

# REGULATORY IMPACT ANALYSIS: REGULASI PASAR MODERN DI KABUPATEN BANTUL

Hudiyanto<sup>1</sup>

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Nunuk Dwi Retnandari<sup>2</sup>

Universitas Gadjah mada

## ABSTRACT

*RIA or Regulatory Impact Analysis is an analysis tool that is used to develop the quality of rules or policy that is made by the Government. This article is analyzing the use of RIA that is currently being run by Bantul Government in managing the modern market that is threatening the very existence of local economy that is currently the backbone of Bantul's people economical activities. The analysis, it's found out that the most threatened business by modern market is grocery stores, but the Bupati Rules limits the definition of local economy to traditional markets, which means that this Bupati Rules isn't consistent in protecting local economy. The modern market has an oligopoly structur. This kind of structure make benefits the consumer, but on the other side, it also impose the transaction fee to the supplier. Bupati Rules that only manages the existence of modern markets became inefficient in removing the negative impact of the modern market itself. In the structure of market with that strong network, policy that only obstruct would be ineffective, because once the permission is granted, the network will spread by any means necessary. The protection to local economy is only effective when it's done is long-term method by developing the local economy bargaining position to the consumers and seller.*

*Keyword: Regulatory Impact Analysis, Modern Market, Oligopoly*

## PENDAHULUAN

Sebagaimana di daerah lain, fenomena berkembangnya pasar modern bisa dilihat di DIY, terutama ditandai secara menyolok oleh Alfa Mart yang selalu hadir berdampingan satu lokasi dengan Indomart. Pelayanan, kenyamanan dan waktu buka yang nonstop di satu pihak disambut hangat oleh masyarakat konsumen, pada sisi lain kemunculan yang fenomenal ini dikeluhkan oleh pasar dan toko tradisional yang merasa terdesak.

Dalam kaitannya dengan ekspansi toko modern ini sejumlah Pemerintah Kabupaten/Kota menanggapi lewat Peraturan Bupati (Perbup) dan Peraturan Walikota (Perwal) yang mengatur lokasi aktivitas ekonomi ini. Pemerintah Kota Yogyakarta menentukan pembatasan dalam 3 point: (1). Minimal 400 meter dari pasar tradisional (2). Hanya pada jalan tertentu (3). Jumlah untuk setiap kecamatan dibatasi secara variatif (Perwali no 79 tahun 2010 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta). Regulasi atas keberadaan super market maupun minimarket yang dikenal

---

1. Staf pengajar di fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

HP:08122967915

E-mail: hudiyanto2009@gmail.com

2. Staf pengajar pada Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

HP: 085729719588

E-mail: retnandari@yahoo.com

dengan pasar modern ini juga dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul. Bupati Bantul telah mengatur keberadaan pasar modern sejak tahun 2009, meskipun belum dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah.

Ekspansi pasar modern di kabupaten Bantul jelas terlihat pada jumlah minimarket yang pada tahun 2009 telah mencapai 96 buah, sementara pasar tradisional tercatat hanya 29 pasar tradisional di tingkat kabupaten, satu pasar seni dan 27 pasar tradisional di tingkat desa (Kantor Pengelolaan Pasar Kab Bantul, 2010). Lewat Peraturan Bupati (Perbub) keberadaan pasar modern yang mengancam pasar tradisional dan toko itu diatur (Perbub no 57 tahun 2009 tentang Penataan Toko Modern di Kabupaten Bantul). Perbub itu kemudian mengalami dua kali revisi dengan keluarnya Perbub no 12 tahun 2010 dan Perbub no 34 tahun 2010. Untuk memperkuatnya Bupati Idham Samawi (yang saat itu masih menjabat) berjanji menerbitkan Perda mengenai pembatasan pasar modern itu. Namun hingga masa jabatan berakhir Perda itu tidak pernah muncul.

Ketidak sepahaman dan ketidak sepakatan antara eksekutif dan legislatif atas beberapa point ketentuan diduga menjadi penyebab terhambatnya Perda yang dijanjikan. Kegamangan kebijakan terhadap keberadaan dan perkembangan pasar modern di daerah ini tentu menimbulkan pertanyaan, seberapa efektif sebenarnya peraturan (Perbub, Perda) bisa menahan laju perkembangan pasar modern sekaligus membawa kemanfaatan bagi rakyat secara keseluruhan. Peraturan di tingkat daerah (Perbub, Perda) di satu harus mengacu pada peraturan yang dibuat pada level nasional, pada sisi lain harus berpijak pada kenyataan dan tuntutan riil di daerahnya masing-masing. Regulasi hubungan antara pasar tradisional dan ritel modern oleh Pemerintah Daerah seharusnya bukan saja mengacu melainkan juga menterjemahkan peraturan di level nasional untuk bisa dioperasionalkan secara spesifik pada suatu daerah. Namun yang sering terjadi adalah bahwa peraturan di tingkat daerah itu cenderung sekedar meng-copy peraturan yang telah ada tanpa dilakukan penyesuaian dan penajaman sesuai dengan kondisi riil yang dihadapi oleh masing masing daerah. Artikel ini berusaha mendalami beberapa aspek Peraturan Bupati Bantul nomor 57 tahun 2009 tentang Penataan Toko Modern di Kabupaten Bantul yang kemudian direvisi menjadi Perbub no. 12 tahun 2010 dan Perbub no. 34 tahun 2010. Pendalaman dilakukan atas beberapa aspek diantaranya aspek relevansinya, konsistensinya dan efektifitasnya.

## REGULATORY IMPACT ANALYSIS (RIA)

RIA merupakan sebuah alat sekaligus proses untuk memberikan informasi bagi pengambil keputusan politik atas sebuah kebijakan, apakah dan bagaimanakah sebuah

tujuan kebijakan publik dapat diambil (OECD, 2009). Dengan demikian RIA akan memiliki dua dimensi yakni: (1). Secara sistematis dan konsisten menguji dampak potensial tertentu yang muncul dari aksi (kebijakan) yang dilakukan pemerintah. (2). Mengkomunikasikan informasi itu kepada pengambil keputusan (OECD, 1997). Makna RIA yang demikian membawa pemahaman bahwa RIA dilakukan dengan tujuan untuk membantu pengambil kebijakan mencapai tujuan kebijakan publik secara lebih efektif dan efisien. Regulasi dikatakan efektif ketika regulasi itu dapat membawa arah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Efisien terkait dengan pencapaian tujuan regulasi dengan menggunakan biaya terendah bagi seluruh anggota masyarakat (OECD, 2008).

Konsep efektivitas dan efisiensi dalam pengambilan kebijakan publik itu menjadi semakin penting dalam dunia (lingkungan) yang semakin kompleks dan semakin kompetitif serta perdagangan yang semakin terbuka (OECD, 2009). RIA dapat digunakan baik untuk menilai regulasi yang telah ada atau regulasi yang akan dibuat. Analisis terhadap regulasi yang telah ada, seringkali menghasilkan isu-isu praktis untuk mengatasi dampak yang tidak diharapkan dari kebijakan yang telah dibuat.

Kebijakan publik merupakan pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah (Dunn, 1999). Kebijakan dengan demikian bisa bermakna tindakan (termasuk tidak melakukan apapun) yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan bersama anggota masyarakat. Terkait dengan tujuan kebijakan itu, maka prinsip dasar yang harus digunakan untuk melakukan RIA adalah memaksimalkan kesejahteraan seluruh masyarakat, bukan kelompok tertentu yang mampu melakukan lobby untuk kebijakan yang dibuat (OECD, 2008). Kesejahteraan bersama akan sulit diwujudkan ketika terjadi beberapa hal berikut: ada kegagalan pasar, muncul eksternalitas, produksi barang publik, juga adanya kegagalan pemerintah (Stiglitz, 2007; OECD, 2008).

Kegagalan pasar terjadi ketika pasar tidak mampu melakukan produksi, dan distribusi secara efisien. Pada saat seperti ini maka yang akan terjadi adalah penekanan dari satu aktor ekonomi kepada aktor lainnya. Kegagalan pasar muncul ketika para pelaku (aktor) yang saling berinteraksi dalam masyarakat memiliki daya tawar yang tidak setara. Mereka yang memiliki daya tawar tinggi tentu saja memiliki kemampuan untuk mendikte mereka yang kurang memiliki daya tawar, akibatnya distribusi kesejahteraan akan lebih banyak mengalir kepada mereka yang memiliki daya tawar lebih baik (Stiglitz, 2007).

Eksternalitas terkait dengan dampak yang ditimbulkan oleh suatu aktivitas yang dilakukan oleh suatu aktor kepada pihak lain, yang bisa positif atau negatif. Akibat dari eksternalitas maka alokasi faktor produksi demikian juga dengan produksi tidak akan

dapat dilakukan secara efisien. Eksternalitas negatif akan membuat harga barang yang diproduksi terasa lebih murah sebab biaya produksi dibebankan kepada pihak lain, selanjutnya konsumsi yang dilakukan oleh masyarakat akan menjadi terlalu banyak, demikian juga sebaliknya (Mangkoesoebroto, 1988).

Barang publik merupakan barang yang memiliki eksternalitas tidak terbatas, dengan demikian maka sudah sangat jelas bahwa tidak mungkin barang publik ini ketersediaanya diserahkan kepada aktor ekonomi swasta. Barang publik dengan demikian haruslah diproduksi (disediakan) oleh negara. Ketika negara tidak melakukannya maka ada golongan masyarakat yang tidak dapat mengaksesnya, padahal pada sisi lain barang publik umumnya adalah barang yang dibutuhkan oleh setiap warga negara, sedangkan tidak setiap warga negara memiliki *reveal preference* untuk mengakses barang publik itu.

Negara yang melakukan campur tangan terhadap aktivitas masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bersama seringkali juga bisa gagal. Terdapat banyak faktor yang bisa menyebabkan mengapa campur tangan pemerintah bisa menghasilkan kegagalan. Faktor paling penting yang menjadi penyebab kegagalan itu adalah proses pengambilan kebijakan yang diintervensi oleh lobby-lobby kelompok tertentu sehingga kebijakan yang diambil hanya menguntungkan kelompok lobby itu dan tidak membawa peningkatan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Kedua, desain kebijakan yang bermasalah, artinya kebijakan yang dibuat tidak cocok dengan masalah yang harus diatasi. Ketiga, implementasi dari kebijakan itu sendiri, ketika implementasi kebijakan itu tidak diikuti dengan penegakkan aturan (hukum) maka sudah pasti kebijakan itu gagal untuk mencapai tujuan dari diadakannya kebijakan itu (kesejahteraan seluruh masyarakat) (OECD, 2008).

Pengalaman di Negara-negara OECD menunjukkan bahwa ketika RIA di desain dan diaplikasikan secara tepat akan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintah dan dapat mengatasi masalah yang sangat luas terkait dengan performa ekonomi dan problem kompetitiveness. RIA saja sesungguhnya tidak akan cukup digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan tetapi RIA merupakan petunjuk yang tepat untuk meningkatkan kualitas politik dan administatif pengambilan keputusan, sekaligus memberikan nilai politis penting dalam aspek keterbukaan, keterlibatan masyarakat dan akuntabilitas (OECD, 1997)

Sampai dengan tahun 2006, lebih dari separo negara OECD memanfaatkan RIA dan memiliki program RIA, dari yang hanya dua atau tiga negara di tahun 1980. Banyak kebijakan yang langsung terkait dengan penduduk telah dianalisis dengan menggunakan konsep RIA. Negara-negara OECD sepakat untuk menggunakan berbagai bentuk RIA untuk meningkatkan kualitas kebijakan yang baru (OECD, 2009). Dalam waktu singkat dalam dua dekade ini, RIA menjadi alat yang terkemuka bagaimana pemerintah belajar

untuk sepakat dengan konsep efektivitas dalam lingkungan yang semakin kompleks, persaingan yang tinggi dan terbuka.

Negara berkembang tidak luput ikut serta menggunakan RIA sebagai salah satu cara untuk meningkatkan kinerja kebijakan publik yang dibuatnya. Namun demikian metode yang digunakan masih bersifat parsial dan belum dilakukan secara sistematis lintas sektoral (Kirkpatrick et.all, 2004). Vietman sebagai contohnya, sejak tahun 1980 berusaha meningkatkan peran swasta dalam perekonomian melalui Unified Enterprise Law (UEL) and Common Investment Law (CIL). Dalam prakteknya terdapat beberapa hambatan diantaranya: (1). Secara kualitas pertumbuhan sektor swasta masih bermasalah. (2). Kebijakan di bidang usaha terfragmentasi dan tidak konsisten antara yang satu dengan lainnya. (3). Tingkat persaingan di dalam negeri sangat rendah sementara tingkat persaingan di luar demikian tinggi. (4). Kesepakatan untuk masuk ke WTO mengharuskan Vietman lebih kompetitif. (5). Kualitas kebijakan bidang bisnis masih sangat buruk. (6). Implementasi kebijakan tidak konsisten. (7). Penting bagi vietnam untuk meningkatkan lingkungan bisnis yang sehat. Tujuh alasan itu menjadi dasar untuk dilakukannya RIA atas kebijakan bisnis yang ada, terutama UEL dan CIL.

Melalui konsultasi dengan GTZ, kedua kebijakan itu berhasil direvisi, walaupun dengan beberapa kelemahan yang masih ada. Pembelajaran yang dapat diambil dari implemtansi RIA di Vietnam ini adalah: (1). Untuk melakukan RIA, diperlukan pemerintahan yang kuat. (2). Negara donor harus mendapatkan informasi se jelasnya, bantuan macam apa yang dibutuhkan. (3). Pemilihan partner yang tepat menjadi kunci keberhasilan berikutnya. (4). Harus fokus kepada dampak yang diharapkan sementara mengelola fleksibilitas dan responsibilitas terhadap permintaan partner lokal. (5). Media masa dapat digunakan sebagai cara untuk memenangkan dukungan dan meningkatkan kepedulian mengenai lingkungan bisnis yang baik (6). Kerjasama jangka panjang harus menjadi fokus, tidak hanya tujuan jangka pendek (7). Membangun kepercayaan adalah bagian yang juga penting (8). Kerjasama dengan donor yang lain menjadi penting untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dan dampak intervensi (Binh, 2005).

Pengarus utamaan RIA dalam kebijakan publik merupakan perkembangan yang positif sebab melalui RIA telah terbukti meningkatkan kinerja kebijakan jauh lebih baik dari sebelumnya. Tetapi pada sisi lain ini akan menimbulkan tekanan yang berat, ketika RIA menjadi semakin responsif terhadap keputusan yang harus diambil. Studi dan analisis yang luas dan jelas, transaksi politik yang lebih transparan, ketersediaan pegawai pemerintah yang memadai adalah beberapa tekanan yang tidak mudah bagi banyak negara untuk menjalankannya. Kenyataannya menunjukkan bahwa kualitas RIA semakin menurun sejalan dengan semakin meluasnya penggunaan RIA (Scott, 2006).

Aplikasi RIA, membutuhkan metode (alat) untuk melakukan analisis. Sejumlah alat dan metode untuk melakukan RIA telah dikembangkan dan diuji, mana metode yang memiliki adaptasi yang tinggi dalam lingkungan negara yang berbeda dan kapasitas yang berbeda. Terdapat kecenderungan untuk konvergen dalam inti metode dan proses RIA, tetapi metode RIA dan proses RIA masih terus berkembang ( Scott, 2006). Terdapat lima metode analisis utama dalam program RIA yang seringkali digunakan di berbagai negara, yaitu:

1. Cost Benefit Analysis (CBA), Integrated Impact Analysis (IIA) dan Sustainability Impact Analysis (SIA) untuk mengintegrasikan berbagai isu kedalam kerangka analisis yang luas yang mampu menunjukkan keterkaitan dan *trade-off* diantara tujuan kebijakan yang bermacam-macam.
2. CBA yang mendasarkan pada perbandingan alternatif untuk mencari biaya termurah dalam rangka mencapai tujuan yang sama.
3. Suatu analisis parsial semisal SME test, estimasi batasan administratif, pengujian dampak bisnis dan analisis lainnya yang membahas mengenai dampak pada kelompok tertentu dan berasal dari biaya regulasi tertentu.
4. Risk assessment, ditujukan pada pengkarakteristikan berbagai peluang outcome dari input tertentu.
5. Berbagai bentuk analisis sensitivitas atau ketidakpastian yang memprediksi kemungkinan outcome yang muncul sebagai dampak dari kesalahan estimasi. Analisis ketidak pastian digunakan untuk memberikan informasi dan pemahaman yang lebih akurat atas dampak yang terjadi.

Diantara berbagai metode itu, CBA seringkali menjadi alat yang lebih dipilih terutama oleh ekonom, sebab alat ini bersifat inklusif dan secara sosial dapat dipertanggungjawabkan dalam pengambilan keputusan publik. Namun demikian CBA juga menjadi alat yang diperdebatkan ketika harus diaplikasikan pada sektor tertentu. Sektor kesehatan dan lingkungan merupakan dua sektor contoh yang seringkali memiliki kelemahan yang tinggi ketika menggunakan CBA sebagai alat analisisnya (Harrington, et all, 2009). Berikut beberapa kritik terhadap CBA: (1). Problem kuantifikasi. Dalam banyak kasus, sangat tidak mungkin untuk mengkuantifikasi semua benefit penting dari sebuah kebijakan yang terkait dengan lingkungan dan kesehatan. Sebuah contoh, kebijakan imunisasi polio untuk anak, benefit yang diperoleh tidak hanya bagi si anak, tetapi ini juga bermakna bagi kesehatan lingkungan juga pasar tenaga kerjadi masa yang akan datang . (2). Problem monetisasi. Ketika CBA berhasil melakukan estimasi atas benefit yang diperoleh dari sebuah kebijakan, ada problem ketika harus mengubah benefit itu ke dalam nilai uang. Nilai kematian seringkali dijadikan contoh betapa sulitnya untuk mengukur nilai kehidupan bagi individu. (3). Problem discounting. Kebijakan di bidang lingkungan ditujukan untuk melindungi

masa depan (manusia maupun lingkungan) namun discounting yang dilakukan selama ini seringkali tidak cocok dengan hukum lingkungan. Discounting yang didasarkan pada nilai eksponensial suku bunga tidak secara otomatis sejalan dengan perubahan lingkungan secara teknis. (4). Uncertainty. Ketidakpastian adalah sebuah kepastian, tetapi dalam analisis CBA seringkali diasumsikan bahwa problem dan solusinya adalah sebuah kejadian yang stabil. Sebuah contoh yang sedang terjadi saat ini, bagaimana ketidakpastian lingkungan perubahan iklim global ini berpengaruh kepada seluruh aspek kehidupan. (5). Distribusi. Ketika mengukur biaya manfaat menggunakan konsep *willingness to pay* misalnya, CBA hanya menggunakan konsep yang sangat mikro, persepektif individu. Problem makro, distribusi antar aktor tidak tercermin di sama.

Sesungguhnya apapun metode yang digunakan, kontribusi terpenting untuk kualitas kebijakan itu bukan terletak pada kalkulasi yang digunakan, tetapi kepada kegiatan analisis atas dan pemahaman dampak nyata dan berbagai asumsi yang digunakan untuk analisis (OECD, 2008).

## REGULASI PENATAAN PASAR MODERN DI BANTUL

### Kebutuhan Akan Regulasi

Toko yang menggunakan sistim swalayan telah ada di Bantul sejak sekitar 20 tahun yang lalu, namun perkembangan dalam dua tahun terakhir cukup fenomenal. Duo Alfamart dan Indomart (duo mart) menyeruak mewarnai malam malam yang biasanya gelap di kampung kampung. Kampung kampung gelap tiba-tiba terang benderang menjadi pusat keramaian baru. Di satu sisi kehadirannya disambut antusias oleh publik, namun di sisi lain menimbulkan keresahan di kalangan pemilik toko toko kelontong. Dengan pasti kemunculan duo mart menggerus pelanggan dari toko toko tradisional. Keresahan inilah yang kemudian direspon oleh Pemda Bantul lewat Peraturan Bupati yang (akan) ditingkatkan menjadi Peraturan Daerah (Perda). Regulasi ini diharapkan bisa mengeliminasi dampak mematikan dari kehadiran pasar modern terhadap usaha perdagangan konvensional.

### Isi Regulasi

Sesuai dengan Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri Perdagangan, Perbub (Perda) tentang Penataan Pasar Modern dibuat untuk mengatasi dampak buruk dari ekspansi pasar modern. Secara umum beberapa pokok yang dicantumkan dalam Peraturan Bupati Bantul bisa dikemukakan sebagai berikut.

#### a. Kebijakan Zona Toko Modern

1. Lokasi pendirian toko modern mengacu pada Rencana Tata Ruang yang berlaku.
2. Pendirian toko modern harus memenuhi ketentuan jarak lokasi pendirian toko modern dengan pasar tradisional minimal 1.500 meter; dalam Perbub yang baru

jarak ini menjadi 1.000 meter

3. Jarak lokasi pendirian toko modern satu dengan toko modern lainnya minimal 1.000 meter; dalam Perbub yang baru, aturan ini tidak disebutkan, tetapi ditambahkan satu ayat yang dengan detail menyebut jumlah pasar modern yang maksimal boleh berdiri di masing-masing kecamatan.
4. memenuhi dukungan/ketersediaan infrastruktur.

#### **b. Penataan**

Perencanaan pembangunan toko modern, dengan luas lantai:

1. kurang dari 400 meter persegi harus menyusun dokumen SPPL;
2. 400 meter persegi sampai dengan 5.000 meter persegi harus menyusun dokumen UKL-UPL; dan
3. Lebih dari 5.000 m<sup>2</sup> harus didahului dengan studi analisis mengenai dampak lingkungan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **c. Sistem Penjualan**

1. *minimarket, supermarket dan hypermarket* menjual secara eceran dengan pelayanan secara mandiri barang konsumsi terutama produk makanan dan kebutuhan rumah tangga lainnya;
2. *department store* menjual secara eceran barang konsumsi utamanya produk sandang dan perlengkapannya dengan penataan barang berdasarkan jenis kelamin dan/atau tingkat usia konsumen.

#### **d. Batasan Luas**

1. *minimarket*, kurang dari 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter per segi);
2. *supermarket*, antara 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter per segi) sampai dengan 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter per segi);
3. *hypermarket*, di atas 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter per segi); dan
4. *department store*, di atas 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter per segi).

#### **e. Larangan**

1. melakukan penguasaan atas produksi dan/atau penguasaan barang dan/atau jasa secara monopoli;
2. menimbun dan/atau menyimpan bahan kebutuhan pokok masyarakat di dalam gudang dalam jumlah melebihi kewajaran untuk tujuan spekulasi yang akan merugikan kepentingan masyarakat;
3. menimbun dan/atau menyimpan barang-barang yang sifat dan jenisnya membahayakan kesehatan;
4. menjual barang-barang yang mengandung bahan berbahaya dan barang-barang yang sudah kedaluwarsa;



5. mengubah bangunan dan kepemilikan tanpa izin;
6. mempekerjakan tenaga kerja di bawah umur dan/atau tenaga asing tanpa izin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. meningkatkan usaha toko modern menjadi bentuk *mall*, *super mall*, *plaza* atau *hypermarket* sebelum mendapat izin.

## ANALISIS KELOMPOK TERDAMPAK

*Regulatory impact analysis* merupakan kajian atas dampak suatu kebijakan bagi banyak pihak sebagaimana dimaksudkan dalam regulasi itu. Analisis dampak itu bisa dilakukan tentu saja kalau telah ada konsistensi antara pihak-pihak yang dimaksud dalam peraturan dengan fakta lapangan yang sebenarnya menjadi sasaran perlindungan atau pemberdayaan dari peraturan itu. Kesalahan dari pendefinisian pihak-pihak yang terdampak oleh regulasi akan menyebabkan terjadinya salah sasaran dalam regulasi (inkonsistensi). Bagian ini mencoba mengidentifikasi dan menganalisis peta dampak dari regulasi.

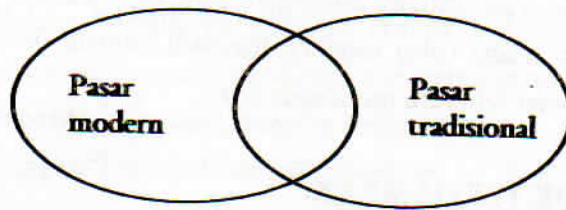
### Peta Kelompok-kelompok Terdampak

Sebelum melakukan analisis lebih lanjut kiranya perlu dilakukan identifikasi kelompok-kelompok yang secara potensial akan terkena dampak negatif dari pasar modern. Tinggi rendahnya intensitas dampak sangat dipengaruhi oleh tingkat kesamaan (*identical*) dari barang yang dijual. Hal ini karena tingkat kesamaan variasi barang yang dijual menentukan *substitutability* antara pedagang yang satu dengan yang lain. Berikut dikemukakan identifikasi kelompok terdampak sesuai dengan kenyataan riil dalam masyarakat.

#### a. Pasar Tradisional vs Pasar Modern

*Variasi barang*: baik pada pasar tradisional maupun pasar modern mempunyai kesamaan variasi barang yang dijual. Namun keduanya juga mempunyai banyak variasi barang yang dijual yang spesifik/*differentiated* sesuai dengan segmentasi konsumen. Jajan pasar, makanan, minuman, perbengkelan, pertukangan, sayur mayur merupakan segmentasi dari pasar tradisional. Sedangkan kue, roti, berbagai snack dan barang lain bagi kelompok berpunya merupakan segmen bagi pasar modern yang tidak ada di pasar tradisional. Namun demikian terdapat beberapa jenis barang yang ada di kedua pasar itu. Hubungan kedua pasar itu bisa digambarkan sebagai dua elemen yang saling berinteraksi (lihat gambar 1)

Gambar 1.  
Hubungan antara Pasar modern dan Pasar Tradisional dari perspektif Jenis Barang yang dijual



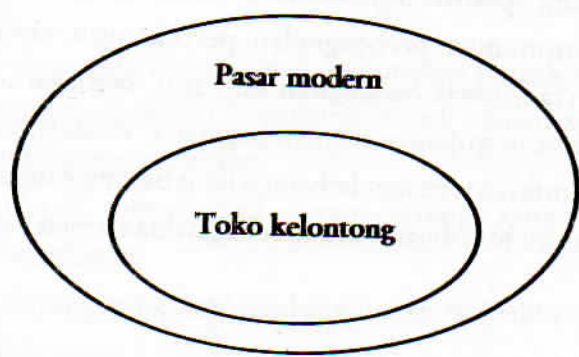
Sumber : Analisis data primer

Memahami bentuk hubungan keduanya, maka terlihat bahwa tingkat persaingan diantara keduanya tidak *head to head*. Orang masuk ke suatu pasar pasar karena barang yang dicari itu memang hanya di pasar tertentu, apakah itu hanya di pasar modern atau di pasar tradisional. Dengan demikian produk kedua pasar ini memang *defferentiated* (dapat dibedakan). Pada titik ini kehadiran keduanya tidak akan saling mematikan. Namun demikian terdapat bidang yang saling bersamaan diantara keduanya, artinya barang yang dicari konsumen, bisa diperoleh baik di pasar modern maupun di pasar tradisional. Pada titik ini akan terjadi persaingan yang saling mematikan. Berdasar studi yang dilakukan SMERU, tingkat persaingan antara pasar tradisional dengan minimarket tidak lebih dari 5% (Smeru, 2007).

*b. Toko toko kelontong dan Pasar modern*

Berbeda dengan pasar, toko-toko perseorangan mempunyai variasi barang yang dijual sama persis dengan yang dijual di toko modern. Namun sebaliknya, tidak semua barang yang ada di pasar modern ada di toko kelontong. Variasi barang di toko hanyalah bagian kecil dari variasi barang di pasar modern, dalam bentuk diagram venn akan terlihat seperti gambar 2.

Gambar 2.  
Hubungan antara Pasar modern dan Pasar Toko Kelontong dari perspektif Jenis Barang yang dijual



Sumber: analisis data primer

Pola hubungan ini dengan sangat jelas menunjukkan potensi persaingan antara toko kelontong dengan pasar modern akan relatif tinggi. Harga, kenyamanan, pelayanan, jam buka yang lebih baik di pasar modern merupakan ancaman besar berpindahnya konsumen ke pasar modern. Ironisnya adalah, berbekal Perda yang menjauhkan dari pasar tradisional, Alfa Mart dan Indomart di Bantul justru mendekati toko. Tingkat substitusi yang demikian tinggi antara pasar modern dan toko kelontong membuat banyak toko kelontong yang akhirnya harus gulung tikar setelah hadirnya pasar modern itu.

### **Inkonsistensi dan Paradox Kelompok Terdampak**

Dengan melihat gambaran intensitas dampak pada kelompok kelompok bisnis UKM diatas, dalam bagian ini dikaji konsistensi dan relevansi dari Peraturan Bupati itu. Esensi dan niatan dari peraturan daerah tentang keberadaan pasar modern bisa dilihat dari tujuan dari Peraturan yang dibuat. Dalam Perbub itu (baik no 57 tahun 2009, maupun no 12 tahun 2010) disebutkan bahwa tujuan diadakannya peraturan ini adalah :

- a. memberikan perlindungan kepada usaha kecil dan koperasi serta pasar tradisional;
- b. memberdayakan pelaku usaha kecil dan koperasi serta pasar tradisional pada umumnya, agar mampu berkembang, bersaing, tangguh, maju, mandiri dan dapat meningkatkan kesejahteraannya;
- c. mengatur dan menata keberadaan dan pendirian toko modern di Kabupaten Bantul agar tidak merugikan dan mematikan pasar tradisional, pengusaha kecil dan koperasi yang telah ada dan memiliki nilai historis dan dapat menjadi aset pariwisata;
- d. menjamin terselenggaranya kemitraan antara pelaku usaha pasar tradisional, pengusaha kecil dan koperasi dengan pelaku usaha toko modern berdasarkan prinsip kesamaan dan keadilan dalam menjalankan usaha di bidang perdagangan;
- e. mewujudkan sinergi yang saling memerlukan dan memperkuat antara toko modern dengan pasar tradisional, usaha kecil dan koperasi agar dapat tumbuh berkembang lebih cepat sebagai upaya terwujudnya tata niaga dan pola distribusi yang mantap, lancar, efisien dan berkelanjutan.

Pasal-pasal itu bisa diringkas bahwa tujuan dari Perbub ini adalah melindungi "usaha kecil, koperasi dan pasar tradisional (ekonomi lokal)". Tujuan perlindungan ini seharusnya diikuti dengan pernyataan eksplisit tentang ketiganya, termasuk dalam masalah zonasi. Namun dari batang tubuh Perbub ternyata hanya pasar tradisional yang harus dijaga. Hal ini terlihat dalam zonasi pasar ritel modern yang mensyaratkan minimal jarak tertentu dari pasar tradisional, sementara dengan toko kelontong, yang jelas UMKM tidak disebutkan, apalagi dengan koperasi (lihat point zonasi diatas).

Perda ini jelas mereduksi kelompok terdampak dari semua pelaku usaha kecil (pasar, warung, toko, koperasi) menjadi hanya pasar tradisional yang dikelola oleh pemerintah. Akibatnya yang terjadi saat ini di Kabupaten Bantul adalah bahwa memang Indo Mart dan Alfamart dibangun jauh dari pasar tradisional; namun mereka sebenarnya justru dibangun di pusat-pusat bisnis di kecamatan dan desa-desa yang mempunyai potensi ekonomi tinggi dan yang selama ini telah menghidupi toko-toko perseorangan. Dengan demikian per-definisi Perbub ini tidak akan efektif menghambat dampak negatif pasar modern terhadap ekonomi usaha kecil karena pasar modern itu justru telah berada di lingkungan toko-toko yang tidak terdapat pasar.

Lebih dari itu sebenarnya ada yang lebih ironis lagi bila dibaca ayat berikutnya (pasal 4) yang mengatur mengenai jumlah toko modern yang boleh berdiri di Bantul. Dalam perbub ini jumlah maksimal toko modern yang boleh berdiri di Bantul adalah 135 unit, dengan jumlah yang bervariasi antar kecamatan. Tertinggi di Kecamatan Kasihan dengan 20 unit dan terendah di kecamatan Kretek, Srandakan dan Pajangan, masing-masing 3 unit. Dengan ketentuan jumlah ini menunjukkan kekaburan dari arah Perbub ini. Perbub ini bukan melakukan regulasi untuk melindungi pengusaha tradisional dari ekspansi pasar modern, melainkan untuk melindungi dan memberi tempat bagi sesama pasar modern.

Dari analisis kelompok-kelompok terdampak bisa disimpulkan sebagai berikut:

- (1). Perbub Bantul mengenai penataan toko modern yang mengatur keberadaan toko modern telah mereduksi pasar tradisional dalam bentuk fisik pasar yang dikelola oleh pemerintah. Dalam kenyataannya yang terancam oleh kehadiran toko modern bukan saja pasar tradisional melainkan usaha-usaha pertokoan secara keseluruhan. Dengan demikian regulasi tentang penjagaan jarak dari pasar tradisional sering justru berarti mendekati dan mengancam kelompok toko bukan pasar.
- (2). Kelompok-kelompok yang diasumsikan terdampak serius oleh keberadaan toko modern seperti Alfa Mart dan Indomart hanyalah pasar tradisional sebagaimana dimaksudkan oleh peraturan presiden, peraturan Menteri Perdagangan dan juga Peraturan Bupati Bantul.
- (3). Dalam kenyataan variasi barang di pasar tradisional tidak sama persis dengan variasi barang di toko modern. Oleh karena itu maka toko modern tidak secara langsung berhadapan dengan pasar ritel tradisional.
- (4). Terdapat jenis toko yang tidak terdefinisikan dalam Perbub yang sebenarnya mendapatkan ancaman langsung dari toko modern yaitu toko-toko kecil di perkotaan dan perkampungan yang pada umumnya tidak berbadan hukum. Variasi barang yang dijual identik dengan yang dijual Alfa Mart dan Indo Mart: semua barang yang dijual toko-toko kecil itu juga dijual di toko modern, tetapi hanya sebagian yang dijual di toko modern dijual di toko

## ANALISIS PERSAINGAN USAHA ANTAR PELAKU

### Struktur dan Kekuatan Pasar Ritel

Di Indonesia usaha ritel merupakan usaha yang melibatkan puluhan ribu usaha, baik *hypermarket*, *supermarket*, *mini market* maupun toko toko perorangan. Usaha ritel berada pada struktur pasar persaingan sempurna, sebuah struktur yang diidamkan oleh publik. Namun dengan hadirnya raksasa dunia dalam pasar ritel Indonesia yang kemudian menyusun jaringan berupa mini market seperti duet antara Alfamart dengan IndoMart sampai ke pelosok pedesaan telah mendorong adanya perubahan struktur industri/ pasar. Struktur pasar bukan lagi persaingan sempurna melainkan cenderung ke persaingan monopolistik. Beberapa perusahaan besar telah mempunyai segmen pasarnya sendiri sendiri. Perkembangan terakhir bahkan cenderung bersifat oligopolistik dengan pelaku utama yang menonjol adalah Carrefour. Struktur pasar semacam ini pada akhirnya akan mempengaruhi perilakunya baik berhadapan dengan sektor hulu (produsen, distributor, pemasok) maupun dalam menghadapi sektor hilir (konsumen) (Miller, 1982).

### Struktur dan Perilaku Pasar

Pengaturan tentang struktur pasar atau persaingan usaha telah diundangkan lewat UU no 5 tahun 1999 yang mengatur tentang kemungkinan adanya struktur pasar yang dikuasai oleh sejumlah usaha. Struktur usaha atau industri yang terkonsentrasi harus menjamin adanya persaingan yang sehat diantara sesama industri sejenis (horisontal) maupun dengan industri lain yang berkaitan baik berkaitan ke belakang (hulu) maupun ke depan (hilir). Kondisi obyektif itu bisa dilihat dari bentuk hubungan (kekuatan) dari masing masing pihak dalam berintegrasi, yang dikenal sebagai struktur pasar (*market structure*) (Miller, 1982). Analisis atas *market structure* ini penting karena akan mempengaruhi perilaku (*conduct*) dan "nasib"/ kinerja (*performance*) para stake holder. Struktur pasar tertentu (monopoli, oligopoli) memungkinkan bisnis bisa lebih bebas menentukan harga jual (pada *upstream*), dan menentukan harga beli pada *downstream industry* baik harga dari produk maupun harga faktor produksi tenaga kerja (upah pekerja) (Nicholson, 1987).

### Perilaku Ritel Modern menghadapi Publik

Berhadapan dengan aktifitas kedepan (*forward linkage*), pasar ritel modern telah mengambil hati lewat berbagai kelebihan yang hampir tidak bisa diperoleh dari pasar tradisional. Persaingan harga, keramahan, waktu layanan, jaminan kualitas produk,

jaminan pelayanan, mobilitas sosial vertikal (bergengsi) merupakan manfaat (benefit) yang diberikan oleh pasar ritel modern. Karena pasar ritel modern memberikan manfaat nyata yang bisa dinikmati oleh publik, maka kehadiran dan perkembangannya akan sangat sulit untuk dihentikan baik lewat cara politis-primordial maupun regulasi oleh pemerintah. Inilah cara cerdik dari oligopoli dan jaringannya untuk meraih dukungan dari masyarakat. Peritel modern telah berbagi manfaat dengan publik (konsumen).

### **Perilaku Ritel Modern Menghadapi Pasar Ritel Tradisional dan Pemasok.**

Peritel modern memahami benar bahwa musuh publik dalam perdagangan adalah kaum pedagang yang licik yaitu ketika mereka menjual barang yang kurang berkualitas dengan harga yang lebih mahal. Ketika secara bersama publik melawan pasar semacam itu, maka kehadiran peritel modern yang *fair* dalam berdagang ke perkampungan disambut sebagai pahlawan. Pada titik inilah, dengan *market power* yang dimilikinya peritel modern menghadapi pihak lain. Pertama, peritel tradisional termasuk didalamnya toko toko kecil/ kelontong yang berada di sekitarnya. Kedua, para pemasok atau pelaku di sektor hulu (*downward*) baik produsen maupun pedagang perantara (*middleman*) yang bertindak sebagai pemasok.

Berbeda dengan para pasar ritel tradisional/ toko-toko, peritel besar modern bisa meminta pihak lain melakukan pengaturan (*trading terms*) yang cenderung memberatkan pemasok. *Trading terms* adalah kesepakatan antara pemasok dengan pasar ritel yang umumnya berupa diskon dan pembebanan biaya yang muncul dalam proses pemasaran produk. Beberapa bentuk *trading terms* bisa dikemukakan sebagai berikut:

- a. *Fixed rebate* apa tho iki mas
- b. *Conditional rebate* yaitu potongan yang diberikan pemasok kepada penjual bila mampu menjual dalam jumlah tertentu.
- c. *Listing fee* atau biaya yang harus dibayar oleh pemasok agar daftar barangnya bisa tercantum dalam jaringan ritel.

Pada dasarnya *trading terms* merupakan hal yang sangat biasa dalam dunia perdagangan. Hanya saja besarnya sering menjadi persoalan penting karena pemasok dalam kondisi yang lemah. Hal ini bisa dilakukan karena peritel besar modern mempunyai pasar jaringan yang bisa dijadikan sebagai senjata untuk melemahkan posisi tawar pemasok. Ancaman yang bisa diberikan antara lain adalah bahwa bila para pemasok tidak mau menyetujui *trading terms* yang disodorkan, maka (1) peritel besar modern akan memotong rantai pemasaran dengan mencari pemasok yang lebih ke-hulu, bahkan langsung kepada produsen, (2) peritel besar modern bisa melakukan integrasi vertikal dengan bertindak sebagai produsen. Dalam batas tertentu tindakan melakukan

integrasi vertical ini tentu bisa menyalahi UU no 5/1999 tentang praktek monopoli dan persaingan yang tidak sehat. Namun sepanjang ukuran pemaksaan belum memenuhi batasan dalam UU maka tindakan semacam ini tentu tidak bisa digugat. Pertanyaannya kemudian, dimana posisi si kecil (pemasok) berhadapan dengan si besar. Tanpa paksaan apapun, si kecil pasti akan mengikuti apa yang dimau oleh si besar yang memiliki kekuasaan.

### **Keterkaitan antara Regulasi dengan Kondisi Riil**

Campur tangan pemerintah tentu harus diminimalkan dalam kegiatan ekonomi, namun dalam kondisi riil ketika struktur pasar menjadi oligopolistik dan bahkan mengarah ke monopolistik campur tangan pemerintah harus dilakukan untuk mencegah marginalisasi usaha kecil. Peraturan Presiden no 112/2007 yang diikuti dengan Peraturan Menteri Perdagangan No 53/2008 tentang pengaturan pasar ritel modern dikeluarkan untuk melindungi pasar ritel tradisional. Berlandaskan peraturan itulah kemudian Bupati Bantul mengeluarkan Peraturan Bupati, yang kemudian akan ditingkatkan menjadi Perda. Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah apakah segala peraturan itu akan bisa efektif menahan laju ekspansi pasar ritel modern?

Pertanyaan ini penting dilakukan karena ada kesan seolah-olah dengan dikeluarkannya Perbub maupun Perda lalu masalahnya menjadi selesai. Pemda dianggap tidak salah ketika dalam kenyataannya ekspansi yang merugikan dari peritel modern semakin meluas. Dalam struktur pasar yang oligopolistik, secara alami pasar dan perilakunya akan mengikuti struktur yang ada. Karena strukturnya, para peritel tradisional dan para pemasok barang pasti berada pada daya tawar yang lemah, dan hal ini sangat sulit dibendung melalui regulasi Negara. Berikut beberapa praktek hubungan yang terjadi dalam pasar yang oligopolistik itu:

- (1) *Trading terms* atau persyaratan/ kesepakatan perdagangan merugikan (menekan) pemasok yang pada gilirannya akan menekan produsen. KPPU mencatat bahwa *trading terms* yang dibayar pemasok berada di kisaran 30-70% dari harga jual produk (KPPU, 2010).
- (2) Harga murah dan promo yang diterapkan peritel modern. Banyak peritel modern menetapkan harga lebih murah, menawarkan promosi gratis dsb hal ini tentu saja disambut baik oleh konsumen ([www.alfamarku.com](http://www.alfamarku.com)). Namun dengan *trading terms* yang bisa diambil dari pemasok sebesar 30-70 persen, maka apapun program yang ditawarkan oleh peritel modern, margin yang diterima peritel modern sebenarnya amat besar. Tentu saja tidak ada kekuatan konsumen yang bisa mengambil margin yang lebih besar itu.
- (3) Kemitraan usaha. Peritel modern acap kali memberikan label kemitraan pada

aktivitas pemasok atau produsen yang jelas berskala mikro. Barang yang diproduksi dalam jumlah kecil pada akhirnya bisa memasyarakat, menasional, bahkan mendunia lewat pelabelan. Pelabelan itu pada dasarnya tidak akan mampu mendistribusikan secara adil nilai tambah yang terjadi dalam perdagangan akibat dari struktur pasar yang oligopolistik (KPPU, 2010).

### Solusi Alternatif: Collective Bargaining

Uraian sebelumnya menunjukkan bahwa dengan struktur pasar yang ada maka kebijakan regulasi yang tidak disusun secara benar secara teoritis tidak bisa menaham laju ekspansi peritel modern. Apakah dengan demikian regulasi tidak perlu dilakukan? Tentu saja pemerintah harus berbuat sesuatu. Cara yang lebih efektif tentu saja dengan membuat agar struktur pasar yang oligopolistik bisa diubah. Apakah pemerintah bisa mengubah struktur pasar? Agar tidak masuk dalam kategori “dominan” yang bertentangan dengan UU no 5/199, peritel modern pasti akan menjaga agar tetap dalam koridor persaingan. Dalam koridor persaingan itulah peritel modern itu berusaha tetap bisa mendominasi “melawan” konsumen, pemasok, produsen maupun toko dan pasar ritel tradisional.

Dalam kaitan ini perlawanan harus dilakukan dengan mengupayakan peningkatan posisi tawar (*bargaining position*) si kecil (konsumen, peritel tradisional, petani-produsen). Apakah mungkin si kecil itu mempunyai posisi tawar yang signifikan? Secara sendiri-sendiri mereka sama sekali tidak mempunyai posisi tawar. Namun secara bersama-sama posisi tawar pasti bisa ditingkatkan. Posisi tawar yang diraih lewat berjuang bersama (*collective bargaining*) inilah yang sebenarnya dilakukan para konsumen, petani dan industri kecil di Amerika dan di Negara-negara Skandinavia dan juga Belanda (RED Training, 2009). Suara konsumen yang bersatu, kepentingan petani (padi, kopi, sapi, sayur, buah dll) yang disatukan secara ekonomi mempunyai kekuatan bukan saja dalam menghadapi para peritel melainkan lebih jauh lagi bisa mempengaruhi kebijakan perdagangan luar negeri di banyak Negara seperti Jepang, Amerika dan Eropa (Ligtenberg, 2007).

Hal ini menunjukkan bahwa *collective bargaining* dari si kecil sebenarnya bisa menyamai *bargaining position* raksasa ekonomi. Dalam kaitan inilah sebenarnya koperasi menemukan relevansinya. Sayangnya saat ini, karena sejarah masa lalu, koperasi yang seharusnya menjadi tulang punggung ekonomi rakyat ternyata menjadi lembaga yang amat buruk citranya, banyak penyimpangan dilakukan oleh aktor dalam koperasi. Perhimpunan dan asosiasi petani cenderung digunakan untuk kepentingan politik di partai politik, bukan dijadikan sebagai politik si kecil untuk menjadi besar lewat kebersamaan (*collective bargaining*). Bersatu untuk menghadapi pihak lain adalah kunci bagi perubahan struktur yang telanjur oligopolistik.



## ANALISIS MANFAT DAN BEBAN SOSIAL PENGATURAN

### Identifikasi Manfaat Sosial Ekonomi

Keberadaan dan perkembangan pasar pasar modern (*hypermarket, supermarket, minimarket*) yang bukan saja di kota melainkan juga di pelosok desa menjadi amat fenomenal. Eksistensinya bukan saja telah menjadikan kawasan terpencil dan gelap secara fisik menjadi terbuka, terang benderang menjadikan kawasan sekitar keberadaan duo Alfa Mart dan IndoMart menjadi terang benderang, ramai, dan secara ekonomi hidup. Duo mart ini dengan gegap gempita disambut penduduk. Pemerintah yang sampai kini tidak mampu menerangi desa, tiba tiba di wakili oleh keberadaan kota kecil duo mart itu. Perubahan sosial kearah yang positif berkembang. Berbelanja ke pasar bukan lagi sebagai beban yang harus dipikul oleh para ibu rumah tangga melainkan telah berubah menjadi aktifitas yang rekreatif dan prestisius.

Fenomena hidupnya desa dan kawasan terpencil menjadi lebih bermakna ketika impian konsumen terealisasi. Mereka tidak harus pergi ke kota untuk berbelanja serba nyaman dan bisa membeli komoditas yang selama ini hanya milik orang kota. Semuanya tidak harus dibayar dengan uang yang lebih, melainkan justeru dengan harga yang lebih murah. Lebih murah dari pasar tradisional, dari pada toko toko kelontong, bahkan lebih murah dari pada bila harus membeli dari para produsen (petani) secara langsung. Kehadiran duo Alfa-Indomart pada akhirnya telah menempatkan kembali konsumen benar benar sebagai raja: menikmati kenyamanan, memilih barang yang telah terpilih, menikmati harga pas yang murah, pelayanan yang ramah, serta secara social memunculkan mobilitas posisi social konsumen secara vertical.

### Identifikasi Beban Sosial Ekonomi

Manfaat sosial yang diterima oleh konsumen dan publik secara keseluruhan bisa didapatkan tanpa merugikan pasar modern. Manfaat sosial yang dinikmati oleh publik sama sekali bukan merupakan aktifitas yang karitatif bagi masyarakat, melainkan pada dasarnya merupakan tindakan bisnis semata. Keuntungan yang diraih oleh pasar modern dari kegiatan "sosial" seperti ini sama sekali tidak berkurang. Pertanyaannya kemudian adalah, siapakah yang harus menanggung beban dari keuntungan yang diraih oleh peritel modern dan publik?

Karena konsumen bisa menikmati harga murah sedangkan pasar modern tetap bisa menikmati keuntungan monopsonik/ oligopsonik, tentu saja beban akan ditanggung oleh pihak pihak dalam *downstream industry*. Karena peritel modern berjejaring luas, peritel modern ini bisa memotong mata rantai pemasaran (*marketing channel*) sehingga bisa lebih sederhana dan efisien. Praktek semacam ini bisa dianggap

wajar, untuk melakukan efisiensi, tetapi pada sisi lain menimbulkan praktek persaingan tidak sehat. Praktek persaingan tidak sehat ini telah diatur dalam undang undang tentang monopoli dan persaingan yang tidak sehat.

Sejumlah kelompok berpotensi menanggung beban (cost) bila upaya penguatan daya tawar tidak dilakukan. Mereka adalah:

- a. Petani/ produsen
- b. Pedagang perantara/ middleman yang tidak bisa mengakses jaringan ritel modern
- c. Pedagang perantara/ pemasok yang bisa mengakses ritel modern namun dengan posisi tawar yang lemah.
- d. Ritel kecil/tradisional yang harus tersingkir karena penyederhanaan ranai pemasaran.
- e. Pekerja informal di ritel kecil/tradisional

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Kesimpulan

Dari analisis yang telah dilakukan bisa disimpulkan sebagai berikut:

1. Pihak yang paling rawan akan terkena dampak dari ekspansi pasar ritel modern adalah toko toko yang menjual barang yang identik. Namun dalam pembuatan regulasi terdapat inkonsistensi dengan mereduksi hanya pada pasar tradisional.
2. Konsekuensi dari inkonsistensi ini adalah tidak efektifnya regulasi yang dilakukan Pemda untuk melindungi usaha kecil pertokoan. Sebaliknya regulasi ini justru bisa menyodorkan usaha kecil pertokoan untuk berhadapan langsung dengan toko modern.
3. Ketidakefektifan regulasi dalam menanggulangi dampak pada dasarnya berakar dari persoalan struktur pasar yang oligopolistik. Membiarkan struktur pasar dikuasai oleh peritel modern besar di satu sisi memberikan keuntungan bagi konsumen. Di sisi lain berbagai usaha kecil yang selama ini terlibat dalam mata rantai pemasaran akan menanggung beban/ cost. Dalam situasi ini maka kekuatan pasar yang dimiliki oleh peritel modern-besar selalu berpotensi mengancam semua stakeholder.
4. Regulasi peritel modern berjaringan besar tidak bisa dilakukan lewat berbagai hambatan langsung selama dilakukan secara parsial. Ketika ijin masuk bagi peritel berjaringan global telah diberikan maka hambatan terhadap perkembangannya hampir tidak bisa dilakukan.
5. Hambatan baru bisa efektif apabila ada upaya serius untuk meningkatkan daya tawar si kecil lewat pengumpulan kekuatan sehingga terbentuk daya tawar kolektif (*collective bargaining*). Regulasi untuk memungkinkan pengumpulan daya tawar inilah yang sebenarnya diperlukan.

## Rekomendasi

Berkaitan dengan kesimpulan yang telah dirumuskan berikut ini disampaikan rekomendasi:

- a. Agar Perda tentang Pasar modern bisa efektif maka perlu dilakukan terlebih dahulu pemetaan atas pihak-pihak yang akan terdampak oleh kehadiran pasar ritel modern.
- b. Dengan peta kelompok terdampak kemudian bisa disusun regulasi di tingkat daerah yang komprehensif. Penghindaran dampak buruk bagi suatu kelompok terdampak tidak boleh berakibat buruk bagi kelompok terdampak lainnya.
- c. Regulasi harus dipandang sebagai tindakan sementara (*ad hoc*). Untuk itu harus diupayakan untuk mengatasi dampak buruk dari pasar modern lewat langkah yang sistematis dengan melakukan pemberdayaan kelompok-kelompok kecil untuk berhimpun sampai akhirnya mampu menghadapi tekanan dari pihak lain. Semakin besar daya tawar bersama akan mengurangi dampak dari pasar modern.

## REFERENSI

- Bihn, Le Duy, 2005, *Improving the Quality of Business Environment Reforms-The Example of Return of the Enterprises Law - Experience of German Technical Cooperation in Vietnam*, International Conference: Reforming the Business Environment - from Assessing Problems to Measuring Result
- Colin Kirkpatrick, David Parker, Yin-Fang Zhang, 2004, *Regulatory Impact Analysis in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice*, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management
- Daniel Suryadarma dkk, 2007, *Dampak Supermarket terhadap Pasar dan Pedagang Ritel Tradisional di Daerah Perkotaan di Indonesia*, SMERU
- Dunn, William, 1999, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, terjemah Samodra Wibawa, Diah Asitadari, Agus Heruanto Hadna, Erwan Agus Purwanto, Gadjah Mada University Press
- Legtenberg, Hans, 2007, *Structure of the Horticulture Sectors in the Netherlands*, Univ of Agriculture INHOLLAND Delft
- Nicholson, 1987, *Microeconomic Theory*, The Dryden Press
- Mangkoesobroto, 1988, *Guritno, Ekonomi Publik*, PAU
- Miller, Roger and Kenneth W Clarkson, 1982, *Industrial Organization, Evidence and Public Policy*, MC GrawHill
- OECD, 1997, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD

- OECD, 2008, *Introductory Handbook for Understanding Regulatory Impact Analysis (RIA)*, OECD
- OECD, 2009, *OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Impact Analysis, A Tool for Policy Coherence*, OECD
- Perwali Kota Yogyakarta no 79 tahun 2010 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta
- Peraturan Bupati Bantul no 57 tahun 2009 tentang Penataan Toko Modern di Kabupaten Bantul
- Stiglits, J, 2000, *Economic of The Public Sector*, ww.Norton & Company
- Scott, Jacob, 2006, *Currebt Trend in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA Into Policy Making*, Jacobs&Associate
- Winston, Harrington, Lisa Heinzerling, Richard D Morgenstern, 2009, *Reforming Regulatory Impact Analysis*, Meadows Design Office Inc

OECD, 2008, *Introductory Handbook for Understanding Regulatory Impact Analysis (RIA)*, OECD

OECD, 2009, *OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Impact Analysis, A Tool for Policy Coherence*, OECD

Perwali Kota Yogyakarta no 79 tahun 2010 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta

Peraturan Bupati Bantul no 57 tahun 2009 tentang Penataan Toko Modern di Kabupaten Bantul

Stiglitz, J, 2000, *Economic of The Public Sector*, ww.Norton & Company

Scott, Jacob, 2006, *Current Trend in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA Into Policy Making*, Jacobs&Associate

Winston, Harrington, Lisa Heinzerling, Richard D Morgenstern, 2009, *Reforming Regulatory Impact Analysis*, Meadows Design Office Inc