besar.

Secara kebetulan kedua persoalan tersebut telah menjadi kasus di KPPU, yang menunjukkan betapa seriusnya persoalan tersebut. Kasus yang berkaitan dengan isu tersingkirnya pelaku usaha ritel tradisional oleh pelaku usaha ritel modern, digambarkan oleh kasus Indomaret (Putusan KPPU No. No.03/KPPU-L/I/2000). Sementara terkait dengan permasalahan hubungan pemasok-ritel modern, kasus yang telah ditangani oleh KPPU adalah kasus Carrefour, yang antara lain menggugat Carrefour atas penerapan *trading term* dalam bentuk program *minus margin* (Putusan No. No. 02/KPPU – L/2005 )

Mencermati perkembangan yang terjadi di industri ritel tersebut, Pemerintah melalui Departemen Perdagangan kemudian mencoba mengakomodasi tuntutan tersebut dalam pengaturan yang dilakukan dalam bentuk Rancangan Peraturan Presiden (Perpres) tentang Ritel. Pembahasan peraturan presiden tersebut sangat alot, sehingga banyak yang menduga bahwa hal tersebut disebabkan oleh begitu banyaknya kepentingan yang muncul dalam pengaturan tersebut. Pemerintah sendiri tampak sangat berhati-hati untuk mengeluarkan Perpres tersebut. Banyak pertimbangan yang dilakukan oleh Pemerintah.

Sampai saat ini, Departemen Perdagangan masih terus menggodok Perpres tersebut, dengan terus menajamkan pengaturan-pengaturan yang muncul dalam Perpres tersebut. Salah satu upaya yang mereka lakukan adalah mendengarkan pendapat para stakeholder industri ritel. Dalam kaitan dengan inilah Departemen Perdagangan mengirimkan *draft* Perpres tersebut untuk meminta pendapat. Merespon keinginan Departemen Perdagangan tersebut, KPPU saat ini akan menyampaikan hasil analisis tersebut kepada Departemen Perdagangan.

Berkaitan hal tersebut, makalah ini akan mengulas secara utuh keberadaan Perpres tersebut dalam perspektif persaingan usaha, dengan terlebih dahulu memaparkan kondisi riil industri ritel Indonesia, persoalan yang dihadapi serta sinergi peran Pemerintah dan KPPU untuk mengatasi persoalan ritel di atas. Sekaligus menjelaskan posisi KPPU terhadap Perpres tersebut.

## **2. Kecenderungan Industri Ritel**

Perkembangan industri ritel dalam beberapa tahun terakhir berkembang dengan sangat pesat di berbagai belahan dunia. Industri ritel kini telah menjadi bagian yang sangat penting bagi pelaku usaha yang ingin mendistribusikan produknya sampai di tangan konsumen.

Industri ritel berkembang seiring dengan perubahan yang juga terjadi pada masyarakat. Tingkat pendapatan masyarakat yang terus berkembang telah menyebabkan terjadinya semen-segmen konsumen yang menginginkan adanya perubahan dalam model pengelolaan industri ritel. Apabila di jaman dulu, ketersediaan barang menjadi acuan utama sebuah industri ritel (umumnya berupa pasar tradisional) untuk didatangi konsumen, maka kini kedatangan konsumen tidak hanya dipicu oleh hal tersebut.

Ritel telah berkembang menjadi industri dan tidak hanya dimonopoli oleh satu pelaku usaha di satu lokasi. Perusahaan ritel kini bermunculan dengan menawarkan

tidak hanya ketersediaan barang, tetapi juga menyangkut berbagai hal yang lebih terkait dengan aspek psikologis konsumen. Misalnya menyangkut aspek kebersihan, kenyamanan, keamanan, bahkan juga menyangkut image yang dicoba ditanamkan di mata konsumen, seperti tempat barang murah dengan kualitas bagus, bergengsi dan sebagainya. Kecenderungan ini merupakan sebuah hal yang tidak dapat dihindari lagi dalam perkembangan ritel saat ini. Peningkatan pendapatan masyarakat serta munculnya kemajuan di berbagai bidang menjadi salah satu penyebabnya, yang menyebabkan segmen konsumen ritel tumbuh beraneka ragam.

Perkembangan lain yang sangat menonjol adalah bahwa ritel kini telah berubah fungsinya dari sekedar tempat menyalurkan produk ke konsumen, tetapi juga menjadi industri tersendiri. Perspektif baru terhadap industri ritel kini justru muncul dari mata produsen. Ritel kini dianggap menjadi tempat yang strategis, untuk memasarkan barangnya secara tepat waktu, lokasi dan konsumen.

Dengan dimensi seperti itu, maka kini para pelaku usaha ritel mencoba membangun keunggulan bersaing dengan model seperti itu. Lepasnya monopoli ritel oleh Negara (umumnya dalam bentuk pasar), menyebabkan persaingan menjadi sangat terbuka. Di sinilah kiprah para raksasa bisnis ritel bermunculan, seperti Wall Mart, Carrefour, 7-Eleven dan sebagainya. Di Indonesia pun demikian kini bermunculan Giant, Carrefour, Hypermart, Makro dan sebagainya.

Raksasa bisnis tersebut, kini berhasil mengembangkan industri ritel menjadi sebuah tempat yang justru diperebutkan oleh para pemasok untuk mendistribusikan barangnya. Hal yang luar biasa adalah kemampuan para peritel besar ini, untuk menciptakan *brand image*, yang tertanam di hati konsumen, bahwa untuk berbelanja dengan harga miring, kualitas bagus, produk yang lengkap dengan kenyamanan dan kebersihan yang terjamin maka merekalah pilihannya.

Masyarakatpun pada akhirnya berpaling ke industri ritel modern ini. Tidaklah mengherankan apabila dalam suatu wilayah tidak ada penyekat yang berarti dalam

industri ritel, maka ritel tradisional berada dalam kondisi yang terancam. Hal yang kemudian juga terjadi adalah posisi peritel yang justru sangat dominan terhadap para produsen pemasok barang.

### **3. Perkembangan Industri ritel Indonesia**

Perkembangan yang terjadi dalam industri ritel dunia, juga terjadi di Indonesia. Sebagaimana diungkap di awal tulisan, industri ritel Indonesia mengalami perkembangan yang sangat pesat akhir-akhir ini. Terdapat banyak penyebab dari pesatnya industri ritel Indonesia.

Dorongan pertama lahir dari munculnya kebijakan yang pro terhadap liberalisasi ritel, antara lain diwujudkan dalam bentuk mengeluarkan bisnis ritel dari *negative list* bagi Penanaman Modal Asing (PMA). Hal ini antara lain diwujudkan dalam bentuk Keputusan Presiden No 96/2000 tentang Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Tertentu Bagi Penanaman Modal dan Keputusan Presiden No 118/2000 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 2000 tentang Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Tertentu Bagi Penanaman Modal.

Kebijakan tersebut telah menyebabkan tidak adanya lagi pembatasan kepemilikan dalam industri ritel. Setiap pelaku usaha yang memiliki modal cukup untuk mendirikan perusahaan ritel di Indonesia, maka dapat segera melakukannya. Akibatnya, pelaku usaha di industri ini terus bermunculan. Hal yang kemudian nampak sering menjadi kontroversi adalah kehadiran para pelaku usaha asing seperti Carrefour.

Bahkan perkembangan terakhir memperlihatkan munculnya sinyal akan masuknya peritel asing dalam segmen ritel yang selama ini terlarang bagi penanaman modal asing (PMA) seperti di minimarket dan *convenience store*. Hal ini terjadi seiring ditandatanganinya kerjasama ekonomi (*economic partnership agreement*)

Indonesia Jepang. Disebut-sebut Jepang menginginkan pelaku usaha ritel mereka di *convenience store*, 7-Eleven, untuk masuk ke Indonesia.

Konsumen Indonesia sendiri saat ini sangat sangat familiar dengan beberapa pelaku usaha di sektor tersebut dan beberapa di antaranya telah menjadi konsumen tetap pelaku usaha tersebut, misalnya Carrefour, Giant, hypermart, Indomaret, Alfamart, K Circle, Yomart dan sebagainya.

Industri ritel dipandang sangat strategis dalam ekonomi Indonesia. Ritel merupakan salah satu tulang punggung ekonomi nasional. Pada tahun 2003 saja potensi pasar bisnis ritel mencapai sekitar Rp. 600. Trilyun. Pada saat itu diperkirakan ritel modern sudah menguasai sekitar 20% atau sekitar Rp 120 Trilyun<sup>1</sup>. Kontribusi sektor ritel terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) mencapai 20%. Demikian juga dilihat dari kuantitas, dari sekitar 22, 7 juta jumlah usaha di Indonesia sebanyak 10.3 juta atau sekitar 45% merupakan usaha perdagangan besar dan eceran.

Terkait dengan struktur pasar ritel, secara khusus asosiasi pedagang pasar seluruh Indonesia menyatakan bahwa jumlah pasar tradisional tercatat 13.450 unit, sedangkan jumlah pedagang pasar mencapai 12,6 juta orang. Total aset pasar tradisional sendiri mencapai Rp 65 triliun

Pengakuan sedikit berbeda dinyatakan oleh Asosiasi Perusahaan Ritel Indonesia (APRINDO), yang menyatakan bahwa omset ritel modern (garmen dan produk sehari-hari) tidak mencapai Rp 120 Triliun sebagaimana digambarkan di atas, tetapi hanya berada di kisaran Rp 50-60 Triliun/tahun. Gambaran pertumbuhan ritel modern dapat dilihat dalam tabel 1 di bawah ini.

---

<sup>1</sup> Penelitian AKADEMIKA Bekasi : Didukung PEG dan USAID, 23 April 2003

Tabel 1

| Omzet anggota Aprindo untuk garmen & produk sehari-hari |                |             |
|---|----------------|-------------|
| Tahun   | Omzet          | Peningkatan |
| 2005  | Rp. 42 triliun | 20%         |
| 2006  | Rp. 49 triliun | 19%         |
| 2007*   | Rp. 57 triliun | 17%         |

Sumber : Aprindo, 2007

Pertumbuhan di sektor ritel memang masih terus tercatat tinggi, meskipun pertumbuhan tinggi tersebut hanya dialami oleh ritel modern, yang sangat mungkin merupakan kebalikan dari ritel tradisional, yang justru dalam beberapa kesempatan menyatakan sebagai bagian yang paling dirugikan akibat dari perkembangan yang terjadi saat ini di sektor ritel.

Adapun komposisi industri ritel Indonesia dalam perkembangan terakhir digambarkan dalam survey yang dilakukan oleh AC Nielsen dalam tahun 2004-2005, sebagaimana terlihat dalam tabel 2.

Tabel 2

| Struktur pengecer di Indonesia |           |           |
|--------------------------------|-----------|-----------|
| Sektor                         | 2004      | 2005      |
| Toko Tradisional               | 1.745.589 | 1.787.897 |
| Convenience store              | 154       | 115       |
| Supermarket                    | 6.560     | 7.606     |
| • Sub-Supermarket              | 956       | 1.141     |
| • Minimarket                   | 5.604     | 6.456     |
| Large format store             | 90        | 107       |
| • Hipermarket                  | 68        | 83        |
| • Warehouse clubs              | 22        | 24        |
| Total took eceran              | 1.752.393 | 1.795.725 |
| <b>Toko Obat</b>               |           |           |
| Traditional drugstore          | 17.699    | 16.663    |
| Chain drugstore                | 218       | 245       |
| Total took obat                | 17.917    | 16.908    |

Sumber : AC Nielsen 2006

Data survey ini, memperlihatkan bahwa ritel modern sesungguhnya belum apa-apa, apabila dibandingkan secara kuantitas dengan ritel tradisional. Jumlah pelaku usaha di ritel tradisional jauh di atas jumlah pelaku usaha di ritel modern dengan selisih kuantitas yang sangat signifikan.



Tapi apabila kita membandingkan omset yang berada di kisaran Rp 50-60 Triliun dari sekitar 15.000 ritel modern, dengan omset sisanya sekitar Rp 500-550 Triliun dari pelaku usaha yang berjumlah di atas 1.500.000 buah maka sangat jelas omset ritel modern tersebut jauh berada di atas ritel tradisional.

Pertumbuhan dari ritel modern, jelas akan terus mendorong terciptanya perubahan penguasaan pangsa pasar ritel dari pasar tradisional ke arah pasar modern. Pelan tapi pasti penguasaan pangsa pasar ritel akan dikuasai oleh ritel modern. Bahkan khusus untuk Indonesia, *Frontier Marketing & Research Consultant* menilai Pemerintah terlalu terbuka dalam membuat kebijakan ritel modern dan terkesan tidak mau melakukan intervensi untuk menyelamatkan pedagang kecil. Sikap keterbukaan tersebut diperkirakan mendorong pertumbuhan peritel modern secara ekspansif, sehingga pada 2010 pelaku pasar modern akan menguasai pangsa penjualan eceran hingga 50%.

Apabila sikap yang terjadi dari Pemerintah saat ini tetap diberlakukan, maka pelan tapi pasti peran pasar tradisional akan terus tergerus sebagaimana diperlihatkan tabel 3, yang merupakan proyeksi yang diberikan oleh AC Nielsen

Tabel 3

| Persentase kontribusi omzet 51 kebutuhan sehari-hari |                   |              |
|--|-------------------|--------------|
| T a h u n  | Pasar tradisional | Pasar modern |
| 2001   | 75,2              | 24,8         |
| 2002   | 74,8              | 25,1         |
| 2003   | 73,7              | 26,3         |
| 2004   | 69,6              | 30,4         |
| 2005   | 67,6              | 32,4         |
| 2006*  | 65,6              | 34,4         |

Sumber : AC Nielsen Indonesia, 2006

\*) Januari-Juni 2006

#### 4. Persaingan “Tidak Seimbang” vs Persaingan Usaha Tidak Sehat

##### 4.1 Usaha Kecil Ritel VS Usaha Besar Ritel

Persaingan yang sangat sengit dalam industri ritel di beberapa sisi dipandang sangat positif dan sangat menguntungkan konsumen Indonesia, yang

kini memiliki banyak pilihan untuk berbelanja kebutuhannya sehari-hari. Keragaman produk, dengan tingkat kenyamanan, kebersihan, keamanan, kualitas produk yang bervariasi serta harga yang juga bervariasi, menyebabkan berbagai segmen konsumen tumbuh di sektor ritel ini. Hadirnya pilihan ini, menjadi kontribusi positif dari nilai strategis bagi perkembangan industri ritel di Indonesia saat ini.

Tetapi sebagaimana diulas di awal tulisan, kondisi ini di sisi lain juga membawa dampak yang negatif yakni tersingkirnya pelaku usaha di ritel tradisional yang umumnya merupakan pelaku usaha ritel kecil. Padahal jumlah usaha ini termasuk yang paling banyak ditekuni oleh bangsa Indonesia. Gambaran terdahulu memperlihatkan bahwa 45% dari usaha yang ditekuni pelaku usaha Indonesia, merupakan usaha dalam bidang eceran ini. Tahun 2005 sendiri, sebagaimana diperlihatkan tabel 2, jumlah pelaku usaha toko tradisional saja mencapai 1.787.897, sebuah jumlah yang sangat luar biasa.

Kecenderungan ritel yang tampaknya merupakan sebuah keniscayaan, berupa keunggulan bersaing dari pelaku usaha ritel yang terwujud dalam bentuk kenyamanan, keamanan, kemudahan berbelanja, memang sangat mudah diwujudkan oleh pelaku usaha dengan kemampuan modal besar. Sebaliknya untuk usaha kecil, tanpa bantuan Pemerintah maka hal tersebut hanya menjadi harapan belaka. Tidaklah mengherankan ketika liberalisasi ritel terjadi, maka serbuan peritel bermodal besar untuk menjaring pasar dengan ceruk yang cenderung mengarah kepada tuntutan perkembangan ritel di atas, menjadi tidak tertahankan.

Pelaku usaha kecil yang tidak memiliki kemampuan finansial dan manajemen terus terpuruk. Pelan tapi pasti, mereka mati ketika berhadapan dengan pelaku usaha ritel besar. Berbagai keluhan bermunculan sebagaimana terangkum dalam beberapa data dan informasi berikut :

1. Serbuan minimarket di Kota Malang meresahkan pedagang pasar tradisional, karena lokasinya berdekatan dengan pasar dan barang-barang dijual lebih

kompetitif. Keberadaan minimarket sudah mulai menggeser pedagang pasar tradisional. Jumlah pedagang di pasar-pasar tradisional menyusut sejak dua tahun lalu.

2. Di DKI Jakarta, berdasarkan survei Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI), sebanyak 11 pasar tradisional 90% kiosnya sudah tidak beroperasi. Pasar tersebut adalah Pasar Sinar, Pasar Kramat Jaya, Pasar Cilincing, Pasar Muncang, dan Pasar Prumpung Tengah di Jakarta Utara. Lalu, Pasar Blora di Jakarta Pusat, Pasar Cipinang Besar dan Pasar Kelapa Gading di Jaktim, Pasar Sawah Besar di Jakarta Barat, Pasar Karet Pedurenan dan Pasar Cidodol di Jaksel. Sementara di Bekasi, Depok, dan Tangerang yang 57% kiosnya tidak lagi beroperasi adalah di Pasar Ciputat (Tangerang), Pasar Jumat (Tangerang), Pasar Kreo (Tangerang), Pasar Cisalak (Depok), Pasar Rawa Kalong (Bekasi).
3. Di Bandung APPSI Jawa Barat mengeluhkan bahwa omzet pedagang pasar tradisional menurun rata-rata 40%, sejak hypermarket hadir di kota Bandung.
4. Di Bandung juga pedagang mengeluhkan omsetnya yang terus menurun akibat kehadiran minimarket.
5. Di Majalengka masyarakat menolak kehadiran pasar modern karena dikhawatirkan akan menyebabkan matinya usaha yang mereka lakukan.
6. Hasil penelitian AC Nielsen menyatakan bahwa penjualan produk kebutuhan sehari-hari di toko tradisional kembali mengalami penurunan sebesar 2%, sehingga pangsa pasarnya pada 2005 menjadi hanya 67,6%. Survei PT AC Nielsen Indonesia atas 51 kategori produk kebutuhan sehari-hari (*consumer goods*) menunjukkan pangsa pasar tradisional termakan ritel modern berformat minimarket.

Mengingat nilai strategis bisnis ritel dalam konstelasi bisnis Indonesia, maka persoalan ini menjadi persoalan besar yang harus segera dipecahkan oleh Pemerintah karena eskalasi kekecewaan yang besar dari para pelaku usaha kecil dapat menjadi disinsentif bagi perkembangan Indonesia secara keseluruhan.

Apabila kita melihat berbagai persoalan yang mengemuka dalam industri ritel Indonesia sebagaimana dikemukakan di atas, maka sangat jelas bahwa persoalan utamanya terletak pada ketidakmampuan pelaku usaha kecil ritel bersaing secara langsung dengan para pelaku usaha ritel modern. Ketidakmampuan bersaing dikarenakan semata-mata karena ketidaksebandingan/keseimbangan kemampuan antara keduanya. Kemampuan kapital antara keduanya sangat jauh berbeda satu sama lain. *Value creation* yang dihasilkan oleh kemampuan kapital besar, tidak dapat dilakukan sama sekali oleh pelaku usaha kecil. Tidak mengherankan apabila pelaku usaha kecil ritel semakin tersisih.

Tetapi dalam implementasinya, ketidaksebandingan atau ketidakseimbangan dalam bersaing ini seringkali dikonotasikan sebagai persaingan usaha tidak sehat oleh beberapa pihak. Hal tersebut antara lain dikaitkan dengan keberadaan UU No 5 Tahun 1999 dengan KPPU sebagai pengawasnya. Definisi persaingan usaha tidak sehat ini biasanya ditujukan pada tidak adanya *equal playing field* antara usaha ritel kecil dan modern. Sehingga secara “tidak sehat” pelaku usaha kecil harus berhadapan dengan pelaku usaha besar, yang jelas-jelas tidak berada dalam kelas yang sama.

Dalam hal inilah kemudian muncul tuntutan kepada KPPU untuk terlibat dalam penataan sebuah kondisi persaingan yang didefinisikan sebagai persaingan usaha tidak sehat tersebut. Tetapi apabila kita dalami maka hal tersebut tidaklah tepat, karena persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU No 5 tahun 1999 tidak mengatur secara tegas peran KPPU dalam menengahi sebuah persaingan tidak seimbang tersebut. Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa permasalahan persaingan tidak seimbang sebagaimana terjadi antara ritel kecil dan besar tersebut, selama tidak bertentangan dengan UU No 5 Tahun 1999 bukan merupakan isu persaingan usaha tidak sehat sekaligus bukan menjadi tanggung jawab KPPU.

Inilah yang terjadi saat KPPU menangani pengaduan tentang Indomaret, yang secara spesifik tidak mendapatkan bukti bahwa Indomaret melanggar UU No 5 Tahun 1999.

#### **4.2 Peritel Besar Vs Pemasok**

Sebagaimana diketahui persoalan berikutnya dari permasalahan industri ritel terkait dengan permasalahan ketidakseimbangan antara pemasok dengan pelaku usaha ritel. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, kekuatan pelaku usaha ritel modern telah mengubah situasi industri ritel, di mana mereka telah menjelma menjadi sebuah kekuatan yang luar biasa dalam industri ritel Indonesia.

Dalam *value chain management* produk sampai ke konsumen, ritel menjadi bagian yang paling menentukan, sehingga posisi mereka menjadi sangat strategis dan tidak dapat diabaikan. Dalam perkembangannya peritel besar kini telah menjadi lokasi favorit untuk tempat mendistribusikan produk, karena kemampuan mereka mendatangkan konsumen sangat besar. Daya tarik mereka terhadap konsumen, sebagaimana diungkap dalam tulisan sebelumnya memperlihatkan bahwa kecenderungan mereka terus menyedot konsumen dari ritel jenis lainnya.

Kemampuan menarik konsumen tersebut, dalam perkembangannya telah menjadi kekuatan sendiri bagi para pelaku usaha ritel. Pemasok menjadi sangat tergantung kepadanya. Mengingat perkembangan persaingan antar pemasok juga sangat tinggi, maka para peritel besar menjadi sangat leluasa mempraktekan market powernya. Mulailah mereka menerapkan berbagai ketentuan yang kemudian dikenal sebagai persyaratan perdagangan (*trading term*).

Maka muncullah kemudian yang dikenal sebagai *listing fee*, *minus margin*, *fixed rebate*, *term of payment*, *regular discount*, *common assortment cost*, *opening cost/new store* dan *penalty*. Bahkan dalam perkembangannya *trading term* tersebut telah berubah menjadi sebuah bagian pemasukan sendiri bagi para

peritel. Hasil penelusuran KPPU dalam kasus Carrefour Indonesia, misalnya memperlihatkan bahwa hipermarket asal Prancis itu sepanjang 2004 mampu meraih pendapatan lain-lain (*other income*) hingga Rp 40,19 miliar. Perolehan dari *listing fee* terbesar, mencapai Rp 25,68 miliar. Sedangkan dana dari kepesertaan *minus margin* (jaminan pemasok bahwa harga jual produk paling murah) Rp1,98 miliar, dan sisanya Rp12,53 miliar berasal dari pembayaran syarat dagang. Perkembangan *trading term* di Indonesia diperlihatkan dalam tabel 3.

Tabel 3  
Perkembangan Trading Term dalam Bisnis Ritel Modern Indonesia

| No | TAHUN              |                                  |                                  |
|----|--------------------|----------------------------------|----------------------------------|
|    | 2003               | 2004                             | 2005                             |
| 1  | Fixed Rebate       | Fixed Rebate                     | Fixed Rebate                     |
| 2  | Conditional Rebate | Conditional Rebate               | Conditional Rebate               |
| 3  | Promotion Discount | Promotion Discount               | Promotion Discount               |
| 4  | Promotion Budget   | Promotion Budget                 | Promotion Budget                 |
| 5  | Regular Discount   | Regular Discount                 | Regular Discount                 |
| 6  | Common Assortment  | Common Assortment                | Common Assortment                |
| 7  |                    | Reduce Purchase Price            | Reduce Purchase Price            |
| 8  |                    | Minus Margin                     | Minus Margin                     |
| 9  |                    | Penalty Delay Delivery for Event | Penalty Delay Delivery for Event |
| 10 |                    | Penalty on Short Level           | Penalty on Short Level           |
| 11 |                    | Opening Cost                     | Opening Cost                     |
| 12 |                    | Opening Discount for New         | Opening Discount for New         |
| 13 |                    | Additional Discount for Other    | Additional Discount for Other    |
| 14 |                    | Anniversary Discount             | Anniversary Discount             |
| 15 |                    | Store Remodelling Discount       | Store Remodelling Discount       |
| 16 |                    |                                  | Opening Listing Fee              |
| 17 |                    |                                  | Lebaran Discount                 |

Sumber : Putusan KPPU No. 02/KPPU – L/2005

Perkembangan selanjutnya sangat menekan pelaku usaha pemasok, sehingga pemasok menjadi lahan eksploitasi para peritel besar tersebut. Hal inilah yang kemudian juga dikemukakan sebagai bentuk persaingan usaha tidak sehat, yang juga meminta keterlibatan KPPU dalam penanganannya.

Sekali apabila dilihat secara mendalam, maka tampak bahwa hal ini terjadi sebagai akibat dari ketidakseimbangan atau ketidaksebandingan daya tawar antara peritel besar dengan kekuatan pasarnya melawan pemasok yang beberapa di antaranya merupakan usaha kecil. Semua *trading term* sesungguhnya diberlakukan secara sama, artinya terdapat *equal treatment*. Tidak menjadi permasalahan apabila semua pemasok kemampuannya sama, tetapi apabila pemasok kecil diperlakukan serupa dengan biaya yang sama, maka hanya tinggal menunggu waktu saja keberadaan pelaku usaha kecil tersebut. Biaya yang harus mereka tanggung sangat besar. Di saat yang sama mereka tidak dapat dengan mudah mengalihkan pasokan ke pasar lain, karena ritel modern telah menjadi tempat di mana konsumen pasar ritel terkonsentrasi.

## **5. Peran Pemerintah Dalam Industri Ritel**

### **5.1 Usaha Besar Vs Usaha Kecil**

Apabila kita melihat persoalan di atas, maka sangat jelas bahwa permasalahan utama yang terjadi dalam industri ritel Indonesia terkait dengan permasalahan ketidakseimbangan antara para pelaku usaha dengan kemampuan kapital yang sangat berbeda satu sama lain.

Dalam persaingan ini, pelaku usaha kecil berada dalam kondisi yang sangat memprihatinkan karena kini secara radikal telah menjadi sebuah korban dari proses liberalisasi sektor ritel yang tanpa batasan sama sekali. Hampir tidak ada regulasi yang mencoba membendung dominasi ritel modern di beberapa daerah.

Mengingat yang terjadi adalah permasalahan ketidakmampuan bersaing usaha kecil, maka secara garis besar terdapat dua hal yang harus dilakukan oleh Pemerintah. Pertama adalah melakukan perlindungan terhadap usaha kecil ritel serta memberdayakan usaha kecil agar mampu bersaing dengan usaha retail modern.

Kondisi yang kompleks akibat ritel modern ini, sesungguhnya telah terjadi di berbagai Negara dunia. Dan mereka memilih pendekatan perlindungan dan pemberdayaan usaha kecil ritel. Misalnya saja di Thailand yang memberlakukan undang-undang ritel *Royal Decree for Retail Act* yang berisi aturan zona, jam buka, harga barang, dan jenis ritel. Thailand memberlakukan UU ini setelah berlangsung lima tahun, para pengusaha hypermarket di negara Gajah Putih itu mengklaim bahwa bisnisnya berhasil memberikan lapangan kerja bagi masyarakat setempat mencapai sedikitnya 20.000 orang tenaga kerja. Tetapi pada periode yang sama, sebanyak 20 pasar tradisional yang ada di Bangkok dan sekitarnya kini hanya tersisa dua gerai karena nasibnya sama dengan sejumlah usaha ritel kecil, menengah dan koperasi yang tergilas oleh ritel raksasa. Dan pengangguran yang ditimbulkan mencapai 300.000 orang.

Dengan adanya UU tersebut maka Bangkok memiliki zona perdagangan eceran. Misalnya *southwest zone* [zona barat daya], *southeast zone* [zona tenggara], *northeast zone* [zona timur laut] sehingga dapat ditarik garis vertikal dan horizontal untuk menentukan zona satu, dua, tiga, empat dan lima. Setiap zona diperuntukkan bagi format ritel tertentu agar tidak terjadi ketimpangan persaingan usaha ritel. Salah satu isi dari UU ritel Thailand yakni penerapan zona atau tempat usaha satu jenis ritel, seperti hipermarket berada pada zona empat atau lima, sedangkan zona satu hingga tiga hanya diperuntukkan untuk warung tradisional, grosir dan supermarket. Aturan zona, juga melarang pusat perbelanjaan atau toko berskala besar pada daerah padat arus lalu lintas.

Model pemberdayaan usaha kecil ritel di Thailand dilakukan antara lain dengan mendirikan perusahaan negara atau BUMN nonprofit *Allied Retail Trade Co.*(ART Co) dengan modal kerja sekitar US\$9,1 juta. Perusahaan tersebut bertugas melakukan pembelian barang dari pabrikan dan kemudian disalurkan kepada jaringan toko-toko kecil dan warung tradisional lainnya. Bank di Thailand juga memberi kemudahan kredit bagi toko tradisional yang memodernisasi toko.



Di beberapa Negara lainpun model perlindungan dan pemberdayaan tersebut juga terus dilakukan misalnya saja di Perancis, juga membuat peraturan melarang lokasi hipermarket di tengah kota, untuk mengatasi semakin tergusurnya warung kecil di negara itu karena keberadaan ritel yang besar. Malaysia juga membuat peraturan *distribution fair trade* guna melindungi pasar tradisional.

Memperhatikan hal tersebut maka sangat jelas bahwa peran Pemerintah dalam perlindungan ritel kecil sangat dominan. Terdapat berbagai model perlindungan yang umumnya dikembangkan, misalnya dengan mengatur masalah pokok sebagaimana disebutkan sebelumnya seperti zonasi, luas penjualan ritel modern, penguatan dalam jalur distribusi yang berdampak pada harga, dan waktu buka. Dan hal inilah yang sampai sekarang belum diimplementasikan dengan sebaik-baiknya oleh Pemerintah. Dari berbagai keluhan yang muncul, sangat tampak justru permasalahan utama adalah lemahnya penegakan hukum terhadap berbagai peraturan yang ditujukan bagi pengaturan ritel seperti aturan tentang zonasi (Ruang Tata Wilayah), jam buka dan sebagainya.

Di sisi lain Pemerintah juga berkewajiban untuk memberdayakan usaha kecil ritel agar mampu bersaing dengan usaha ritel modern. Berbagai pelatihan, tambahan permodalan, akses terhadap kredit, penguatan dalam pasokan distribusi, bimbingan manajemen, penataan lokasi berjualan yang memadai seperti pasar. Selama ini justru hal inipun minim dilakukan Pemerintah hal ini misalnya terungkap dari data yang dikumpulkan APPSI, saat ini sekitar 75% dari 13.650 pasar tradisional yang dihuni oleh 12 juta pedagang kecil kondisinya dinilai sudah tidak layak untuk berdagang. Agar pasar tradisional tidak ditinggalkan oleh konsumen, maka pasar tradisional harus mengikuti kaidah pengelolaan ritel moderen meskipun cara berdagangnya tetap tradisional, yakni dengan harga yang kompetitif.

## 5.2 Pemasok Vs Ritel Modern

Permasalahan utama hubungan antara pemasok dengan ritel modern, terkait dengan munculnya *trading term*, yang dianggap menjadi arena eksploitasi pemasok oleh peritel modern. Sebagaimana dianalisis sebelumnya hal ini sesungguhnya lebih terkait dengan peran Pemerintah, yang harus mengambil kebijakan untuk melindungi pelaku usaha pemasok dari eksploitasi kekuatan *market power* yang sangat besar dari para peritel besar.

Dalam beberapa hal mungkin Pemerintah dapat mencontoh beberapa pengaturan yang terjadi di beberapa Negara lain seperti yang dengan tegas melarang *listing fee*, yang sangat *excessive*. Atau melakukan batasan-batasan terhadap komponen-komponen *trading term* yang dianggap merugikan pelaku usaha pemasok secara jangka panjang. Selain itu proses transparansi dari *trading term* juga harus menjadi pertimbangan utama Pemerintah saat mengeluarkan kebijakan terkait hal tersebut.

Tugas lain dari Pemerintah adalah melakukan pemberdayaan terhadap usaha pemasok untuk mendorong daya tawar mereka ketika berhadapan dengan ritel modern. Bergabungnya mereka ke dalam asosiasi mungkin dapat menjadi salah satu senjata untuk meningkatkan daya tawar mereka.

Hakikat dari upaya perlindungan dan pemberdayaan pemasok adalah bagaimana Pemerintah melakukan upaya penciptaan pengaturan yang dapat melahirkan *trading term* yang melindungi usaha pemasok serta mengembangkan program yang dapat meningkatkan kemampuan tawar pemasok saat berhadapan dengan peritel modern.

## 6. Peran KPPU dalam Industri Ritel Indonesia dan Sinerginya dengan Peran Pemerintah

Sebagaimana diamanatkan dalam UU No 5 Tahun 1999, ruang lingkup keterlibatan KPPU dalam berbagai permasalahan sektor ekonomi Indonesia, terbatas

pada permasalahan persaingan usaha di sektor tersebut, dengan item pengaturan yang juga dibatasi oleh butir-butir yang diatur dalam UU No 5 Tahun 1999.

Dalam industri ritel, misalnya KPPU telah melakukan berbagai kegiatan, berikut adalah beberapa aktivitas kegiatan yang dilakukan KPPU terkait dengan industri ritel :

1. Penanganan kasus persaingan usaha antara ritel kecil dengan Indomaret<sup>2</sup>. Pada kasus tersebut KPPU menilai bahwa perlu adanya prinsip keseimbangan dalam menumbuhkan persaingan sehat antara kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum dengan adanya pembinaan dan pemberdayaan usaha kecil menengah agar memiliki daya saing yang tinggi dan dapat berusaha secara berdampingan dengan usaha menengah besar, serta perlu adanya upaya untuk mengefektifkan pelaksanaan peraturan dan langkah-langkah kebijakan yang meliputi kebijakan lokasi dan tata ruang, perijinan, jam buka dan lingkungan sosial.
2. Penanganan kasus antara pemasok dengan peritel modern Carrefour<sup>3</sup>. Pada kasus ini, KPPU menyatakan bahwa dalam menerapkan persyaratan perdagangan, peritel yang memiliki *market power* yang besar tidak boleh menerapkan syarat perdagangan yang berlebihan kepada pemasok seperti persyaratan minus margin yang membebani pemasok atas sesuatu yang bukan merupakan bagian dari kewenangannya serta secara tidak langsung mengakibatkan terhalangnya konsumen mendapatkan barang yang bersaing dari segi harga di pasar bersangkutan. Dalam kasus ini KPPU juga mendorong Pemerintah untuk menerbitkan adanya aturan perpasaran swasta yang berlaku secara nasional serta membuat ketentuan mengenai persyaratan perdagangan yang dapat menyebabkan terhalangnya pemasok kecil menengah untuk memasarkan produknya pada peritel modern.

---

<sup>2</sup> Putusan KPPU No 03/KPPU-L-I/2000

<sup>3</sup> Putusan KPPU No 05/KPPU-L/2006

3. Kajian Industri ritel.

Pada kajian ini, KPPU menilai bahwa keberadaan pasar moderen tidak dapat dihambat sejalan dengan komitmen keikutsertaan Indonesia dalam globalisasi, sehingga perlu adanya berbagai aturan untuk memastikan dampak negatif yang minimum dari keberadaan mereka. Pada sisi lain, dengan menyadari ketidaksiapan pasar tradisional dan pengecer kecil untuk bersaing, ada kecenderungan untuk melakukan proteksi terhadap pasar tradisional tersebut yang seringkali berarti mengurangi persaingan. Oleh karena itu, KPPU tidak akan terlibat dalam kebijakan yang bersifat mengurangi persaingan tersebut karena memang di luar kewenangan KPPU. Akan tetapi, KPPU senantiasa mendorong agar kebijakan yang dirancang bersifat pemberdayaan dan peningkatan daya saing sehingga lebih sejalan dengan filosofi UU No.5 Tahun 1999.

4. Monitoring terhadap beberapa pelaku usaha ritel yang memiliki posisi dominant. Bentuk monitoring ini dilakukan sebagai salah satu bentuk pengawasan yang terus menerus terhadap perkembangan jenis trading term yang dilakukan para peritel modern untuk menilai apakah persyaratan tersebut memberikan dampak terhadap persaingan usaha. Jenis trading term tersebut pada umumnya sama dan dilakukan oleh para peritel besar / hipermarket dan berdampak pada pemasok kecil menengah. Salah satu bentuk monitoring yang dilakukan KPPU adalah monitoring terhadap persyaratan *Best Buy Guarantee* dan *Penalty* yang dilakukan salah satu peritel modern.
5. Proses pengumpulan berbagai data yang terkait dengan industri ritel seperti melalui *public hearing* yang antara lain dilakukan KPPU di beberapa kota seperti Medan, Jakarta dan Surabaya. Dalam public hearing tersebut, didapatkan berbagai fakta mengenai perkembangan jenis trading term yang dikenakan oleh peritel modern terhadap pemasok setiap tahunnya serta bentuk permasalahan lainnya terkait strategi bisnis yang dilakukan peritel modern. Data yang di dapatkan dari public hearing tersebut menjadi masukan bagi KPPU dalam mencermati permasalahan di sektor ritel.

Khusus dalam penanganan perkara, perkara terkait dengan kasus Indomaret yang merupakan cerminan keterlibatan KPPU dalam kasus “persaingan tidak seimbang antara ritel kecil dengan ritel modern” dan kasus Carrefour yang merupakan cerminan dari “persaingan tidak seimbang antara pemasok dan peritel modern”.

Pada kasus Indomaret, KPPU menemukan fakta bahwa keberadaan peritel kecil yang berdekatan dengan Toko Swalayan Indomaret, sangat terpengaruh dengan program Diskon Super Hemat untuk produk tertentu sehingga menyebabkan penurunan omset bagi peritel kecil tersebut. Akan tetapi, di lain pihak, sebagian peritel kecil memang memiliki keterbatasan manajemen, permodalan terutama akses terhadap pasokan barang sehingga tidak dapat bersaing dengan Toko Swalayan Indomaret. KPPU tidak dapat melakukan pengaturan langsung mengenai keberadaan Indomaret, sehingga KPPU menyatakan bahwa Indomaret dalam operasionalisasinya kurang memperhatikan prinsip keseimbangan dalam menumbuhkan persaingan yang sehat serta merekomendasikan pada Pemerintah untuk mengefektifkan kebijakannya mengenai pasar swasta.

Pada kasus Carrefour, ditemukan fakta bahwa Carrefour dengan *market power* yang besar mampu menekan pemasok dan meniadakan pilihan bagi pemasok tersebut untuk melakukan transaksi dagang dengan pihak di luar Carrefour. Bentuk penekanan ini berupa sangsi yang sangat memberatkan bagi pemasok. Selain itu, bentuk persyaratan dagang yang ditetapkan Carrefour dirasakan sangat besar dan tidak memberikan nilai tambah bagi pemasok. Untuk itu, KPPU memerintahkan Carrefour untuk menghentikan pengenaan persyaratan minus margin kepada pemasok.

Berkaca pada dua kasus tersebut, sangat tampak bahwa wilayah yurisdiksi KPPU hanya terbatas pada hal-hal yang terkait dengan persaingan usaha.

Meskipun begitu, dalam prakteknya KPPU juga selama ini tidak tinggal diam dengan kondisi yang ada tersebut, meski hal tersebut dilakukan melalui tugas KPPU lainnya seperti pemberian saran dan pertimbangan kepada Pemerintah. Hal ini

dilandasi oleh salah satu tujuan UU No 5 Tahun 1999, yang menyatakan “mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil”. Atas dasar tersebut misalnya KPPU telah menyarankan kepada Pemerintah untuk melakukan penataan dalam pengembangan pasar modern seperti yang tercantum dalam putusan Indomaret. Bahkan dalam beberapa kesempatan secara tegas KPPU mendorong agar Pemerintah memihak kepada pelaku usaha kecil dalam pengembangan industri ritel Indonesia.

Di satu sisi memang terasa mengganjal bahwa upaya melakukan harmonisasi kesempatan berusaha antar level pelaku usaha menjadi salah satu tujuan UU No 5 Tahun 1999, tetapi dalam implementasinya instrumen KPPU untuk implementasi hal tersebut sangat terbatas. Memperhatikan hal tersebut, maka menjadi hal penting bagi KPPU untuk terus menjalin kerjasama yang erat dengan pihak yang berwenang sepenuhnya dalam pengaturan harmonisasi antar pelaku ritel, yakni Pemerintah.

Sinergi ini mutlak untuk dilakukan untuk tidak mendapatkan sebuah optimasi pengaturan dalam industri ritel Indonesia. Apabila kita memperhatikan paparan sebelumnya di atas, maka sinergi yang diinginkan seharusnya sudah sangat jelas dan tegas, yakni keduanya fokus pada tugas yang menjadi domainnya dengan saling mendukung satu sama lain terhadap keputusan yang diambilnya.

Secara sederhana hal tersebut digambarkan dengan mengoptimalkan peran Pemerintah untuk secara penuh mengatur sektor ritel termasuk dalam upaya melindungi dan memberdayakan pelaku usaha ritel kecil. Adalah kewenangan Pemerintah untuk mengeluarkan segenap peraturan yang terkait dengan hal tersebut. KPPU pun dalam analisisnya terhadap kebijakan Pemerintah, akan melihat sejauhmana perlindungan tersebut dilakukan dan tetap sejalan dengan UU No 5 Tahun 1999. Di sisi lain, apabila KPPU menemukan indikasi persaingan usaha tidak sehat sebagaimana didefinisikan dalam UU No 5 Tahun 1999, yang menjadi domain

KPPU, maka KPPU harus segera menanganinya. Begitu pula apabila KPPU menemukan terdapat kebijakan yang menjadi dasar hadirnya perilaku usaha tidak sehat dalam industri ritel, maka KPPU harus segera memberikan saran pertimbangan untuk meluruskan kebijakan tersebut agar selaras dengan UU No 5 tahun 1999.

Selain upaya saling mendukung tersebut, juga diharapkan tidak terjadi saling intervensi, di mana KPPU tidak memasuki wilayah yang menjadi kewenangan regulator (Pemerintah), begitu pula Pemerintah jangan memasuki wilayah yang menjadi kewenangan KPPU. Potensi saling intervensi kewenangan saat ini cukup tinggi, terutama sehubungan dengan tingginya tuntutan dari *stakeholder* yang senantiasa mengkonotasikan munculnya persaingan usaha tidak sehat dalam berbagai permasalahan yang terjadi dalam industri ritel.

#### **7. Sikap KPPU terhadap RPP Penataan dan Pembinaan Usaha Pasar Modern dan Usaha Toko Modern**

Dari paparan di atas sesungguhnya telah jelas dan tegas di mana kewenangan KPPU dalam industri ritel. KPPU memiliki kewenangan penuh, apabila terdapat permasalahan industri ritel yang berkaitan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1999.

Apabila kita memperhatikan RPP Penataan dan Pembinaan Usaha Pasar Modern dan Usaha Toko Modern yang saat ini sedang disusun Pemerintah, maka terlihat bahwa substansi pengaturan sepenuhnya merupakan domain Pemerintah, yang secara keseluruhan merupakan upaya perlindungan Pemerintah terhadap usaha kecil ritel. Secara khusus terdapat dua jenis obyek yang ingin dilindungi Pemerintah, pertama adalah usaha kecil ritel itu sendiri dari “persaingan tidak seimbang dengan ritel besar”. Kedua pemasok ritel yang tergolong ke dalam usaha kecil, dari potensi eksploitasi ritel besar. Tetapi di lapangan, tidak hanya pemasok kecil yang tertekan tetapi juga kelompok usaha menengah bahkan kelompok usaha besar.

Tentang substansi yang diatur dalam RPP, apabila dilihat dari perspektif persaingan usaha, maka substansi tersebut justru memiliki semangat yang bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1999. Hal ini antara lain diwujudkan dalam bentuk penciptaan sejumlah *entry barrier* bagi usaha ritel modern untuk bersaing dengan ritel kecil seperti aturan zonasi, waktu buka toko, persyaratan perizinan yang dipersulit, kewajiban melakukan kemitraan dan sebagainya.

Memperhatikan dua kondisi tersebut, maka terdapat sebuah situasi yang dilematis bagi KPPU. Di satu sisi, dengan melihat pandangan KPPU selama ini terhadap perkembangan industri ritel, maka munculnya pengaturan keberpihakan dalam bentuk regulasi yang memiliki nuansa perlindungan yang sangat tinggi terhadap ritel usaha kecil, seolah menjadi jawabannya. Melihat perkembangan ketidakseimbangan persaingan yang terjadi, KPPU berulang kali menekankan perlunya keberpihakan Pemerintah kepada usaha kecil. Hal ini dilakukan karena KPPU tidak memiliki kewenangan sama sekali dalam area tersebut selain menyentuh hal-hal yang hanya berkaitan dengan persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam UU No 5 tahun 1999.

Tetapi di sisi lain, KPPU juga tidak dapat secara gamblang menyatakan dukungannya dengan memberikan masukan langsung kepada substansi pengaturan dalam RPP yang muncul dalam bentuk *entry barrier* tersebut. Hal ini disebabkan oleh dua alasan. Pertama hal tersebut sepenuhnya merupakan kewenangan Pemerintah bukan KPPU. Kedua, substansi pengaturan tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip universal persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1999. Menjadi ironis apabila KPPU yang merupakan lembaga persaingan justru memberikan saran terhadap beberapa substansi yang secara langsung kontra terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat dengan mengedepankan efisiensi dan keterbukaan pasar.



Memperhatikan kondisi ini, maka langkah optimal yang dapat dilakukan oleh KPPU adalah memberikan saran yang bersifat normatif melalui pernyataan bahwa KPPU mendukung sepenuhnya perlindungan usaha kecil dalam industri ritel. Hal ini memiliki makna KPPU merestui Pemerintah untuk membuat regulasi perlindungan usaha kecil dalam bentuk apapun, sekalipun secara substansi bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Dalam hal ini KPPU dapat menjadikan Pasal 50 huruf a sebagai alasan serta tujuan KPPU yang memberikan kesempatan berusaha yang sama kepada setiap pelaku usaha termasuk di sektor ritel.

Selain itu dalam saran tersebut juga perlu ditegaskan diperlukannya sebuah klausul tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini dapat mencontoh apa yang termuat dalam UU No 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Rumusan yang ditawarkan adalah sebagai berikut.

*Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*

- (1) Pelaku usaha dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di antara penyelenggara telekomunikasi.*
- (2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.*

Pengaturan seperti ini akan menegaskan tugas KPPU dalam industri ritel Indonesia, sekaligus menyatakan bahwa kewenangan KPPU terbatas pada apa yang tersurat dalam UU No 5 Tahun 1999.

Mencermati perkembangan yang terjadi saat ini dalam industri ritel, di mana permasalahan penegakan aturan sering menjadi pokok permasalahan, KPPU tidak memiliki kewenangan kecuali terus mendorong Pemerintah agar menegakan aturan tersebut, termasuk implementasi RPP.

Hal lain yang perlu disampaikan oleh KPPU kepada Pemerintah terkait dengan RPP Penataan dan Pembinaan Usaha Pasar Modern dan Usaha Toko Modern

adalah agar substansi pengaturan memperhatikan potensi-potensi terjadinya persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU No 5 tahun 1999. Hal tersebut antara lain menyangkut pengaturan pembatasan jumlah pelaku usaha berdasarkan analisis terhadap *supply* dan *demand*. Diharapkan pembatasan jumlah pelaku usaha tidak menjadi instrumen yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat melalui eksploitasi terhadap konsumen. Misalnya saja dengan melakukan praktek kartel antar pelaku usaha yang jumlahnya terbatas atau bahkan praktek monopoli karena hanya ada satu pelaku usaha di satu wilayah. Hal ini misalnya berpotensi terjadi pada beberapa pasal dalam RPP antara lain pasal 3 ayat (2) huruf c dan f dan pasal 10 ayat 2 dan 3, tentang pembatasan jumlah pelaku usaha ritel modern di satu wilayah.

## **7. Kesimpulan**

Berdasarkan paparan di atas maka terkait dengan RPP Penataan dan Pembinaan Usaha Pasar Modern dan Usaha Toko Modern, maka KPPU dapat memberikan saran pertimbangan dengan substansi saran :

1. Mendukung sepenuhnya upaya perlindungan dan pemberdayaan usaha kecil ritel, dengan menyerahkan substansi pengaturannya kepada Pemerintah.
2. Mengusulkan adanya klausul khusus yang menegaskan peran KPPU dalam penanganan masalah persaingan usaha dalam industri ritel
3. Memberikan penekanan agar dalam substansi pengaturan tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana tercantum dalam UU No 5 Tahun 1999.