
**PENGATURAN RITEL DI INDONESIA DITINJAU DARI PRESPEKTIF
ECONOMIC ANALYSYS OF LAW**

Trinas Dewi Hariyana.¹

Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Brawijaya
Fakultas Hukum UB Gedung Pascasarjana (Gedung C) lantai 9 Jl. MT. Haryono
169 Malang, Jawa Timur, Indonesia, 65145. Indonesia.

trinasdewi@gmail.com

ABSTRACT

The development of modern retail shows that there are so many impacts that government policies are needed so that there is no imbalance between modern retail and traditional retail. Government policies must of course be able to provide justice for modern retailers and traditional retailers so that efficiency of justice is achieved or the wealth maximization. How the retail arrangement in Indonesia is viewed from the perspective of an economic analysis of law. whether this arrangement has created justice for modern retailers and traditional retailers, using the perspective of the economic analysis of law theory. The method used in this research is normative juridical, using a conceptual approach. Conceptual approach. The current retail arrangement does not reflect a joint venture based on kinship principles. The main problem in this case is that there is no equal playing field so that it is not comparable if modern retail is juxtaposed with traditional retail. In this case, the government's economic policy is to restore the position of retail existence in accordance with the economic constitution that leads to social justice for all parties, so what the government does is make a policy on retail which not only regulates zoning but also makes a policy to empower traditional retail.

Keywords: Policy, Modern Retail, Economy Analysys of Law

ABSTRAK

Perkembangan ritel modern ini menunjukkan begitu banyak dampak yang ditimbulkan sehingga diperlukan kebijakan-kebijakan dari pemerintah agar tidak terjadi ketimpangan antara ritel modern dan ritel tradisional. kebijakan pemerintah tentunya harus dapat memberi keadilan bagi ritel modern maupun ritel tradisional sehingga efisiensi keadilan tercapai atau *wealth maximizatiton*. Bagaimana pengaturan ritel di Indonesia ditinjau dari prespektif economic analysis of law. apakah penganturan tersebut sudah menciptakan keadilan bagi ritel modern maupun ritel tradisional, dengan menggunakan sudut pandang dari teori economy analysys of law. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan konseptual (*conseptual approach*). pengaturan ritel saat ini tidak mencerminkan usaha bersama yang berdasarkan asas kekeluargaan. Pokok permasalahan yang utama dalam hal ini adalah tidak adanya *equal playing field* sehingga tidak sebanding jika ritel modern disandingkan dengan ritel tradisional. dalam hal ini kebijakan ekonomi pemerrintah untuk mengembalikan posisi keberadaan ritel sesuai konstitusi ekonomi yang mengarah pada keadilan social bagi seluruh pihak, maka yang dilakukan oleh pemerintah adalah membuat kebijakan tentang ritel yang tidak hanya mengatur mengenai zonasi tetapi juga membuat suatu kebijakan untk memberdayakan ritel tradisional.

Kata kunci: Kebijakan, Ritel Modern, Economy Analysys of Law

¹ **Submission:** 16 Desember 2020 | **Review-1:** 17 Desember 2020 | **Review-2:** 17 Desember 2020 | **Publish :** 17 Desember 2020

1. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar hukum tertinggi di Indonesia yang mengatur kehidupan politik, ekonomi dan sosial. Sebagai Konstitusi politik, Undang-Undang Dasar 1945 mengatur struktur ketatanegaraan yang mengatur hubungan antara lembaga Negara yang satu dengan lembaga Negara lainnya serta mengatur hubungan antara Negara dengan warga Negara. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi ekonomi memiliki tugas mengatur sistem perekonomian nasional melalui kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Dasar hukum pengaturan sistem perekonomian nasional diatur hanya dalam satu pasal yaitu pasal 33 yang didalamnya termuat hak-hak asasi manusia di bidang ekonomi serta cita-cita Negara yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Keberadaan konstitusi ekonomi sangatlah diperlukan oleh Negara yang berdaulat. Kebutuhan akan penciptaan sistem pemerintahan yang semakin efektif, efisien, dan akomodatif terhadap perubahan – perubahan zaman, khususnya dibidang ekonomi memerlukan pendekatan-pendekatan baru khususnya terhadap hubungan ketatanegaraan dengan ekonomi.

Konstitusi ekonomi memuat kebijakan-kebijakan ekonomi, kebijakan-kebijakan itu yang akan memayungi dan memberikan arahan bagi perkembangan kegiatan suatu Negara. Bagaimanapun sifat penguasaan kebijakan ekonomi di dalamnya, konstitusi sebagai dokumen hukum dapat menjadi sarana untuk membuka jalan merekayasa dan mengarahkan dinamika ekonomi dalam masyarakat.

Globalisasi yang diikuti dengan liberalisasi mulai merasuk di berbagai aspek dan sendi kehidupan bernegara dan berbangsa. Globalisasi pada dasarnya bukan merupakan fenomena yang sama sekali baru. Jika ditinjau dari sejarah perkembangan ekonomi, globalisasi pada dasarnya merupakan salah satu fase perjalanan panjang perkembangan kapitalisme liberal yang secara teoritis telah dikembangkan oleh Adam Smith. Globalisasi yang terjadi sekarang merupakan hasil proses yang berasal dari interaksi berbagai faktor seperti kemajuan teknologi komunikasi dan transportasi, menyebar dan

meluasnya kapitalisme, kemenangan politik kelompok kanan baru atau neoliberal dan hegemoni ilmu pengetahuan. Hal itu tidak lepas dari gagasan Adam Smith tentang pasar bebas yaitu mengejar kepentingan atau keuntungan pribadi, kompetensi individu, dan mereka yang berprestasi baik muncul sebagai pemenang.

Krisis moneter yang melanda Indonesia tahun 1998 membawa banyak perubahan di bidang ekonomi. Bantuan *International Monetary Fund* (IMF) untuk Indonesia saat itu juga memiliki syarat yang diajukan oleh IMF yang harus dipenuhi oleh Indonesia dan ditandatangani *Letter Of Intent* tersebut memberikan perubahan pada kondisi investasi di Indonesia². Salah satu hasil dari kesepakatan itu adalah masuknya industri-industri ritel asing yang semakin mewarnai pasar persaingan usaha di Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 99 Tahun 1998 tentang Bidang/Jenis Usaha Yang Dicadangkan Untuk Usaha Kecil Dan Bidang/Jenis Usaha Yang Terbuka Untuk Usaha Menengah Atau Usaha Besar Dengan Syarat Kemitraan yang dikeluarkan oleh pemerintah semakin membuka peluang besar dan membawa dampak yang sangat besar pada perekonomian Negara. Keppres tersebut membuka peluang investasi pada pihak asing untuk masuk dalam industri ritel. Beberapa contoh ritel-ritel asing yang masuk di Indonesia saat itu diantaranya adalah Carrefour, Hero, Walmart dll. Evolusi perkembangan industri ritel pada dasarnya sudah dimulai sejak sebelum tahun 1960 dengan adanya ritel tradisional yang terdiri dari pedagang-pedagang independen. Kemudian Tahun 1960 an ritel modern mulai dikenalkan dengan dibukanya Sarinah di Jakarta, dan Tahun 1970-1980 an perkembangan ritel semakin modern dengan format supermarket dan departement store, ditandai dengan hadirnya peritel modern seperti Matahari, Hero, dan Ramayana. Tahun 1990 mulai berkembang *convenient store* dengan bentuk minimarket yang semakin merambah lingkungan-lingkungan kecil dan Tahun 2000-2010 hypermarket semakin

² David Harvey, *Neoliberalisme dan Restorasi Kelas Kapitalis*, Resist Book, Yogyakarta, 2009, hlm. 24.

berkembang serta mulai mengenalkan e retailing. Ritel dengan format warlaba di tahun tersebut juga semakin marak hingga saat ini.³

Perkembangan bisnis ritel ini semakin menimbulkan kesenjangan antara ritel modern dan ritel tradisional. Persaingan ini sudah tidak menunjukkan ketidak seimbangan, seharusnya ritel modern bersaing dengan ritel modern, dan ritel tradisional harusnya bersaing dengan ritel tradisional. Berkembangnya ritel modern pelan tapi pasti dapat mengakibatkan penurunan omzet pada ritel tradisional.

Permasalahan yang muncul dengan keberadaan pasar modern yang semakin marak karena perubahan kebiasaan konsumen yang merupakan salah satu bentuk resiko usaha. Posisi yang berdekatan antar *supermarket*, *hypermarket* atau minimarket serta kondisi ritel modern yang lebih memberikan kenyamanan bagi konsumen tentunya semakin menonjolkan keunggulan yang dimiliki ritel modern dibandingkan dengan pasar tradisional di kota – kota besar sehingga menyebabkan konsumen lebih memilih ke pasar modern atau ritel modern dibandingkan pasar tradisional. Hal tersebut tentunya mengakibatkan keberadaan pasar tradisional menjadi semakin tersingkirkan sedikit demi sedikit dan memicu sengketa dari para pedagang tradisional akan keberadaan toko modern yang semakin menjamur saat ini.

Keberadaan pasar tradisional sendiri harus tetap dipertahankan. Bukan karena banyak orang yang menggantungkan hidup dari pasar tradisional, melainkan karena ada nilai – nilai luhur, kearifan lokal yang ditemukan di pasar tradisional. Semakin berkembangnya usaha ritel dalam skala kecil, menengah, dan usaha ritel modern dalam skala besar, maka pasar tradisional perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang serasi sehingga posisinya seimbang dan dapat bersaing sehat dengan ritel modern.

Pemerintah telah mengeluarkan berbagai Peraturan perundang-undangan yaitu : a. Undang - undang No 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan, b. Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, c. Peraturan Menteri

³ Euis Soliha, Analisis Industri Ritel Di Indonesia, Jurnal Bisnis dan Ekonomi, September 2008, hal 131

Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern d. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.

Perkembangan ritel modern ini menunjukkan begitu banyak dampak yang ditimbulkan sehingga diperlukan kebijakan-kebijakan dari pemerintah agar tidak terjadi ketimpangan antara ritel modern dan ritel tradisional. Dalam beberapa kasus pemerintah daerah mencoba mengakomodasi pengaturan berkaitan dengan keberadaan ritel, hanya saja kebijakan-kebijakan ini masih berpihak pada salah satu bentuk ritel, ada yang berpihak pada ritel modern dan adapula yang berpihak pada ritel tradisional. Kebijakan semacam ini sarat ketidakadilan karena pada dasarnya baik ritel modern maupun ritel tradisional memiliki kesempatan yang sama dalam berusaha sebagaimana termuat dalam Undang-Undang dasar 1945. dan dalam hal kebijakan pemerintah tentunya harus dapat memberi keadilan bagi ritel modern maupun ritel tradisional sehingga efisiensi keadilan tercapai atau *wealth maximization*.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka rumusan permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan ritel di Indonesia ditinjau dari prespektif *Economic Analysis of Law*.

3. Tujuan Penelitian

Untuk mengkaji secara mendalam pengaturan ritel di Indonesia ditinjau dari prespektif *Economic Analysis of Law*.

4. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) ialah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi penulis dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.⁴ Sedangkan Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dilakukan dengan membandingkan Undang-Undang suatu negara dengan Undang-Undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama. Kegunaan pendekatan ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan di antara Undang-Undang tersebut.⁵

5. Pembahasan dan Hasil Penelitian

Pengaturan ritel di Indonesia ditinjau dari prespektif *Economic Analysis of Law*

Undang-Undang Dasar Negara Republic Indonesia tahun 1945 sebagai konstitusi ekonomi mengatur bagaimana system perekonomian nasional disusun dan dikembangkan. Hal tersebut termuat dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdiri dari 5 ayat. Sesuai dengan pasal 33 ayat 1 Undang-Undang dasar 1945 bahwa “perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan”. Tujuan dari konstitusi ekonomi tidak lepas dari tujuan konstitusi.

Menurut J. Barents, ada tiga tujuan Negara sebagai tujuan konstitusi, yaitu untuk memelihara ketertiban dan ketentraman, mempertahankan

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm.95

⁵ *Ibid*, hlm. 95

kekuasaan dan mengurus hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan umum. Sedangkan Maurice Hauriou menyatakan bahwa tujuan konstitusi adalah untuk menjaga keseimbangan antara ketertiban, kekuasaan dan kebebasan. Jadi dalam hal ini pendapat J Barents dan Maurice Hauriou sudah sesuai dengan tujuan ekonomi Indonesia dan itu termuat dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang dasar Negara republic Indonesia tahun 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, memncerdasakan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan kedamaian abadi dan keadilan social. Jika ditinjau secara khusus tujuan utama dari konstitusi ekonomi terlihat pada tujuan ke tiga yaitu memajukan kesejahteraan umum. Oleh sebab itu materi muatannya berisikan semua system norma hukum dan system norma etika dalam kehidupan masyarakat yang digunakan oleh penyelenggaraan kekuasaan Negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Permasalahan paling dominan dengan keberadaan industry ritel ini adalah ketidakseimbangan bersaing atau bargaining position. Industry ritel modern memiliki market power yang besar dengan brand image yang kuat yang tentunya gak sebanding dengan industry ritel tradisional. Oleh karena itu dibutuhkan suatu kebijakan kebijakan yang dapat mengakomodir permasalahan tersebut.

Problematika secara teoritis yang dapat dilihat dalam kasus ritel ini yaitu bergesernya tugas Negara atau campur tangan Negara dalam bingkai Negara kesejahteraan. Fungsi-fungsi Negara dalam konsep Negara kesejahteraan bergeser manakala berhadapan dengan globalisasi, pembiaran oleh kebanyakan pemerintah daerah yang mengakibatkan tersingkirnya pelaku ritel tradisional merupakan bukti mulai bergesernya fungsi Negara dalam Negara kesejahteraan.

Problematika secara yuridis dalam kasus ritel ini adalah market power yang besar yang menyebabkan ketidak seimbangan posisi antara ritel modern dan ritel tradisional dengan pemasok. Fenomena tersebut membuat pemerintah mengeluarkan suatu kebijakan yaitu perpres No. 112 tahun 2017

tentang penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat belanja dan took modern, yang diikuti peraturan menteri perdagangan no. 70 tahun 2013 tentang penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan took modern dan peraturan menteri perdagangan no. 56 tahun 2014 tentang perubahan atas peraturan menteri perdagangan no. 70 tahun 2013.

Muatan dari peraturan perundang – undangan tersebut di atas adalah adanya kewajiban bagi pelaku usaha pasar tradisional, pusat perbelanjaan maupun toko modern untuk memiliki izin usaha. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang - undang No 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan yang menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah dan/ atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pengaturan tentang pengembangan, penataan dan pembinaan yang setara dan berkeadilan terhadap Pasar rakyat, pusat perbelanjaan, toko swalayan, dan perkulakan untuk menciptakan kepastian berusaha dan hubungan kerjasama yang seimbang antara pemasok dan pengecer dengan tetap memperhatikan keberpihakan kepada koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah.
- (2) Pengembangan, penataan, dan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pengaturan perizinan, tata ruang, zonasi dengan memperhatikan jarak dan lokasi pendirian, kemitraan, dan kerja sama usaha.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengaturan perizinan, tata ruang, dan zonasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden.

Selanjutnya Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menyatakan bahwa :

- (1) Untuk melakukan usaha Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, wajib memiliki :
 - a. Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T) untuk Pasar Tradisional.
 - b. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP) untuk Pertokoan, Mall, Plasa dan Pusat Perdagangan.
 - c. Izin Usaha Toko Modern (IUTM) untuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket dan Perkulakan.
- (2) IUTM untuk Minimarket diutamakan bagi pelaku Usaha Kecil dan Usaha Menengah setempat.

- (3) Izin melakukan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh Bupati/ Walikota dan Gubernur untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Peraturan-peraturan tersebut dibuat dengan tujuan dapat mengakomodir permasalahan kesenjangan atas ritel modern dan ritel tradisional, tetapi dalam pengaturan tersebut masih terdapat kekosongan hukum. Kekosongan norma itu adalah bahwa tidak ada kewajiban bagi daerah untuk membuat aturan yang jelas berkaitan dengan penataan zonasi ritel modern dan ritel tradisional sehingga tidak semua daerah membuat peraturan daerah berkaitan dengan pengaturan zonasi bisnis ritel tersebut. Kekosongan hukum yang lain terkait dengan perizinan, yaitu tidak adanya lembaga atau badan Negara yang diberikan kewenangan khusus bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk memberikan izin bagi pelaku usaha dalam industry ritel, tujuannya menjaga objektivitas dalam pemberian izin usaha bagi para pelaku usaha.

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 tersebut⁶. Komisi pengawas persaingan usaha pernah menjatuhkan sanksi berkaitan dengan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh industry ritel, antara lain

5.1 Putusan perkara no. 3/KPPU-L-I/2000 terkait ekspansi usaha indomaret

⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Saran Pertimbangan Rancangan peraturan Presiden tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Modern dan Usaha Toko Modern, https://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/ritel.pdf

5.2 Putusan Nomor 02/KPPU-L/2005 tentang pelanggaran syarat-syarat perdagangan oleh PT. Carrefour yang juga dikuatkan oleh putusan Mahkamah agung No. 01K/KPPU/2005

5.3 Putusan akuisisi alfamart oleh Carrefour No. 09/KPPU-L/2009

Perbedaan pengelolaan pasar rakyat dan pasar modern juga menjadi salah satu sebab pasar rakyat selalu kalah bersaing dengan pasar modern. Minimarket dengan konsep waralaba yang semakin berkembang juga memeberikan dampak yang signifikan pada warung-warung tradisional yang berada dalam wilayah yang sama dengan minimarket tersebut. Oleh karena itu dengan adanya putusan KPPU terkait dengan ekspansi usaha indomaret menunjukkan bahwa hadirnya ritel modern dapat memebri dampak negative pada konsumen, karena persaingan yang tidak seimbang.

Keberadaan ritel modern yang memiliki market power menarik konsumen menjadikan market power nya untuk leluasa mengeksploitasi pemasok dengan memberikan syarat dagang atau trading terms yang kemudian dikenal sebagai *listing fee, minusmargin, fixed rebate, term of payment, reular discount, common assortment cost, opening cost/new store dan penalty*. Eksploitasi pemasok juga memberikan dampak antar ritel modern, seperti halnya yang diputuskan kPPU tahun 2005 dimana pesaing carefour kesulitan mendapatkan barang dari pemasok karena pemasok menghentikan pasokan dan penghentian pasokan terkait dengan pnerapan minus margin dalam syarat perdagangan antara pemasok dan carefour. Akibatnya gerai pesaing carefour tidak menjual barang yang sama sehingga pilihan konsumen atas varian produk atau barang menjadi berkurang.

Berdasarkan uraian diatas maka pengaturan ritel saat ini tidak mencerminkan usaha bersama yang berdasarkan asas kekeluargaan. Pokok permasalahan yang utama dalam hal ini adalah tidak adanya *equal playing field* sehingga tidak sebanding jika ritel modern disandingkan dengan ritel tradisional. Ritel modern dengan market powernya bisa mengendalikan pasar melalui pengendalian pemasok, artinya dalam hal ini ritel modern memiliki kekuatan tawar terhadap pemasok dan hal ini yang tidak dimiliki oleh ritel tradisional. Selain itu ketidak sesuaiannya berkaitan dengan prinsip dalam

demokrasi ekonomi ‘yaitu tentang prinsip efisiensi keadilan, karena pada hakekatnya prinsip efisiensi keadilan mengedepankan adanya keseimbangan antara adanya efisiensi dan adanya keadilan, keseimbangan dalam semua aspek kehidupan bernegara termasuk keseimbangan antara kepentingan individual dan kolektivitas dalam kehidupan bermasyarakat.

Dalam hal ini sebenarnya jika tujuan utama adalah Negara kesejahteraan maka konsep dari pengaturan ritel mengedepankan keadilan yang menimbulkan kesejahteraan bagi segenap rakyat Indonesia. Kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama adalah yaitu teori dari Jeremy Bentham dimana menurut Jeremy Bentham bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness of the greatest number of their citizens*.⁷ Sedangkan untuk efisiensi keadilan sebagaimana yang dimaksud dalam hal ini lebih tepat jika menggunakan prinsip Efisiensi atau Wealth Maximization. Richard Posner mendefinisikan efisiensi sebagai kondisi yang mana sumber dayanya dialokasikan sehingga nilainya (*value*) dimaksimalkan. Dalam analisis ekonomi, efisiensi dalam hal ini difokuskan kepada kriteria etis dalam rangka pembuatan keputusan-keputusan sosial (*social decision making*) yang menyangkut pengaturan kesejahteraan masyarakat.⁸ Efisiensi dalam kaca mata Richard Posner berkaitan dengan peningkatan kekayaan seseorang tanpa mengakibatkan kerugian bagi pihak lain.

Richard Posner menyatakan di mana perubahan aturan hukum dapat meningkatkan efisiensi jika keuntungan pihak yang menang melebihi kerugian pihak yang kalah dan pihak yang menang dapat memberikan kompensasi kerugian bagi pihak yang kalah sehingga pihak yang kalah tersebut tetap menjadi lebih baik. Dalam konteks ini, Richard Posner menilik salah satu segi keadilan yang mencakup bukan sekadar keadilan distributif dan korektif.

⁷ Lili, Rasjidi, Filsafat Hukum, Bandung: CV Remaja Karya, 1988, hal. 51.

⁸ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 2nd edition, Boston Toronto: little brown and company, 1977, hal. 10.

*Kaldor-Hicks efficiency accepts that a change in a legal rule is efficient if it result in sufficient gain for beneficiaries of the rule that they could at least hypothetically, compensate those who are worse off for the introduction of the rule until the latter are at least indifferent to the rule, but leaving the former with at least some benefits.*⁹

Jadi Kaldor Hicks Efisiensi atau dikenal juga dengan potential pareto improvement menekankan bahwa perubahan dalam aturan hukum efisien jika menghasilkan keuntungan yang cukup bagi penerima manfaat aturan atau setidaknya memberikan kompensasi kepada mereka yang menjadi korban atau tidak menerima manfaat dari aturan itu sehingga setidaknya merasakan beberapa manfaat. Konsep-konsep efisiensi semacam ini mengarah kepada unsur keadilan dalam hukum di mana tujuan dari pengaturan hukum dapat memberi masukan berharga bagi keadilan dan kesejahteraan social.

Pengaturan yang sistematis mulai dari kebijakan pusat sampai ke daerah dengan secara konsisten meletakkan konstitusi ekonomi sebagai dasar hukum tertinggi. Jadi pengaturan yang idela bukan hanya mengedapkan efisiensi tetapi juga mengadopsi nilai keadilan. Untuk prinsip efisiensi dilihat dari perspektif persaingan usaha. Persaingan yang sehat berupa iklim usaha yang menumbuhkan level playing field. Dalam level playing field terdapat equality yaitu equal opportunity yang berarti kesempatan berusaha yang sama kepada pelaku usaha dimana tidak ada yang didiskriminasi, equal accessibility dimana tidak ada pelaku usaha yang dilarang untuk memasuki pasar jadi setiap pelaku usaha memiliki opportunity yang sama dalam proses persaingan usaha yang sehat, kemudian equal treatment yaitu pemerintah memperlakukan setiap pelaku usaha secara sama.

Dalam hal ini teori yang digunakan menggunakan teori keadilan John Rawls. Pandangan rawls tentang keadilan ini berangkat dari kritik atas pandangan pasar bebas dan pahan utilitarianisme, karena menurut Rawls ketimpangan ekonomi yang dilakukan melalui mekanisme pasar bebas justru hanya akan menimbulkan ketimpangan ekonomi, logika berpikirla bahkan

⁹ Rosemary Hunter, Richard Ingleby, Richard Johnstone, Thinking About Law Perspective On the history, Philosophy and sociological of law, Allen &Unwin Pty Ltd, 1995, hal 70

jika system kebebasan kodrati berfungsi secara sempurna , untuk menghapus pengaruh kondisi social yang ebetulan, system ini masih saja mengijinkan distribusi kekayaan dan pendapatan ditentukan oleh distribusi alamiah atas kemampuan dan bakat. Distribusi kekayaan diputuskan oleh lotere alamiah dan hasil ini dari perspektif moral bersifat sewenang-wenang. Hal itu relevan dengan kondisi ritel tradisional yang terpuruk dengan keberaan ritel modern, dan kebijakan pemerintah belum mampu memberi solusi walaupun mengatasnamakan rakyat kecil.

Untuk prinsip keadilan dilakukan degan pemberdayaan dan penataan. Pemberdayaan dilakukan melalui 3 fase yaitu fase inisial, fase partisipatory dan fase emasipatory. Ketiga fase itu dipilih karena selaras dengan asas kekeluargaan. Untuk penataan yang dimaksud adalah penataan ruang bagi industry ritel. Penataan ritel didasari pro poor, pro job, dan pro growth yang dalam hal ini merupakan bentuk keberpihakan pada ritel tradisional. Penataan pron poor menjadikan ritel tradisional sebagai center of concern yang berarti dalam menata ritel bukan ritel tradisional yang menyesuaikan ritel modern tetai sebaliknya ritel modern lah yang harus menyesuaikan dengan ritel tradisional. Pro job artinya membangun ritel dilihat dari kapasitas ritel dalam industry, sedangkan pro growth menitik beratkan pada pengakomodasian tiap-tiap elemen baik sosial ekonomi politik hukum untuk menumbuh kembangkan ritel dalam konteks pembangunan daerah dan nasional.

Penataan ritel dengan menggunakan teori keadilan john rawls yang mementingkan prinsip persamaan berlaku lebih dulu dari prinsip perbedaan diimbangi dengan penggunaan teori keadilan satjipto raharjo tentang perlindungan hukum, bahwa dalam lalu lintas kepentingan ada kepentingan kepentingan yang saling bertubrukan oleh karena itu untuk menjaga kepentingan yang satu dilakukan dengan membatasi kepentingan yang lain. Artinya dalam hal ini kebijakan penataan ruang bagi keberadaan ritel modern tergantung dari kebijakan pemerintah daerahnya dan walaupun aturan menteri perdagangan nomor 70 tahun 2013 sudah menjelaskan mengenai aturan tata ruang wilayah bagi pendirian ritel modern ternyata tidak mampu memberikan keadilan bagi salah satu pihak dan itu tidak sejalan dengan

prinsip efisiensi manakal ada penolakan atau pembatasan bagi ritel modern untuk dapat masuk ke daerah–daerah.

Salah satu Negara yang bisa dijadikan sebagai perbandingan adalah Thailand. Pada tahun 1995, kota Bangkok terbuka bagi peritel hypermarket asing. Pada awal peritel Hipermarket masuk di kota Bangkok, mereka berdalih bahwa segmen pasarnya berbeda dengan peritel tradisional, sehingga tidak akan mengganggu penjualan peritel tradisional. Akan tetapi Thailand yang 10 tahun lalu terdapat 20 pasar tradisional. Dalam jangka 6 tahun setelah itu hanya bersisa 2 pasar tradisional, sedangkan pembukaan gerai hipermarket mencapai 40 unit.¹⁰

Melihat permasalahan tersebut, maka pemerintahan Thailand pun sangat serius menangani masalah ritel, terbukti dengan diberlakukannya Undang-Undang ritel (ritel act). Dengan adanya Undang-Undang tersebut, maka Bangkok memiliki zona perdagangan eceran sebagai bentuk perlindungan dan pemberdayaan usaha kecil ritel. Inilah pendekatan yang digunakan Royal Decree for Retail Act, Undang-Undang ritel yang diterapkan oleh pemerintah Thailand untuk keluar dari dilema persaingan antara pasar-pasar tradisional dengan ritel-ritel modernnya. Undang-Undang ini berisi aturan zona, jam buka, harga barang, dan jenis ritel¹¹. Terkait dengan aturan zona, Undang-Undang ritel Thailand dengan tegas menentukan zona-zona tertentu untuk masing-masing jenis format ritel yang ada. Yakni, ada zona-zona khusus untuk hipermarket dan zona-zona tertentu untuk warung tradisional, grosir dan supermarket. Selain itu, aturan zona juga melarang pusat perbelanjaan modern atau toko berskala besar berdiri di daerah-daerah padat arus lalu lintas. Jadi pemerintah Thailand tidak hanya memfokuskan pada pengaturan zonasi nya tetapi juga focus pada pemberdayaan ukm atau ritel tradisional. Pemerintah Thailand secara maksimal membantu dan menyokong ukm atau ritel tradisional sehingga ritel

¹⁰ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Analisis Terhadap pengaturan Industri ritel, 2014, www.kppu.go.id

¹¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Saran Pertimbangan Rancangan peraturan Presiden tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Modern dan Usaha Toko Modern, https://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/ritel.pdf

tradisional memiliki kedudukan yang sama serta market power yang sebanding dengan ritel tradisional.

Jadi dalam hal ini kebijakan ekonomi pemerintah untuk mengembalikan posisi keberadaan ritel sesuai konstitusi ekonomi yang mengarah pada keadilan social bagi seluruh pihak, maka yang dilakukan oleh pemerintah adalah membuat kebijakan tentang ritel yang tidak hanya mengatur mengenai zonasi tetapi juga membuat suatu kebijakan untuk memberdayakan ritel tradisional seperti halnya Thailand.

Hernando De soto pernah Mengemukakan gagasannya bahwa hukum yang baik adalah hukum yang menjamin bahwa kegiatan ekonomi dan social yang diaturnya dapat berjalan efisien, sedangkan hukum yang buruk adalah hukum yang mengacaukan atau justru menghalangi kegiatan usaha sehingga menjadi tidak efisien.¹² Sehingga dalam menciptakan pengaturan ritel akan lebih tepat jika menggunakan prinsip Efisiensi atau Wealth Maximization oleh Richard Richard Posner dengan mendefenisikan efisiensi sebagai kondisi yang mana sumber dayanya dialokasikan sehingga nilainya (value) dimaksimalkan dan dalam hal ini pemberdayaan ritel tradisional oleh pemerintah tentunya dapat memberi keadilan bagi ritel modern maupun ritel tradisional sehingga efisiensi keadilan tercapai atau wealth maximization.

6. Kesimpulan

Permasalahan paling dominan dengan keberadaan industry ritel ini adalah ketidaksebandingan bersaing atau bargaining position. Industry ritel modern memiliki market power yang besar dengan brand image yang kuat yang tentunya gak sebanding dengan industry ritel tradisional. Oleh karena itu dibutuhkan suatu kebijakan kebijakan yang dapat mengakomodir permasalahan tersebut. Perbedaan pengelolaan pasar rakyat dan pasar modern juga menjadi salah satu sebab pasar rakyat selalu kalah bersaing dengan pasar modern. Pokok permasalahan yang utama dalam hal ini adalah tidak adanya *equal playing field* sehingga tidak sebanding jika ritel modern disandingkan

¹² Tri Hastuti. Pendekatan Interdisipliner HUKUM Ekonomi dalam Pembangunan Sistem Hukum Ekonomi Nasional, Jurnal Ilmiah Dunia Hukum Vol. 1 No 2 tahun 2015, hal 76

dengan ritel tradisional. Ritel modern dengan market powernya bisa mengendalikan pasar melalui pengendalian pemasok, artinya dalam hal ini ritel modern memiliki kekuatan tawar terhadap pemasok dan hal ini yang tidak dimiliki oleh ritel tradisional. Selain itu ketidaksesuaiannya berkaitan dengan prinsip dalam demokrasi ekonomi 'yaitu tentang prinsip efisiensi keadilan, karena pada hakekatnya prinsip efisiensi keadilan mengedepankan adanya keseimbangan antara adanya efisiensi dan adanya keadilan, keseimbangan dalam semua aspek kehidupan bernegara termasuk keseimbangan antara kepentingan individual dan kolektivitas dalam kehidupan bermasyarakat.

Richard Posner mendefinisikan efisiensi sebagai kondisi yang mana sumber dayanya dialokasikan sehingga nilainya (*value*) dimaksimalkan. Dalam analisis ekonomi, efisiensi dalam hal ini difokuskan kepada kriteria etis dalam rangka pembuatan keputusan-keputusan sosial (*social decision making*) yang menyangkut pengaturan kesejahteraan masyarakat. Efisiensi dalam kaca mata Richard Posner berkaitan dengan peningkatan kekayaan seseorang tanpa mengakibatkan kerugian bagi pihak lain.

Richard Posner menyatakan di mana perubahan aturan hukum dapat meningkatkan efisiensi jika keuntungan pihak yang menang melebihi kerugian pihak yang kalah dan pihak yang menang dapat memberikan kompensasi kerugian bagi pihak yang kalah sehingga pihak yang kalah tersebut tetap menjadi lebih baik. Dalam konteks ini, Richard Posner memiliki salah satu segi keadilan yang mencakup bukan sekadar keadilan distributif dan korektif. Jadi dalam hal ini kebijakan ekonomi pemerintah untuk mengembalikan posisi keberadaan ritel sesuai konstitusi ekonomi yang mengarah pada keadilan social bagi seluruh pihak, maka yang dilakukan oleh pemerintah adalah membuat kebijakan tentang ritel yang tidak hanya mengatur mengenai zonasi tetapi juga membuat suatu kebijakan untuk memberdayakan ritel tradisional seperti halnya Thailand. Hernando De Soto pernah mengemukakan gagasannya bahwa hukum yang baik adalah hukum yang menjamin bahwa kegiatan ekonomi dan social yang diaturnya dapat berjalan efisien.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- David Harvey, *Neoliberalisme dan Restorasi Kelas Kapitalis*, Resist Book, Yogyakarta, 2009.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- Lili, Rasjidi, *Filsafat Hukum*, Bandung: CV Remaja Karya, 1988.
- Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 2nd edition, Boston Toronto: little brown and company, 1977.
- Rosemary Hunter, Richard Ingleby, Richard Johnstone, *Thinking About Law Perspective On the history, Philosophy and sociological of law*, Allen &Unwin Pty Ltd, 1995.

2. Artikel Jurnal Ilmiah

- Euis Soliha, *Analisis Industri Ritel Di Indonesia*, *Jurnal Bisnis dan Ekonomi*, September 2008.
- Tri Hastuti. *Pendekatan Interdisipliner HUKUM Ekonomi dalam Pembangunan Sistem Hukum Ekonomi Nasional*, *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum Vol. 1 No 2 tahun 2015*.

3. Media Online

- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Saran Pertimbangan Rancangan peraturan Presiden tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Modern dan Usaha Toko Modern*, https://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/ritel.pdf
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Analisis Terhadap pengaturan Industri ritel*, 2014, www.kppu.go.id Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Saran Pertimbangan Rancangan peraturan Presiden tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Modern dan Usaha Toko Modern*, https://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/ritel.pdf