

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENERAPAN PENATAAN  
LETAK PERPASARAN DI DKI JAKARTA BERDASARKAN  
HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA  
(Studi Kasus: Carrefour)**



**TESIS**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister  
Hukum (MH) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum

**KUMALASARI  
0706175281**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI  
JAKARTA  
JULI 2009**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

**Nama** : KUMALASARI

**NPM** : 0706175281

**Tanda Tangan** :  .....

**Tanggal** : 13 Juli 2009

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Kumalasari  
NPM : 0706175281  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Penataan  
Letak Perpasaran di DKI Jakarta Berdasarkan  
Hukum Persaingan Usaha (Studi Kasus Carrefour)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Kurnia Toha, SH. LL.M. Ph.D. (.....)  
Penguji : Melda Kamil Ariadno, SH., LL.M (.....)  
Penguji : Prof. Erman Rajagukguk, SH., LL.M, Ph.D. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta  
Tanggal : 13 Juli 2009

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan kehadiran ALLAH SWT., Robb semesta alam, yang tidak ada sekutu bagi-Nya, atas limpahan rahmat, karunia dan cahaya petunjuk-Nya yang tiada tara, sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan guna memenuhi persyaratan mendapatkan gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Studi Magister Hukum Ekonomi – Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Saya menyadari bahwa apa yang telah diraih bukanlah suatu hal mutlak yang berdiri sendiri. Penulisan tesis ini dapat terlaksana dan terselesaikan berkat kepedulian, bimbingan, dorongan, dan bantuan dari semua pihak. Untuk itu pada kesempatan ini saya sampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Kurnia Toha, SH. LL.M., Ph.D. selaku pengajar yang telah memberikan inspirasi bagi penulisan tesis ini. Di tengah aktivitasnya yang padat, beliau bersedia untuk menjadi dosen pembimbing dan meluangkan waktunya untuk memberikan arahan dan bimbingan dalam penyusunan tesis ini. Sungguh merupakan karunia dan berkah yang tidak ternilai bagi saya.
2. Ibu Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M., selaku Ketua Sidang atau Penguji yang telah memberikan persetujuan pada ujian tesis ini. Semoga seluruh masukan demi perbaikan tesis dicatat sebagai amal ibadah yang akan dibalas oleh Allah SWT.
3. Bapak Prof. Erman Rajagukguk, SH., LL.M., Ph.D, selaku Penguji pada ujian tesis ini. Terima kasih atas kesediaan beliau menjadi Penguji dan atas segala masukannya.
4. Ibu Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H., selaku Ketua Sub Program Magister Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
5. Bapak dan Ibu Dosen Pengajar dan Staf Administrasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan lainnya yang telah banyak membantu selama masa pendidikan penulis dan memberikan informasi berkaitan dengan penyusunan tesis ini.

6. Seluruh petugas dan pegawai perpustakaan yang telah memberikan pelayanan demi kelancaran memperoleh dan mengeksplor literatur-literatur yang dibutuhkan.
7. Bapak Mujiburohman selaku Sekretaris Eksekutif Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia yang telah banyak membantu memberikan bahan yang diperlukan bagi penulisan tesis ini.
8. Ayahanda Koesharyono, dan Ibu Indra Sarasvati tercinta, atas segala doa, kesabaran, dan jerih payahnya yang telah mendidik, membimbing, membesarkan saya dengan kasih sayang demi mencari dan menuju masa depan yang terang di bawah ridho Allah. Kakak Wiedyantari dan Budi Mulyono, serta Nathananda Mulyono dengan segala dukungan moril dan spritual, serta doa dan keikhlasan turut membantu dalam penyelesaian tesis ini.
9. Iman Damarnanto Kadri yang telah banyak memberikan dorongan moral dan kesabarannya sebagai partner yang baik dalam berdiskusi.
10. Resy Novelia Sirait selaku teman sejawat terbaik yang memotivasi dan memberikan dukungan moral untuk terus belajar dalam hidup.
11. Teman-teman seperjuangan sidang tesis, Honnie, Inda, Dika, Mas Ferdy, dan Mas Lukman, teman-teman sejawat Magister Hukum yang sudah terlebih dahulu mengenyam gelar MH. (Pak Doni, Pak Agus, dan Dinda), dan rekan-rekan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia Pagi, Dian, si kembar Lala Lili, Mba' Alim, Umey, Redi, Kresna, Amir, Yuri, Mas Arif, Mas Damon. Serta kepada seluruh pihak yang tidak mungkin saya sebutkan satu persatu, semoga amal baiknya dibalas Allah SWT, dengan cara dimudahkan segala urusannya dan dilimpahkan rizkinya, Amin.

Akhirnya semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya dalam upaya peningkatan pengetahuan tentang Hukum Persaingan Usaha di Indonesia.

Jakarta, 13 Juli 2009

Penyusun

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Kumalasari  
NPM : 0706175281  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

***Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Penataan Letak Perpasaran di DKI Jakarta Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Studi Kasus Carrefour).***

Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media / formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis / pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 13 Juli 2009

Yang Menyatakan,

( Kumalasari)

## ABSTRAK

Nama : Kumalasari  
Program Studi: Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Fakultas Hukum UI  
Judul : Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Penataan Letak Perpasaran Di DKI Jakarta Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha : Studi Kasus Carrefour, Tesis, Magister, xi + 102 halaman. Bibliografi : 99 ( 19765 – 2009 ).

Tesis ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif terhadap data kepustakaan atau data sekunder. Yang menjadi permasalahan adalah apakah penetapan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat? Apakah pemberian izin pendirian pasar modern dapat mematikan usaha pasar tradisional (usaha kecil) dilihat dari aspek hukum persaingan usaha? Yang perlu dipahami dengan berlakunya Prinsip-prinsip persaingan usaha terhadap Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 adalah harmonisasi hukum yang dapat memberikan jaminan dan kepastian hukum dalam menciptakan iklim persaingan yang sehat, kondusif, dan seimbang sehingga terwujud keadilan antara pelaku usaha kecil, menengah, besar, dan dapat mensejahterakan konsumen. Penataan hukum perpasaran swasta di DKI Jakarta telah diawali dengan adanya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 yang secara normatif telah mengatur mengenai letak, perizinan, dan jam beroperasi pasar. Seiring pesatnya perkembangan ritel, maka berkembang pula kepentingan para penanam modal untuk mengembangkan usahanya di bidang ritel di Indonesia. Sehingga diperlukan peraturan mengenai perlindungan terhadap pelaku usaha kecil khususnya di bidang perizinan agar dapat tercipta *level playing field* yang seimbang. Sebagai hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 secara substansi belum dapat mengakomodasi kepentingan pelaku usaha kecil dan cenderung masih melindungi kepentingan pelaku usaha besar. Demikian Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 belum selaras dengan prinsip-prinsip persaingan usaha. Sementara itu di bidang perizinan, implementasinya tidak terlepas dari budaya hukum Pemerintah Daerah yang berwenang dalam pemberian izin pendirian pasar modern.

Kata kunci :

Pasar Tradisional, Carrefour, Hukum Persaingan Usaha

## ABSTRACT

Name : Kumalasari  
Study Program : Master in Law  
Title : The Juridical Review of the Implementation of Zoning Position in DKI Jakarta Based on Competition Law: Case Study of Carrefour, Thesis, Master, xi + 102 pages.  
References: 99 (1965 – 2009).

The research method for this study is a juridical-normative study, while using literature or secondary documents. The issues of this study are the determination on Regulation of the President the Republic of Indonesia No.112 of 2007 concerning Organization and Directions of Traditional Market, Shopping Centers, and Modern Stores suited with the principles of unfair business competition, and whether the permission of the modern market can harming a traditional market enterprise (small business) according to competition law aspect. Things to be understood with the enacted of principles of competition law and the regulation of president No.112 of 2007 is a harmonization of law so that can provide a guarantee and legal certainty in creating the fair competition, conducive, balance, and equity among small enterprise, micro, large, and creating a consumer's welfare. In building the private market's atmosphere in DKI Jakarta, the ordering private market law has begun by the presence of Regulation of District No.2 of 2002, which normatively regulate about zoning, licencing, and determining business hour. The development of retail also increasing the interest of investors to develop business in the Indonesia's retail sector. Therefore, there is a need to create regulation about small enterprise protecting particularly in licencing sector to creating an equal level playing field. As a result of this study, The Regulation of President No.112 of 2007 substantially not yet accomodate the interest of small business enterprise and still tend to protect the interest of large business. Therefore the Regulation of President No.112 of 2007 has not been consistent with the principles of competition law. Meanwhile, the implication of licencing sector is related to the legal culture of Regional Government who have an authority in giving licency to establish a modern market.

**Keywords:**

Traditional Market, Carrefour, Competition Law

## DAFTAR ISI

<b>Halaman Judul</b> .....	<b>i</b>
<b>Halaman Pernyataan Orisinalitas</b> .....	<b>ii</b>
<b>Halaman Persetujuan Pengesahan</b> .....	<b>iii</b>
<b>Kata Pengantar</b> .....	<b>iv</b>
<b>Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah untuk Kepentingan Akademis</b> .....	<b>vi</b>
<b>Abstrak</b> .....	<b>vii</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>viii</b>
<b>Daftar Isi</b> .....	<b>ix</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	9
1.3. Tujuan .....	9
1.4. Kegunaan Penelitian .....	10
1.5. Landasan Teori dan Konseptual .....	10
1.6. Metode Penelitian .....	20
1.7. Sistematika Penulisan .....	21
<b>BAB 2 HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA DALAM UPAYA MENINGKATKAN PERSAINGAN SEHAT DI PERPASARAN INDONESIA</b> .....	<b>23</b>
2.1. Penyelenggaraan Perpasaran di Indonesia .....	23
2.1.1. Tinjauan Umum Tentang Pasar Tradisional dan Pasar Modern .....	23
2.1.2. Kebijakan Pasar di Indonesia .....	27
2.1.3. Faktor-faktor yang Wajib Diperhatikan dalam Pembangunan Pasar .....	31
2.2. Iklim Persaingan Usaha di Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	32
2.2.1. Prinsip-Prinsip Hukum Persaingan Usaha .....	36
2.2.2. Mekanisme Pasar dalam Hukum Persaingan Usaha .....	41
2.2.3. Hambatan dalam Meningkatkan Iklim Persaingan Usaha yang Sehat .....	49
2.2.3.1 Hambatan Horisontal .....	51
2.2.3.2 Hambatan Vertikal .....	52
<b>BAB 3 PERANAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENINGKATKAN IKLIM PERSAINGAN USAHA YANG SEHAT</b> .....	<b>54</b>
3.1. Pemerintah Sebagai Regulator Dalam Persaingan Industri Ritel .....	54

<b>3.2. Demokrasi Ekonomi Dalam Terciptanya Iklim Persaingan Usaha Yang Sehat</b>	.....59
3.2.1 Usaha Kecil dalam Hukum Persaingan Usaha	.....62
3.2.2 Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional dalam Terciptanya Iklim Persaingan Usaha Yang Sehat	.....65
<b>3.3. Peraturan Mengenai Zonasi dan Perizinan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern</b>	.....69
<b>BAB 4 IMPLEMENTASI PERATURAN ZONASI PERPASARAN DI DKI JAKARTA BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA</b>	.....77
<b>4.1. Peraturan Zonasi Perpasaran Terhadap Prinsip-Prinsip Persaingan Usaha</b>	.....77
<b>4.2. Kasus Carrefour</b>	.....87
4.2.1. Dampak Pemberian Izin Pendirian Pasar Modern Dilihat dari Aspek Persaingan Usaha	.....91
<b>BAB 5 PENUTUP</b>	.....101
<b>5.1. Kesimpulan</b>	.....101
<b>5.2. Saran</b>	.....102
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	.....104

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Praktik monopoli sebenarnya sudah dikenal pada tahun 1602 jauh sebelum jaman pemerintahan Soekarno, yaitu pada saat Pemerintah Belanda atas persetujuan *Staten Generaal* memberikan hak (*octrooi*) untuk berdagang sendiri (monopoli) pada VOC di wilayah Indonesia (Hindia Timur)<sup>1</sup>. Dimana kegiatan monopoli terus berlanjut selama Indonesia dibawah kekuasaan penjajah Belanda, Inggris, dan Jepang hingga Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Pada saat itu dianut ekonomi kolonial. Menurut Soekarno<sup>2</sup>, ekonomi Indonesia yang berwatak kolonial sedikit-tidaknya memiliki tiga ciri sebagai berikut. Pertama, diposisikannya perekonomian Indonesia sebagai pemasok bahan mentah bagi negara-negara industri maju. Kedua, dijadikannya perekonomian Indonesia sebagai pasar produk negara-negara industri maju. Ketiga, dijadikannya perekonomian Indonesia sebagai tempat untuk memutar kelebihan kapital yang terdapat di negara-negara industri maju. Kemudian untuk mengatasi ekonomi kolonial, Bung Karno, Bung Hatta beserta Bapak pendiri bangsa lainnya sepakat untuk menjadikan demokrasi ekonomi sebagai dasar penyelenggaraan perekonomian Indonesia. Dimana dasar-dasar pengelolaan perekonomian negara diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945). Namun, karena adanya kepentingan politik yang diberlakukan oleh Belanda, maka pengaturan perekonomian negara mengalami perubahan diatur dalam Pasal 38 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Serikat tahun 1950 (UUDS 1950). Pada dasarnya Pasal 38 UUDS 1950 serupa dengan Pasal 33 UUD 1945. UUDS 1950 hanya bersifat sementara, tetapi sudah terdapat pengaturan mengenai larangan kegiatan monopoli yang diatur pada pasal 37 ayat (3), yang berbunyi:

---

<sup>1</sup> R.Supomo, *Sejarah Politik Hukum Adat Dari Zaman Kompeni Sehingga 1848*, Jilid I Pradnya Paramita, Jakarta, 1982, hal.9.

<sup>2</sup> Revrisond Bawsir, *Demokras. Indonesia Terancam Punah*, <<http://www.satudunia.net/node/1334>>, diakses 22 November 2008.

“Penguasa mencegah adanya organisasi-organisasi yang bersifat monopoli partikelir yang merugikan ekonomi nasional menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”.

Pada tahun 1959, pengaturan mengenai larangan kegiatan monopoli pada UUDS 1950 dihapuskan seiring diberlakukannya kembali UUD 1945. Namun, secara teori tidak berarti kegiatan monopoli dilegalkan karena masih terdapat kebijakan yang mengatur mengenai larangan monopoli, misalnya dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia MPRS-RI No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan<sup>3</sup>. Disamping itu terdapat perundang-undangan yang menunjukkan larangan monopoli, seperti Pasal 13 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 yang berisi monopoli di bidang pertanahan harus dicegah; dan Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1984 tentang Perindustrian mengenai pencegahan pemusatan atau penguasaan industri oleh salah satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat; dan Pasal 382 bis KUHP tentang larangan melakukan perbuatan curang yang **menyesatkan** khalayak umum dan dapat menimbulkan kerugian. Namun, pada kenyataannya peraturan-peraturan tersebut diatas sifatnya masih parsial dan belum komprehensif sehingga kurang memadai untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat. Padahal berpedoman pada Pancasila yang berbunyi “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, pemerintah seharusnya menerapkan mekanisme pasar yang mengacu pada asas keadilan yang merata. Dengan demikian, pemerintah era Orde Baru pada dasarnya mengetahui pentingnya perundang-undangan tersendiri yang mengatur mengenai larangan monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat demi terciptanya iklim persaingan yang sehat, namun pada kenyataannya tidak cukup keinginan untuk merealisasikannya<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Pasal 7 (c) TAP MPRS-RI No. XXIII/MPRS/1966 menyatakan bahwa didalam demokrasi ekonomi di Indonesia tidak ada tempat bagi monopoli yang merugikan masyarakat. Lihat Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Malang: Bayumedia, 2007), hal. 13.

<sup>4</sup> Menurut Sutan Remy Sjahdeni, ada beberapa alasan sulitnya pembentukan Undang-undang Antimonopoli. *Pertama*, karena Pemerintah menganut konsep bahwa perusahaan – perusahaan besar perlu ditumbuhkan untuk menjadi lokomotif pembangunan. Perusahaan – perusahaan tersebut hanya mungkin menjadi besar untuk kemudian menjalankan fungsinya sebagai lokomotif pembangunan apabila perusahaan-perusahaan itu diberikan perlakuan khusus.

Kegagalan pemerintah Orde Baru didalam melaksanakan amanat GBHN di bidang pembangunan ekonomi khususnya dalam mencegah praktik monopoli, mengakibatkan terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok masyarakat tertentu yang disebut sebagai monopoli. Monopoli menghalangi terjadinya persaingan sehat dan mengakibatkan terciptanya ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang membebani masyarakat luas, itu terjadi karena faktor-faktor produksi tidak berjalan secara efisien, sementara hasil-hasil praktik monopoli hanya dinikmati oleh beberapa gelintir orang atau kelompok usaha tertentu, sedangkan rakyat semakin miskin dan menderita<sup>5</sup>. Demikian termaktub dalam Bab II Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional<sup>6</sup>. Didalam Ketetapan tersebut terdapat amanat dalam upaya penanggulangan

---

*Perlakuan khusus itu adalah dalam bentuk pemberian proteksi yang dapat menghalangi masuknya perusahaan lain dalam bidang usaha tersebut atau dengan kata lain memberikan posisi monopoli. Kedua, pemberian fasilitas monopoli perlu ditempuh karena perusahaan itu telah menjadi pioner di sektor yang bersangkutan. Tanpa fasilitas monopoli dan proteksi, maka sulit bagi pemerintah untuk dapat memperoleh kesediaan investor menanamkan modalnya di sektor tersebut. Ketiga, adalah untuk menjaga berlangsungnya praktik KKN demi kepentingan kroni-kroni mantan Presiden Soeharto dan pejabat-pejabat yang berkuasa pada waktu itu. Lihat Sutan Remmy Sjahdeini, Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Jurnal Hukum Bisnis, vol. 10/2000, hal. 5.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal.18.

<sup>6</sup> *Keberhasilan pembangunan yang telah dicapai selama tiga puluh dua tahun Orde Baru telah mengalami kemerosotan yang memprihatinkan, karena terjadinya krisis moneter pertengahan tahun 1997, yang berlanjut menjadi krisis ekonomi yang lebih luas. Landasan ekonomi yang dianggap kuat, ternyata tidak berdaya mengalami gejolak keuangan eksternal serta kesulitan-kesulitan makro dan mikro ekonomi.*

*Hal ini disebabkan oleh karena penyelenggaraan perekonomian nasional kurang mengacu kepada amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan cenderung menunjukkan corak yang sangat monopolistik. Para pengusaha yang dekat dengan elite kekuasaan mendapatkan prioritas khusus yang berdampak timbulnya kesenjangan sosial. Kelemahan fundamental itu juga disebabkan pengabaian perekonomian kerakyatan yang sesungguhnya bersandar pada basis sumber daya alam dan sumber daya manusia sebagai unggulan komparatif dan kompetitif.*

*Munculnya konglomerasi dan sekelompok kecil pengusaha kuat yang tidak didukung oleh semangat kewirausahaan sejati, mengakibatkan ketahanan ekonomi menjadi sangat rapuh dan tidak kompetitif. Sebagai akibatnya, krisis moneter yang melanda Indonesia, tidak dapat diatasi secara baik sehingga memerlukan kerja keras untuk bangkit kembali.*

*Rentannya ekonomi Indonesia dipicu oleh jatuhnya nilai tukar rupiah sampai ke tingkat terendah. Pemerintah tidak mengambil langkah yang kongkrit dan jelas untuk mengatasi krisis kurs tersebut. Pembangunan industri tidak berbasis kepada masyarakat atau potensi unggulan daerah, tidak ada keterkaitan antara industri besar, menengah, dan kecil yang serasi, serta juga struktur industri yang lemah dalam hubungan industri hulu dan hilir. Di samping itu sebagian*

krisis sehubungan dengan praktek monopoli, yaitu pada Bab IV A Pasal 2 (c) mengenai agenda yang harus dijalankan yaitu “Membuat perekonomian lebih efisien dan kompetitif dengan menghilangkan berbagai praktek monopoli serta mengembangkan sistem insentif yang mendorong efisiensi dan inovasi”.

Demi merealisasikan tujuan iklim usaha yang kondusif dan menghilangkan praktek monopoli sebagaimana menjadi salah satu agenda dalam Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional, maka disusunlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No.5 tahun 1999) berdasarkan Pancasila dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Undang-undang ini disahkan pada tanggal 5 Maret 1999. Tujuan yang hendak dicapai dengan adanya undang-undang tersebut termaktub dalam Pasal 3 UU No.5 tahun 1999, sebagai berikut:

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. 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;
- c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Lahirnya UU No.5 tahun 1999 tidak terlepas dari tekanan *International Monetary Fund* (IMF) kepada pemerintah Indonesia agar pemerintah Indonesia segera memberantas praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang terjadi di Indonesia melalui kesepakatan yang tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI) pada tahun 1998. Melalui penandatanganan LoI, maka terjadi liberalisasi

---

besar lahan pertanian yang subur telah berubah fungsi menjadi lahan industri sehingga dari kondisi semula swasembada beras telah berubah menjadi pengimpor beras.

Sistem perbankan yang tidak mandiri karena intervensi pemerintah terhadap Bank Sentral yang terlalu kuat melemahkan ekonomi nasional. Hubungan erat antara penguasa dengan pemilik bank-bank swasta telah menyebabkan pemberian fasilitas yang tidak terbuka yang merugikan masyarakat dan negara. Di samping itu, ketidakhati-hatian dan kecurangan dunia perbankan dalam mengelola dana, memperparah kondisi ekonomi. Huruf tebal dari peneliti.

pasar ritel Indonesia, yakni dengan adanya pemberian kebebasan kepada investor asing untuk masuk ke industri ritel yang dituangkan dalam Keppres No.99/1998 dan SK Menteri Investasi No.29/SK/1998 tentang industri ritel.

Dengan adanya kedua perundang-undangan diatas, maka tahun 1998 menjadi awal perubahan bagi perkembangan perpasaran modern. Sebelum diberlakukannya ketentuan tersebut (tahun 1980-an), penetrasi ritel asing dilakukan melalui pola waralaba dimana ritel asing memberikan hak kepada perusahaan lokal untuk mengelola jaringan ritel tersebut. Namun, sejak diberlakukannya Keppres No.99/1998 dan SK Menteri Investasi No.29/SK/1998 maka investor asing boleh melakukan investasi langsung di sektor perdagangan eceran<sup>7</sup>. Hal ini diawali dengan masuknya Daily Farma International milik Hongkong yang mengakuisisi 12% saham PT. Hero Supermarket Tbk pada tahun 1998. Diikuti dengan masuknya Carrefour sebagai *pioneer* pasar serba ada (hipermarket) yang tergolong pasar modern menyebabkan perubahan dalam kegiatan usaha yang berbentuk supermarket menuju hipermarket. Carrefour dikelola oleh PT. Carti Satria Megaswalayan (hasil kerja sama antara Carrefour Netherlands BV dan PT. Tigaraksa Satria Tbk.). Pada tahun yang sama terdapat *hypermart* lain dengan nama Continent yang merupakan kerja sama antara Promodes (Prancis) dengan grup Sinarmas untuk mendirikan PT. Contimas Utama Indonesia. Di dalam tujuan untuk memajukan dan meningkatkan usahanya, pada tahun 2000 terjadi merger global antara Carrefour dengan Promodes yang menyebabkan seluruh gerai Continent di Indonesia berganti nama menjadi "Carrefour"<sup>8</sup>. Konsep hipermarket ternyata mendapat sambutan hangat dari konsumen supermarket maupun konsumen pasar tradisional dan pasar modern lainnya karena produk-produk yang ditawarkan lebih beragam dan harganya relatif lebih murah. Sejalan dengan penerimaannya konsep hipermarket di mata konsumen, Carrefour melakukan ekspansi hingga tahun 2002 terdapat 10 gerai. Pesatnya perkembangan hipermarket dalam dunia ritel Indonesia juga dirasakan dengan masuknya *new entrants* di pertengahan tahun 2002, "Giant" (hasil kerja sama antara PT. Hero supermarket Tbk dengan Dairy Farm International),

---

<sup>7</sup> PT. Bisinifocus Data Pratama, *Peta Bisnis Ritel Modern di Indonesia*, (Tangerang: Bussiness Information Focus, 2004), hal.43.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal.16.

“Hypermart” (PT. Matahari Putra Prima Tbk.) yang masuk pada tahun 2004, dan “Lotte Mart<sup>9</sup>” (akuisisi atas PT. Makro Indonesia oleh PT. Lotte Shopping) tahun 2008<sup>10</sup>.

Eksistensi hypermarket di dunia ritel Indonesia semakin terus berkembang dengan ditandainya perluasan gerai oleh tiga hypermarket terbesar yakni Carrefour, Giant, dan Hypermart. Perkembangan ini dirasakan mulai dari tahun 2003 jumlah hypermarket di Indonesia mencapai 43 gerai, kemudian di tahun 2004 meningkat menjadi 68 gerai, tahun 2005 menjadi 83 gerai, dan tahun 2006 mencapai 105 gerai<sup>11</sup>. Konsep hypermarket yang menawarkan *one stop shopping* dengan keleluasaan, kenyamanan, dan kelengkapan, serta “jaminan” harga murah membuat masyarakat tertarik untuk mengunjunginya. Hypermarket identik dengan harga murah, meskipun pada kenyataannya tidak semua harga berada di bawah harga pasar. Apabila dicermati sistem penempatan harga yang dianut adalah sistem subsidi silang sehingga apabila harga jenis produk yang satu berada di bawah harga pasar, belum tentu harga jenis produk lainnya juga berada di bawah harga pasar. Penetapan harga yang relatif murah dari harga pasar ini diperoleh hypermarket dalam usaha kerjasamanya dengan pemasok besar dan biasanya untuk jangka waktu yang lama. Hal ini yang menyebabkan mereka dapat melakukan efisiensi dengan memanfaatkan skala ekonomi yang besar.

Semakin meluasnya pendirian pasar modern di Indonesia membawa dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi dan iklim usaha di Indonesia, misalnya di

<sup>9</sup> Makro dengan konsep perkulakan didirikan pada tahun 1992 dengan gerai pertama dibuka di Pasar Rebo, Jakarta. Makro merupakan kerja sama antara HSV Makro dengan PT. Kharaba Unggul (milik TP Rachmat). Pada tahun 1998, mitra lokal melepaskan saham sebanyak 83% kepada Metro AG (*holding company* Makro) dan berubah menjadi PT. Makro Indonesia. Tahun 2008, PT. Makro Indonesia akhirnya berpindah tangan dari perusahaan Belanda SHV Holding N.V ke Lotte Group (PT. Lotte Shopping) dari Korea Selatan dengan mengakuisisi 100% kepemilikannya di perusahaan itu. Dengan demikian terjadi transformasi dari perkulakan menjadi konsep hypermarket, sebab Lotte Group pada dasarnya menganut konsep pasar serba ada atau hypermarket dan bukan pasar perkulakan. Lihat PT. Bisinifocus Data Pratama, *Peta Bisnis Ritel Modern di Indonesia*, (Tangerang: Bussiness Information Focus, 2004), hal 7-8, 47 dan Antara, “Lotte Harus Patuhi Aturan,” <<http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/01/21/0206201/lotte.harus.patuhi.aturan>>, diakses 1 Mei 2009, dan “Lotte Group Akuisisi Makro,” <[http://mix.co.id/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=285](http://mix.co.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=285)>, diakses 1 Mei 2009.

<sup>10</sup> Lihat PT. Bisinifocus Data Pratama, *Peta Bisnis Ritel Modern di Indonesia*, (Tangerang: Bussiness Information Focus, 2004), hal 7-8, 47, dan Taufik Hidayat, “Cengkraman Hypermarket di Bisnis Ritel,” <<http://www.swa.co.id/swamajalah/sajian/details.php?cid=1&id=8958>>, diakses 1 Mei 2009.

<sup>11</sup> Data diperoleh dari Nielsen, 2007 dalam Linda T. Silitonga, “Hipermarket Kompak Jadi Strategi Ekspansi,” <<http://web.bisnis.com/artikel/2id529.htm>>, diakses 3 Mei 2009.

bidang penyediaan tenaga kerja sebagaimana diketahui industri ritel merupakan sektor kedua terbesar dalam hal penyerapan tenaga kerja<sup>12</sup>. Disamping itu, meluasnya pasar modern dapat merangsang kreatifitas pedagang pasar lainnya termasuk pedagang pasar tradisional dalam mengembangkan usahanya. Karena adanya persaingan maka para pedagang akan berlomba-lomba untuk menarik perhatian konsumen, hal ini kemudian dapat merangsang pedagang untuk melakukan suatu inovasi dalam tujuan mempertahankan pasar. Kenyataan di lapangan, tidak selalu dampak positif yang dirasakan melainkan terdapat juga dampak negatif. Misalnya, pasar tradisional yang menjual produk sejenis yang dapat ditemui pada pasar modern dimana harga yang ditawarkan oleh pasar modern relatif lebih murah daripada pasar tradisional. Hal ini tentunya akan menguntungkan pasar modern, namun bagaimana dengan pasar tradisional? Pasar tradisional memiliki segmen tersendiri dimana sebagian besar konsumennya memilih berbelanja di pasar tradisional karena alasan pentingnya kontak sosial dalam transaksi pasar. Namun, apa yang akan terjadi apabila masing-masing pasar modern dan pasar tradisional yang menjual jenis *item* yang sama didirikan secara *face to face*, terlebih apabila harga yang ditawarkan di pasar modern lebih rendah daripada pasar tradisional.

Kenyataan di lapangan, apa yang disebutkan diatas sering ditemui di lingkungan pasar Indonesia. Misalnya, keberadaan Carrefour yang mempunyai kemampuan keuangan yang kuat dan mampu melakukan ekspansi setiap tahunnya. Hingga saat ini Carrefour memiliki 31 gerai di Jabodetabek. Kemampuan Carrefour untuk terus melakukan perluasan gerai di setiap tahunnya mengakibatkan keresahan terhadap pertumbuhan pasar tradisional. Oleh sebab itu, untuk menjaga persaingan diantara toko modern dan juga pasar tradisional, maka pemerintah mengeluarkan Perpres No.112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang menyatakan bahwa hipermarket, supermarket, *departement store*, perkulakan, dan yang lain harus melaksanakan sistem zonasi yaitu sesuai dengan tata kelola ruang

---

<sup>12</sup> Kamar Dagang dan Industri Indonesia, "Butir-Butir Pemikiran Perdagangan Indonesia 2009-2014: Nasionalisme dalam Era Perdagangan Bebas," <[http://mudrajad.com/upload/Buku%20Kadin\\_Bab%20III\\_Perdagangan%20Dalam%20Negeri.pdf](http://mudrajad.com/upload/Buku%20Kadin_Bab%20III_Perdagangan%20Dalam%20Negeri.pdf)>, diakses 3 Mei 2009.

wilayah setempat. Adapun peraturan zonasi<sup>13</sup> adalah ketentuan-ketentuan Pemerintah Daerah setempat yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang. Di DKI Jakarta, peraturan zonasi pasar mengacu pada Perda No. 2 tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta di Propinsi DKI Jakarta.

Menurut catatan Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI), terdapat 51 pasar tradisional yang berdekatan dengan pasar modern, dan 45 unit yang berdekatan dengan hipermarket.<sup>14</sup> Selain dari pada itu seiring maraknya pembangunan pasar modern, terdapat delapan pasar yang mati dan beralih fungsi akibat ditinggalkan pembeli, yaitu Pasar Blora, Pasar Cipinang Baru, Pasar Kramat Jaya, Pasar Cilincing, Pasar Muncang, Pasar Prumpung Tengah, Pasar Sinar Utara, Pasar Karet Pedurenan.<sup>15</sup> Tidak beroperasinya pasar tersebut diatas kemungkinan dikarenakan perkembangan pasar modern yang semakin meningkat dan menempati lokasi yang strategis atau berdekatan dengan pasar tradisional sehingga mengakibatkan konsumen pasar tradisional beralih ke pasar modern.

Saat ini masih terdapat pasar modern dan pasar tradisional yang letaknya berdekatan, misalnya Carrefour di Mega Mall Pluit berdekatan dengan Pasar Muara Karang, Pasar Pondok Indah berdekatan dengan Carrefour dan Giant Lebak Bulus, dan Carrefour Cempaka Putih yang berdekatan dengan Pasar Cempaka Putih- Pasar Gembrong- dan Pasar Sumur Batu. Beberapa pasar modern ini didirikan dengan jarak kurang dari 2,5 km. Hal ini bertentangan dengan peraturan mengenai Luas dan Jarak Penyelenggara Usaha yang diatur secara rinci pada Perda No.2 tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta. Pada Perda itu disebutkan pembangunan pasar modern (luas diatas 4000m<sup>2</sup>) dengan pasar tradisional harus berjarak radius minimal 2,5km. Namun, pada kenyataannya masih banyak terdapat peritel-peritel yang tidak memenuhi persyaratan pada peraturan tersebut.

Carrefour membuka gerai baru di Blok M Square pada Desember 2008, dimana pada bangunan tersebut juga terdapat pedagang-pedagang yang terkumpul

<sup>13</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

<sup>14</sup> Data diperoleh dari "Pasar Tradisional Terancam Punah- Jumlah Pasar Modern Saat Ini Sudah Sangat Keterlaluan," *Republika*, (21 Februari 2008): 18.

<sup>15</sup> *Ibid.*

membentuk pasar tradisional. Keberadaan Carrefour sebagai peritel yang mempunyai kemampuan keuangan dan popularitas cukup tinggi mempunyai potensi untuk melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan persaingan tidak sehat. Disamping itu, keberadaan Carrefour berpotensi melanggar Perda No.2 Tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta di DKI Jakarta.

Berkaitan dengan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka peneliti akan menyoroti tentang masalah penerapan zonasi penyelenggara usaha peritel modern yang dapat mengakibatkan persaingan tidak sehat dilihat dari aspek hukum persaingan usaha.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut diatas, peneliti tertarik untuk meneliti tesis dengan permasalahan tersebut, dengan judul: **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENERAPAN PENATAAN LETAK PERPASARAN DI DKI JAKARTA BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA”** (Studi Kasus: Carrefour).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis menjadikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah penetapan Perpres Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat?
2. Apakah pemberian izin pendirian pasar modern dapat mematikan usaha pasar tradisional (usaha kecil) dilihat dari aspek hukum persaingan usaha?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

1. Mengkaji dan menganalisis sejauh mana pemberlakuan Perpres Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern dapat menjaga terjadinya

persaingan usaha sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.

2. Mengetahui akibat pemberian izin terhadap pasar modern dapat berpengaruh terhadap keberadaan pasar tradisional sekitarnya, dan mengetahui adanya kemungkinan-kemungkinan dalam persaingan yang dapat menghambat suatu kegiatan perpasaran ditinjau dari Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

#### 1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis.

##### 1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pembentukan dan pengembangan hukum ekonomi khususnya di bidang hukum persaingan usaha.

##### 2. Kegunaan Praktis

Dengan disusunnya tesis ini, diharapkan penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi lembaga KPPU dan Pengadilan dalam memutuskan perkara yang sama, praktisi, atau masyarakat khususnya pelaku usaha yang menaruh minat terhadap hukum persaingan.

#### 1.5 Kerangka Teoritis dan Konseptual

##### 1. Kerangka Teoritis

Penelitian ini menggunakan teori keadilan sebagai *fairness* yang merupakan kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran<sup>16</sup>. Disini keadilan tidak lepas dari konsep moral mendasar yang dapat didefinisikan dalam konteks yang melibatkan kesadaran, rutinitas, dan pengertian moral. Penderitaan yang disebabkan

<sup>16</sup> John Rawls (a), *Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara [A Theory Of Justice]*, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hal.3.

oleh gejala alam tidak dapat dikatakan sebagai suatu ketidakadilan, namun yang dapat dikatakan sebagai ketidakadilan adalah kegagalan untuk melepaskan diri dari penderitaan tersebut. Sehingga keadilan itu sendiri merupakan suatu masalah dimana tidak hanya terdapat unsur kesadaran tetapi juga suatu aktivitas yang mempunyai tujuan<sup>17</sup>. Hal-hal yang adil dan tidak adil dapat dikategorikan menjadi 3, yaitu pelaku, tindakan dan urusan yang diciptakan oleh pelaku dan tindakannya sebagai berikut:

1. Dalam pengertian yang tradisional, keadilan erat hubungannya dengan individu pelakunya seperti 'hanya Tuhan', 'hanya Raja', dan 'hanya manusia'.
2. Dalam penggunaan yang modern, menggambarkan keadilan pada suatu tindakan tertentu dan keputusannya daripada pelakunya. Tindakan atau keputusan yang adil adalah sesuatu yang sensitif terhadap hak-hak dan faktor yang mempengaruhinya. Sehingga tindakan atau keputusan yang tidak adil dapat dikatakan melanggar hak-hak tersebut.
3. Adanya peran institusi yang dapat menunjukkan sikap keadilan dalam berbagai tingkatannya berupa masyarakat, *rule of law*, dan sistem hukum. Penandaan sesuatu dikatakan adil atau tidak adil pada masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai cara yang berbeda, misalnya ditandai dengan adanya pembagian keuntungan dan beban yang dilakukan secara tidak adil. Sistem hukum sendiri yang diasumsikan sebagai sesuatu yang dengan sendirinya mengikuti dan melindungi keadilan dapat pula menjadi adil dan tidak adil<sup>18</sup>.

Dalam bukunya yang berjudul *A Theory of Justice*, Rawls membagi dua prinsip keadilan dalam *original position*, sebagai berikut.

*"First: each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with similar liberty for others. Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a)*

---

<sup>17</sup> Mark Tebbit, *Philosophy of Law*, (London: Rotledge, 2000), pag. 3-15 dalam *Teori Hukum* yang dikumpulkan oleh Hikmahanto Juwana, hal.44-45.

<sup>18</sup> *Ibid.*

*reasonably expected to be everyone's advantage, and (b) attached to position and offices open to all.*"<sup>19</sup>

*Prinsip pertama* mengatakan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang<sup>20</sup>. Apabila dihubungkan dengan perspektif pasar bebas yang dipelopori oleh Adam Smith<sup>21</sup>, maka prinsip pertama ini yang paling sesuai<sup>22</sup>. Smith mengatakan bahwa *the end of justice is to secure from injury* (tujuan keadilan adalah untuk melindungi dari kerugian)<sup>23</sup>. Oleh sebab itu, untuk mencapai keadilan maka tidak perlu adanya campur tangan pemerintah karena pasar akan mengoreksi dengan sendirinya apabila terdapat sesuatu yang tidak sesuai<sup>24</sup>. Lebih lanjut pandangan Rawls terhadap perspektif Smith atas pasar bebas membenarkan prinsip pertamanya dengan mengatakan "*...is consistent with equal liberties and fair equality of opportunity*". Namun, didalam implementasi pasar bebas yang sejalan dengan prinsip pertamanya ternyata menyebabkan mekanisme pasar gagal berfungsi secara baik sehingga dapat menimbulkan ketidakadilan<sup>25</sup>. Hal ini dikarenakan, bahwa didalam kebebasan kodrati terdapat persamaan

<sup>19</sup> John Rawls (b): *A Theory of Justice*, (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University, 1971), pg.60.

<sup>20</sup> Rawls (a), *op. cit.*, hal.72.

<sup>21</sup> Dalam pengertian pasar bebas, sistem ekonomi pasar adalah suatu mekanisme yang terinci dan terkoordinasi di bawah sadar manusia dan sektor usaha melalui sistem harga dan pasar. Smith mencitrakan pasar bebas sebagai upaya seseorang untuk mendayagunakan modalnya sehingga mampu menghasilkan nilai paling tinggi. Dimana dalam usaha peningkatannya, ia tidak berniat untuk meningkatkan kepentingan umum dan tidak tahu sejauh mana ia bergerak ke arah itu karena tujuannya untuk mengejar kebahagiaan sendiri. Lihat Adam Smith, *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (New York: Modern Library, 1973), pag.423.

<sup>22</sup> Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Malang: Bayumedia, 2007), hal.83-85.

<sup>23</sup> R.L. Meek, D.D.Raphael dan P.G. Stein, e.d, *Lectures on Jurisprudence*, (Indianapolis: Liberty Fund, 1982), pg.9.

<sup>24</sup> Dalam bukunya yang berjudul *The Wealth of Nation*, Adam Smith memperkenalkan prinsip *Invisible Hand* pada mekanisme pasar yang merupakan keseimbangan antara permintaan dan penawaran pada keadaan persaingan yang sempurna. Artinya, apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan pada pasar bebas, maka dengan sendirinya pasar akan mengoreksi. Smith menganut paham *laissez faire*, dimana perekonomian berjalan tanpa adanya campur tangan pemerintah. Lihat M unir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 24 dan Samuelson, Nordhaus. *Economics*, Sixteenth Edition. (New Delhi : Tata McGraw-Hill Edition, 1998), hlm.7.

<sup>25</sup> Rawls (b), *op.cit.*, pag.272 dan Johnny Ibrahim dalam *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Malang: Bayumedia, 2007), hal.116-117.

kesempatan yang formal. Artinya semua orang setidaknya mempunyai hak hukum yang sama untuk akses pada semua kedudukan sosial yang menguntungkan. Dimana setiap orang yang masuk ke dalam pasar dengan bakat dan kemampuan yang alamiah yang berbeda-beda, peluang sama yang diberikan pasar tidak akan menguntungkan semua peserta. Sehingga pasar bebas yang didalamnya terdapat perbedaan bakat dan kemampuan alamiah hanya akan menimbulkan ketidakadilan<sup>26</sup>.

Pada *prinsip kedua* dikatakan bahwa ketidaksetaraan dalam distribusi sumber-sumber dapat dibenarkan dengan acuan kepentingan orang-orang yang paling tidak beruntung, dimana prinsip ini dikenal dengan “prinsip perbedaan” atau *the difference principle*<sup>27</sup>. Didalam konsep keadilan sesuai prinsip perbedaan, Rawls meletakkan kewajiban sebagai parameter keadilan. Dimana mereka yang dilahirkan lebih beruntung, mempunyai kewajiban untuk melakukan *redress* terhadap mereka yang dilahirkan tidak beruntung. *Principle of redress* ini tidak diartikan secara harafiah sebagaimana bagi mereka yang dilahirkan lebih beruntung harus memberi ganti rugi kepada mereka yang kurang beruntung<sup>28</sup>, melainkan keberuntungan orang yang beruntung juga harus meningkatkan ekspektasi orang yang paling tidak beruntung. Disini Rawls melihat keadilan dari pola distribusi yang sah jika *primary goods*<sup>29</sup> terdistribusi secara merata atau sempurna<sup>30</sup>. Prinsip ini merupakan suatu penyempurnaan konsep keadilan dalam *original position* yang sifatnya leksikal dengan mensyaratkan suatu keadilan harus mampu melindungi hak serta menjamin terpenuhinya tingkat kepentingan maximum dari kelompok masyarakat yang tidak beruntung (*the least advantaged*)<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Ibrahim, *op.cit.*, hal.117.

<sup>27</sup> Dikemukakan oleh John Rawls dalam “*A Theory of Justice*,” sebagaimana dikutip oleh Johnny Ibrahim dalam *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Malang: Bayumedia, 2007), hal.115. Lihat juga N.E Simmonds, *Central Issues in Jurisprudence, Law and Right*, (London: Sweet & Maxwell, 1986), pag.43.

<sup>28</sup> Ibrahim, *op. cit.*, hal.115-119.

<sup>29</sup> Menurut Rawls, yang termasuk *primary goods* meliputi hak-hak dasar, kebebasan, kekuasaan, kewibawaan, kesempatan, pendapatan, dan kesejahteraan.

<sup>30</sup> Arif Wibowo, “Teori Keadilan John Rawls,” <<http://staff.blog.ui.ac.id/arif51/2008/12/01/teori-keadilan-john-rawls/#comment-10367>>, diakses 25 Desember 2008.

<sup>31</sup> Okthariza, “Teori Keadilan: Perspektif John Rawls,” <<http://okthariza.multiply.com/journal/item/12>>, diakses 25 Desember 2008.

Menurut Pigouvian, didalam sistem ekonomi yang efisien kemungkinan tidak menguntungkan semua orang, terutama bagi kelompok miskin. Karena itu rasional bagi individu-individu yang bersepakat untuk memastikan bahwa *gap* atau kesenjangan mendatangkan manfaat bagi kelompok termiskin dan meletakkan tanggung jawab ini dalam tangan negara<sup>32</sup>.

Oleh sebab itu didalam perkembangannya teori *The Invisible Hand* kurang sesuai khususnya pada persaingan di pasar bebas karena efisiensi yang diciptakan oleh suatu perusahaan tanpa adanya campur tangan pemerintah, kenyataannya dapat menimbulkan dampak negatif yaitu kesenjangan sosial. Pada akhirnya teori ini digantikan dengan teori *The Visible Hand* yang berupa turut campurnya pemerintah melalui penyediaan perundang-undangan untuk memastikan bahwa persaingan dapat berjalan sesuai yang diharapkan<sup>33</sup>.

Lebih lanjut, Rawls berkeyakinan bahwa masyarakat sebagai sebuah lembaga kerja sama sosial hanya bisa berkembang dengan baik apabila hak-hak dasar sebagai warga negara diberi tempat dan dilindungi oleh pelaksana negara (pemerintah) melalui konstitusi<sup>34</sup>. Disini hukum dipahami sebagai suatu sistem yang berusaha menciptakan keadilan melalui adanya peraturan yang mengatur tentang masyarakat. Apabila dihubungkan dengan *original position* maka dapat disimpulkan bahwa situasi perbedaan dalam sosial ekonomi harus diberikan aturan sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah khususnya didalam tujuan untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Lihat Ian Saphiro, *Evolusi Hak Dalam Teori Liberal [The Evolution of Rights in Liberal Theory]*, diterjemahkan oleh Freedom Institute ( Jakarta: Kedutaan Besar Amerika Serikat Jakarta; Freedom Institute; Yayasan Obor Indonesia , 2006), hal. 226-227.

<sup>33</sup> Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hal.24.

<sup>34</sup> Yohanes Efraim More Meto, "Konsep Keadilan Sebagai Fairness Dalam Perspektif John Rawls," <<http://my.opera.com/efraimmore/blog/2007/11/17/konst-politik-john-rawls>>, diakses 25 Desember 2008.

<sup>35</sup> Lihat Herry Priyono, *Teori Keadilan John Rawls*, dalam: Tim Redaksi Driyarkara (Ed.), *Diskursus Kemasyarakatan dan Kemanusiaan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993) hal.38 dan Theo Hujbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Kanisius, 1988), hal.200 dalam Dar'i Dharmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 2004), hal.165.

Indonesia memiliki konsep keadilan yang secara tegas dapat ditemukan dalam dasar negara Pancasila yaitu sila ke-2 yang berbunyi “Kemanusiaan yang adil dan beradab”, dan sila ke-5 yang berbunyi “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Artinya dengan adanya keadilan sosial yang hendak dicapai maka akan terciptalah negara hukum di Indonesia<sup>36</sup>. Keadilan Pancasila mengandung arti bahwa setiap orang di Indonesia akan mendapat perlakuan yang adil baik dalam bidang hukum, politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan.

Didalam mewujudkan pembangunan nasional yang berkelanjutan dan pencapaian masyarakat yang adil dan makmur, perekonomian disusun berdasar atas demokrasi ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945<sup>37</sup>. Demokrasi ekonomi bertujuan untuk mengutamakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dan oleh sebab pentingnya keadilan dalam penggunaan sumber daya alam maka demokrasi ekonomi disusun berdasarkan usaha bersama yang berasaskan kekeluargaan, artinya masyarakat bebas melakukan distribusi secara maksimal dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokoknya selama mampu menciptakan kehidupan kemitraan antar pelaku ekonomi yang saling ketergantungan dan saling menguntungkan. Sebagaimana telah diketahui mengenai *difference principle* oleh Rawls, maka tujuan adanya demokrasi ekonomi yaitu membatasi agar tidak terjadi kemakmuran yang terpusat pada orang seorang, sekelompok orang, atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan.

---

<sup>36</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Indonesia adalah Negara Hukum”, dengan demikian terdapat beberapa unsur-unsur turunan yang diakui didalamnya meliputi:

1. Kepastian hukum yang berupa asas legalitas; undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan; undang-undang tidak boleh berlaku surut; hak asasi dijamin dengan undang-undang; pengendalian yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain;
2. Asas persamaan yang meliputi hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara dan peraturan untuk badan yang ditetapkan oleh parlemen; parlemen mengawasi tindakan pemerintah;
3. Asas pemerintahan untuk rakyat meliputi hak asasi yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar; dan adanya pemerintahan secara efektif dan efisien.

Lihat M. Scheltema dalam “De Rechtsstaat Herdacht,” sebagaimana dikutip oleh Azhary dalam *Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: UI-Press, 1995), hal. 50.

<sup>37</sup> Indonesia (a), *Undang-Undang Dasar 1945*, ps. 33 ayat (4).

Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai adanya dua pelaku ekonomi yang memiliki latar belakang ekonomi yang berbeda, dan upayanya dalam memperoleh kesempatan usaha yang adil. Pelaku usaha ini diwajibkan untuk menganut asas demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum<sup>38</sup>. Demokrasi ekonomi disini merupakan sistem perekonomian ke arah *open market* (pasar terbuka), dimana para pelaku usaha bebas memasuki pasar, yang berarti tidak ada *artificial barrier* baik dari pemerintah maupun dari para pelaku usaha yang besar dan dominan pada pasar bersangkutan. Pasar bebas pada umumnya bertujuan untuk memaksimalkan perolehan kekayaan melalui efisiensi ekonomi. Namun, adanya pasar bebas memungkinkan dapat menyebabkan pelaku ekonomi lemah tidak mampu bersaing dengan pelaku ekonomi kuat. Hal ini disebabkan pasar tidak mengedepankan isu-isu yang berhubungan dengan kepatutan dan keadilan, sesuai dengan pendapat Malloy bahwa:

*"The market does not care about the issue of fairness or justice. Allocation of scarce resources is made on votes of dollars in the market place. The market leaves it to society to provide an equal opportunity for all people to have a chance at success and earning the money to cast their 'vote'. As long as there are no artificial barrier to success, no one should be offended by the functioning of the market"*<sup>39</sup>.

"Pasar tidak peduli terhadap isu-isu yang berkaitan dengan kepatutan dan keadilan. Alokasi terhadap sumber-sumber yang langka dibuat berdasarkan pilihan terhadap nilai tukar di pasar. Pasar menyerahkan kepada masyarakat untuk memberikan peluang yang sama terhadap semua orang guna mencaoai keberhasilan dan memperoleh uang berdasarkan pilihan mereka. Selama tidak ada rintangan yang diadakan untuk memperoleh keberhasilan, maka tidak seorang pun akan dibuat kecewa oleh berfungsinya pasar"<sup>40</sup>.

Untuk mencegah terjadinya pemusatan kekayaan pada individu atau kelompok tertentu, dan untuk menghambat adanya peluang perilaku mematikan terhadap pelaku ekonomi lainnya di pasar, maka perlu dibentuk

<sup>38</sup> Indonesia (b), *Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No.5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 2.

<sup>39</sup> Ibrahim, *loc.cit.*, hal. 63-64.

<sup>40</sup> *Ibid.*

suatu perundang-undangan yang secara khusus mengatur masalah yang ada. Dalam penelitian ini, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berlaku. Disini peneliti akan membahas apakah substansi regulasi yang ada sesuai dengan permasalahan yang terjadi sehingga benar dapat menciptakan persaingan yang sehat.

Kelahiran regulasi dibentuk oleh para regulator dengan asumsi berdasarkan *public interest* seluruhnya. Namun, pada kenyataannya seringkali dibalik proses penyusunan suatu regulasi itu terjadi kompromi antara kelompok-kelompok kepentingan atau *interest groups* yang menggunakan pilihan-pilihan rasional paling ekonomis menurut mereka. Pada akhirnya peneliti akan menyimpulkan apakah hukum atau regulasi yang berlaku dapat menjadi suatu landasan berpijak dan aturan main yang sama (*level playing field*) terhadap masing-masing pelaku usaha dalam pasar tersebut.

## 2. Kerangka Konseptual

Dalam penelitian ini digunakan beberapa istilah yang berkaitan dengan obyek penelitian, guna menghindari berbagai penafsiran atas istilah-istilah yang digunakan, dibawah ini dikemukakan beberapa definisi operasional:

- a. Pelaku usaha<sup>41</sup> adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.
- b. Usaha kecil<sup>42</sup> adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan serta kepemilikan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

---

<sup>41</sup> Indonesia (b), *loc.cit.*, Pasal 1 angka 5.

<sup>42</sup> Indonesia (c), *Undang-Undang Usaha Kecil*, UU No.9, LN No.74 tahun 1995, TLN No.3611, Pasal 1 Angka 1.

- c. Pasar<sup>43</sup> adalah sarana /tempat usaha untuk melakukan transaksi jual beli umum milik swasta dan atau pemerintah daerah, tempat pedagang secara teratur dan langsung memperdagangkan barang dan jasa.
- d. Kekuatan pasar (*market power*)<sup>44</sup> adalah kemampuan dari suatu perusahaan untuk mengendalikan (dalam batas-batas tertentu) harga penawaran dan syarat penjualan produknya tanpa segera mendapat gangguan persaingan.
- e. Pasar serba ada (*hypermarket*)<sup>45</sup> adalah sarana/ tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen akhir, yang didalamnya terdiri dari pasar swalayan dan toko serba ada yang menyatu dalam satu bangunan pengelolaannya dilakukan secara tunggal yang luas lantai usahanya lebih dari 4000m<sup>2</sup> dan paling besar (maksimal) 8000m<sup>2</sup>.
- f. Pasar bersangkutan<sup>46</sup> adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atau barang dan/ atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut.
- g. Pangsa pasar<sup>47</sup> adalah presentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu.
- h. Struktur pasar<sup>48</sup> adalah keadaan pasar yang memberikan petunjuk tentang aspek-aspek yang memiliki pengaruh penting terhadap perilaku usaha dan kinerja pasar, antara lain jumlah penjual dan pembeli, hambatan masuk pasar dan keluar pasar, keragaman produk, sistem distribusi, dan penguasaan pasar.

---

<sup>43</sup> Pasal 1 Angka 13 Peraturan Daerah No.2 Tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta.

<sup>44</sup> Collins, *Kamus Lengkap Ekonomi*, Edisi ke-2, (Jakarta: Erlangga), 1994, hal.399.

<sup>45</sup> Pasal 1 Angka 17 Perda No.2 Tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta.

<sup>46</sup> Indonesia (b), *loc.cit.*, Pasal 1 Angka 10.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pasal 1 angka 13.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pasal 1 angka 11.

- i. Perilaku pasar<sup>49</sup> adalah tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam kapasitasnya sebagai pemasok atau pembeli barang dan atau jasa untuk mencapai tujuan perusahaan, antara lain pen-capaian laba, pertumbuhan aset, target penjualan, dan metode persaingan yang digunakan.
- j. Monopoli<sup>50</sup> adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.
- k. Pemusatan kekuatan ekonomi<sup>51</sup> adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga menentukan harga barang dan atau jasa.
- l. Persaingan usaha tidak sehat<sup>52</sup> adalah persaingan antara pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.
- m. Konsumen<sup>53</sup> adalah setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain.
- n. Perjanjian<sup>54</sup> adalah suatu perbuatan atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Perjanjian ini dibedakan menjadi perjanjian vertikal dan perjanjian horisontal. Perjanjian vertikal yaitu perjanjian dari hulu ke hilir antara pelaku usaha dengan pihak pemasok. Sedangkan perjanjian horisontal yaitu perjanjian antar pelaku usaha yang sejajar.

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 12.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pasal 1 angka 1.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pasal 1 angka 3.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pasal 1 angka 6.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pasal 1 angka 15.

<sup>54</sup> *Ibid.*, pasal 1 angka 7.

## 1.6 Metode Penelitian

Pendekatan utama yang akan digunakan dalam penelitian untuk keperluan tesis ini adalah metode yuridis normatif<sup>55</sup>, yaitu penelitian yang ditujukan untuk meneliti ada tidaknya indikasi perbuatan persaingan usaha tidak sehat dihubungkan dengan norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan. Mengingat norma-norma hukum tersebut mengandung nilai-nilai filosofis, maka dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif diteliti pula penguasaan pasar dan posisi dominan berdasarkan prinsip *rule of reason* dan *per se illegal*.

Sebagai penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini berbasis pada analisis norma hukum, baik hukum dalam arti *law as it written in the books* (dalam peraturan perundang-undangan), maupun hukum dalam arti *law as it is decided by judge through judicial process* (putusan-putusan pengadilan)<sup>56</sup>. Metode ini tidak mementingkan data secara kuantitas tetapi lebih menekankan kepada analisis pendalaman. Pembahasan masalah ditelusuri dengan menyusun data secara sistematis, selanjutnya dianalisa secara kualitatif yang disusun dalam uraian kalimat.

Didalam mengkaji penelitian tesis ini, peneliti menggunakan metode penelitian preskriptif yaitu penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.<sup>57</sup>

Guna menunjang metode penelitian tersebut diatas, dilakukan penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Selain daripada itu akan dilakukan suatu penelitian lapangan yaitu melalui wawancara. Bahan hukum primer berupa wawancara dan produk lembaga legislatif<sup>58</sup>, yaitu bahan hukum yang mempunyai

<sup>55</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3 (Jakarta: UI-Press,1986), hal.50. Soerjono Soekanto menghubungkan penelitian hukum normatif dengan pengertian hukum sebagai ilmu pengetahuan, kaedah dan norma, Hukum sebagai tata hukum positif, Keputusan Pengadilan, jalinan nilai-nilai.

<sup>56</sup> Ronald Dworkin, *Legal Research*, (Daedalus: Spring, 1973), hal.250.

<sup>57</sup> Soerjono Soekanto, *loc.cit.*, hal. 10.

<sup>58</sup> Enid Campbell, et.all., *Legal Research, Materials and Methods*, (Sydney: The Law Book Company Limited, 1988), pg.1.

kekuatan hukum yang mengikat dan relevan dengan masalah yang sedang diteliti yaitu Peraturan Perundang-undangan. Bahan hukum sekunder meliputi artikel ilmiah, jurnal, hasil seminar, makalah, buku-buku, dan dokumen-dokumen. Bahan hukum tersier diperoleh dari majalah hukum, buletin hukum, koran-koran dan *web site*. Adapun bahan hukum tersier meliputi bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus hukum ekonomi.

### **1.7 Sistematika Penulisan**

Penulisan tesis ini disusun ke dalam lima bab yang sistematikanya sebagai berikut:

Pada BAB I yang merupakan pendahuluan dari tesis ini, peneliti mengemukakan latar belakang serta rumusan masalah yang akan dibahas dalam tesis ini. Selanjutnya peneliti menuliskan mengenai tujuan kegunaan penelitian yang dilakukan, metode penelitian yang digunakan, kerangka pemikiran yang berupa kerangka teoritis dan kerangka konseptual, dan sistematika penulisan guna mempermudah untuk mengetahui isi dari tesis ini.

Bab II menguraikan mengenai aspek hukum persaingan usaha yang membahas prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, struktur pasar, keadaan pasar, dan hambatan-hambatan dalam persaingan usaha yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Selanjutnya dalam Bab III membahas mengenai peranan pemerintah dalam meningkatkan iklim persaingan usaha yang sehat. Pemerintah selaku pihak regulator dan pengawas mengeluarkan kebijakan-kebijakan berupa perlindungan usaha kecil, pemberian izin usaha, dan pengawasan terhadap hubungan persaingan antara pasar tradisional dan pasar modern.

Pada bab IV, peneliti membahas mengenai profil perusahaan Carrefour beserta pangsa pasarnya. Peneliti mengemukakan gambaran umum mengenai

penerapan perkara yang berkaitan dengan penerapan letak pendirian usaha yang bertentangan dengan Perda No.2 Tahun 2002 ditinjau dari Aspek Hukum Persaingan Usaha. Peneliti juga membahas adanya kemungkinan tindakan Carrefour yang dapat merugikan pasar tradisional terkait dengan masalah zonasi. Adapun pemberian izin terhadap Carrefour untuk melakukan kegiatan berlokasi yang sama dengan pasar tradisional akan dianalisis sesuai prinsip-prinsip hukum persaingan usaha demi tujuannya menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dan kondusif.

Bab V merupakan penutup dari tesis ini, yang meliputi dua sub bab, Sub bab yang pertama mengenai kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian tesis ini, dan sub bab yang kedua mengenai saran-saran yang peneliti berikan berdasarkan pembahasan bab-bab sebelumnya.

## BAB 2

# HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA DALAM UPAYA MENINGKATKAN PERSAINGAN SEHAT DI PERPASARAN INDONESIA

### 2.1 Penyelenggaraan Perpasaran di Indonesia

#### 2.1.1 Tinjauan Umum Tentang Pasar Tradisional dan Pasar Modern

Pengertian pasar adalah area tempat bertemunya pihak penjual dan pembeli untuk melaksanakan transaksi dimana proses jual beli terbentuk, yang menurut kelas mutu pelayanan dapat digolongkan menjadi Pasar Tradisional dan Pasar Modern, dan menurut pendistribusiannya dapat digolongkan menjadi Pasar Eceran dan Pasar Perkulakan/ Grosir<sup>59</sup>.

Pada umumnya Pasar Ritel dibedakan menjadi dua yaitu pasar tradisional (*wet market*) dan pasar modern (*modern market*). Pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang melalui tawar menawar<sup>60</sup>. Ciri khas utama dalam pasar tradisional yaitu adanya proses tawar menawar antara pembeli dengan penjual, biasanya penjual melayani kebutuhan yang diperlukan oleh konsumen. Berbeda dengan pasar modern yaitu pusat belanja seperti Plaza, Mall, Shopping Centre, dan sejenisnya yang pengelolaannya dengan menggunakan metode manajemen modern, didukung dengan teknologi modern, serta mengutamakan pelayanan kenyamanan berbelanja. Ciri khas utama pasar modern yaitu barang ditawarkan dengan harga

---

<sup>59</sup> Indonesia (a), Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 420/MPP/Kep/10/1997 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan.

<sup>60</sup> Lihat Pasal 1 Angka 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.

tetap (*fixed price*) dan terdapat label harga (*bar code*)<sup>61</sup>. Hal lain yang membedakan antara pasar modern dan pasar tradisional yaitu dari segi kebersihan dan keamanan, pasar modern lebih unggul daripada pasar tradisional.

Pasar tradisional identik dengan tawar menawar dan hal inilah yang menjadi keunggulan daripada pasar modern. Tawar menawar pada pasar tradisional merupakan kebudayaan yang masih penting untuk dipertahankan, sebab hanya pada pasar tradisional unsur interaksi secara manusiawi antara penjual dan pembeli terjadi. Pada awalnya, didalam pasar tradisional terdapat beberapa penjual yang menawarkan barang dagangannya masing-masing dengan harga yang beragam. Oleh karena didalamnya terdapat banyak penjual dengan harga yang berbeda, maka membebaskan konsumen untuk ikut menentukan harga. Hal demikian menyebabkan posisi tawar penjual dalam penetapan harga cenderung menjadi lemah. Seiring semakin meningkatnya kebutuhan manusia, munculah pasar modern yang memberlakukan harga pasti atau tidak dapat ditawar. Disini kontrol harga yang pada awalnya berada di tangan konsumen beralih ke tangan penjual sehingga *bargaining power* konsumen menjadi lemah karena tidak dapat menentukan harga tawar menawar. Sejalan dengan perkembangan jaman, sebagian besar masyarakat lebih menyukai berbelanja di pasar modern. Hal ini dikarenakan pasar modern memberikan pelayanan jasa yang baik, ruangan nyaman *full AC*, penyajian barang-barang yang menarik, harga pasti, *self service*, dan bahkan dapat menjadi tempat rekreasi bagi keluarga dimana pasar modern menyediakan kebutuhan rumah tangga<sup>62</sup>. Bahkan tak jarang terdapat suatu pasar modern yang memberlakukan harga promosi yang sama seperti yang ditawarkan pada pasar tradisional atau bahkan lebih murah.

Pada umumnya pasar modern dikategorikan menjadi<sup>63</sup>:

1. Mini swlayan (mini market) yaitu jenis usaha ritel yang menjual barang-barang kebutuhan rumah tangga sehari-hari diutamakan produk

<sup>61</sup> Indonesia (b), Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 23/MPP/Kep/1998 tentang Lembaga-Lembaga Usaha Perdagangan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia, Ps.1 Agk. 42.

<sup>62</sup> Adri Poesoro, "Pasar Tradisional di Era Persaingan Global," *SMERU* (April-Juni 2007): 3-5.

<sup>63</sup> Lihat Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern dibandingkan dengan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta.

makanan dan minuman dengan cara *self service*. Luas lantai usahanya kurang dari 400m<sup>2</sup>. Mini market biasa dikenal dengan *convenience store*, dengan ciri khas jumlah *check out counter* (kasir) sebanyak 1-2 buah. Contoh Alfa Midi, Am Pm, dan Circle K.

2. Pasar swalayan (*supermarket*) yaitu jenis usaha ritel yang konsumennya dapat melayani sendiri produk yang dibutuhkan mulai dari proses mencari produk, membandingkan harga dan produk, hingga memutuskan untuk memilih produk yang diinginkan. Produk yang dijual berupa barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok secara eceran, contohnya Hero, D'best, dan Golden Truly. Luas lantai usahanya berkisar 400m<sup>2</sup>-5.000m<sup>2</sup>.
3. Toko serba ada (*departement store*) yaitu toko atau tempat kegiatan usaha eceran yang dikelola secara tunggal, baik berdiri sendiri maupun yang merupakan bagian dari suatu pusat pertokoan/pusat perbelanjaan yang menjual berbagai macam sandang dan barang kebutuhan rumah tangga, bukan kebutuhan sembilan bahan pokok, yang disusun dalam bagian yang terpisah-pisah dan dalam pelayanannya dibantu oleh pramuniaga. Luas lantai usahanya diatas 400m<sup>2</sup>. Misalnya Matahari, Metro, dan Sogo.
4. Pusat perbelanjaan (*mall/ plaza*) yaitu tempat usaha atau suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan.
5. Hypermarket yaitu toko dengan ukuran yang sangat luas yang menawarkan harga rendah dan merupakan gabungan *departement store* dan pasar swalayan dalam satu gedung. Luas lantai usahanya diatas 5.000m<sup>2</sup>.
6. Perkulakan yaitu suatu jenis usaha ritel yang menjual kebutuhan rumah tangga sehari-hari atau komomoditi yang diperlukan oleh lusinan,

kodian, grosiran, dan takaran/ timbangan. Luas lantai usahanya diatas 5.000m<sup>2</sup>.

Di Indonesia, evolusi perpasaran dari pasar tradisional menuju pasar modern ditandai mulai dari sebelum tahun 1960-an dimana perkembangan ritel masih dikuasai oleh toko tradisional atau para pedagang-pedagang independen lokal. Era tahun 1960-an mulai masuk toko ritel modern dengan konsep *departement store* yang ditandai dengan dibukanya toko serba ada Sarinah pada tahun 1962. Hingga kini Sarinah dikenal sebagai *pioneer departement store* di Indonesia. Kemudian pada tahun 1972 mulai masuk Gelael Supermarket dan diikuti dengan hadirnya *new entrants* Hero Supermarket. Pada saat itu pengertian pasar modern adalah swalayan yang pelayanannya dilakukan oleh konsumen sendiri karena toko tidak menyediakan pramuniaga. Barang-barang yang diperjualbelikan diletakan di rak-rak/ tempat *display* barang sehingga memudahkan konsumen untuk mengambil sendiri barang yang hendak dibeli. Pada tahun yang sama hadir toserba Matahari<sup>64</sup> yang merupakan toko sandang. Kemudian diikuti dengan hadirnya Golden Truly, dan supermarket lainnya seperti Ramayana, dan Yogya. Pada tahun 1987 mulai dikenal *convenience store* atau swalayan kecil di Indonesia dengan hadirnya Circle K yang merupakan waralaba asal USA<sup>65</sup>. Demikian pula diikuti dengan kehadiran Indomaret, Superindo, dan Indogrosir.

Memasuki tahun 1990-an, Indonesia menjadi incaran bagi pihak asing untuk menanamkan bisnis ritelnya di Indonesia. Pada era ini konsep *departement store* mengalami perkembangan hingga bermunculan *high class departement store* sebagai bentuk inovasi ritel yang ditujukan pada segmen kelas atas. *High class departement store* ditandai dengan masuknya Sogo *departement store* asal Jepang (hasil kerja sama waralaba dengan group Gajah Tunggal) tahun 1990, dan diikuti oleh Metro *departement store* asal Singapore (hasil kerjasama waralaba dengan group Rajawali) pada tahun 1992. Kemudian di tahun-tahun berikutnya masuk JC Penny, Yaohan, Mark&Spencer, dan berbagai *outlet high fashion* lainnya. Hingga

<sup>64</sup> Pada awalnya Matahari merupakan toko pakaian (sandang) yang didirikan oleh Hari Darmawan dan isteri pada tahun 1958. Gerai pertama toko Matahari berada di Pasar Baru Jakarta. Dalam pengembangan usahanya toko Matahari memperluas usaha dengan membentuk toko serba ada atau *departement store* pada tahun 1972.

<sup>65</sup> Lihat PT. Bisinifocus Data Pratama, *op.cit.*, hal.4-8.

pada tahun 1998 muncul Carrefour sebagai transformasi dari pasar swalayan menuju pasar serba ada hipermarket. Perkembangan pasar modern oleh ritel asing pasca tahun 1998 semakin marak, hal ini disebabkan oleh adanya liberalisasi melalui Keppres No.99/1998 yang memberikan kebebasan kepada investor asing untuk berperan dalam bisnis ritel Indonesia<sup>66</sup>.

### 2.1.2 Kebijakan Pasar di Indonesia

Liberalisasi pasar ritel terjadi semenjak diberlakukannya Keppres No.99/1998 tentang Bidang Usaha yang Dicadangkan untuk Usaha Kecil dan Bidang/ Jenis Usaha yang Terbuka untuk Usaha Menengah atau Usaha Besar dengan Syarat Kemitraan dan SK Menteri Investasi No.29/SK/1998 tentang pencabutan Keputusan Menteri Negara Investasi No.11/SK/1998 tentang Penanaman Modal di Bidang Perdagangan Besar dan No.12/SK/1998 tentang Penanaman Modal di Bidang Perdagangan Eceran. Kebijakan tersebut pada dasarnya selain untuk memberikan kesempatan terhadap investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia, bertujuan untuk<sup>67</sup>:

1. Mengembangkan persaingan yang sehat, adil, dan menghilangkan hambatan yang mengganggu ekonomi pasar.
2. Mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai dengan kemajuan teknologi melalui pembangunan keunggulan kompetitif dan keunggulan.
3. Mengembangkan industri, perdagangan dan investasi dalam rangka meningkatkan daya saing global.
4. Mengembangkan hubungan kemitraan dalam bentuk keterkaitan usaha saling menunjang dan menguntungkan antara usaha besar, menengah dan kecil dalam rangka memperkuat struktur ekonomi nasional.

Sebagai tanggapan atas dikeluarkannya kebijakan tersebut diatas, di bidang ritel banyak investor yang menanamkan modalnya di Indonesia. Sementara

<sup>66</sup> Bandingkan PT. Bisinifocus Data Pratama, *op.cit.*, hal. 8-11 dengan "Metamorfosis Toko Retail Modern Indonesia Case Study Kreditmart", <<http://indocashregister.com/tag/bisnis-eceran/>>, diakses 29 Maret 2009.

<sup>67</sup> Lihat Direktorat Bina Pasar dan Distribusi Ditjen Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perdagangan, *op.cit.*, hal.33.

itu, masyarakat Indonesia yang cenderung mudah beradaptasi terhadap gaya hidup Barat mulai dapat menerima ritel asing. Hal ini mengakibatkan mudahnya peritel modern asing melakukan ekspansi. Apabila perluasan usaha ritel asing sudah sangat melebar, tentunya akan meresahkan sektor ritel lokal termasuk didalamnya pasar tradisional dan usaha kecil. Terlebih apabila lokasi pembangunan suatu ritel asing dilakukan berdekatan dengan ritel lokal. Untuk mengatasi keresahan pada ritel lokal tersebut dan demi tercapainya tujuan penataan dan pembangunan perpasaran<sup>68</sup>, maka dikeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern. Dimana pada kebijakan ini diatur mengenai pengaturan zonasi, syarat perdagangan, izin pengelolaan, dan pengembangan kemitraan. Perpres ini mengacu pada masing-masing kebijakan peraturan daerah, di DKI Jakarta berlaku Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta Di Propinsi DKI Jakarta.

Adapun dasar hukum peraturan perpasaran di Propinsi DKI Jakarta sebelum dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 terdapat pada:

1. Kep. Menperindag No.76/Kp./III/1978 tentang Bidang Usaha Perdagangan yang Terbuka dalam Rangka Penanaman Modal.
2. Inpres RI No.7 tahun 1982 tentang Bantuan Kredit Pembangunan dan Pemugaran Pasar.
3. Perda No.6 tahun 1982 tentang Pengurusan Pasar di DKI Jakarta.
4. Kep. Gubernur KDKI Jakarta No.240 tahun 1983 tentang Ketentuan Pembangunan Pusat-Pusat Pertokoan/ Pembelanjaan/ Perdagangan dan/ atau Pertokoan yang dibangun oleh Pihak Swasta dan/atau Swadaya Masyarakat di Wilayah DKI Jakarta.
5. Kep. Gubernur KDKI Jakarta No.242 tahun 1983 tentang Prosedur Pengajuan Permohonan dan Petunjuk Pelaksanaan Pembangunan Pusat Pertokoan/Perbelanjaan/ Perdagangan dan/atau Pertokoan yang

---

<sup>68</sup> Dalam rangka pengembangan industri dan perdagangan barang dalam negeri serta kelancaran distribusi barang perlu memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern, serta norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan toko modern serta pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta te-tib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern dan konsumen. Lihat Perpres No.112 tahun 2007.

dibangun oleh Pihak Swasta dan/atau Swadaya Masyarakat di Wilayah DKI Jakarta.

6. In. Gubernur KDKI Jakarta No.2129 tahun 1984 tentang Rekomendasi Pembangunan Pertokoan di Wilayah DKI Jakarta.
7. Kep. Gubernur KDKI Jakarta No.718 tahun 1985 tentang Juklak SK No.240 tahun 1983.
8. Kep. Gubernur KDKI Jakarta No.241 tahun 1985 tentang Ketentuan Kegiatan Usaha Pasar Swalayan atau Supermarket di Wilayah DKI Jakarta.
9. Kep. Gubernur KDKI No.947 tahun 1992 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyetoran dan Pencairan/ Penggunaan Dana Kompensasi Pembangunan Pusat-pusat Pertokoan/ Perbelanjaan/ Perdagangan dan/ atau Pertokoan di DKI Jakarta.
10. Keppres RI No.32 tahun 1992 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup bagi Penanaman Modal.
11. Perda DKI Jakarta No.8 tahun 1992 tentang Pengusahaan Perpasaran Swasta di DKI Jakarta.
12. Keppres RI No.54 tahun 1993 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup bagi Penanaman Modal.
13. Keppres RI No.51 tahun 1995 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup bagi Penanaman Modal.
14. Kep. Gubernur KDKI Jakarta No.67 tahun 1996 tentang Pembentukan Tim Pengendalian Kegiatan Usaha Pasar Swalayan/ Supermarket di DKI Jakarta.
15. Kep. Gubernur KDKI Jakarta No.405 tahun 1996 tentang Klasifikasi Bangunan Pusat Pertokoan/ Perdagangan/ Perbelanjaan dan/atau Pertokoan yang dibangun oleh Pihak Swasta dan/ atau Swadaya Masyarakat di DKI Jakarta.
16. Kep. Bersama Menperindag dan Mendagri No.145/MPP.Kep/5/1997 dan No.57 tahun 1997 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan.

17. Kep. Gubernur DKI Jakarta No.846 tahun 1997 tentang Petunjuk Teknis Pemungutan Retribusi Pengusahaan Perpasaran Swasta di DKI Jakarta.
18. Kawat. Mendagri No.511.2/201/PUOD tahun 1997 tentang Penggunaan Izin-izin baru bagi Pembangunan Pasar Modern.
19. Kep. Menperindag No.261/MPP/Kep/7/1997 tentang Pembentukan Tim Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan Pusat.
20. Kep. Menperindag No.420/MPP/Kep/10/1997 tanggal 31 Oktober 1997 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan.
21. Kep. Gubernur DKI Jakarta No.1518 tahun 1997 tentang Pembentukan Tim Peneliti Kegiatan Usaha Grosir di DKI Jakarta.
22. Kep. Gubernur DKI Jakarta No.1930 tahun 1997 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengusahaan Perpasaran Swasta di DKI Jakarta.
23. Surat Dirjen Perdagangan Dalam Negeri No.300/DJPDN/XI/1997 tentang Prosedur Perijinan Pasar Modern.
24. Letter of Intent tanggal 15 Januari 1998 yang berisi tentang pencabutan larangan bagi investor asing (PMA) untuk masuk dalam industri ritel Indonesia dimana masuk dalam kriteria negatif investasi.
25. Kep. Menperindag No.23/MPP/Kep/1/1998 tentang Lembaga-Lembaga Usaha Perdagangan.
26. Surat Mendagri No.511.2/834/PUOD tahun 1998 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penataan dan Pembinaan Dasar dan Pertokoan.
27. Kep. Menperindag No.107/MPP/Kep/2/1998 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pasar Modern.
28. Surat Dirjen Perdagangan Dalam Negeri No.1735/DJPDN/IV/1998 tentang Perihal Izin Usaha Pasar Modern (IUPM).
29. Kep. Meninvest/BKPM No.11/SK/1998 tentang Penanaman Modal di bidang Perdagangan Besar.
30. Kep. Gubernur DKI Jakarta No.50 tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengusahaan Perpasaran Swasta di DKI Jakarta.

31. Keppres RI No.96 tahun 2000 tentang Bidang Usaha Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan Tertentu bagi Penanaman Modal.

### 2.1.3 Faktor-Faktor Yang Wajib Diperhatikan dalam Pembangunan Pasar

Didalam melakukan kegiatan usaha perpasaran, terdapat beberapa faktor yang harus diperhatikan demi terlaksananya iklim usaha yang kondusif. Faktor lokasi merupakan faktor utama didalam pembangunan pasar. Dimana pembangunan pasar harus berada di lokasi sesuai dengan peruntukan menurut Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/ Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasinya. Pembangunan pasar baik pasar tradisional maupun pasar modern, wajib memperhatikan jarak lokasi pasar modern<sup>69</sup> dengan pasar tradisional, toko modern, Usaha Kecil dan Usaha Menengah yang ada di sekitar wilayah pasar sebagai wujud menghindari timbulnya persaingan yang tidak sehat (aspek sosial ekonomi). Pembangunan pasar juga harus menciptakan suasana nyaman dengan mengedepankan estetika, kebersihan, sehat, dan aman. Demikian diharapkan dapat menimbulkan animo dari masyarakat sehingga kegiatan perpasaran dapat mencerminkan pertumbuhan ekonomi. Didalam menentukan lokasinya, pengelola pasar wajib menjamin bahwa kegiatan usahanya tidak akan mengganggu ketertiban dan keamanan umum, sesuai dengan azas penataan ruang, serta diharapkan mampu meningkatkan nilai tambah bagi kesejahteraan masyarakat maupun Daerah<sup>70</sup>. Faktor lain yang harus diperhatikan yakni mengenai prinsip persamaan, keadilan, serta kemitraan oleh pasar skala besar atau menengah terhadap masyarakat koperasi atau pengusaha kecil atau golongan ekonomi lemah. Artinya baik pasar tradisional, pasar modern ataupun toko modern masing-masing mempunyai hak untuk melakukan usahanya dan bersama-sama bersaing secara sehat. Kemudian, Pengusaha Besar yang

<sup>69</sup> Pada Perpres No.112 Tahun 2007 tidak dipaparkan secara jelas mengenai definisi pasar modern. Namun terdapat definisi mengenai pusat perbelanjaan yakni *suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang*. Sementara itu, Pedoman Pengelolaan Pasar yang dikeluarkan oleh Ditjen Perdagangan Dalam Negeri mengklasifikasikan pusat belanja sebagai pasar modern.

<sup>70</sup> Lihat Direktorat Bina Pasar Dan Distribusi Ditjen Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perdagangan, *op. cit.*, hal.36.

membangun pasar modern maupun toko modern wajib melakukan usaha kemitraan<sup>71</sup> dengan Koperasi dan Pengusaha Kecil dan Menengah.

## 2.2 **Iklim Persaingan Usaha di Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Peraturan mengenai persaingan usaha sebelum<sup>72</sup> dan sesudah dikeluarkannya UU No.5 tahun 1999, diatur dalam:

1. Pasal 382 bis KUHP yang menyatakan “Barang siapa mendapatkan, melangsungkan, atau memperluas hasil perdagangan atau perusahaan milik sendiri atau orang lain, melakukan perbuatan orang untuk menyesatkan khalayak umum atau seseorang tertentu, diancam karena persaingan curang, dengan pidana paling lama satu tahun empat bulan atau denda paling banyak Rp.13.500,- jika hal itu dapat menimbulkan suatu kerugian bagi saingannya sendiri atau saingan orang lain”.
2. Pasal 1365 KUHPerdata menyatakan “Setiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian tersebut karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut”.
3. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1984 tentang Perindustrian, yang menyatakan bahwa “Pemerintah melakukan pengaturan, pembinaan dan pengembangan terhadap industri untuk: (1)...., (2) mengembangkan persaingan yang baik dan sehat serta mencegah persaingan yang tidak jujur, (3) mencegah pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat”.

<sup>71</sup> Kemitraan adalah bentuk kerjasama usaha antara Pengusaha Besar dengan Pengusaha Kecil dan Menengah dan Koperasi disertai dengan kegiatan pembinaan dan pengembangan oleh pengusaha besar atas dasar prinsip saling menguntungkan. Kemitraan tersebut dilakukan dengan pola yang sesuai dengan sifat, karakteristik usaha yang dimitrakan. Dengan demikian akan tercipta suatu sistem atau mekanisme yang dapat menciptakan praktek usaha yang sehat dan kompetitif.

*Ibid.*, hal.40.

<sup>72</sup> Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia: UU No.5/1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Medan: Pustaka Bangsa, 2008), hal.18-19.

4. Pasal 9 ayat (2) Pengaturan dan Pembinaan bidang usaha industri dilakukan dengan memperhatikan ....(2) Penciptaan iklim yang sehat bagi pertumbuhan industri dan pencegahan persaingan yang tidak jujur antara perusahaan yang melakukan kegiatan industri, agar dapat dihindarkan pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perseorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.
5. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, khusus disinggung dalam mengatur perusahaan yang melakukan merger, akuisisi, dan konsolidasi. Di dalam Memori Penjelasan, dikatakan “Untuk mencegah persaingan yang tidak sehat akibat menumpuknya kekuatan ekonomi pada sekelompok kecil pelaku ekonomi serta sejauh mungkin mencegah monopoli dan monopsoni dalam segala bentuknya yang merugikan masyarakat, maka dalam undang-undang ini diatur pula persyaratan dan tata cara untuk melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambil alihan perseroan.”
6. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi yang menyatakan “(1) Dalam penyelenggaraan telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek dan monopoli persaingan usaha tidak sehat diantara penyelenggara telekomunikasi”. Undang-undang ini disahkan enam bulan kemudian setelah hadirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, oleh sebab itu penting melakukan harmonisasi terhadap undang-undang yang bersangkutan. Hal ini tertuang dalam “(2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.
7. Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, didalam Asas dan tujuan terdapat prinsip-prinsip persaingan usaha yang menyatakan “Penyelenggaraan kegiatan usaha....berdasarkan keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak...” didukung dengan tujuannya yang meliputi jaminan terciptanya efisiensi dan efektivitas. Peraturan persaingan usaha

secara sehat ditegaskan dalam Pasal 3 huruf b bahwa “.....diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan”.

8. Pasal 23 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang menyatakan “Pemilikan dan penggunaan Nama Domain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didasarkan pada itikad baik, tidak melanggar prinsip-prinsip persaingan usaha secara sehat, dan tidak melanggar hak orang lain.”

Pada dasarnya peraturan mengenai persaingan sudah disinggung dari masing-masing peraturan tersebut diatas, hanya saja tidak terdapat pengaturan secara khusus dan juga belum terdapat badan pengawas seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999. Hal ini menimbulkan kurangnya kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap definisi persaingan yang sehat. Inilah yang menjadi awal pemicu krisis ekonomi yang disebabkan oleh adanya bentuk-bentuk perlakuan khusus yang dapat menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, perkembangan perusahaan swasta yang bersifat monopoli, dan adanya kebijakan-kebijakan pemerintah yang kurang tepat dan menyebabkan pasar menjadi terdistorsi.

Dalam upaya penciptaan iklim usaha yang kondusif, maka diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha yang Tidak Sehat. Adapun asas dan tujuan dari undang-undang ini antara lain<sup>73</sup>:

- 1 *Mencapai efisiensi ekonomi yang tinggi.* Efisiensi akan bisa dibangun melalui produktivitas, dalam arti memproduksi suatu barang dengan harga yang rendah, dengan adanya inovasi dan kreativitas yang artinya orang bisa bersaing kalau setiap saat dia bisa menciptakan produk-produk baru yang berbeda dengan sebelumnya.
- 2 *Menciptakan fairness atau kelayakan.* Apabila 1% dari pelaku usaha menguasai 60% kekayaan nasional maka disana tidak ada *fairness*. Yang *fair* adalah apabila 1% dari pelaku usaha menguasai 1% aset ekonomi, 40%

<sup>73</sup> Sutrisno Iwantono, “Filosofi dan Latar Belakang Undang-Undang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat” dalam *Prosiding Undang-Undang No.5/1999 Dan KPPU.*, diedit oleh Emmy Yuhassarie (Jakarta: PPH, 2004), hal.6

penduduk menguasai 40% dari kekayaan nasional. Oleh karena itu di seluruh dunia asas *fairness* ini menjadi asas utama dan tujuan dari penerapan Undang-Undang Anti Monopoli.

- 3 *Demokrasi ekonomi*. Inti dari demokrasi ekonomi adalah untuk memberikan hak yang sama bagi pelaku usaha untuk memasuki pasar, mengakses sumber daya ekonomi tanpa hambatan-hambatan yang secara artifisial diciptakan oleh pelaku-pelaku ekonomi. Pelaku ekonomi besar memiliki potensi untuk menciptakan berbagai *barrier to entry*, halangan-halangan masuk bagi pelaku usaha lain. Begitu ada *barrier to entry* maka pelaku lain kehilangan akses pada kegiatan ekonomi.

Untuk dapat menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat, kondusif dan kompetitif, maka diperlukan efisiensi yang dapat merangsang pelaku usaha untuk terus memperbaiki produk barang dan/atau jasa yang dihasilkannya, dan juga untuk melakukan inovasi. Hal ini juga memberikan akibat positif pada konsumen, dimana apabila terdapat produk yang beragam dengan harga yang berbeda-beda maka akan memberikan pilihan terhadap konsumen dalam pemenuhan kebutuhannya. Sebaliknya, apabila iklim usaha didominasi oleh praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, maka akan terjadi inefisiensi dalam produktifitas barang dan/ atau jasa. Dampak negatif juga dapat terjadi pada pelaku usaha dengan kemampuan finansial rendah yang karena kalah bersaing dan tidak mampu bertahan sehingga dapat menjadi bangkrut. Oleh sebab itu untuk menanggulangnya dibentuk peraturan mengenai hukum persaingan usaha. Pemerintah dalam hal ini hanya sebatas regulator saja, sebab persaingan usaha pada dasarnya mengatur antara pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya. Namun, demi terciptanya *level playing field* antara pelaku usaha dan dalam tujuannya melindungi yang lemah, maka cukup beralasan apabila negara ikut campur dalam mengatur persaingan usaha itu dengan berdasarkan pada kekuasaan negara sebagai pembuat kebijakan atau ketentuan-ketentuan di bidang ekonomi<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2008), hal.148.

### 2.2.1 Prinsip-Prinsip Hukum Persaingan Usaha

Definisi persaingan menurut Black's Law Dictionary,

*"Compete is to contend emulously; to strive for the position, reward, profit, goal, etc. for which another is striving or to contend in rivalry. Competition is a contest between two rivals. The effort of two or more parties, acting independently to secure the business of a third party by the offer of the most favorable terms; also the relations between different buyers or different sellers which result from this effort. It is the struggle between rivals for the same trade at the same time; the act of seeking or endeavoring to gain what another is endeavoring to gain at the same time. The term implies the idea of endeavoring by two or more to obtain the same object or result".*<sup>75</sup>

Persaingan dinilai sebagai suatu tindakan antar dua pihak atau lebih yang bersaing dengan melakukan berbagai usaha yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya. Hakim Robert Bork menilai bahwa persaingan itu penting karena dapat mendorong masyarakat untuk menghasilkan output yang maksimal dengan proses pengolahan sumber daya dalam tujuannya mencari keuntungan yang lebih besar melalui efisiensi<sup>76</sup>. Didalam penerapannya, supaya tidak terdapat perilaku dari pelaku usaha untuk menghindari atau menghilangkan terjadinya persaingan diantara mereka, maka diperlukan tujuan yang jelas atas hukum persaingan usaha. Penguatan terhadap tujuan undang-undang penting karena akan berpengaruh terhadap ekonomi, atau sistem ekonomi yang akan berlaku pada negara tersebut<sup>77</sup>. Misalnya Amerika Serikat yang menyebut hukum persaingan sebagai *Antitrust Law* dan Uni Eropa dengan *Competition Law*

<sup>75</sup> Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary, Definition of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (St.Paul Minnesota: West Publishing Co., 1990), pg.194.

<sup>76</sup> Robert Bork and Ward S. Bowman, *The Crisis in Antitrust*, *Columbia Law Review*, Vol.65, 1965, pg. 363-365, dikatakan *"Why should we want to preserve competition anyway? The answer is simply that competition provides society with the maximum output that can be achieved at any given time with the resources as its command. Under a competitive regime, productive resources moves to that employment, where the value of its marginal product, and hence the return paid to it, is greatest. Output is maximized because there is no possible rearrangement of resources that could increase the value to consumers of total output. competition is desirable, therefore, because it assists in achieving prosperous society and permits individual consumers to determine by their actions what goods and services they want most."*

<sup>77</sup> Lihat Robert H. Bork, *The Antitrust Paradox, A Policy at War with Itself*, (New York: Basic Books Inc, 1978), pg. 15-19, sebagaimana dikutip dalam Ningrum Natasya Sirait, *Indonesia Dalam Menghadapi Persaingan Internasional* (dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Internasional), (Medan: Universitas Sumatera Utara, 2006), hal. 15.

merumuskan tujuan dari kebijakan hukum persaingan yang serupa yaitu efisiensi dan kesejahteraan umum<sup>78</sup>.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 menegaskan tujuan yang hendak dicapai berupa kesejahteraan konsumen dan efisiensi<sup>79</sup> (*maximization of consumer welfare and efficiency*), *fairness*, dan apabila ketiga unsur tersebut dapat berjalan seimbang maka akan tercipta persaingan usaha yang sehat. Undang-undang ini juga mengikutsertakan tujuan khusus lainnya yang berupa perlindungan terhadap usaha kecil dan menengah atau tidak mendorong terjadinya konsentrasi kekuatan ekonomi secara berlebihan di tangan beberapa pelaku pasar saja, menghilangkan peraturan pemerintah yang tidak efisien serta memberikan kesempatan yang sama untuk bersaing dan masuk pasar<sup>80</sup>.

Adanya persaingan akan mendorong terciptanya efisiensi ekonomi<sup>81</sup>, dan memberikan berbagai keuntungan berupa harga lebih murah, produk yang

---

<sup>78</sup> Efisiensi ini diperkenalkan oleh mazhab Chicago yang membatasi tujuan dari kebijakan persaingan hanya pada efisiensi ekonomi karena adanya percobaan-percobaan terhadap berbagai tujuan hanya akan membutuhkan pengadilan-pengadilan untuk menyeimbangkan antar satu tujuan dengan tujuan lainnya. Disamping itu efisiensi ekonomi yang dilakukan dengan seimbang diyakini akan menimbulkan tujuan lainnya berupa maksimalisasi kesejahteraan umum, termasuk didalamnya kesejahteraan konsumen. Lihat Stephen F. Ross, *Principles of Antitrust Law*, (New York: The Foundation Press, 1993), pg.2-5 dan Claus Dieter Ehlermann & Laraine L. Laudati, ed., *European Competition Law Annual 1997: Objective of Competition Policy*, (Oxford: Hart Publishing, 1998), pg.33, dikatakan bahwa "Mr. Schaub (as Director General for Competition of the European Commission in Brussel) considers that competition is 'an instrument or intermediate objective to achieve economic prosperity and employment...Competition...forces companies to run a tight ship, to adjust to changes, and to innovate. It thereby benefits the consumer and promotes the welfare of the society in general. This is why we protect competition, in Europe and abroad' Thu, he believes competition is valuable because it leads to efficiency, which in turn contributes to economic development."

<sup>79</sup> Lihat Erman Radjagukguk, "Latar Belakang Filosofi Undang-Undang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat" dalam *Prosiding Undang-Undang No.5/1999 Dan KPPU.*, diedit oleh Emmy Yuhassarie (Jakarta: PPH, 2004), hal.14-22.

<sup>80</sup> Ningrum Natasya Sirait, *Ibid.*

<sup>81</sup> Pada *neo-classical economy theory* terdapat tiga jenis tipe efisiensi yang mendasar yaitu *Allocative efficiency*, *Productive efficiency*, dan *Dynamic efficiency*. Dikatakan bahwa "Allocative is achieved under perfect competition because the producer, assuming he is acting rationally and has a desire to maximise his profits, will expand his production for as long as it is privately profitable to do so. As long as he can earn more by producing one extra unit of whatever he produces than it cost to make it, he will presumably do so. Only when the cost of a further unit (the marginal cost) exceeds the price he would obtain for it (the marginal revenue) will he cease to expand production. this means that allocative efficiency is achieved, as consumers can obtain the amounts of goods or services they require at the price they are prepared to pay". *Allocative efficiency can increasing welfare*. "Productive efficiency is achieved because a producer is unable to sell above cost and he will not of course sell below it, or is achieved where products are produced at the minimum possible total cost with available technology...Productive efficiency involves both an optimal mix of cost minimising inputs (technical efficiency) and maximum effort to ensure cost-minimisation (behavioural efficiency or X-efficiency). An

dihasilkan lebih berkualitas, banyaknya pilihan, dan akan menimbulkan efisiensi yang lebih besar daripada apabila berada pada kondisi dibawah monopoli.

Efisiensi yang dimaksud sesuai dengan prinsip ekonomi yaitu dengan mengeluarkan biaya yang sedikit diharapkan memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Efisiensi erat hubungannya dengan penggunaan sumber daya. Artinya dengan adanya persaingan, maka pelaku usaha akan menggunakan sumber daya alam maupun sumber daya manusia dengan sebaik-baiknya untuk mendapatkan *output* yang maksimal. Dimana persaingan antar pelaku usaha akan mendorong kegiatan ekonomi seefisien mungkin sehingga pelaku usaha akan berusaha untuk menjual barang atau jasa dengan harga yang relatif murah. Disamping itu untuk mendapatkan animo dari konsumen maka pelaku usaha akan meningkatkan kualitas dan mendorong terjadinya inovasi. Adapun untuk mendapatkan harga yang murah dengan kualitas yang baik, maka pelaku usaha perlu melakukan efisiensi terhadap penggunaan mesin dan sumber alam yang berupa bahan-bahan mentah serta bahan lainnya yang dipergunakan untuk memproduksi suatu *output*. Sehingga apabila terdapat persaingan antar dua pelaku usaha atau lebih yang saling bersaing untuk dapat mengidentifikasi kebutuhan konsumen, dan dapat memproduksi harga yang rendah serta melakukan inovasi dengan mempergunakan sumber daya secara produktif dan konsumen mendapat apa yang dibutuhkannya, artinya efisiensi telah berlaku<sup>82</sup>. Akibatnya pengeluaran konsumen terhadap suatu produk menjadi efisien, dan pendapatan konsumen menjadi lebih tinggi untuk kemudian dapat dipergunakan untuk kepentingan lain, misalnya investasi atau tabungan. Dengan demikian dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kekayaan yang lebih besar bagi negara.

Efisiensi yang ingin dicapai oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 berupa 'efisiensi dalam kegiatan usaha' dan 'efisiensi ekonomi nasional'.

---

*improvement in productive efficiency will reduce production costs and shift the supply function, thereby increasing the 'total surplus'". "Dynamic efficiency ensures that firms continually innovate and develop better technologies to reduce costs over time. An improvement in dynamic efficiency boosts the rate of innovation and accelerates the rate of realisation of productive efficiency gains over time".* Lihat Martyn Taylor, *International Competition Law: A New Dimension for the WTO?*, (New York: Cambridge University Press, 2006), pg.12-13 dan Richard Whish, *Competition Law*, (New York: Oxford University Press, 2009), pg. 4-6.

<sup>82</sup> Lihat Erman Radjagukguk, "Latar Belakang Filosofi Undang-Undang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat" dalam *Prosiding Undang-Undang No.5/1999 Dan KPPU.*, diedit oleh Emmy Yuhassarie (Jakarta: PPH, 2004), hal.14-22.

Efisiensi dalam kegiatan usaha ditujukan bagi para produsen, didalam istilah ekonomi dikenal sebagai *productive efficiency*. Artinya efisiensi bagi perusahaan dalam menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa. Perusahaan dikatakan efisien apabila dalam menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa perusahaan tersebut dilakukan dengan biaya yang serendah-rendahnya karena dapat menggunakan sumber daya yang sekecil mungkin. Sedangkan yang dimaksud dengan efisiensi ekonomi nasional ditujukan bagi masyarakat konsumen yang dikenal dengan istilah *allocative efficiency*<sup>83</sup>. Disini masyarakat konsumen dikatakan efisien apabila para produsen dapat membuat barang-barang yang dibutuhkan oleh konsumen dan menjualnya pada harga yang disetujui oleh para konsumen itu<sup>84</sup>.

*Allocative efficiency* biasanya terjadi pada persaingan sempurna. Sebaliknya apabila terdapat perusahaan yang memiliki ekonomi yang kuat dan memberlakukan kenaikan harga untuk memperoleh keuntungan monopoli, maka akan terdapat ketidakefisienan produk yang dibebankan pada konsumen. Dengan demikian penetapan harga monopoli bertentangan dengan tujuan ekonomi dalam mewujudkan *allocative efficiency* (menghasilkan sejumlah barang yang diinginkan dengan mempergunakan sumber daya yang terbatas). Para ahli Chicago school menggunakan teori mikroekonomi untuk menjelaskan *allocative efficiency* yang mendorong perilaku bisnis untuk menurunkan biaya produksi. Misalnya dengan melakukan kontrak bisnis dengan pelaku usaha lain atau aktivitas ekonomi yang terintegrasi didalam satu perusahaan, bergantung pada praktik yang paling efisien seperti kegiatan produksi, distribusi, maupun pemasaran barang dan jasa<sup>85</sup>.

Pada akhirnya *allocative efficiency* akan memenuhi tujuan yang selanjutnya dikatakan *maximation of consumer welfare* atau kesejahteraan konsumen. *Consumer welfare* yang dimaksud,

*“Consumer welfare refers to the individual benefits derived from the consumption of goods and services. In theory, individual welfare is defined*

<sup>83</sup> Sutan Remy Sjahdeni, "Latar Belakang, Sejarah, Dan Tujuan UU Larangan Monopoli," *Hukum Bisnis*, Vol.19 (Mei-Juni 2002): 8-9.

<sup>84</sup> Ernest Gellhorn and William E.Kovacic, *Antitrust and Economic in a Nutshell*, Fourth edition, (St.Paul Minn: West Publishing Company, 1994), pg.42; Baca juga Robert Cooter & Thomas Ulen, *Law and Economics*, Hapers Collins Publishers, 1988, pg.17-18 dalam Sutan Remy Sjahdeni, *op.cit.*, hal.9.

<sup>85</sup> Stephen F. Ross, *op.cit.*, pg.4,

*by an individual's own assessment of his/her satisfaction, given price and income Exact measurement of consumer welfare therefore requires information about individual preferences. In practice, applied welfare economics uses the notion of consumer surplus to measure consumer welfare. When measured over all consumers, consumers' surplus is a measure of aggregate consumer welfare. In anti-trust applications, some argue that the goal is to maximize consumers' surplus, while others argue that producer benefits should also be counted.<sup>86</sup>*

Tahapan *maximitation of consumer welfare* disini tidak selalu memaksimalkan *the majority of consumers*. Artinya ada perbedaan antara kesejahteraan konsumen dengan kesejahteraan *the majority of consumers*. Dimana pada kesejahteraan konsumen, dampaknya adalah hilangnya *deadweight loss*<sup>87</sup> atau hilangnya *transfers of wealth* (peralihan kesejahteraan) dari konsumen kepada pengusaha. Sedangkan pada kesejahteraan *the majority of consumers*, lebih melihat pada kesejahteraan sosial yang memperhatikan pada harga dan pasar<sup>88</sup>.

Kesejahteraan dalam konsep *antitrust* merupakan kesejahteraan konsumen. Hal ini berbeda dengan konsep pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 dimana *sistem* ekonomi yang berlaku selama ini bersifat sosial dan kerakyatan. Ini dikarenakan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 berdasarkan ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada usaha kecil menengah (UKM) dan koperasi, sebagaimana dapat dilihat dalam pengecualian Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999. Di Amerika terhadap usaha kecil tidak dikecualikan pada *Antitrust Law*<sup>89</sup>. Pentingnya usaha kecil dan koperasi didalam pembangunan nasional sejalan dengan pemikiran Thomas Jefferson yang meyakini pentingnya melestarikan

<sup>86</sup> Organisation For Economic Co-Operation and Development, "Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law" , <<http://www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf>>, diakses pada 23 Juni 2009.

<sup>87</sup> *Deadweight loss* yaitu ketidakefisienan, yang diperoleh dengan mengukur biaya yang dibebankan pada konsumen sebagai akibat dari pembatasan *output*. Dimana kekuatan pasar dapat menimbulkan kekuatan untuk membatasi *output* sehingga harga menjadi naik, hal ini secara tidak langsung akan menghambat masuknya pesaing pada pasar bersangkutan. Diperoleh dari Ditha Wiradiputra, "Hukum Persaingan Usaha: Suatu Pengantar", (Bahan mengajar mata kuliah Hukum Persaingan Usaha, 2008).

<sup>88</sup> Lihat Stephen F. Ross, *op.cit.*, pg.4 dan Syamsul Maarif , "Diskusi Studi Kasus Persaingan Usaha" dalam *Prosiding Undang-Undang No.5/1999 Dan KPPU.*, diedit oleh Emmy Yuhassarie (Jakarta: PPH, 2004), hal. 156.

<sup>89</sup> Hikmahanto Juwana, "Hal-Hal yang Dikecualikan dari UU No.5/1999 dan Pengertian y: ng Tercakup dalam Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945" dalam *Prosiding Undang-Undang No. 5/1999 Dan KPPU.*, diedit oleh Emmy Yuhassarie (Jakarta: PPH, 2004), hal.35.

bangsa melalui petani-petani mandiri dan pengusaha, bukan dari karyawan. Hal ini dikarenakan pengusaha-pengusaha mandiri akan dapat membuat masyarakat lebih baik, dapat berkomitmen dalam menanggapi demokrasi, dan akan terus melanjutkan keberadaannya meskipun terdapat rencana dari Alexander Hamilton untuk mengindustrialisasikan perekonomian yang ditafsirkan akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan<sup>90</sup>.

Adanya unsur kepentingan umum atau kerakyatan didalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 mengakibatkan didalam menciptakan keadilan dan persaingan usaha yang sehat, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tidak hanya melakukan pendekatan ekonomi yaitu efisiensi, tetapi juga melakukan pendekatan hukum berupa keadilan. Disinilah pentingnya peran campur tangan publik dan institusional (pemerintah) untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja perekonomian. Namun peran pemerintah sebatas pengawas dan regulator saja, sebab ekonomi yang terlalu diatur oleh pemerintah dikhawatirkan akan membatasi persaingan<sup>91</sup>. Misalnya regulasi yang mengatur tentang *behaviour* dan *market structure* dengan tujuan agar perusahaan yang memiliki kekuatan pasar tidak berperilaku atau menggunakan kemampuannya untuk memperluas kekuatan pasarnya dengan melakukan hambatan terhadap pesaing lain. Gabungan antara regulasi *behaviour* dan *structure* akan mengatur:

- a. Penggunaan kekuatan pasar secara individu;
- b. Terkait tingkah laku peserta pasar, kemudian mengatur penggunaan dan akuisisi atas pengumpulan kekuatan pasar;
- c. Penggabungan dalam peserta pasar, sehingga mereka mengatur akuisisi struktural kekuatan pasar<sup>92</sup>.

### 2.2.2 Mekanisme Pasar dalam Hukum Persaingan Usaha

Latar belakang pasar tidak luput dari perkembangan perdagangan yang diawali dengan adanya barter, kemudian berkembang melalui pertukaran barang menggunakan alat tukar yang disepakati yaitu uang, hingga akhirnya dikenal pertukaran lain yang penjual dan pembelinya tidak secara langsung dapat melihat

<sup>90</sup> Stephen F. Ross, *op.cit.*, pg.7.

<sup>91</sup> Ningrum Natasya Sirait, *op.cit.*, hal. 20.

<sup>92</sup> Martyn Taylor, *op.cit.* 16.

barang yang dibelinya, misalnya saham. Segala jenis pertukaran diatas dapat dikatakan sebagai transaksi perdagangan, sementara tempat untuk melakukan transaksi disebut sebagai pasar. Disini dapat disimpulkan didalam mekanisme pasar terdapat dua peran penting yaitu pembeli dan penjual. Di dalam pasar yang terdapat banyak penjual dan pembeli atau biasa dikenal dengan sebutan pasar persaingan sempurna, penentuan harga saling berkaitan antara transaksi yang satu dengan transaksi lainnya. Penyesuaian ini merupakan upaya dari penyeimbangan sehingga pasar dapat dijadikan tempat untuk memutuskan seberapa nilai barang atau jasa diletakan<sup>93</sup>.

Pada pasar persaingan sempurna, masing-masing penjual akan bersaing untuk memproduksi barang dengan kualitas terbaik dan menentukan harga terendah sesuai prinsip efisiensi. Hal ini dilakukan penjual untuk menarik perhatian konsumen agar berbelanja di tempatnya, di lain sisi harga berperan penting bagi konsumen ketika hendak membeli barang. Dimana harga berkaitan erat dengan kegunaan barang, oleh karenanya konsumen harus mempertimbangkan antara kegunaan barang dengan harga yang perlu dibayar<sup>94</sup>. Pasar dikatakan efisien apabila harga dari barang dan/atau jasa dapat mendatangkan permintaan sebanyak apa yang ditawarkan.

Seiring dengan adanya perkembangan jaman, dikenal adanya sistem ekonomi pasar atau sistem ekonomi terbuka dimana produksi dan distribusi barang dan jasa berlangsung melalui mekanisme pasar bebas. Di dalam sistem ekonomi ini, pelaku usaha dan konsumen diberi kebebasan untuk menentukan apa yang akan dibeli, berapa yang akan diproduksi, dan bagaimana mereka mengalokasikan sumber dayanya tanpa adanya campur tangan dari pemerintah<sup>95</sup>. Disini mekanisme pasar ditandai dengan sistem harga dan pasar. Pasar sebagai mekanisme dimana pembeli dan penjual suatu barang mengadakan interaksi untuk menentukan harga dan kuantitasnya. Sementara harga yang dimaksud ditujukan sebagai penyeimbang dalam mekanisme pasar. Mekanisme pasar bebas disini berjalan dengan sendirinya tanpa adanya suatu komando, dan bukan hanya

---

<sup>93</sup> Budi Winarno, *Pertarungan Negara vs Pasar*, (Jakarta: MedPress, 2009), hal.44-45.

<sup>94</sup> Knud Hansen, *et al.*, *Law Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition*, (Jakarta: Katalis,2002), hal.99.

<sup>95</sup> Winarno, *op.cit.*, hal.46.

meningkatkan kesejahteraan secara materiil saja melainkan mekanisme pasar disini dapat membantu terciptanya keamanan dan kerukunan antar bangsa-bangsa serta memacu persaingan domestik<sup>96</sup>. Pendapat ini dipertegas dengan adanya pendapat lain mengenai persaingan bebas menurut francois Quesnay<sup>97</sup>,

“persaingan bebas yang terjadi sebagai hasil interaksi antara kekuatan penawaran dan permintaan dalam suatu pasar akan menghasilkan harga yang terbaik dan masyarakat akan memperoleh manfaat apabila individu dibiarkan memenuhi kehendak pribadinya”.

Lebih lanjut, pendapat dari Adam Smith juga mempertegas bahwa anggapan sistem ekonomi terbuka adalah yang paling benar dan menyerahkan urusan ekonomi sepenuhnya pada mekanisme pasar. Menurutnya tanpa perlu campur tangan pemerintah sekecil apapun karena adanya tangan yang tidak kelihatan yang dengan sendirinya akan mengoreksi apabila terdapat distorsi. Adam Smith mengatakan,

*“.....By preferring the support of domestic to that of foreign industry, he intends only his own security; and by directing that industry in such a manner as its produce may be of the greatest value, he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote and which was no part of his intention....”<sup>98</sup>*

Pada umumnya mekanisme pasar merupakan sistem yang cukup efisien dalam mengalokasikan faktor-faktor produksi dan memajukan perekonomian. Hal ini dipertegas oleh para ahli yang mengkaitkan keberhasilan pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan serta kemakmuran suatu negara, mempunyai korelasi dengan kebebasan ekonomi. Sebagaimana negara-negara yang menganut kebebasan ekonomi ternyata mampu meningkatkan pendapatan individu serta standar hidup masyarakat menjadi lebih baik. Kebebasan ekonomi disini diharapkan agar pasar bersaing secara sehat karena pasar dalam bentuk itulah

<sup>96</sup> Pendapat ini diperkuat oleh Milton Friedman dan Rose Friedman yang melukiskan cara kerja kekuatan pasar yang begitu kompleks. Lihat Milton Friedman dan Rose Friedman, *Free to Choose*, (London: Seeker & Warburg, 1980), pg.13 dan 39 dalam Ibrahim, *op.cit.*, hal.85.

<sup>97</sup> Harry Landreth dan David C.Colander, *History of Economic Thought*, Third Edition, (Boston: Houghton Mifflin Company, 1994), pg.55.

<sup>98</sup> Adam Smith, *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (New York: Modern Library, 1973), pag.423 dalam Harry Landreth dan David C.Colander, *ibid*, pag.71-72 dalam Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Malang: Bayumedia,2007), hal.83-84

yang akan menghasilkan penggunaan efisiensi dari alokasi berbagai sumber yang ada<sup>99</sup>.

Meskipun mekanisme pasar tanpa campur tangan pemerintah diyakini dapat mengalokasikan faktor produksi dengan efisien, namun kenyataannya tidak semua mekanisme pasar berdampak positif. Pasar yang terlalu bebas dapat mengakibatkan pemusatan kekuatan pada suatu kelompok tertentu (monopoli) dan hal ini akan menyebabkan adanya persaingan usaha tidak sehat karena sebagaimana ditegaskan oleh pendapat Samuel dan Nordhaus<sup>100</sup>, pada dasarnya pasar tidak pernah mempersoalkan apakah distribusi yang dihasilkan itu adil atau tidak secara sosial. Apabila mekanisme pasar terus berlangsung sementara campur tangan pemerintah semakin termarginalkan, maka hal tersebut dapat menimbulkan kesenjangan sosial dimana yang kaya akan semakin kaya, sebaliknya yang miskin akan semakin miskin.

Dengan latar belakang diatas, maka sebaiknya mekanisme dalam pasar bebas berjalan dengan diiringi campur tangan pemerintah. Meskipun pada dasarnya persaingan mengatur antara pelaku usaha dengan pelaku usaha, namun peran negara disini sebagai regulator dan pengawas supaya terciptanya *level playing field* antar pelaku usaha serta melindungi pihak yang lemah. Campur tangan pemerintah sebagai pembuat kebijakan atau ketentuan-ketentuan di bidang ekonomi pada akhirnya bertujuan untuk menjaga agar perekonomian dapat tumbuh dan mengalami perkembangan yang teratur dan stabil<sup>101</sup>.

Pengertian pasar menurut Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 adalah lembaga ekonomi dimana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi barang dan/atau jasa. Pasar memiliki peran penting dalam persaingan usaha. Demikian untuk menganalisis persaingan dalam pasar yang luas akan sangat sulit, dan oleh karena itu segala bentuk perhitungan, penilaian dan keputusan mengenai implikasi

<sup>99</sup> Lihat Normin S. Pakpahan, *Tatanan Hukum Ekonomi Pasar: Suatu Pendekatan Pembaharuan Hukum untuk Pengembangan "Rule-Based Economy"* dalam: *Perekonomian Indonesia Menyongsong Abad XXI*, disunting oleh Sularso Sopater dkk, (Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 1998), hal.160-161 dalam Ibrahim, *op.cit.*, hal.86.

<sup>100</sup> Paul A.Samuelson dan William D. Nordhaus, *Microeconomics*, Fourteenth Edition, McGraw-Hill Inc. Edisi Indonesia, *Mikroekonomi*, alih bahasa: Haris Munandar dkk, (Jakarta: Erlangga, 1980), hal.53.

<sup>101</sup> Lihat Hermansyah, *op.cit.*, hal.148 dan Ibrahim, *op.cit.*, hal.90.

persaingan atas segala perilaku bergantung pada ukuran dan bentuk dari pasar bersangkutan (*relevant market*). *Relevant market* disini artinya pasar dimana persaingan berlangsung yang artinya bukan hanya merupakan arena dimana kegiatan ekonomi sekaligus persaingan berlangsung, melainkan juga menjadi salah satu kriteria untuk mengukur tingkat persaingan<sup>102</sup>.

Pembahasan pasar dalam hukum persaingan usaha akan selalu berhubungan dengan pasar bersangkutan, struktur pasar, pangsa pasar, perilaku pasar, dan harga pasar. Pasar bersangkutan menurut Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang No.5 tahun 1999 yaitu pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan/atau jasa yang sama sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut. Dari pengertian tersebut didapat dua komponen mendasar dalam pasar bersangkutan yaitu pasar produk atau pasar faktual dan pasar geografik. Istilah "...barang dan/atau jasa yang sama" atau "sejenis" menunjukkan pengertian yang lebih sempit dan menunjuk pada pasar bersangkutan secara faktual. Pada dasarnya pasar produk mendeskripsikan mengenai barang atau jasa yang diperjual belikan. Sedangkan pasar geografik mendeskripsikan mengenai lokasi produsen atau penjual produk. Pasar produk didefinisikan sebagai berikut<sup>103</sup>:

*A product or group of products and a geographic area in which it is sold such that a hypothetical, profit-maximizing firm that was the only one seller of those products in that area could raise prices by a small but, significant and non-transitory amount above prevailing levels.*

Singkatnya pengertian diatas menunjukan sejauh mana barang atau jasa pada pasar bersangkutan dapat disubstitusikan dengan barang atau jasa lain. Pada Undang-Undang No.5 tahun 1999 tidak dijelaskan secara tegas mengenai identifikasi, pihak yang menentukan, dan ukuran apakah suatu barang atau jasa dikatakan dapat disubstitusikan dengan barang atau jasa lain. Oleh sebab itu untuk melakukan analisa lebih dalam mengenai pasar produk diperlukan tiga elemen yakni kenaikan harga, reaksi dari pembeli, dan prinsip pasar terkecil.

---

<sup>102</sup> Sih Yuliana Wahyuningtyas, *Urgensi Pengaturan Pasar Bersangkutan (Relevant Market) Dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Hukum Bisnis, Vol.24 No.2, 2005, hal.22.

<sup>103</sup> The World Bank and OECD, *A Framework For The Design and Implementation of Competition Law and Policy*, United States of America, 1999, pg.11.

Pertama, hipotesis kenaikan harga harus memiliki akibat terhadap produk di wilayah pasar tertentu, dimana kenaikan harga tersebut dilakukan pada saat harga produk substitusinya stabil. Kenaikan harga bukan disebabkan sebagai akibat dari inflasi. Jangka waktu kenaikan harga tidak bersifat sementara, hal ini disebabkan oleh perilaku konsumen yang kurang dapat beradaptasi terhadap perubahan harga pada produk yang sama terutama apabila kenaikan harga tersebut dinilai cukup tinggi/ merugikan. Oleh sebab itu, kenaikan harga dilakukan sedikit demi sedikit namun dalam jumlah yang signifikan. Dengan demikian, diasumsikan pembeli akan dengan mudah beradaptasi terhadap kenaikan harga yang tidak memberatkan<sup>104</sup>.

Hipotesis kenaikan harga dikenal dengan teori "*small but significant*". Kenaikan harga yang kecil dapat menyebabkan reaksi pembeli untuk melakukan perubahan dengan beralih pada barang substitusi terdekat. Sementara kenaikan harga yang tinggi hanya akan semakin menimbulkan jarak terhadap barang substitusi. Sehingga pengertian "*small but significant*" menunjukkan pentingnya kenaikan harga yang cukup signifikan karena tujuannya untuk menimbulkan reaksi pembeli terhadap barang substitusi. Kenaikan tidak boleh terlalu besar, dan juga tidak boleh terlalu kecil. Apabila kenaikan harga terlalu kecil, tidak terdapat reaksi pembeli. Misal di negara Amerika Serikat dan Kanada sebagian perusahaan memberlakukan kenaikan harga 5% dari harga produk.

Kedua, reaksi pembeli. Tidak semua pembeli mau beralih ke barang substitusi, dan hanya beberapa dari pembeli yang berperilaku sesuai hipotesis kenaikan harga *small but significant*. Hal ini disebabkan karena adanya unsur citra yang tidak dimiliki oleh produk lainnya, sehingga pembeli akan terus membeli produk tersebut meskipun kenaikan harga cukup tinggi. Untuk menunjukkan seberapa banyak pembeli yang berperilaku sesuai dengan hipotesis kenaikan harga dapat diketahui melalui uji elastisitas yang terdiri atas<sup>105</sup>:

1. *Demand elasticity* yakni mengukur tingkat respon konsumen terhadap perubahan harga. Semakin elastis, semakin rendah kekuatan penentuan harga oleh pemasok. Semakin banyaknya pilihan akan meningkatkan

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Lihat Sih Yuliana Wahyuningtyas, *op.cit*, hal.26-27 dan The World Bank and OECD, *loc.cit.*

elastis permintaan. Uji elastis ini dapat diketahui dengan melihat persentase perubahan kuantitas permintaan dibagi dengan persentase perubahan harga produk.

2. *Cross-elasticity of demand* (CED), gunanya untuk mengukur perubahan dalam permintaan untuk produk lain sebagai respon dari kenaikan harga. Semakin besar tingkat *cross-elastisitas*, semakin kuat substitusi bagi penggunaannya.
3. *Supply elasticity*, untuk mengukur respon pemasok terhadap perubahan harga. Semakin elastis, semakin rendah kekuatan penentuan harga oleh pemasok. Jika harga yang lebih tinggi menimbulkan sejumlah besar pasokan dari pemasok lain, kekuatan penentuan harga menjadi terbatas.

Ketiga, prinsip pasar terkecil. Hipotesis pasar terkecil atau *the smallest market*, artinya di dalam suatu pasar terdapat suatu produk yang dihasilkan oleh satu dari perusahaan-perusahaan yang kegiatan usahanya dapat semakin meluas hanya selama terdapat barang substitusi terdekat yang dapat ditentukan. Tujuan hipotesis ini agar tidak menciptakan pasar dengan produk yang terlalu beragam dan sulit untuk digunakan sehingga dapat menimbulkan struktur pasar yang menyamakan pengaturan mengenai antipersaingan<sup>106</sup>.

Elemen lainnya dalam pasar bersangkutan adalah pasar geografis. Menurut definisi Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang No.5 tahun 1999, pasar bersangkutan dari segi geografis adalah jangkauan atau daerah pemasaran tertentu<sup>107</sup>. *The geographic market is defined by buyers' views of the substitutability of products made or sold at various locations*<sup>108</sup>. Artinya pada pasar geografik, reaksi pembeli juga dibutuhkan. Sebagai contoh, apabila pembeli membeli produk di lokasi suatu pasar tertentu dan karena suatu hal (misal kenaikan harga) menyebabkan pembeli harus beralih untuk membeli produk yang sama di lokasi pasar yang berbeda. Oleh sebab itu, kedua pasar tersebut dianggap sebagai wilayah geografik yang sama. Namun, jika tidak maka kedua pasar itu dianggap bukan berada pada

<sup>106</sup> The World Bank and OECD, *op.cit.*, pg.11.

<sup>107</sup> Knud Hansen, *op.cit.*, hal.100.

<sup>108</sup> The World Bank and OECD, *loc.cit.*

geografik yang sama. Biasanya ukuran pasar geografik dibatasi oleh biaya transportasi, waktu transportasi, tarif, dan pengaturan. Misalnya hasil produk dengan citra yang baik dan mesin benilai jual tinggi akan dapat dengan mudah diangkut pada suatu lokasi namun, belum tentu dapat dijual pada pembeli yang bertempat tinggal di lokasi yang lebih jauh. Hal ini dikarenakan adanya kenaikan harga yang disebabkan oleh biaya transportasi, contohnya harga barang di Sudirman akan berbeda dengan harga barang di Depok karena adanya biaya layanan pengangkutan, biaya untuk mendatangkan tenaga ahli, atau biaya untuk pemeliharaan barang-barang *spare parts* dari lokasi yang berbeda. Pengangkutan barang yang mudah rapuh juga dapat menyebabkan pembatasan dalam pasar geografik.

Pasar ditinjau dari strukturnya dibagi menjadi<sup>109</sup>:

1. Pasar persaingan sempurna yaitu pasar yang terdapat banyak penjual dan pembeli, dimana penjual menawarkan barang yang sejenis (homogen). Karena barang yang ditawarkan relatif sejenis, maka penjual tidak dapat bertindak sebagai *price maker*, melainkan hanya sebagai *price taker*. Artinya penjual tidak dapat menentukan atau mengubah harga pasar. Penjual dan pembeli didalam pasar persaingan sempurna masing-masing memiliki informasi yang sama mengenai ekonomi dan teknologi atas produk yang ditawarkan, sehingga peran produsen untuk menaikkan harga cukup sulit.
2. Monopoli dan monopsoni. Monopoli yaitu suatu pasar yang hanya terdapat satu penjual sehingga penjual dapat menguasai dan menentukan sendiri harga beserta prediksi keuntungan yang hendak dicapai dalam memasarkan dan menjual produknya. Sedangkan monopsoni adalah suatu pasar dimana didalamnya hanya terdapat satu pembeli.
3. Duopoli yaitu bentuk pasar dimana terdapat dua penjual yang menguasai suatu pasar.
4. Oligopoli dan oligopsoni adalah suatu pasar dimana didalamnya terdapat banyak penjual dan pembeli. Masing-masing penjual memiliki

---

<sup>109</sup> Iwantono, *op.cit.*, hal.6-7.

kekuatan pasar sehingga dapat saling bersaing atau melakukan kolusi diantara mereka.

5. Polipoli<sup>110</sup> yaitu struktur pasar dimana terdapat sejumlah besar pesaing, yang tidak satu pun sanggup menguasai pasar bersangkutan. Pada bentuk pasar ini dapat menciptakan situasi persaingan sempurna.

### 2.2.3 Hambatan dalam Meningkatkan Iklim Persaingan Usaha yang Sehat

Seiring perkembangan ekonomi dalam persaingan usaha, timbul hambatan-hambatan yang berasal dari dua sisi yaitu sisi pemerintah dan kebijakan ekonominya, dan dari pelaku usaha swasta yang berupaya menghindari persaingan melalui berbagai strategi. Hambatan yang berasal dari pemerintah dan kebijakannya, misalnya<sup>111</sup>:

- a. Pemberian subsidi atau bantuan dari pemerintah yang menyebabkan distorsi persaingan. Kemungkinan terganggunya persaingan akibat pemberian subsidi pemerintah kepada suatu perusahaan, misalnya karena alasan kebijakan industri, bersifat begitu serius sehingga sebagai bagian dari kebijakan persaingan, Uni Eropa melaksanakan monitoring subsidi, dan menugaskan Direktorat Jendral Persaingan untuk pelaksanaan monitoring tersebut.
- b. Pelanggaran terhadap syarat menjaga pasar tetap terbuka dengan melaksanakan kebijakan perdagangan yang melindungi pasar domestik dari impor, misalnya melalui kebijakan bea cukai atau kebijakan anti dumping.
- c. Pelanggaran terhadap suatu kebijakan moneter berorientasi stabilitas. Kalau rasio uang/ barang mengalami gangguan berarti oleh suatu "kebijakan uang mudah", dengan kata lain melalui peningkatan volume uang beredar, maka kebijakan ini akan menghasilkan distorsi-distorsi dan pada beberapa kasus menyebabkan keruntuhan total mekanisme persaingan.

<sup>110</sup> Wahyuningtyas, *op.cit.*, hal.26.

<sup>111</sup> Hansen, *op.cit.*, hal.11.

- d. Persaingan juga dapat mengalami distorsi akibat kebijakan finansial, misalnya melalui kemudahan pajak bagi perusahaan besar atau melalui kebijakan fiskal yang menghambat perusahaan-perusahaan baru.

Sedangkan hambatan-hambatan didalam persaingan yang diciptakan oleh pelaku usaha mempunyai hubungan erat terhadap perilaku yang dikarenakan adanya keinginan pelaku usaha untuk menguasai pasar dengan cara mengelakan persaingan atau anti persaingan. Perilaku-perilaku demikian dapat berupa perjanjian ataupun kegiatan yang dilarang.

Apabila dilihat dari sifatnya, hambatan dapat dibedakan menjadi dua yaitu hambatan mutlak dan hambatan tambahan. Perbedaan hambatan ini berkaitan erat dengan pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* dalam menentukan apakah suatu perilaku pelaku usaha itu bersifat anti persaingan atau tidak. Sehingga apabila hambatan tersebut dikatakan mutlak maka pendekatan yang berhubungan adalah *per se illegal*. Sebaliknya apabila hambatan tersebut sifatnya hanya tambahan, maka pendekatan yang digunakan adalah *rule of reason*. Untuk mengetahui apakah hambatan tersebut bersifat mutlak atau hanya berupa tambahan maka perlu diketahui apakah para pihak merupakan bagian utama dari suatu kegiatan produksi, kemudian melihat pertimbangan perjanjian dan kegiatan yang dilakukan antar para pihak. Namun seperti yang sudah dijelaskan pada sub bab sebelumnya, bahwa pendekatan *per se illegal* tidak selalu bersifat mutlak atau bersifat menghambat persaingan. Pada kenyataannya akan sangat sulit membedakan pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* terhadap hambatan mutlak, hal ini disebabkan karena perlunya objektivitas didalam menyelesaikan kasus-kasus hukum persaingan usaha<sup>112</sup>. Misalnya, pada kasus penetapan harga atau pembagian wilayah yang sudah pasti tujuan utamanya adalah untuk

<sup>112</sup> Perbedaan antara hambatan mutlak dan hambatan tambahan dapat dilihat dari bagaimana cara pencapaian dalam tahap efisiensi sebagai tujuan ekonomi dalam persaingan usaha. Misalnya dengan melihat pada elemen permintaan, penyediaan, tujuan sosial serta objektif dari hukum persaingan untuk melihat apakah hambatan tersebut akan merugikan atau menguntungkan. Namun, pada kenyataannya terdapat hambatan yang sifatnya mutlak justru menguntungkan masyarakat. Sehingga dalam penyelesaian permasalahannya membutuhkan suatu petunjuk komprehensif sesuai dengan sudut pandang ekonomi dan hukum yang sesuai dengan peraturan yang berlaku dan sesuai dengan kepentingan masyarakat umum. Inilah sebabnya peran komisi independen sangat dibutuhkan. Lihat Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia: UU No. 5/1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Medan: Pustaka Bangsa, 2008), hal.74-76.

menghambat persaingan, maka hambatan ini tergolong dalam hambatan mutlak yang menggunakan pendekatan *per se illegal*. Contoh sebaliknya, apabila terdapat suatu perusahaan yang berada pada posisi dominan<sup>113</sup> dan memiliki pangsa pasar 55%, oleh Pasal 25 diatur melanggar secara *per se illegal*. Namun, oleh komisi independen dilakukan penelitian mengenai apakah terdapat kegiatan atau perjanjian yang dilarang, dan juga melihat apakah terdapat pertimbangan pemberlakuan penguasaan pasar (Pasal 19) yang sifatnya anti persaingan. Artinya, meskipun sifat Pasal 25 yang *per se illegal*, namun tetap membutuhkan pembuktian (*rule of reason*) apakah mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar bersangkutan.

Sementara itu hambatan yang sifatnya tambahan<sup>114</sup> secara fungsional merupakan bagian integral terhadap perjanjian, tujuannya adalah memfasilitasi atau berfungsi untuk menjalankan kontrak atau perjanjian. Misalnya, perjanjian yang berisikan dimana pembeli untuk tidak bersaing dengan pembeli lainnya.

Bentuk-bentuk hambatan yang diatur dalam Undang-Undang No.5 tahun 1999 terdiri atas hambatan horisontal dan hambatan vertikal.

### 2.2.3.1 Hambatan Horisontal

Pembahasan mengenai hambatan akan berkaitan dengan perjanjian atau kegiatan atau posisi dominan. Dalam hal perjanjian horisontal terdapat definisi yaitu perjanjian antara pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha yang lain yang bergerak di bidang yang sama. Hambatan horisontal atau *horizontal restraint* dapat berupa:

1. Penetapan harga atau *price fixing* yang diatur dalam pasal 5 ayat 1, atau
2. Penetapan jumlah produksi, diatur dalam pasal 11, atau

<sup>113</sup> Posisi dominan diatur dalam pasal 1 angka 4 yakni keadaan dimana dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi diantara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitannya dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Mengenai penyalahgunaan posisi dominan diatur dalam pasal 25 yang dapat berupa hambatan horisontal maupun hambatan vertikal. Pada dasarnya pengaturan dalam pasal 25 ayat (2) harus diselaraskan dengan pasal 4, pasal 13, pasal 17, dan pasal 18 yang bersifat *rule of reason*, tujuannya agar tidak menghambat pertumbuhan pelaku usaha di Indonesia.

<sup>114</sup> Natasya Sirait, *op.cit.*, hal.73.

3. Pembagian wilayah pemasaran atau *market allocation* yang diatur dalam pasal 9, atau
4. Pemboikotan yang diatur dalam pasal 10, atau
5. Persekongkolan yang diatur dalam pasal 22-24, atau
6. Kegiatan menolak atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan, diatur dalam pasal 19 huruf a dan pasal 25 ayat 1c, atau
7. Kegiatan untuk membatasi peredaran dan atau penjualan barang atau jasa pada pasar yang bersangkutan, diatur dalam pasal 19 huruf c, atau
8. Kegiatan menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya atau *predatory pricing*. Kegiatan ini diatur dalam pasal 20.

Kegiatan penggabungan atau merger horisontal tidak sepenuhnya membawa dampak positif, namun terkadang juga dapat menghambat persaingan usaha. Misalnya merger itu mengakibatkan perluasan usaha yang didalam kegiatannya terdapat tujuan ekonomi untuk menghambat atau mematikan usaha pesaingnya, seperti penetapan harga.

### 2.2.3.2 Hambatan Vertikal

Pada prinsipnya perjanjian vertikal tidak dilarang, sepanjang perjanjian itu tidak mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hambatan vertikal atau *vertical restraints* adalah pembatasan terhadap distribusi yang dilakukan hanya pada pihak tertentu saja, sifatnya dari hulu ke hilir. *Vertical restraint* juga biasa ditunjukkan dengan adanya hubungan antara pelaku dengan pelaku usaha yang merupakan suatu jaringan produksi, dapat terjadi antara distributor, produsen, atau pemasok.

Hambatan vertikal dapat berupa:

1. Kegiatan penetapan harga secara vertikal, misalnya *resale price maintenance* atau penetapan harga jual kembali. Diatur dalam pasal 8, atau
2. Kegiatan *transfer pricing* pada integrasi vertikal yang diatur dalam pasal 14. Tujuannya untuk mendapatkan keuntungan kepada pelaku

usaha sehingga pelaku usaha pesaingnya tidak akan mampu bersaing pada level tertentu, atau

3. Perjanjian tertutup atau *tying-sale agreement* yang diatur dalam pasal 15. Perjanjian ini biasanya dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki *market power* pada salah satu produknya sehingga mempunyai kekuatan untuk memaksakan kehendak kepada pelanggannya untuk membeli produk lain yang belum tentu dibutuhkan, atau
4. Kegiatan menolak atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan, diatur dalam pasal 19 huruf a dan pasal 25 ayat 1c, atau
5. Kegiatan yang membatasi peredaran dan/ atau penjualan barang atau jasa pada pasar yang bersangkutan, diatur dalam pasal 19 huruf c, atau
6. Kegiatan pembedaan atau diskriminasi atau menolak memasok barang dan/atau jasa tertentu, yang diatur dalam pasal 19 huruf d.

Hambatan vertikal seringkali diciptakan oleh pelaku usaha yang memiliki pangsa pasar yang tinggi atau berada pada posisi dominan. Pelaku usaha yang berada pada posisi dominan atau mempunyai pangsa pasar yang tinggi secara tidak langsung memiliki kemampuan finansial yang tinggi juga, sehingga dapat dengan mudah menghalangi atau membatasi pelaku usaha lain atau konsumen dalam kegiatan hubungan usaha, contohnya penetapan syarat-syarat perdagangan (*trading terms*).

## BAB 3

# PERANAN PEMERINTAH DALAM MENINGKATKAN IKLIM PERSAINGAN USAHA YANG SEHAT

### 3.1 Pemerintah Sebagai Regulator Dalam Persaingan Industri Ritel.

Tujuan utama dari Undang-Undang No.5 tahun 1999 adalah menciptakan efisiensi dan efektifitas dalam kegiatan usaha, yang berarti apabila terdapat persaingan oleh berbagai pelaku usaha akan menimbulkan harga yang lebih murah, dan dapat menimbulkan inovasi. Efisiensi<sup>115</sup> ini dapat berupa penekanan *input*, misalnya penekanan atau pemanfaatan sumber daya alam seminimal mungkin sehingga menghasilkan *output* yang maksimal atau penggunaan teknologi seperlunya seperti penggunaan mesin pendingin hanya pada produk yang membutuhkan temperatur dingin, atau penggunaan AC disesuaikan dengan jumlah pengunjung yang berada. Dengan adanya persaingan usaha memungkinkan masuknya pelaku usaha baru kedalam suatu pasar yang dapat menciptakan berbagai macam lapisan pelaku usaha, yakni pelaku usaha kecil, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha besar. Para pelaku usaha ini kemungkinan dapat saling bersaing dan tidak berada pada posisi yang sama kuat. Artinya pelaku usaha berskala besar yang memiliki posisi yang kuat bisa saja memakan pelaku usaha menengah atau pelaku usaha kecil dalam persaingan, atau bisa saja pelaku usaha melakukan perjanjian untuk menguasai pasar sehingga dapat mematikan pelaku usaha lemah/ kecil. Oleh sebab itu, untuk melindungi pelaku usaha yang lemah/ kecil, perlu adanya campur tangan oleh pemerintah dalam mengeluarkan suatu undang-undang tertentu.

---

<sup>115</sup> Dilihat dari segi ekonomi, efisiensi yang mendorong persaingan usaha adalah efisiensi statis dan efisiensi dinamis. Efisiensi statis yaitu penggunaan optimal sumber yang ada dengan biaya seminimal mungkin, sedangkan efisiensi dinamis artinya pengenalan produk baru secara optimal, proses produksi yang lebih efisien dan struktur organisasi unggul yang timbul dalam perjalanan waktu. Efisiensi statis meliputi efisiensi produk, yaitu efisiensi operasional yang teknis dan nonteknis bersama biaya transaksi dan penghematan efisiensi X dan efisiensi alokasi, yaitu alokasi produk melalui sistem harga dengan cara paling optimal yang diperlukan untuk memenuhi kepentingan konsumen (hal mana terjadi apabila *output* dari setiap produk sampai pada tingkat dimana biaya marginal produksi satuan tambahan sama dengan harga produk bersangkutan). Efisiensi dinamis kemungkinan besar merupakan efek persaingan yang paling menguntungkan. Lihat Knud Hansen, *op.cit.*, hal. 121.

Di Indonesia, pengaturan mengenai perjanjian perdagangan diatur dengan menggunakan asas kebebasan berkontrak (Pasal 1320 dan Pasal 1338 KUHPerdara). Menurut Jeremy Bentham yang terkenal sebagai tokoh kebebasan berkontrak (*freedom of speech*) mengatakan bahwa para pihak bebas untuk melakukan tawar-menawar, negosiasi untuk menyusun kontrak sehingga terdapat kontrak yang baik yang akan melindungi kepentingan kedua belah pihak<sup>116</sup>. Namun apa batasan suatu kontrak dikatakan baik dan dapat melindungi kedua belah pihak? Realitanya bisa saja antar pelaku usaha memiliki posisi tawar yang berbeda (*bargaining power*), dimana pelaku usaha dengan *bargaining power* yang kuat dapat menekan pelaku usaha dengan *bargaining power* yang lemah. Misalnya pada penemuan fakta hukum dalam kasus Carrefour pada point 7.2.9 dan 9.3 yang menyatakan<sup>117</sup>,

“Bahwa ketergantungan para pemasok mengakibatkan Terlapor memiliki daya tawar (*bargaining power*) yang tinggi terhadap pemasok dalam menegosiasikan syarat-syarat perdagangan (*trading terms*) kepada pemasok termasuk persyaratan *minus margin* yang bertujuan agar pemasok tidak memberikan diskriminasi harga<sup>118</sup>.”

“Bahwa berdasarkan kekuatan pasar (*market power*) yang dimiliki, Terlapor memiliki daya tawar (*bargaining power*) yang digunakan untuk menekan pemasok dalam menegosiasikan syarat-syarat perdagangan (*trading terms*) yang semakin memberatkan pemasok berupa penambahan jumlah *item* syarat-syarat perdagangan (*trading terms*), peningkatan besaran biaya dan persentase *fee trading terms* setiap tahunnya<sup>119</sup>.”

Secara singkat kasus diatas menunjukkan bahwa, Carrefour sebagai ritel modern yang mempunyai kemampuan finansial, *market power*, dan manajemen yang tinggi mampu melakukan perjanjian berupa syarat-syarat perdagangan terhadap pemasok lokal yang tergolong dalam usaha kecil menengah. Oleh karena

<sup>116</sup> Erman Radjagukguk, “Filosofi dan Latar Belakang UU No.5/1999 (secara ekonomis) dan Status/ Kelembagaan, Wewenang & Tugas KPPU”, dalam *Undang-Undang No.5/1999 Dan KPPU*, diedit oleh Emmy Yuhassarie, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005), hal. 15.

<sup>117</sup> Putusan KPPU No. 02/KPPU – L/2005 tanggal 16 Agustus 2005 tentang dugaan pelanggaran terhadap Pasal 19 huruf *a*, Pasal 19 huruf *b* dan Pasal 25 ayat (1) huruf *a* Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>118</sup> Poin 7.2.9 Putusan KPPU No. 02/KPPU – L/2005. Pelapor yang dimaksud adalah PT.Carrefour Indonesia. Sementara yang dimaksud dengan *minus margin* adalah salah satu syarat perdagangan yang dikenakan pada pemasok berupa larangan bagi pemasok untuk menjual barangnya ke pesaing lain dengan harga yang lebih murah dari Carrefour.

<sup>119</sup> Poin 9.3 Putusan KPPU No. 02/KPPU – L/2005.

*bargaining power* sebagai ritel besar cukup tinggi, maka ia memberlakukan syarat perdagangan yang memberatkan pemasok pelaku usaha kecil. Hal ini terjadi karena kedudukan antar Carrefour, pemasok lokal yang tergolong pelaku usaha kecil, dan pelaku usaha lainnya tidak sama. sehingga *bargaining power* yang mereka miliki pun tidaklah sama, inilah yang menyebabkan tidak ada tawar menawar diantara mereka.

Kegiatan-kegiatan diatas menunjukkan bahwa perlu adanya peraturan sehingga masing-masing pelaku usaha dapat melakukan kegiatan usaha secara sehat. Didalam sistem ekonomi pasar bebas, dibuka kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha baik pelaku usaha dalam negeri maupun asing, dan proteksi-proteksi dari pemerintah tidak dikenal lagi, bahkan peran pemerintah sebagai pelaku usaha perlahan dihilangkan, misalnya dengan melakukan privatisasi badan usaha milik negara<sup>120</sup>. Sistem pasar demikian menunjukkan bahwa Indonesia menganut teori *The Visible Hand* Adam Smith, dimana terbuka kesempatan bagi pelaku usaha untuk melakukan kegiatannya tanpa campur tangan dari pemerintah sebagai pelaku usaha. Disini peran pemerintah diposisikan sebagai regulator dan fasilitator. Oleh sebab itu, pemerintah berkewajiban untuk mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan tertentu demi terselenggaranya persaingan yang sehat.

Di bidang persaingan pasar tradisional dan modern seringkali terdapat kasus yang menunjukkan bahwa adanya pengaruh toko modern dan pusat perbelanjaan yang kegiatannya berdekatan dengan pasar tradisional sehingga memungkinkan terjadinya pasar tradisional tersebut punah atau menjadi kurang berfungsi. Menurut Mujiburrohman selaku Sekretaris Eksekutif Asosiasi Pedagang Pasar Indonesia, pasar-pasar tradisional yang punah atau menjadi kurang berfungsi setelah hadirnya toko modern dan pusat perbelanjaan antara lain pasar Blora, pasar Warung baru, pasar Pelita, pasar Surabaya, pasar Cikini, pasar Gondangdia, pasar Jambol, pasar Mampang, pasar Enjo, pasar Jatinegara, dan pasar Karet Pedurenan. Menurutnya, tidak semua pasar tradisional tersebut menjadi punah akibat kehadiran pasar modern melainkan ada beberapa yang tidak punah namun

---

<sup>120</sup> Hermansyah, *op.cit.*, hal.17.

mengalami penurunan dalam beroperasi. Pasar Enjo misalnya, sebenarnya ada 600 kios namun hanya terisi 200 kios dan setiap tahunnya mengalami penurunan.

Sementara itu, apabila dilihat dari presentase keberadaannya, pasar tradisional berjumlah lebih besar daripada toko modern dan pusat perbelanjaan. Menurut Kafi Kurnia dalam loka karya terbatas “Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 dan KPPU” pada bulan Mei tahun 2004, mengatakan bahwa dalam bisnis ritel di Indonesia, baru 5% bisnis modernnya, sedangkan bisnis tradisionalnya 95%. Namun, pada kenyataannya sering ditemui pernyataan bahwa yang 5% menjadi ancaman yang 95%. Apabila dilihat dari pangsa pasar yang dimiliki seharusnya tidak mungkin yang kecil menjadi hambatan terhadap yang besar. Kenyataannya, berdasarkan hasil studi AC Nielsen selama tahun 2005 hingga tahun 2006, bisnis tradisional hanya meningkat 3,29% dari 1.787.897 menjadi 1.846.752 outlet. Sementara itu bisnis modern meningkat 13,92% dari 7.828 menjadi 8.918 outlet. Kemudian bisnis tradisional dari tahun 2006 hingga tahun 2007 meningkat 2,90% dari 1.846.752 menjadi 1.900.332 outlet, sedangkan bisnis modern meningkat 18,4% dari 8.918 menjadi 10.563 outlet. Berikut data struktur industri ritel modern dan tradisional di Indonesia.

<b>Jumlah Toko Modern dan Tradisional di RI</b>			
<b>Format Toko</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Hipermarket	83	105	121
Pusat Perkulakan	24	26	26
Supermarket	1.141	1.311	1.379
Minimarket	6.465	7.356	8.889
Convenience Store	115	120	148
Toko Tradisional	1.787.897	1.846.752	1.900.332

Sumber AC Nielsen, 2008<sup>121</sup>

Ditinjau dari ratio keinginan masyarakat untuk berbelanja di pasar tradisional setiap tahunnya hampir mengalami penurunan seiring dengan kenaikan pada ratio keinginan masyarakat untuk berbelanja di pasar modern.

<sup>121</sup> “Pandangan KPPU Terhadap Permendag No.53/M-Dag/Per/12/2008 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern,” <[www.nampa-ind.com/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=81&Itemid=42](http://www.nampa-ind.com/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=81&Itemid=42)>, diakses pada 12 Februari 2009

Ratio Keinginan Masyarakat Berbelanja di Pasar Tradisional		Ratio Keinginan Masyarakat Berbelanja di Pasar Modern	
Tahun	Presentasi (%)	Tahun	Presentasi (%)
1999	65	1999	35
2000	63	2000	37
2001	60	2001	40
2002	52	2002	43
2003	56	2003	44
2004	53	2004	42

Sumber: Retail & Shopper Trends, AC Nielsen Asia Pacific 2005<sup>122</sup>

Data-data diatas menunjukkan bahwa peningkatan bisnis modern yang cukup tinggi dapat menjadi ancaman terhadap bisnis tradisional. Hal ini didukung dengan adanya keinginan masyarakat untuk berbelanja di pasar tradisional yang setiap tahunnya hampir mengalami penurunan, sementara itu keinginan masyarakat untuk berbelanja di pasar modern meningkat setiap tahunnya.

Dalam menyikapi permasalahan diatas, pemerintah sebagai regulator dan pengawas wajib melakukan penelusuran lebih lanjut mengenai latar belakang atas permasalahan tersebut, misalnya dengan melihat tata letak perpasaran, fasilitas yang dimiliki, mutu produk, fisik lingkungan, dan kemampuan finansial. Disamping itu pemerintah juga wajib mendukung dan memfasilitasi didalam usaha terciptanya *equal playing field* pada industri ritel. Pada tanggal 27 Desember 2007 dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Peraturan ini dilatar belakangi oleh adanya perkembangan usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah, usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar, maka pasar tradisional perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan<sup>123</sup>. Regulasi ini merupakan suatu produk hukum yang dikeluarkan dengan harapan agar perkembangan eceran modern skala besar tidak

<sup>122</sup> Udin Silalahi, *Persaingan di Industri Ritel Ditinjau Dari Aspek Hukum Persaingan Usaha*, Hukum Bisnis, Vol.27 No.2, 2008, hal.6-7.

<sup>123</sup> Lihat konsiderans Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

menimbulkan permasalahan sosial, ekonomi, dan politik sebagai akibat kekhawatiran para pedagang eceran skala kecil akan tergesernya sarana perdagangan eceran yang selama ini ada, karena besarnya jumlah orang yang terlibat dalam pedagang eceran skala kecil. Disamping itu regulasi ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum terhadap peraturan zonasi, kemitraan, pemberdayaan usaha kecil, pemberdayaan pasar tradisional dan pedagang pasar tradisional, dan masalah perizinan.

### 3.2 Demokrasi Ekonomi Dalam Terciptanya Iklim Persaingan Usaha yang Sehat

Pengertian demokrasi ekonomi didalam perekonomian nasional, pada dasarnya dapat ditemukan pada ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat yang berbunyi<sup>124</sup>:

Pasal 33 Ayat (1):

“Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”.

Pasal 33 Ayat (2):

“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”.

Pasal 33 Ayat (3):

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Pasal 33 Ayat (4):

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Pasal 33 Ayat (5):

<sup>124</sup> Indonesia (a), *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 33.

“Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dengan Undang-Undang”.

Pasal 33 diatas menjelaskan bahwa perekonomian nasional disusun berdasar atas demokrasi ekonomi, artinya perekonomian disusun dari rakyat untuk rakyat. Oleh karena itu masyarakat berhak menggunakan bumi, air, dan kekayaan alam lainnya untuk sebesar-besar kemakmuran masyarakat dan bukan untuk kemakmuran perorangan. Sehingga cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Tujuannya supaya kekuasaan tidak jatuh pada satu pihak yang dapat mengakibatkan pihak lain tertindas.

Menurut pandangan Prof. Mubyarto, terkait dengan Pasal 33, memberikan ciri khas dari Sistem Ekonomi Pancasila yaitu,

*Pertama*, dalam sistem ekonomi Pancasila koperasi adalah sokoguru perekonomian; *kedua*, perekonomian Pancasila digerakkan oleh rangsangan-rangsangan ekonomi, sosial, dan yang paling penting adalah moral. Walaupun masalah ialah masalah materi, tetapi tidak berarti, bahwa materi itu tidak ada hubungannya dengan moral dan sosial; *ketiga*, perekonomian Indonesia ada hubungannya dengan Tuhan Yang Maha Esa, sehingga dalam perekonomian Pancasila terdapat solidaritas sosial; *keempat*, perekonomian Pancasila berkaitan dengan Persatuan Indonesia, yang berarti nasionalisme menjiwai tiap kebijakan ekonomi; dan *kelima*, sistem perekonomian Pancasila tegas dan jelas adanya keseimbangan antara perencanaan sentral (nasional) dengan tekanan pada desentralisasi didalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan ekonomi<sup>125</sup>.

Lebih lanjut, Sri-Edi Swasono mengulas mengenai orientasi Ekonomi Pancasila dengan menyimpulkan bahwa ekonomi Pancasila adalah *ekonomi sosialis Indonesia* yaitu ekonomi yang berorientasi pada *Ketuhanan Yang Maha Esa* (adanya atau berlakunya etik dan moral agama, bukan materialisme), *Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab* (tidak mengenal pemerasan, penghisapan, modern); *Persatuan Indonesia* (kekeluargaan, kebersamaan, gotong royong, tidak saling mematikan, nasionalisme); *Kerakyatan* (demokrasi ekonomi, kedaulatan ekonomi, mengutamakan ekonomi rakyat, mengutamakan hajat hidup orang

<sup>125</sup> Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1994), hal. 44-45.

banyak); *Keadilan Sosial* (persamaan, kemakmuran rakyat yang utama, bukan kemakmuran orang seorang)<sup>126</sup>.

Demokrasi ekonomi disini memberikan arti bahwa masyarakat harus memiliki peranan aktif dalam pembangunan nasional. Dengan berdasarkan pada asas kekeluargaan dan berpedoman pada prinsip keadilan, kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, diharapkan agar terdapat unsur saling menguntungkan dan saling menunjang sehingga antar berbagai pelaku usaha dapat berpartisipasi dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi serta menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha. Artinya demokrasi ekonomi mengharapkan setiap orang yang melakukan kegiatan usaha di Indonesia diberikan kesempatan usaha yang sama dan harus berada pada situasi persaingan yang sehat, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu pelaku usaha tertentu<sup>127</sup>. Sebagai bentuk pembinaan dan pengawasan, pemerintah wajib memfasilitasi guna tercapainya iklim usaha yang kondusif misalnya melalui penetapan peraturan perundang-undangan. Terhadap tujuannya menciptakan iklim usaha yang kondusif, pemerintah wajib melakukan sosialisasi Undang-Undang Antimonopoli mengingat didalam kegiatan persaingan, pelaku usaha yang satu tidak mengetahui dengan pasti strategi-strategi apa yang akan dilakukan oleh pesaingnya untuk tetap berada pada pasar yang bersangkutan.

Persaingan yang sehat dan kondusif adalah persaingan yang diarahkan untuk meningkatkan daya saing usaha melalui peningkatan efisiensi perusahaan dan produktivitas kerja, peningkatan mutu hasil produksi, peningkatan pelayanan kepada pembeli, pengembangan produk baru, dan perluasan pasar ekspor<sup>128</sup>. Artinya didalam persaingan usaha yang sehat dan kondusif akan terjadi alokasi sumber daya secara efisien, karena itu pelaku usaha akan memproduksi barang-barang dan/atau jasa sesuai dengan kebutuhan masyarakat (*konsumen*) dengan harga yang ditetapkan berdasarkan biaya produksi. Konsekuensinya pelaku usaha

<sup>126</sup> Sri-Edi Swasono, *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, cet.I, (Jakarta: UI-Press, 1985), hal.125 dalam Sri-Edi Swasono, *Orientasi Ekonomi Pancasila*, dalam Abdul Madjid dan Sri-Edi Swasono (Edt.), *Wawasan Ekonomi Pancasila* (Jakarta: UI-Press, 1981), hal.19.

<sup>127</sup> Hermansyah, *op.cit.*, hal. 66-67.

<sup>128</sup> *Ibid.*, hal. 67.

yang tidak efisien akan tersingkir. Namun demikian, harus diakui bahwa dalam kenyataan tidak ada persaingan yang sempurna. Sebagai salah satu contoh, pelaku usaha sering menyalahgunakan kemudahan-kemudahan ekonomi untuk memperoleh kekuatan pasar dengan menciptakan hambatan-hambatan dalam perdagangan, menaikkan harga, dan membatasi produksi barang dan/atau jasa. Bertolak dari alasan itu dan tujuan untuk mempertahankan sistem ekonomi pasar perlu adanya intervensi pemerintah sebagai regulator/ pengawas melalui pembuatan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mendukung iklim persaingan usaha yang sehat tersebut<sup>129</sup>.

Dari uraian diatas, maka dapat dikatakan bahwa demokrasi ekonomi berkaitan erat dengan peraturan perundang-undangan yang mendukung terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat, dalam hal ini Undang-Undang Antimonopoli. Artinya demokrasi ekonomi menjamin setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk melakukan kegiatan usaha di bidang perekonomian berdasarkan prinsip-prinsip yang berlaku, dan Undang-Undang Antimonopoli diharapkan dapat mewujudkan demokrasi ekonomi itu sendiri sehingga iklim persaingan usaha dapat tercipta.

### 3.2.1 Usaha Kecil dalam Hukum Persaingan Usaha

Usaha Kecil pada awalnya diatur pada Undang-Undang Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil, yang dimaksud dengan Usaha Kecil yaitu kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kekayaan bersih dan hasil penjualan tahunan serta kepemilikan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini. Pengertian usaha kecil ini mencakup usaha kecil secara informal dan tradisional. Didalam hubungannya dengan pembangunan nasional, Usaha Kecil diakui sebagai bagian integral dunia usaha yang merupakan kegiatan ekonomi rakyat yang mempunyai kedudukan, potensi, dan peran strategis untuk mewujudkan struktur perekonomian nasional yang makin seimbang berdasarkan demokrasi ekonomi<sup>130</sup>. Namun, didalam dunia persaingan usaha, pelaku Usaha Kecil seringkali menemui hambatan untuk bersaing dengan pelaku Usaha lainnya yang tergolong pelaku Usaha Besar atau Menengah. Hal ini dapat dikarenakan

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, hal. 57.

<sup>130</sup> Lihat konsiderans Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil.

kemampuan keuangan yang terbatas. Oleh sebab itu, Usaha Kecil dengan modal terbatas layak untuk mendapatkan perhatian mengingat mereka terbukti tidak rentan terhadap imbas krisis multidimensional yang melanda Indonesia sejak tahun 1997.

Sehubungan dengan perkembangan lingkungan perekonomian yang semakin dinamis dan global, maka Undang-Undang Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil digantikan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Tujuannya agar Usaha Mikro, Kecil dan Menengah memperoleh jaminan kepastian dan keadilan usaha di Indonesia. Peraturan Perundang-undangan ini disesuaikan dengan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR-RI/1998 tentang Politik Ekonomi, yang bertujuan untuk menciptakan struktur ekonomi nasional agar terwujud pengusaha menengah yang kuat dan besar jumlahnya, serta terbentuknya keterkaitan dan kemitraan yang saling menguntungkan antar pelaku ekonomi yang meliputi pelaku usaha kecil, menengah, dan koperasi, usaha besar swasta dan Badan Usaha Milik Negara yang saling memperkuat untuk mewujudkan Demokrasi Ekonomi dan efisiensi yang berdaya saing tinggi.

Perlindungan hukum terhadap usaha kecil pada dasarnya sudah berusaha diciptakan melalui asas dan tujuan Undang-Undang Antimonopoli yang tersirat pada Pasal 3, dengan adanya jaminan kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil. Didalam pelaksanaannya, tidak boleh dan harus dihindarkan terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu dimana hal ini bertentangan dengan prinsip keadilan dan pemerataan. Artinya, Undang-Undang Antimonopoli secara implisit memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap pelaku usaha yang lebih lemah dari perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha yang lebih kuat yang dapat mengakibatkan pelaku usaha kecil atau pelaku usaha yang lebih lemah mengalami kerugian atau tidak dapat menjalankan kegiatan usaha sebagaimana mestinya. Didasari oleh hal tersebut, maka Undang-Undang Antimonopoli memasukan unsur usaha kecil sebagai hal yang dikecualikan dalam undang-undang ini sebagaimana tersirat dalam Pasal 50 Huruf h tentang Usaha Kecil. Maksud dan tujuan dari peraturan perundang-undangan

tersebut memang untuk membuat pengecualian bagi usaha kecil, yang pada umumnya tidak mempunyai kendali kekuasaan dalam rangka kegiatan pasar, dan tidak mempunyai pengaruh terhadap struktur pasar. Oleh karena itu terdapat alasan yang kuat agar usaha kecil diizinkan bersaing dengan usaha besar dalam rangka kegiatan ekonomi, walaupun untuk mencapai tujuannya usaha kecil cenderung menggunakan kekuatan serta kemampuan mereka secara bersama-sama, yang mana hal ini sebenarnya tidak diizinkan, meskipun kondisi demikian hanya akan menghambat persaingan di antara usaha kecil-usaha kecil itu sendiri<sup>131</sup>. Sebagai akibat dikeluarkannya pengecualian terhadap usaha kecil, maka usaha kecil bebas untuk melakukan kartel, menentukan harga jual kembali kepada pelaku usaha lainnya, dan dapat melakukan layanan yang berbeda-beda terhadap pelangganya sesuai dengan caranya sendiri (diskriminasi). Pengecualian terhadap usaha kecil dilakukan sebab usaha kecil tidak mempunyai kekuatan untuk melakukan kegiatan atau perjanjian yang dilarang sesuai Undang-Undang Antimonopoli, sebaliknya apabila usaha kecil melakukan perbuatan atau perjanjian yang dilarang oleh Undang-Undang Antimonopoli maka dampaknya tidak signifikan terhadap perekonomian yang sama bagi pelaku usaha<sup>132</sup>.

Usaha kecil menurut Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini. Sementara itu, yang dimaksud dengan usaha kecil dalam Undang-Undang Antimonopoli adalah usaha sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Mengenai kriteria usaha kecil yang seperti apa yang dikecualikan oleh Undang-Undang Antimonopoli belum terdapat secara rinci, namun pengecualian itu diharapkan sebagai perlindungan usaha.

---

<sup>131</sup> Hansen, *op.cit.*, hal. 467-468.

<sup>132</sup> KPPU, "Persaingan Usaha dan Manfaat Bagi Masyarakat," <<http://www.kppu.go.id>>, diakses pada 8 Oktober 2008.

### **3.2.2 Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional Dalam Terciptanya Iklim Persaingan Usaha yang Sehat**

Pemberdayaan usaha kecil sebaiknya diikuti dengan perlindungan hukum bagi pengembangan usaha kecil dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif. Menurut Teguh Sulistia dalam artikelnya yang berjudul “Perlindungan Hukum dan Pemberdayaan Pengusaha Kecil Dalam Ekonomi Pasar Bebas”, perlindungan usaha kecil memiliki arti penting dalam tiga hal bagi ekonomi nasional. Pertama, usaha kecil termasuk salah satu pilar pembangunan ekonomi yang dibina dan dilindungi oleh pemerintah. Kedua, usaha kecil mempunyai potensi untuk berkembang dengan baik sehingga diharapkan sanggup terjun ke arena ekonomi global. Ketiga, adanya ketangguhan dan kemandirian usaha, maka ekonomi rakyat ini bisa mempunyai prospek cerah pengembangannya dalam persaingan pasar bebas. Apabila pilar ini roboh, maka ekonomi nasional sulit keluar dari krisis ekonomi. Hal ini terbukti pada krisis ekonomi, usaha-usaha kecil mampu bertahan tanpa banyak mengalami “gulung tikar” karena sedikitnya hutang di perbankan<sup>133</sup>.

Usaha kecil harus dilindungi karena sifatnya yang mandiri dan terbukti tetap eksis dalam kegiatan ekonomi, khususnya pada saat krisis ekonomi berlangsung tahun 1997, usaha kecil mampu bertahan, sementara usaha besar banyak yang gulung tikar. Hal ini disebabkan oleh kredit macet atau banyaknya hutang usaha besar di perbankan. Di lain sisi, usaha kecil tidak banyak yang melakukan kredit pada perbankan. Pengusaha kecil lebih tertarik melakukan pinjaman melalui rentenir dengan bunga pinjaman yang lebih besar daripada bunga yang ditetapkan oleh perbankan. Ini disebabkan karena kesulitan pengusaha kecil dalam menyediakan agunan bank. Biasanya ketika bank akan memberikan bantuan pinjaman terhadap usaha kecil, bank akan meminta jaminan yang nilainya lebih besar daripada pinjaman yang diberikan, misalnya berupa agunan surat izin usaha atau alat-alat produksi. Hal ini memberatkan usaha kecil yang pada dasarnya memiliki modal terbilang kecil. Pada dasarnya ini merupakan salah satu hambatan bagi usaha kecil untuk dapat bersaing dengan usaha besar.

Usaha kecil wajib mendapatkan perlindungan hukum dan pemberdayaan hukum, mengingat pada saat krisis moneter terjadi, usaha kecilah yang cukup

---

<sup>133</sup> Teguh Sulistia, “Perlindungan Hukum dan Pemberdayaan Pengusaha Kecil Dalam Ekonomi Pasar Bebas,” *Hukum Bisnis* 1 Vol.27 (Januari 2008): 22-23.

memiliki kontribusi dalam pembangunan nasional. Kenyataannya usaha kecil mampu menyerap tenaga kerja sekitar 35 juta atau mencakup 68% dari seluruh tenaga kerja nasional. Pengembangan usaha kecil lebih banyak memberikan dampaknya pada penyerapan tenaga kerja (padat karya) dan peningkatan penghasilan rakyat daripada peningkatan nilai tambah (*value added*) yang cukup besar bagi negara melalui pembayaran pajak dan perolehan devisa negara seperti yang dilakukan usaha besar<sup>134</sup>. Dengan adanya penyerapan tenaga kerja ini secara otomatis akan mengurangi tingkat pengangguran.

Kenyataan di bidang persaingan usaha, usaha kecil terus menerus memiliki *bargaining position* yang rendah apabila dibandingkan dengan posisi tawar usaha besar. Demikian laba yang diperoleh pun tidak sebesar laba yang dimiliki usaha besar, mengingat hasil produksi untuk bisa diterima oleh penguasa pasar (pedagang ritel kecil maupun ritel besar) perlu memiliki keunggulan baik dari hasil produk-produk berkualitas tinggi maupun suatu inovasi yang didapat dengan menerapkan efisiensi dan efektifitas. Sementara didalam penerapannya, efisiensi paling banyak didapat melalui teknologi industri. Sedangkan usaha kecil yang tergolong pelaku usaha dengan ekonomi lemah, sebagian besar memiliki tingkat pendidikan yang rendah sehingga penguasaan informasi dan teknologi sangat terbatas. Akibatnya usaha kecil di tanah air kurang dapat bersaing dengan usaha besar atau produk negara asing yang telah menggunakan teknologi tinggi.

Kendala lain yang dialami oleh pengusaha kecil yakni adanya hambatan pedagang (*trade of barrier*) bagi anggota WTO. Dimana Indonesia telah menjadi anggota WTO sejak tanggal 2 November 1994, konsekuensinya Indonesia harus mengikuti aturan perdagangan berupa pasar bebas antara lain adanya larangan hambatan perdagangan antar bangsa<sup>135</sup>. Akibatnya banyak pengusaha asing yang menanamkan modalnya di tanah air. Banyaknya produk asing yang masuk ke tanah air dan tidak dapat diawasi langsung atau dilindungi oleh pemerintah karena adanya larangan hambatan perdagangan bagi anggota WTO, akan dapat menimbulkan ancaman bagi usaha kecil dalam negeri di tanah air. Hal ini dikarenakan adanya keterbatasan jaringan oleh pengusaha kecil. Usaha kecil yang

<sup>134</sup> Teguh Sulistia, *Ibid.*, hal.26.

<sup>135</sup> WTO dan Sistem Perdagangan Dunia, <<http://www.depperin.go.id/Ind/publikasi/dikipt/wto.htm>>, diakses 20 Mei 2009.

bermodalkan terbilang kecil tidak mempunyai jaringan yang luas, baik didalam maupun di luar negeri. Hambatan ini juga didukung dengan budaya konsumen Indonesia yang bertujuan untuk melindungi produksi-produksi dalam negeri. Hambatan-hambatan tersebut diatas dapat diatasi dengan mengeluarkan kebijakan ekonomi oleh pemerintah yang bertujuan untuk melindungi produksi-produkdi dalam negeri. Akan tetapi, usaha kecil dalam negeri tidak akan maju apabila kebijakan ekonomi pemerintah tidak serius melaksanakan *political will* yang kuat dalam tujuannya melindungi kepentingan usaha kecil dalam kegiatan ekonomi.

Salah satu kebijakan ekonomi pemerintah dalam melindungi pelaku usaha kecil adalah dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Dimana kriteria pelaku usaha kecil adalah pelaku usaha yang memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha. Perlindungan terhadap pelaku usaha kecil itu sesungguhnya telah diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 dibawah judul Penumbuhan Iklm Usaha, bahwa:

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah menumbuhkan iklim usaha dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang meliputi aspek:

- a. Pendanaan;
- b. Sarana dan prasarana;
- c. Informasi usaha;
- d. Kemitraan;
- e. Perizinan usaha;
- f. Kesempatan usaha;
- g. Promosi dagang; dan
- h. Dukungan kelembagaan.

Dari ketentuan diatas dapat diartikan bahwa pemerintah melalui kebijakannya akan melindungi pelaku usaha kecil melalui aspek-aspek tersebut diatas. Demikian halnya dengan pedagang pasar tradisional yang tergolong dalam pelaku usaha kecil, layak untuk mendapatkan perlindungan hukum dan pemberdayaan hukum oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Beberapa hal

yang menjadi perhatian ekstra dalam perkembangan pasar tradisional di Indonesia yaitu pada aspek sarana dan prasarana, perizinan usaha, dan kesempatan usaha. Aspek sarana dan prasarana ditujukan untuk mendorong dan mengembangkan pertumbuhan kegiatan ekonomi para pedagang pasar, misalnya dengan memberikan perlakuan keringanan tarif prasarana tertentu berdasarkan ketetapan pemerintah dan Pemerintah Daerah baik secara langsung maupun tidak langsung, mengadakan prasarana umum yang dapat mendorong dan mengembangkan pertumbuhan Usaha Mikro dan kecil<sup>136</sup> seperti kemudahan penyediaan fasilitas tempat<sup>137</sup>. Tata cara pemberian izin tidak boleh dipersulit misalnya dengan menyederhanakan tata cara dan jenis perizinan melalui sistem pelayanan terpadu satu pintu dan adanya kemudahan persyaratan serta informasi yang seluas-luasnya. Untuk memudahkan setiap pelaku usaha Mikro dan Usaha Kecil dalam pengurusan permohonan izin, maka pengurusan permohonan izin usaha membebaskan biaya perizinan pada Usaha Mikro dan memberikan keringanan biaya pada Usaha Kecil<sup>138</sup>. Terhadap aspek kesempatan usaha sesuai dengan Demokrasi ekonomi yang bersifat kerakyatan, maka setiap individu diberi kebebasan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi melakukan kegiatan usaha dalam peningkatan pembangunan nasional dengan mempergunakan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat<sup>139</sup>. Pemberian

<sup>136</sup> Indonesia, *Undang-Undang Mikro, Kecil, dan Menengah*, UU No.20, LN No.93 tahun 2008, TLN No.4866, Ps.9.

<sup>137</sup> Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menjamin hak untuk hidup adalah hak asasi manusia dan Pasal 28 huruf D Ayat (2) menjamin hak untuk bekerja sebagai upaya untuk mempertahankan hidup. Sesuai dengan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 dan Pasal 28 huruf D Ayat(4), yang wajib melindungi hak itu terpenuhi bagi setiap warga negara adalah negara, terutama pemerintah.

Terhadap pedagang lama yang telah menempati suatu lokasi pasar dan karena suatu hal diluar kuasa manusia (bencana alam) terjadi kerusakan yang mengakibatkan bangunan tempat pedagang melakukan kegiatan ekonominya di lokasi tersebut rusak parah atau musnah, oleh sebab itu pemerintah sebaiknya mengupayakan kebijakan berupa pemberian izin untuk menempati lahan dan melakukan aktivitas ekonomi kembali pada bangunan yang baru yang didirikan sebagai pengganti atas bangunan yang telah musnah itu atau setidaknya memberikan kemudahan pada pedagang lama untuk menempati bangunan baru dengan memberlakukan tarif sewa yang lebih ringan. Lihat *Peraturan Presiden Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern*, Perpres No.112, tahun 2007, Ps. 15 Ayat (2) huruf c.

<sup>138</sup> Indonesia, *Undang-Undang Mikro, Kecil, dan Menengah*, UU No.20, LN No.93 tahun 2008, TLN No.4866, Ps.12 dibandingkan dengan Indonesia, *Peraturan Presiden Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern*, Perpres No.112, tahun 2007, Ps. 9 dan Indonesia, *Peraturan Menteri Perdagangan Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern*, Permendag No. 53/M-DAG/PER/12/2008, Ps.12.

<sup>139</sup> Indonesia (a), *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps.33.

kesempatan usaha yang sama itu secara tidak langsung akan menimbulkan persaingan antara para pelaku usaha. Pada demokrasi ekonomi, iklim persaingan yang sehat perlu diciptakan. Oleh sebab itu pemerintah melalui kebijakannya bertugas untuk mengawasi agar tidak tercipta pembentukan pasar yang dapat melahirkan persaingan yang tidak wajar dalam bentuk monopoli, oligopoli, dan monopsoni yang merugikan usaha kecil, atau mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan terhadap suatu pelaku usaha tertentu yang dapat merugikan usaha kecil.

### **3.3 Peraturan Mengenai Zonasi dan Perizinan Pendirian Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.**

Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 pada dasarnya belum mampu memberikan iklim usaha yang kondusif terhadap eksistensi pasar tradisional. Bahkan dapat dikatakan bahwa situasi ritel pasca dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 dengan kondisi sebelum diberlakukannya peraturan tersebut tidak jauh berbeda. Oleh sebab itu pada tanggal 12 Desember 2008 dikeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Permendag ini dikeluarkan sebagai perwujudan dari regulasi turunan Peraturan Presiden yang diharapkan dapat mengatur secara detail mengenai operasionalisasi pengaturan dalam industri ritel yang mengedepankan harmonisasi antar berbagai elemen dalam industri ritel. Sebelumnya di DKI Jakarta sudah terdapat Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta dengan petunjuk pelaksana Surat Keputusan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 44 tahun 2003. Peraturan ini mengatur antara lain mengenai luas dan jarak tempat penyelenggaraan usaha dan kewajiban memberikan ruang terhadap pelaku Usaha Kecil Menengah (UKM). Namun didalam implementasi penegakan hukumnya masih sangat kurang. Salah satu aturan yang seringkali tidak ditaati antara lain mengenai keharusan pengelola pasar swasta untuk memberikan lahan sekitar 20% dari luas lahan efektif bagi pedagang kecil atau pedagang kaki lima, dan penyerahan lahan tersebut tidak dapat dikompensasikan dalam bentuk apapun. Pengusaha perpasaran swasta

menganggap hal tersebut merugikan kemudian mengajukan keberatan atas SK Gubernur Nomor 44 tahun 2003, dan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dibatalkan. Sebelum SK Gubernur Nomor 44 tahun 2003 berlaku, kewajiban pengelola pusat perbelanjaan untuk UKM bisa dikompensasikan dengan uang. Namun, hal ini rawan korupsi. Oleh sebab itu, dalam SK baru awalnya diharapkan agar kewajiban tersebut tidak dapat dikompensasikan dalam bentuk uang, melainkan hanya dalam bentuk lahan<sup>140</sup>. Menurut Nurmansjah Lubis selaku Sekretaris Komisi B DPRD DKI Jakarta, pembatalan SK Gubernur itu membuat Perda No.2 tahun 2002 kehilangan kewibawaan dan cenderung tidak dipatuhi pengusaha yang mendirikan hypermarket. Sebagai akibatnya beberapa peraturan dari Perda No.2 tahun 2002 juga terabaikan, misalnya pengaturan mengenai jarak lokasi usaha perpasaran swasta, baik skala besar dengan pasar lingkungan yang tergolong usaha skala menengah-kecil<sup>141</sup>. Sehingga meskipun sudah diatur mengenai jarak, zonasi, dan batasan-batasannya, namun kenyataannya masih terdapat pasar modern yang berhimpitan dengan pasar tradisional.

Perpres No.112 tahun 2007 terdiri atas delapan Bab, yang mengatur mengenai penataan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern; hubungan antara pemasok dengan toko modern beserta syarat-syarat perdagangan; masalah perizinan; pembinaan, pengawasan dan sanksi. Penataan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern diatur dalam Bab II Perpres No.112 tahun 2007 yang menjelaskan bahwa penataan pendirian pasar tradisional wajib mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern serta usaha kecil, termasuk koperasi, yang ada di wilayah yang bersangkutan (Pasal 2). Pendirian pasar tradisional wajib menyediakan fasilitas yang menjamin pasar yang bersih, sehat, aman, tertib, dan tata ruang publik yang nyaman. Untuk pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern (termasuk supermarket, departement store, hypermarket, dan perkulakan, kecuali minimarket) wajib melakukan analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, Usaha Mikro

<sup>140</sup> "SK Gubernur Nomor 44/2003 Dibatalkan, Pasar Swasta Tak Harus Serahkan Lahan 20 Persen untuk UKM," <<http://www2.kompas.com/komnas-cetak/0405/01/metro/1000248.htm>>, diakses pada 4 Mei tahun 2008.

<sup>141</sup> "Banyak Hypermarket Abaikan Perda," <<http://www.sarwono.net/berita.php?id=170>>, diakses pada 17 Januari.

Kecil dan Menengah (UMKM) di wilayah yang bersangkutan (Pasal 4). Pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern juga wajib memperhatikan jarak antara hypermarket dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya dan wajib menyediakan fasilitas yang menjamin pusat perbelanjaan dan toko modern yang bersih, sehat, aman, tertib dan ruang publik yang nyaman. Analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar tradisional dan UMKM dijelaskan dalam Pasal 3 ayat (2) Permendag No.53 tahun 2008, meliputi:

1. Struktur penduduk menurut mata pencaharian dan pendidikan;
2. Tingkat pendapatan ekonomi rumah tangga;
3. Kepadatan penduduk;
4. Pertumbuhan penduduk;
5. Kemitraan dengan UMKM lokal;
6. Penyerpan tenaga kerja lokal;
7. Ketahanan dan pertumbuhan pasar tradisional sebagai sarana bagi UMKM lokal;
8. Keberadaan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang sudah ada;
9. Dampak positif dan negatif yang diakibatkan oleh jarak antara hypermarket dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya; dan
10. Tanggung jawab sosial perusahaan.

Lokasi pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/ Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Wilayah (RDTRW) Kabupaten/Kota termasuk peraturan zonasinya. Toko modern yang dimaksud adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, departement store, hypermarket ataupun grosir yang berbentuk perkulakan. Pada penataan toko modern terdapat batasan luas lantai yang diklasifikasikan sebagai minimarket, apabila luas lantai kurang dari 400m<sup>2</sup>; supermarket apabila luas lantainya antara 400m<sup>2</sup> sampai dengan 5.000m<sup>2</sup>; hypermarket apabila luas lantainya diatas 5.000m<sup>2</sup>; departement store apabila luas lantainya diatas 400m<sup>2</sup>; dan perkulakan apabila luas lantainya diatas 5.000m<sup>2</sup>. Namun terdapat perbedaan batasan luas lantai terhadap usaha toko modern dengan modal dalam negeri 100% yaitu dikatakan minimarket apabila luas lantai

penjualannya kurang dari 400m<sup>2</sup>; supermarket dengan luas lantai penjualan kurang dari 1.200m<sup>2</sup>; departement store dengan luas lantai penjualan kurang dari 2.000m<sup>2</sup>.

Perpres No.112 tahun 2007 tidak mengatur secara tegas mengenai jarak antara pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern. Mengenai lokasi beroperasinya kegiatan usaha hanya terbatas pada akses sistem jaringan sebagai berikut<sup>142</sup>:

1. Perkulakan hanya boleh berlokasi pada atau pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor primer atau arteri sekunder;
2. Hypermarket dan pusat perbelanjaan hanya boleh berlokasi pada atau pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor dan tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lokal atau lingkungan didalam kota/ perkotaan;
3. Supermarket dan departement store tidak boleh berlokasi pada sistem jaringan jalan lingkungan dan tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lingkungan di dalam kota/ perkotaan;
4. Minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) didalam kota/ perkotaan;
5. Pasar tradisional boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lokal atau jalan lingkungan pada kawasan pelayanan bagian kota/kabupaten atau lokal atau lingkungan (perumahan) didalam kota/kabupaten.

---

<sup>142</sup> Lihat Pasal 5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Yang dimaksud dengan jalan arteri yaitu merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah jalan masuk dibatasi secara berdaya guna. Jalan kolektor adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang, dan jumlah jalan masuk dibatasi. Jalan lokal adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan setempat dengan ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah, dan jumlah jalan masuk tidak dibatasi. Jalan lingkungan adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan lingkungan dengan ciri perjalanan jarak dekat, dan kecepatan rata-rata rendah. Sistem jaringan jalan primer adalah merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk pengembangan semua wilayah di tingkat nasional, dengan menghubungkan semua simpul jasa distribusi yang berwujud pusat-pusat kegiatan. Dan yang dimaksud dengan sistem jaringan jalan sekunder adalah merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk masyarakat didalam kawasan perkotaan.

Hubungan antara pemasok dengan toko modern berupa kerjasama usaha dengan sistem kemitraan dan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan. Kemitraan usaha disini dapat berupa dalam bentuk aturan kerjasama pemasaran, penyediaan lokasi usaha, kerjasama usaha, dan prinsip kebebasan berkontrak. Apabila didalam kerjasama usaha yang dilakukan antara pemasok dengan toko modern diatur mengenai syarat-syarat perdagangan, maka syarat-syarat perdagangan tersebut harus jelas, wajar dan berkeadilan, dan saling menguntungkan serta disepakati oleh kedua belah pihak tanpa adanya tekanan. Kerjasama usaha yang dimaksud wajib berbentuk perjanjian tertulis dalam bahasa Indonesia. Adapun pembatasan dalam syarat-syarat perdagangan (*trading terms*) bertujuan agar perkembangan *trading terms* yang semakin berkembang setiap tahunnya tidak semakin memberatkan pemasok, khususnya pemasok kecil. Apabila aturan mengenai batasan *trading terms* tidak dibuat maka secara jangka panjang akan dapat mengancam kelangsungan produsen lokal, dimana produsen lokal yang sebagian besar merupakan pemasok kecil hanya memiliki posisi tawar yang lemah dibandingkan dengan pemasok usaha besar. Sehingga jika keadaan ini terjadi, maka akan berdampak terhadap perekonomian nasional kita karena efisiensi yang dilakukan oleh produsen Indonesia hanya akan lebih banyak dinikmati oleh peritel modern daripada konsumen<sup>143</sup>.

Terhadap aturan perizinan, pelaku usaha yang akan melakukan kegiatan usaha di bidang 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, Departement Store, Hypermarket, dan Perkulakan.

Izin usaha ini dimohonkan dengan melampirkan beberapa dokumen terkait dilengkapi dengan hasil analisa sosial ekonomi masyarakat serta rekomendasi dari

---

<sup>143</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Perdagangan Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern*, Permendag No. 53/M-DAG/PER/12/2008, Ps.6-7.

instansi yang berwenang. Khusus terhadap IUPP dan IUTM, wajib melakukan rencana kemitraan dengan Usaha Mikro dan Usaha Kecil. Permohonan izin usaha diajukan kepada Pejabat Penerbit izin usaha dan diterbitkan oleh Bupati/ Walikota atau Gubernur Pemerintah Propinsi Daerah Ibukota Jakarta. Terhadap penerbitan IUP2T, Bupati/Walikota atau Gubernur Pemerintah Propinsi Daerah Ibukota Jakarta dapat melimpahkan kewenangan penerbitannya kepada Kepala Dinas/ Unit yang bertanggung jawab di bidang perdagangan atau di bidang pembinaan Pasar Tradisional atau Pelayanan Terpadu Satu Pintu setempat. Terhadap penerbitan IUPP dan IUTM, Bupati/Walikota atau Gubernur Pemerintah Propinsi Daerah Ibukota Jakarta dapat melimpahkan kewenangan penerbitannya kepada Kepala Dinas/ Unit yang bertanggung jawab di bidang perdagangan atau pejabat yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu setempat. Izin usaha sebagaimana dimaksud diatas berlaku hanya untuk satu lokasi usaha, dan berlaku selama masih beroperasi atau melakukan kegiatan usaha pada lokasi yang sama. Izin usaha tersebut wajib dilakukan daftar ulang setiap lima tahun<sup>144</sup>.

Perpres No.112 tahun 2007 juga mengatur mengenai pemberdayaan dan pembinaan terhadap pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern berupa penciptaan sistem manajemen pengelolaan pasar, pelatihan terhadap sumberdaya manusia, konsultasi, fasilitasi kerjasama, pembangunan dan perbaikan sarana maupun prasarana. Adapun pemerintah daerah ikut andil dalam pembinaan terhadap pasar tradisional (Pasal 15 ayat (2)) dengan cara mengupayakan sumber-sumber alternatif pendanaan untuk pemberdayaan Pasar Tradisional sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; meningkatkan kompetensi pedagang dan pengelola pasar tradisional; memprioritaskan kesempatan memperoleh tempat usaha bagi pedagang pasar tradisional yang telah ada sebelum dilakukan renovasi atau relokasi pasar tradisional; mengevaluasi pengelolaan pasar tradisional. Pada Pasal 15 ayat (3) dalam rangka pembinaan pusat perbelanjaan dan toko modern, pemerintah daerah melakukan pembinaan dengan cara memberdayakan pusat perbelanjaan dan toko modern dalam membina pasar tradisional dan mengawasi pelaksanaan kemitraan.

---

<sup>144</sup> Indonesia, *Ibid.*, Ps.11-15.

Didalam pembentukan Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007, tujuan yang hendak dicapai yaitu<sup>145</sup>:

1. Pemberdayaan usaha perdagangan eceran skala kecil dan menengah, usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan;
2. Menciptakan tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern, dan konsumen.

Dari tujuan peraturan tersebut diatas, dapat diketahui bahwa pada dasarnya peraturan ini mengatur mengenai dua pelaku usaha dengan latar belakang ekonomi berbeda yakni pelaku usaha kecil menengah, dan pelaku usaha besar. Didalam kegiatan ekonomi, pelaku usaha besar dengan kemampuan keuangan dan manajemen yang baik tentu dapat melakukan efisiensi secara maksimal, namun bagaimana halnya dengan pelaku usaha kecil menengah? Sebagaimana telah dibahas mengenai *Difference Principle* oleh John Rawls pada bab sebelumnya, peraturan ini bertujuan untuk mengatur agar pelaku usaha besar mampu memberikan sinergi positif terhadap pelaku usaha kecil menengah, misalnya melalui usaha yang menghasilkan *trickle down effect*. Peraturan ini mengaktualisasikan hal tersebut melalui adanya usaha kemitraan dan pemberdayaan terhadap pelaku usaha kecil menengah oleh pelaku usaha besar. Disini terlihat ada upaya yang mengatur agar pelaku usaha kecil menengah dan pelaku usaha besar saling menguntungkan dan memerlukan<sup>146</sup>.

Terhadap tujuannya dalam menciptakan persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern dan konsumen, maka peraturan ini wajib membatasi agar tidak terjadi kemakmuran yang terpusat pada orang seorang atau kelompok tertentu. Terlebih didalam pasar bebas, akan sulit untuk membatasi pelaku usaha asing untuk tidak melakukan kegiatannya di Indonesia. Oleh sebab itu dengan bersumber pada demokrasi ekonomi, pemerintah mengupayakan

<sup>145</sup> Lihat konsiderans Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

<sup>146</sup> Lihat Rawls (b), *op.cit.*, pg.60 dan konsiderans Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

kebijakan dalam hal pengawasan agar persaingan dapat berjalan dengan seimbang sehingga tidak lagi terdapat pemusatan kekuatan pada suatu golongan tertentu<sup>147</sup>. Disinilah pentingnya harmonisasi peraturan ini dengan peraturan persaingan usaha di Indonesia.

Dari pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya peraturan ini sejalan dengan kondisi *fair* yang berlaku. Namun, apakah pengaturan ini dapat menjamin terciptanya tujuan-tujuan tersebut diatas, hal ini perlu dilakukan telaah lebih lanjut mengenai substansi dan budaya aparat yang berwenang menjalankan wewenangnya.



---

<sup>147</sup> Indonesia, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Yang Tidak Sehat*, UU No.5, LN No.33 tahun 1999, TLN No.3817, Ps.3.

## BAB 4

# IMPLEMENTASI PERATURAN ZONASI PERPASARAN DI DKI JAKARTA BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA

### 4.1 Peraturan Zonasi Perpasaran Terhadap Prinsip-Prinsip Persaingan Usaha.

Dasar pemikiran diterbitkannya Perpres No.112 tahun 2007 dikarenakan adanya fakta di lapangan akan pertumbuhan Pasar Modern/ Toko Modern yang semakin menjamur, dan tidak diimbangi dengan antisipasi pengelolaan pasar tradisional yang profesional sehingga pedagang pasar tradisional dan pewartu pemukiman semakin terdesak maka perlu dibuat aturan main yang berkeadilan bagi semua pihak yang terkait. Akan tetapi didalam penerapannya, penyusunan Perpres yang memberikan mandat sangat besar kepada pemerintah daerah melalui otonomi daerah ini dinilai masih terdapat banyak kelemahan. Diantaranya Perpres ini tidak mengatur jarak atau zoning secara jelas atau spesifik antara pasar tradisional dengan pasar modern. Hal ini tersirat dalam Pasal 4 Ayat (1) huruf b, bahwa “Pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib memperhatikan jarak antara Hypermarket dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya”. Melalui kata “wajib memperhatikan”, Perpres ini tidak mengatur secara tegas dan jelas berapa meter atau berapa kilometer batas/ jarak minimal kedekatan antara pasar tradisional dengan pasar modern termasuk minimarket, supermarket, hypermarket. Harapan muncul ketika petunjuk pelaksana melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 tahun 2008 diterbitkan. Kebijakan yang merupakan pedoman pelaksana Perpres itu diharapkan mampu melengkapi kekurangan Perpres, khususnya akan penetapan zonasi secara spesifik. Namun, kenyataannya Permendag ini masih juga kurang transparan. Permendag hanya menjelaskan bahwa lokasi pendirian pasar tradisional maupun pasar modern harus memenuhi persyaratan ketentuan peraturan perundang-undangan dan wajib melakukan analisa kondisi sosial masyarakat di wilayah yang bersangkutan. Batasan yang meliputi analisa kondisi sosial diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf i, bahwa “Analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Pasar

Tradisional dan UMKM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi dampak positif dan negatif yang diakibatkan oleh jarak antara Hypermarket dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya". Dimana penentuan jarak antara Hypermarket dengan Pasar Tradisional dilakukan melalui pertimbangan-pertimbangan (Pasal 3 ayat (3)):

- a. Lokasi pendirian Hypermarket atau Pasar Tradisional dengan Hypermarket atau Pasar Tradisional yang sudah ada sebelumnya;
- b. Iklim usaha yang sehat antara Hypermarket dan Pasar Tradisional;
- c. Aksesibilitas wilayah (arus lalu lintas);
- d. Dukungan/ ketersediaan infrastruktur; dan
- e. Perkembangan pemukiman baru.

Penjelasan Permendag diatas, tidak juga memberikan batasan secara tegas mengenai pengaturan zonasi antara toko modern dengan pasar tradisional. Lokasi pendirian Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah masing-masing daerah. Ini artinya penerapan regulasi lanjutan diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Perwujudan pengaturan ini membutuhkan komitmen yang tinggi dari Pemerintah Daerah agar implementasi RTRWK bukan mengikuti "bandul" kepentingan atas nama "pembangunan" daerah, namun sebaliknya justru pelaksanaan pembangunan daerah yang berpedoman pada RTRWK, siapa pun kepala daerahnya<sup>148</sup>.

Kelemahan lainnya yaitu lokasi pendirian pasar tradisional, Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan menggunakan istilah yang kurang dimengerti. Pasal 5 Ayat (2) Perpres No.112 tahun 2007 misalnya, bahwa:

*Hipermarket dan Pusat Perbelanjaan:*

- a. Hanya boleh berlokasi pada atau pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor; dan
- b. Tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lokal atau lingkungan di dalam kota/ perkotaan.

Pengertian jalan arteri, kolektor, primer, atau sekunder, menurut APPSI kalimat tersebut tidak jelas dan tidak tegas, rancu, dan tumpang tindih karena

<sup>148</sup> Diah Lukisari, *Persaingan Pasar Modern-Tradisional*, < [http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18657&Itemid=62](http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com_content&task=view&id=18657&Itemid=62)>, diakses pada 3 April 2009.

dapat diartikan semu sehingga bisa dijadikan dalih, tergantung siapa yang berkuasa dan/ atau berwenang menerbitkan perizinan ketika menjabat, karena pemahaman atas tulisan tersebut bisa berbeda keberpihakannya<sup>149</sup>.

Hal lain yang dinilai masih cukup memberatkan pedagang Pasar Tradisional adalah mengenai Pasal 2 ayat (2) huruf a yang menyebutkan bahwa “Pendirian Pasar Tradisional wajib memenuhi ketentuan untuk memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta Usaha Kecil, termasuk koperasi, yang ada di wilayah bersangkutan”. Pengertian pendirian Pasar Tradisional yang wajib memperhatikan keberadaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern ini dinilai mengandung makna yang bertentangan dengan maksud dan tujuan dibentuknya Perpres No. 112 tahun 2007, khususnya didalam pemberdayaan pasar tradisional. Kalimat tersebut dapat menimbulkan persepsi lain yang arahnya untuk tidak melindungi pedagang pasar tradisional dan pewarung kecil pemukiman yang telah ada jauh sebelum berdirinya pasar modern. Definisi yang dapat menimbulkan pengertian lain juga tersirat dalam Pasal 1 angka 7 mengenai istilah pemasok yang ditujukan pada pelaku usaha yang secara teratur memasok barang kepada Toko Modern dengan tujuan untuk dijual kembali melalui kerjasama usaha. Definisi pemasok disini hanya ditujukan pada pelaku usaha yang memasok barang kepada Toko Modern saja dan bukan Pasar Tradisional. Padahal kenyataannya banyak ditemui Pasar Tradisional yang menjual produk kebutuhan sehari-hari yang diperoleh dari seorang pemasok. Artinya posisi pemasok memiliki nilai penting dalam kegiatan ekonomi Pasar Tradisional. Oleh sebab itu sewajarnya penyusunan definisi pemasok juga meliputi hubungannya terhadap Pasar Tradisional sebagai peritel kecil, sehingga Pasar Tradisional mampu bersaing secara sehat dan berkeadilan.

Salah satu toko modern yang cukup menjadi ancaman bagi pewarung kecil dan Pasar Tradisional sejak dahulu adalah kehadiran minimarket atau *convenience*

---

<sup>149</sup> Lihat Analisa Kajian dan Telaah Tim Advokasi DPP APPSI Terhadap Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

*store*. Dimana pada tahun 2000 pernah terdapat pengajuan atas keberatan pewarung kecil terhadap kehadiran minimarket Indomaret yang melakukan kegiatan usaha berdekatan dengan pewarung kecil. Namun, pada Perpres ini rupanya pengalaman tersebut tidak dimasukkan menjadi suatu hal yang dinilai cukup penting bahkan dapat dikatakan kebijakan ini melindungi usaha Minimarket. Melalui Pasal 5 ayat (4) menyatakan bahwa “Minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/ perkotaan”. Dengan demikian tidak ada batasan atau jarak yang mengatur secara jelas antara minimarket dengan usaha pewarung kecil dan Pasar Tradisional. Begitupula halnya dengan persyaratan analisa kondisi sosial masyarakat di wilayah bersangkutan, minimarket dibebaskan untuk tidak mengikuti persyaratan ini. Hal ini ditegaskan pada Pasal 3 ayat (1) Permendag No.53 tahun 2008 bahwa “Pendirian Pasar Tradisional atau Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern selain Minimarket harus memenuhi persyaratan ketentuan peraturan perundang-undangan dan harus melakukan analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional dan UMKM yang berada di wilayah bersangkutan”. Penunjukan kalimat “...selain Minimarket...” pada umumnya merupakan tindakan *diskriminatif* yang sifatnya melindungi jenis Toko Modern berupa Minimarket. Demikian halnya yang tercantum dalam Pasal 3 ayat (6) huruf a dan b dan ayat (8) yang memberikan pengecualian berupa kemudahan akses di bidang perizinan terhadap Minimarket. Seharusnya pada saat kedua ketentuan ini dibentuk selalu berpedoman pada latar belakang, tujuan dan maksud daripadanya agar tidak terjadi hal-hal yang merugikan salah satu pihak.

Mengenai sanksi, kedua peraturan ini dinilai belum cukup mengatur tentang sanksi, baik terhadap pelanggaran per pasal maupun pelanggaran kolektivitas atau gabungan dari berbagai pasal.

Apabila melihat latar belakang dibentuknya Perpres No.112 tahun 2007 dan Permendag No.53 tahun 2008, maka dasar pembentukannya adalah ekonomi kerakyatan yang berpedoman pada Undang-Undang Dasar 1945, Tap MPR/XVI/1998 dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berlandaskan atas ketentuan

perundang-undangan itu, maka seharusnya pemerintah menunjukkan perlindungan terhadap pasar tradisional dan usaha kecil dan melakukan upaya untuk mengatasi persaingan yang tidak sehat dan penyalahgunaan posisi dominan akibat adanya *market power*. Hal ini ditujukan agar tujuan kesejahteraan sosial dapat tercipta. Untuk menentukan apakah muatan Perpres No.112 tahun 2007 dan Permendag No.53 tahun 2008 sudah mengarah kepada upaya mengatasi persaingan usaha yang tidak sehat, maka perlu kembali mengingat prinsip-prinsip Hukum Persaingan Usaha. Prinsip-prinsip persaingan usaha dapat dilihat pada konsiderans Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang memuat<sup>150</sup>:

1. Bahwa pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan pada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Bahwa demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar;
3. Bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.

Didalam memperhatikan situasi dan kondisi diatas, kita wajib mencermati dan menata kembali kegiatan usaha di Indonesia agar dunia usaha dapat tumbuh berkembang secara sehat dan benar, sehingga tercipta iklim persaingan usaha yang sehat, serta terhindarnya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, antara lain dalam bentuk praktik monopoli dan persaingan

---

<sup>150</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 7.

usaha yang tidak sehat yang merugikan masyarakat, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial<sup>151</sup>.

Apabila kita menarik garis antara prinsip-prinsip persaingan usaha dengan Perpres Nomor 112 tahun 2007, maka terdapat ketidak selarasan. Hal ini disebabkan karena tidak adanya aturan di dalam Perpres yang mencegah agar tidak terjadi persaingan bebas antara pasar tradisional dengan pasar-pasar ritel raksasa. Sebaliknya ketentuan Perpres cenderung mendukung pelaku peritel raksasa yang sebagian besar merupakan peritel asing yang menanamkan modalnya di Indonesia. Apabila hal ini dibiarkan terus terjadi dan tidak terdapat perlindungan lebih terhadap peritel kecil atau pasar tradisional, maka perlahan tapi pasti pasar tradisional akan segera tersingkir. Padahal seperti yang kita ketahui, pasar tradisional berperan besar dalam roda perekonomian nasional. Dimana didalamnya terdapat kegiatan ekonomi yang melibatkan pedagang usaha kecil hingga unit usaha berskala menengah yang merupakan sinergi mata rantai berbasis ekonomi kerakyatan. Dengan mayoritas produk dalam negeri, pasar tradisional merupakan penggerak "GDP riil"<sup>152</sup>, berbeda dengan ritel yang lebih mengedepankan faktor harga dalam pemilihan produk tanpa mempedulikan asal produknya yang akhirnya berujung pada keuntungan pengusaha besar dan negara maju<sup>153</sup>. Apabila hal ini terus berlanjut, maka kemungkinan produk dalam negeri akan kalah dengan produk asing dan Indonesia hanya akan menjadi negara pengonsumsi produk asing sementara ketimpangan ekonomi terus terjadi.

Solusi untuk menciptakan keadilan dan persaingan usaha yang sehat salah satunya adalah dengan menentukan zonasi secara tegas karena selama ini yang menjadi permasalahan adalah persaingan pasar kecil dengan pasar besar yang saling berhadapan (*face to face*) padahal hal ini jelas akan menghancurkan pasar yang lebih kecil. Oleh sebab itu penentuan zonasi seharusnya dilakukan sebagai ketentuan minimum tentang jarak dan tata letak antara pasar tradisional dengan pasar modern pada hubungan ekonomi yang tidak saling mengganggu. Tujuannya

<sup>151</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>152</sup> GDP (*Gross Domestic Product*) atau Produk Domestik Bruto yaitu total nilai barang dan jasa yang dihasilkan suatu negara, lihat <[http://www.bbc.co.uk/indonesian/learningenglish/witn/2008/01/080111\\_russiaholiday.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesian/learningenglish/witn/2008/01/080111_russiaholiday.shtml)>, diakses 13 Juni 2009.

<sup>153</sup> Lihat Forum Kajian Strategis Universitas Gajah Mada, *Pasar Tradisional. Masihkah Mendapat Perhatian*, <<http://forumkastratugm.blogspot.com>>, diakses 17 April 2009.

supaya pasar tradisional tidak dikepong oleh peritel modern. Seharusnya peritel modern ditempatkan di kawasan baru atau berada di luar pemukiman sehingga memiliki jarak yang signifikan terhadap pasar tradisional. Seperti halnya di negara-negara maju, pendirian gerai ritel di pusat kota tidak diizinkan. Jaraknya dari pusat kota setidaknya harus sejauh 10 km. Hal ini dikarenakan pelanggan gerai ritel modern dianggap memiliki kemudahan akses transportasi. Demikian halnya yang diberlakukan juga di Amerika Serikat dan Prancis yang zonasi persaingan bisnis ritelnya sangat teratur, dimana peritel besar seperti Carrefour tidak ditempatkan di tengah-tengah kota seperti di Indonesia, melainkan di sub-urban<sup>154</sup>. Demikian dengan adanya peraturan perizinan yang jelas dan pejabat yang berwenang turut mendukung terciptanya iklim usaha yang kondusif.

Di DKI Jakarta, sebenarnya telah ada regulasi yang mengatur secara tegas jarak minimal pendirian pasar melalui Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta Di Propinsi Daerah Ibukota Jakarta. Namun, kenyataannya pemerintah pusat sulit mengontrol kebijakan pemerintah daerah menyangkut pasar modern. Sementara itu, kebijakan pertumbuhan pasar modern berada di tangan kepala daerah tanpa ada regulasi *pengontrol yang mengawal* kebijakan kepala daerah<sup>155</sup>. Akibatnya regulasi tersebut tidak berfungsi secara maksimal, hal ini dikarenakan peraturan tersebut tidak berlaku surut.

Memperhatikan situasi dan kondisi diatas, maka dapat diketahui bahwa pada dasarnya pemerintah memberikan kesempatan yang cukup luas untuk melakukan kegiatan ekonomi, namun tetap ada peran pemerintah sebagai pengawas dan regulator khususnya dalam penetapan zonasi. Tujuannya agar tercipta iklim usaha yang kondusif dan tidak ada pemusatan kekuatan pada pihak tertentu yang dapat menyebabkan pihak lain dirugikan. Di bidang ritel, perlindungan usaha kecil sangat dibutuhkan agar usaha kecil mampu bersaing dengan usaha menengah maupun usaha besar. Hal ini diatur pada Pasal 50 Huruf h Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dimana merupakan implementasi dari Pasal 5 Tap

---

<sup>154</sup> Sudarmadi, "Menyelamatkan Para Liliput," *Majalah Swa* (No.06/XXV/19 Maret -1 April 2009): 48-50.

<sup>155</sup> Lihat Forum Kajian Strategis Universitas Gajah Mada, *op.cit.*

MPR XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Berpedoman pada Tap MPR XVI/MPR/1998, kedua ketentuan Perpres No.112 tahun 2007 dan Permendag No.53 tahun 2008 secara makro belum mampu menyeimbangkan Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5 Tap MPR XVI/MPR/1998. Dengan ketentuan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5 sebagai berikut:

Pasal 3

“Dalam pelaksanaan Demokrasi Ekonomi, tidak boleh dan harus ditiadakan terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuatan ekonomi pada seseorang, sekelompok orang atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan”.

Pasal 4:

“Pengusaha ekonomi lemah harus diberi prioritas, dan dibantu dalam pengembangan usaha serta segala kepentingan ekonominya, agar dapat mandiri terutama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan akses kepada sumber dana.”

Pasal 5:

“Usaha kecil, menengah, dan koperasi sebagai pilar utama ekonomi nasional harus memperoleh kesempatan utama, dukungan, perlindungan dan pengembangan seluas-luasnya sebagai wujud keberpihakan yang tegas kepada kelompok usaha ekonomi rakyat, tanpa mengabaikan peranan usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara”.

Baik Perpres maupun Permendag belum secara jelas mengupayakan perlindungan terhadap pasar tradisional sebagai pilar utama ekonomi nasional. Kedua regulasi itu sifatnya masih abu-abu, bahkan cenderung masih melindungi peritel modern. Kenyataan di lapangan, pasar tradisional masih belum mendapatkan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi di dalam iklim usaha yang sehat. Zonasi pasar tradisional masih berhadapan dengan peritel modern raksasa secara *face to face* akibatnya kekuatan ekonomi yang dimiliki peritel modern menyebabkan pasar tradisional semakin terpinggirkan. Solusi yang sudah dilakukan pemerintah bukan melalui penegasan dalam batasan jarak pendirian pasar dan pengawasan dalam pemberian izin, melainkan melalui peremajaan pasar yang merupakan implementasi dari pembinaan dan pemberdayaan terhadap pasar

tradisional. Tujuan utamanya agar pedagang pasar tradisional dapat bersaing dengan peritel modern. Hal ini menimbulkan masalah baru berupa masalah ketidaksebandingan. Artinya pedagang pasar tradisional yang tergolong dalam ekonomi lemah tidak dapat disejajarkan dengan peritel modern. Ditinjau dari kemampuan finansial, apabila mereka bersaing berhadapan maka secara otomatis pedagang pasar tradisional akan tersingkir. Demikian pula halnya ketika peremajaan pasar dilakukan dengan alasan agar lokasi pasar tidak lagi identik dengan becek, kotor, bau dan hal-hal lain yang menjadi salah satu alasan konsumen beralih ke peritel modern. Dengan adanya peremajaan gedung, secara otomatis membutuhkan biaya yang cukup tinggi. Meskipun pedagang pasar tradisional tetap memiliki hak prioritas untuk menempati lokasi pasar yang telah direnovasi, namun biaya untuk menyewa lokasi tersebut tentulah tidak murah. Hal ini seringkali memberatkan pedagang pasar tradisional. Oleh sebab itu penataan zoning secara tegas, jelas, dan spesifik, dan didukung oleh penegakan hukum (*law enforcement*) yang kuat diharapkan mampu menjawab permasalahan persaingan di bidang ritel.

Menarik kesimpulan dari kondisi dan situasi diatas, kehadiran Perpres dan Permendag masih belum dapat memfasilitasi pasar tradisional, usaha kecil dan menengah untuk mendapatkan keadilan dan pemerataan dalam usahanya. Kedua ketentuan itu dianggap belum menunjukkan adanya pemberian kesempatan terhadap para pedagang pasar tradisional, pelaku usaha kecil, dan menengah untuk berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar. Hal ini disebabkan masih terdapat beberapa hambatan didalam kedua ketentuan tersebut yang sifatnya cukup signifikan, antara lain:

1. Tidak adanya pengaturan mengenai jarak secara tegas atau pemisahan lokasi, meskipun sudah diatur mengenai syarat-syarat pendirian suatu pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern.
2. Penyusunan pendirian lokasi pada Perpres dan Permendag cenderung menggunakan istilah yang kurang tepat berupa status jalan, sehingga dapat menimbulkan persepsi yang berbeda. Seharusnya penyusunan pendirian lokasi memperhatikan mengenai status ekonominya, misalnya apakah letak yang ada dapat menyebabkan persaingan usaha

yang tidak sehat atau apakah pasar tradisional yang sudah dahulu ada berhadapan secara langsung dengan peritel raksasa dapat terus bertahan.

3. Perpres ini tidak berlaku surut. Artinya pasar yang selama ini melanggar zonasi tidak dapat dikenakan sanksi sesuai Perpres tersebut. Sementara itu sudah terdapat ketentuan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta Di Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, namun implementasinya tidak berjalan dengan lancar karena Pemprov tidak tegas dalam menjalankan Perda tersebut. Padahal pada Perda ini telah diatur mengenai zonasi dan mekanisme harga sebagai bentuk perlindungan terhadap pedagang pasar tradisional<sup>156</sup>.

<sup>156</sup> Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta Di Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta pada dasarnya telah memiliki aturan yang jelas untuk melindungi pedagang tradisional, misalnya mengenai letak dan jarak perpasaran, mekanisme harga, dan metode penjualan produk oleh pasar moden agar tidak mematikan usaha pasar tradisional. Mengenai luas wilayah pendirian usaha perpasaran swasta, misalnya usaha Mini Swalayan (Mini Market) luas lantai usahanya maksimal 200 m<sup>2</sup>; usaha Pasar Swalayan (Supermarket) luas lantai usahanya maksimal 4.000 m<sup>2</sup>; usaha Pasar Serba Ada (Hypermarket) luas lantai usahanya lebih dari 4.000 m<sup>2</sup> dan maksimal 8.000 m<sup>2</sup>; usaha Teko Departement Store luas lantai usahanya lebih dari 200 m<sup>2</sup> dan maksimal 8.000 m<sup>2</sup>. Didalam penyelenggaraan usaha perpasaran diatur mengenai luas jarak yang diatur dalam Pasal 10, bahwa:

- a. Usaha perpasaran swasta yang luas lantainya 100 m<sup>2</sup> sampai dengan 200 m<sup>2</sup> harus berjarak radius 0,5 km dari pasar lingkungan dan terletak disisi jalan Lingkungan/ Kolektor/ Arteri;
- b. Usaha perpasaran swasta yang luas lantainya diatas 200 m<sup>2</sup> sampai dengan 1.000 m<sup>2</sup> harus berjarak radius 1,0 km dari pasar Lingkungan dan terletak disisi jalan Kolektor/ Arteri;
- c. Usaha perpasaran swasta yang luas lantainya diatas 1.000 m<sup>2</sup> sampai dengan 2.000 m<sup>2</sup> harus berjarak radius 1,5 km dari pasar Lingkungan dan terletak disisi jalan Kolektor/ Arteri;
- d. Usaha perpasaran swasta yang luas lantainya diatas 2.000 m<sup>2</sup> sampai dengan 4.000 m<sup>2</sup> harus berjarak radius 2 km dari pasar Lingkungan dan terletak disisi jalan Kolektor/ Arteri;
- e. Usaha perpasaran swasta yang luas lantainya diatas 4.000 m<sup>2</sup> harus berjarak radius 2,5 km dari pasar Lingkungan dan terletak disisi jalan Kolektor/ Arteri.

Mengenai mekanisme harga, misalnya di dalam Pasal 9 diatur mengenai harga jual barang sejenis yang tidak boleh dijual jauh lebih rendah dengan yang ada di warung dan toko sekitarnya. Untuk usaha perkulakan secara jelas diterangkan bahwa usaha grosir tidak boleh menjual langsung kepada konsumen sehingga bentuk penjualannya harus dalam jumlah tertentu atau partai besar, diatur dalam Pasal 9 yang berbunyi "kegiatan penjualan dilakukan dalam ukuran partai besar atau dalam jumlah tertentu seperti dalam bentuk lusinan, kodian, grosiran, dan takaran/ timbangan yang tidak dilakukan secara langsung kepada konsumen akhir tetapi dalam bentuk keanggotaan (member). Selain itu terdapat bentuk perlindungan lainnya terhadap pasar tradisional yang diatur dalam Pasal 16, dimana pasar modern berskala besar dan menengah yang melakukan usaha grosirnya dilarang untuk kegiatan usahanya sebagai pedagang pengecer dan dilarang menjual komoditi secara langsung kepada konsumen akhir.

## 4.2 Kasus Carrefour

Carrefour dan Promodes yang merupakan pelopor hypermarket asal Perancis, masuk ke Indonesia pada tahun 1998. Carrefour group memulai kerja sama patungan dengan PT. Tigaraksa Satria Tbk untuk mendirikan dua perusahaan yaitu PT. Carti Satria Megaswalayan dan PT. Carti Properti Indonesia untuk mengelola gerainya di Cempaka Putih dan Komplek Duta Merlin. Pada tahun yang bersamaan, Promodes bekerja sama dengan grup Sinar Mas untuk mendirikan PT. Contimas Utama Indonesia untuk mengelola gerai Continent di Pasar Festival. Tahun 1999 terjadi merger global antara Carrefour Group dengan Promodes dan berubah menjadi Carrefour Netherland BV, sehingga mengakibatkan pergantian nama di seluruh gerai menjadi "Carrefour". Pada bulan Januari 2000, Sinar Mas melepaskan seluruh sahamnya di PT. Contimas Utama Indonesia kepada Carrefour Netherland BV. Kemudian pada Oktober 2003 manajemen Carrefour mengumumkan penggabungan PT. Carti Satria Megaswalayan dan PT. Cartisa Properti Indonesia ke dalam PT. Contimas Utama Indonesia<sup>157</sup>.

Pasca merger oleh Carrefour dan Promodes mengakibatkan kemajuan usaha dan peningkatan dalam peritel modern. Hal inilah yang menyebabkan Carrefour dianggap sebagai *first-mover/ pioneer* pasar serba ada atau hypermarket. Melalui moto "*One Stop Shopping*" yaitu dengan datang ke satu tempat maka konsumen dapat memenuhi semua kebutuhan yang diperlukannya<sup>158</sup> dan dengan tawaran harga yang lebih murah dimana Carrefour bersedia memberikan harga yang termurah, dan apabila terdapat harga di luar yang lebih murah maka selisih harga tersebut menjadi tanggungan Carrefour untuk menggantikannya kepada pelanggan dengan disertai bukti pembayaran. Cara ini banyak menarik konsumen sehingga menimbulkan interpretasi bahwa seluruh harga barang-barang di Carrefour dijual lebih murah dibanding dengan pasar

<sup>157</sup> PT. Bisinfocus Data Pratama, "Peta Binis Ritel Modern di Indonesia", Bussines Information Focus (2004), hal.53-55.

<sup>158</sup> Hypermarket dengan konsep yang merupakan gabungan antara pasar swalayan dengan toko serba ada menawarkan *item* barang dalam jumlah yang sangat besar, yaitu lebih dari 40 ribu. Sehingga hanya dengan mengunjungi satu tempat, konsumen bisa mendapatkan semua kebutuhannya, mulai dari sayur-mayur hingga barang-barang elektronik.

lainnya. Kenyataannya tidak demikian, peritel asing itu tetap memasang harga yang tinggi pada barang-barang tertentu (subsidi silang), sehingga kerugian dapat tertutup. Konsep ini mendapat sambutan dari konsumen pasar tradisional maupun konsumen supermarket dan pasar modern lainnya, khususnya masyarakat perkotaan. Hal ini yang menyebabkan perkembangan Carrefour begitu pesat. Hingga tahun 2008 tercatat tak kurang 58 gerai telah dibuka, dan dua gerai dibuka pada awal Januari 2009. Didalam perluasan ekspansinya, Carrefour melakukan akuisisi sebagai bentuk pengembangan aktivitas perusahaan. Pada tanggal 20 Januari 2008, PT. Carrefour Indonesia melakukan penandatanganan persetujuan pembelian saham atau "*Share Purchase Agreement*" (SPA) dengan pemegang saham PT. Alfa Retailindo yaitu PT. Sigmantara Alfalindo dan Prime Horizon Pte. Ltd.<sup>159</sup>. Didalam SPA tersebut PT. Carrefour Indonesia (PT. CI) membeli 351.019.450 saham milik pemegang saham PT. Alfa Retailindo yang mewakili 75% dari jumlah seluruh saham PT. Alfa Retailindo, dimana harga beli per saham yang dibayarkan oleh PT. CI kepada pemegang saham PT. Alfa Retailindo sebesar Rp.1.921 per saham dengan nilai total pembelian sebesar Rp.674,3 miliar<sup>160</sup>.

Pembelian Saham PT. Alfa Retailindo Berdasarkan SPA <sup>161</sup>				
Tanggal Transaksi	Penjual	Jumlah Saham yang Dibeli	Harga Pengambilan Per Saham	Tujuan Transaksi
21 Januari 2008	PT. Sigmantara Alfindo	163.800.000 (35%)	Rp. 1.921	Untuk investasi
21 Januari 2009	Prime Horizon Pte. Ltd.	187.215.450 (40%)	Rp. 1.921	Untuk investasi

Adapun kegiatan akuisisi perlu diteliti lebih mendalam apakah dilakukan untuk memperkuat posisinya sebagai pemimpin pasar *retail* modern. Hal ini berkaitan erat dengan pangsa pasar (*market share*) dan kekuatan pasar (*market power*) PT.

<sup>159</sup> Surat PT Carrefour Indonesia kepada PT Bursa Efek Indonesia tanggal 21 Januari 2008 No.03/Igl-JNB/I/2008 tentang Keterbukaan Informasi Pemegang Saham Tertentu, <[http://202.155.2.90/corporate\\_actions/new\\_info\\_isx/jenis\\_informasi/00\\_Pengumuman-Bursa/2008/01\\_Januari/2008-01-31/20080131\\_ALFA\\_LKS\\_339\\_PSJ\\_Pembelian%20saham.pdf](http://202.155.2.90/corporate_actions/new_info_isx/jenis_informasi/00_Pengumuman-Bursa/2008/01_Januari/2008-01-31/20080131_ALFA_LKS_339_PSJ_Pembelian%20saham.pdf)>, diakses 26 April 2009.

<sup>160</sup> Yakub Adi Kritanto, "Analisis Akuisis Alfa Supermarket Oleh Carrefour Dalam Perspektif UU Anti Monopoli," Hukum Bisnis 1 Vol.27 (Januari 2008), hal.34.

<sup>161</sup> *Ibid.*

CI saat ini. Mengingat pada tahun 2005, PT. CI diduga melakukan penguasaan pasar dengan cara menghambat/ menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan (sebagaimana tercantum dalam Putusan No.02/KPPU-L/2005)<sup>162</sup>. Berdasarkan hasil temuan KPPU ini, maka *market power* dan *market share* yang dimiliki PT. CI pasca akuisisi Alfa Supermarket secara otomatis akan dapat menjadi *perusahaan ritel* terdepan di Indonesia. Menurut penghitungan Nielsen, pasca akuisisi Alfa, jumlah *outlet* Carrefour Group meningkat menjadi 72 *outlet*<sup>163</sup>.

Salah satu keberhasilan PT. CI dalam kegiatan ekspansinya disebabkan oleh posisi gerainya yang banyak terletak di lokasi strategis atau dengan akses mudah dijangkau oleh konsumen. Hal ini tentunya mendapatkan tanggapan positif dari konsumen, didukung jenis *item* produk yang dijual di gerai Carrefour termasuk yang paling lengkap.

Pada tanggal 7 Januari 2009, Carrefour membuka gerainya di Blok M Square yang merupakan peremajaan atas Pasar Melawai dan Pasar Aldiron yang menjadi tidak kondusif akibat kebakaran<sup>164</sup>. Penempatan gerai Carrefour ini

<sup>162</sup> Hasil temuan KPPU pada Putusan No.02/KPPU-L/2005 bahwa secara alamiah PT. CI mempunyai kekuatan pasar di pasar hypermarket dalam hal sebagai berikut;

- a. Merupakan peritel pasar modern yang terbesar di pasar hypermarket dengan memiliki enam belas gerai dan beberapa gerai Carrefour adalah yang terluas dibandingkan gerai peritel hypermarket lain;
- b. Termasuk pelopor/*incumbent* di pasar ritel modern dengan konsep hypermarket;
- c. Posisi gerai Carrefour yang banyak terletak di lokasi strategis memberikan Terlapor akses yang signifikan kepada konsumen;
- d. Gerai Carrefour memiliki tingkat kenyamanan dan kelengkapan fasilitas yang tinggi;
- e. Jenis *item* produk yang dijual di gerai Carefour adalah termasuk yang terlengkap.

<sup>163</sup> Vivanews, "Nielsen: Pangsa Pasar Carrefour Hanya 17%," < [http://bisnis.vivanews.com/news/read/47777-nielsen\\_pangsa\\_pasar\\_carrefour\\_hanya\\_17](http://bisnis.vivanews.com/news/read/47777-nielsen_pangsa_pasar_carrefour_hanya_17%>)>, diakses 12 April 2009.

<sup>164</sup> Pada tanggal 29 Agustus 2005 terjadi kebakaran pada Pasar Melawai PD Pasar Jaya Blok M, dimana kebakaran ini menghanguskan 1.000 kios pedagang tradisional. Sebagai bentuk relokasi atas kebakaran gedung tersebut, tanggal 17 Mei 2006 PD Pasar Jaya membuat perjanjian dengan PT Melawai Jaya Realty (MJR) untuk membangun kembali pasar yang terbakar itu menjadi Blok M Square. Para pedagang tradisional yang semula berdagang di Pasar Melawai PD Pasar Jaya Blok M boleh menempati pasar yang baru tersebut (Blok M Square) dengan biaya antara Rp.6 jt/m<sup>2</sup> sampai dengan Rp.60 jt/m<sup>2</sup> untuk 20 tahun atau 240 bulan. Padahal berdasarkan penuturan salah seorang pedagang, harga kiosnya dulu sebelum terbakar hanya sekitar Rp.2 jutaan/m<sup>2</sup>. Tentunya biaya ini dirasa berat oleh para pedagang tradisional, terlebih akibat kebakaran menyebabkan kerugian yang cukup signifikan. Pedagang juga diminta untuk melunasi (dapat dengan cicilan) *Down Payment* sebesar 30% dari total harga kios selama 18 bulan sejak lahan masih berupa tanah kosong sisa pembongkaran bangunan lama. Pedagang tradisional berharap untuk dapat menempatkan usahanya di lantai dasar atau lantai satu pasar tersebut seperti penempatan usahanya pada Pasar Blok M *pre* kebakaran. Perlu diketahui bahwa PD Pasar Jaya melakukan pengundian terhadap siapa saja pedagang yang masih ingin menempatkan usahanya di

merupakan hasil kerja sama dengan PT. Melawai Jaya Realty (MJR) selaku pengembang (*developer*). Carrefour menempati area seluas 7,165 m<sup>2</sup> yang terbagi menjadi dua lokasi yaitu pada lantai dua dan tiga<sup>165</sup>. Kegiatan usaha Carrefour beroperasi mulai dari pk.09.30 hingga Pk.22.00. Sementara itu, pedagang tradisional eks pasar blok M juga menempati Blok M Square dan berada pada lantai *basement*. *Zoning* atau penempatan lokasi ini menjadi kebijakan MJR yang telah disetujui oleh PD Pasar Jaya melalui pengundian lokasi kios sesuai perjanjian yang dilakukan oleh PD Pasar Jaya dengan MJR. Pada dasarnya, pedagang pasar tradisional eks pasar blok m diberikan prioritas untuk menempati usahanya di Blok M Square sesuai dengan Perpres No.112 tahun 2007 dan Permendag No.53 tahun 2008 yaitu pusat perbelanjaan wajib menyediakan tempat usaha untuk usaha kecil dengan harga jual atau harga sewa yang sesuai dengan kemampuan Usaha Kecil. Demikian, pedagang tradisional eks pasar blok m seharusnya mendapatkan harga jual atau harga sewa yang sesuai dengan kemampuan pedagang tradisional. Mengenai penentuan harga, PD Pasar Jaya mengaku telah melakukan kesepakatan terhadap pedagang dengan harga jual berkisar Rp.6 jt/m<sup>2</sup> hingga Rp.60 jt/m<sup>2</sup>.

---

Blok M Square untuk menentukan penempatan kios. Berita ini disampaikan kepada pedagang tradisional melalui selebaran, berita dan pengumuman yang didalamnya tersirat harga jual kios dan rencana penempatan pasar tradisional di lantai *basement*. Sayangnya pengundian tersebut diikuti butir pernyataan berupa paksaan bahwa para pedagang diminta segera mengambil undian penempatan kios dalam jangka waktu 12 hari, "jika tidak, maka hak para pedagang akan hilang". Artinya dengan mengambil undian kios, para pedagang dianggap sepakat dengan harga dan penempatan kios. Meskipun di dalam tata cara pembayarannya, pedagang lama diberi keringanan untuk dapat mencicil selama 24 bulan, namun terhadap harga yang ditawarkan pedagang masih merasa berat.

Untuk diketahui, penunjukan PT Melawai Jaya Realty (MJR) sebagai pengembang Blok M Square oleh PD Pasar Jaya tidak mengacu pada Keppres No.80 tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa. Adapun perjanjian antara MJR dengan PD Pasar Jaya dilakukan atas dasar SK Gubernur DKI Jakarta Nomor 39 tahun 2002 tentang Kerja Sama dengan Pihak ketiga. Alasan menggunakan SK tersebut karena PD Pasar Jaya lebih diuntungkan. Diakui oleh PD Pasar Jaya bahwa pihaknya tidak mengeluarkan uang sepeser pun dalam pembangunan Blok M Square. Didalam perjanjian antara MJR dengan PD Pasar Jaya menyebutkan MJR wajib memberikan kompensasi kepada PD Pasar Jaya sebesar Rp.50 miliar, ditambah aset berupa gedung senilai Rp.500 miliar. Disamping itu MJR hanya diberi waktu 18 bulan untuk menyelesaikan pembangunan gedung. Jika tidak pundi PD Pasar Jaya akan semakin penuh dengan denda atau penalti yang harus dibayarkan atas keterlambatan MJR dalam menyelesaikan kewajibannya. Sebagai kompensasinya, kewenangan untuk menjual hak pakai toko kepada pedagang sepenuhnya berada di tangan MJR.

Data diperoleh dari <http://www.apakabar.ws/content/view/1586/88888889/>, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16176&cl=Berita>, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16295&cl=Berita> dan <http://www.blokm-square.nct84.nct/harga-kios-di-pasar-blok-m-square-murah.html>], diakses 23 Januari 2009.

<sup>165</sup> [www.carrefour.co.id](http://www.carrefour.co.id) diakses 23 Januari 2009

#### 4.2.1 Dampak Pemberian Izin Pendirian Pasar Modern Dilihat dari Aspek Persaingan Usaha

Perizinan merupakan salah satu aspek penting dalam pelayanan publik, khususnya didalam terciptanya pendirian kegiatan usaha. Dahulu sebelum adanya otonomi daerah, pengurusan izin usaha bagi investor dilakukan oleh pemerintah pusat (BKPM) dan pemerintah propinsi (BKPMD). Di era otonomi daerah, pemerintah daerah, baik di tingkat propinsi, kabupaten, maupun kota diberikan kewenangan dalam bidang penanaman modal. Namun, pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, tidak dijelaskan lebih lanjut secara teknis sehingga pada pelaksanaannya penanaman modal daerah seringkali menimbulkan kendala yang dikeluhkan para investor, berupa tidak efisiennya pengurusan perizinan usaha. Disamping itu, implementasi pasca otonomi daerah seringkali terdapat tumpang tindih dan tarik menarik antara kegiatan BKPMD propinsi dan BKPM serta instansi daerah yang menangani investasi/ penanaman modal. Beberapa daerah menggabungkan kewenangan investasi penanaman modal dalam dinas perindustrian dan perdagangan atau bagian perekonomian. Ada pula yang membentuk suatu dinas penanaman modal sendiri. Namun, banyak pula kota yang belum mampu merumuskan kebijakan atau regulasi sendiri sehingga masih terkait dengan kebijakan pemerintah pusat<sup>166</sup>. Melatar belakangi adanya kelemahan hal tersebut, maka dibentuk suatu sistem perizinan yang terintegrasi melalui pelayanan satu atap. Tujuannya agar pengurusan perizinan usaha lebih efisien, cepat dan tepat. Terhadap penanaman modal dibentuk Keppres Nomor 29 tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal (PMDN/PMA) melalui sistem pelayanan satu atap, yang bertujuan untuk menarik masuknya investor untuk menanamkan investasinya di Indonesia. Mengingat penanaman modal memberikan dampak positif di bidang ketenagakerjaan.

Terhadap izin usaha, pemerintah sebagai *provider* atau penyedia, memiliki kewenangan dalam menentukan apakah izin usaha tersebut diperbolehkan masuk atau tidak, atau apakah izin tersebut memiliki dampak yang dapat bersinggungan terhadap hal lainnya. Bila pemerintah tidak mengizinkan maka argumen yang

---

<sup>166</sup> Lihat Fahmi Wibawa, *Panduan Praktis Perizinan Usaha Terpadu*, (Jakarta:Grasindo, 2007), hal. 5.

melandasi, diantaranya adalah pemihakan pada pelaku lokal, perlindungan domestik, konservasi lingkungan, ataupun alasan pertahanan/ keamanan<sup>167</sup>. Sebaliknya apabila pemerintah mengizinkan, maka perlu ditelaah lebih lanjut bahwa apakah investasi ini dapat menghadirkan dampak positif di lingkungan perekonomian Indonesia.

Pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat mempunyai kewenangan yang cukup signifikan dalam menentukan perizinan, karena perizinan mempengaruhi pendapatan dan iklim investasi daerah. Sebagaimana diketahui menjadi otoritas pemerintah daerah untuk memungut pajak dan retribusi serta penerbitan izin melalui peraturan daerah, hal ini diatur dalam undang-undang dan peraturan yang berlaku.

Berpedoman pada Perpres No.112 tahun 2007, maka pendirian Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern wajib memiliki izin usaha yang diterbitkan oleh Bupati/ Walikota dan Gubernur untuk Pemerintah Propinsi DKI Jakarta. Demikian otoritas perizinan usaha diberikan kepada pemerintah daerah melalui Peraturan Daerah. Di Propinsi DKI Jakarta berlaku Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta.

Terhadap kasus pendirian usaha Carrefour yang berdekatan atau bertempat pada gedung yang sama dengan pasar tradisional. Pada dasarnya kegiatan usaha ritel Carrefour tidak bertentangan dengan Perpres Nomor 111 tahun 2007 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal. Artinya usaha ritel Carrefour tidak termasuk dalam daftar negatif dan bidang-bidang usaha yang dilarang sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Namun apabila mengamati isi Pasal 13 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007<sup>168</sup>, nampak belum dijalankan sepenuhnya. Hal ini

<sup>167</sup> *Ibid.*, hal.7.

<sup>168</sup> Pasal 13 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal berbunyi, bahwa:

- (1) Pemerintah wajib menetapkan bidang usaha yang dicadangkan untuk usaha mikro, kecil, dan koperasi, serta bidang usaha yang terbuka untuk usaha besar dengan syarat harus bekerja sama dengan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi.
- (2) Pemerintah melakukan pembinaan dan pengembangan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi melalui program kemiteraan, peningkatan daya saing, pemberian dorongan inovasi, dan perluasan pasar, serta penyebaran informasi yang seluas-luasnya.

tersirat pada banyaknya industri ritel besar yang hadir karena kemudahan pemberian di berbagai izin usaha, seperti halnya Carrefour dan Alfa Supermarket. Kehadiran kedua ritel besar itu pada dasarnya memberikan sinergi positif di bidang penciptaan lapangan tenaga kerja dan iklim persaingan usaha<sup>169</sup>. Negatifnya, seringkali di dalam pemberian izin, pemerintah daerah kurang memperhatikan *law enforcement* pada pengaturan lokasi ritel modern dan pasar tradisional yang telah dibuatnya dengan memberikan izin pendirian ritel modern berdekatan dengan pasar tradisional. Misalnya, Perda No.2 tahun 2002 bahwa antara pasar tradisional dengan hypermarket harus berjarak 2,5km. Berdasarkan data APPSI, mencatat setidaknya 63 pasar tradisional lokasinya bersinggungan dengan ritel modern yakni:

NO.	PASAR/TOKO MODERN	PASAR TRADISIONAL	RADIUS	KET (LOKASI)
01	Carrefour Lebak Bulus	Ps. Jumat	< 1Km	Samping term. Lebak bulus
02	Giant Point Square Lebak Bulus	Ps. Jumat	< 1Km	Samping term. Lebak bulus
03	Carrefour Kramat Jati	Ps. Kramat Jati Ps. Jambul	< 0,5 Km < 1 Km	Jl. Raya Bogor Jl. SMA 14
04	Pusat Grosir Cililitan (PGC)	Ps. Kramat Jati Ps. Jambul	< 1 Km < 1 Km	Jl. Raya Bogor Jl. SMA 14
05	Giant Kalibata	Ps. Kramat Jati Ps. Jambul	< 1,5 km < 1 km	Jl. Raya Bogor Jl. SMA 14
06	Giant Plaza Semanggi	Ps. Benhil	< 0,5 km	Jl. Bendungan hilir raya
07	Season City (Carrefour)	Ps. Grogol, Ps. Jembatan Besi, Ps. Jembatan Dua, Ps. Duta Mas	< 1,5 Km < 1 Km < 1,5 Km < 2 Km	Jl. DR. Mawardi Jl. Jembatan Besi Jl. Jembatan Dua Kompl. Duta Mas
08	Alfamart Angke	Ps. Jembatan Besi	< 0,5 Km	Jl. Angke Jaya Raya
09	ITC Ambassador	Ps. Karet Pedurenan Ps. Karbela	< 0,5 km < 1,5 km	Jl. Karet Sawah Jl. Karbela Barat
10	Carrefour Ambassador	Ps. Karet Pedurenan Ps. Karbela	< 0,5 km < 1,5 km	Jl. Karet Sawah Jl. Karbela Barat

<sup>169</sup> Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal berbunyi, bahwa tujuan penyelenggaraan penanaman modal, antara lain untuk

- a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional;
- b. Menciptakan lapangan kerja;
- c. Meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan;
- d. Meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional;
- e. Meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional;
- f. Mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan;
- g. Mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri; dan
- h. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

11	Carrefour Cempaka Mas	Ps. Serdang Ps. Sumur Batu Ps. Cempaka Putih Ps. Sawah Barat	<1,5 km < 1km <1 km < 1,5 km	Jl. Serdang III Jl. Sumur Batu Jl. Lejen Suprpto Jl. Cempaka Putih III
12	Carrefour MT. Haryono	Ps. Jambul Ps. Cawang Kapling	< 2 km < 1 km	Jl. SMA 14 Jl. Cawang Baru
13	ITC Mangga Dua (Carrefour)	Ps. Jembatan Merah Ps. Pecah Kulit	< 2 Km < 2 km	Jl. Gunung Sahari. Jl. Mangga Besar
14	Mangga Dua Square (Carrefour)	Ps. Jembatan Merah Ps. Pecah Kulit	< 2 Km < 2 km	Jl. Gunung Sahari. Jl. Mangga Besar
15	ITC Permata Hijau (Carrefour)	Ps. Palmerah Ps. Bata putih Ps. Kebayoran Lama	< 2 km < 1,5 km < 2 km	Jl. Palmerah Jl. Kramat I Keb lama Jl. Raya Keb. Lama
16	Alfa Kebayoran Lama	Ps. Palmerah Ps. Bata putih Ps. Kebayoran Lama Ps. Cipulir	< 1,5 Km < 1 Km < 0,5 Km < 1 Km	Jl. Palmerah Jl. Kramat I Keb lama Jl. Raya Keb. Lama Jl. Raya Ciledug
17	ITC Cipulir	Ps. Cipulir	< 0,5 km	Jl. Raya Ciledug
18	Hypermart Lindetives	Ps. Gang Kancil Ps. Pagi Kota Ps. Pejagalan	< 1 km < 1,5 km < 2 km	Jl. Keamanan Jl. Pasar Pagi Jl. Pejagalan Raya
19	Gajah Mada Plaza (Hypermart)	Ps. Baru Ps. Petojo	< 1 Km < 1,5 km	Jl. Pasar Baru Jl. Petojo
20	Alfa Cikini	Ps. Cikini Ampium Ps. Jl. Surabaya	< 0,5 km < 1 km	Jl. Cikini raya Jl. Surabaya
21	Alfamart Walang Baru	Ps. Walang Baru	< 0,5 km	Jl. Alur laut
22	ITC Fatmawati	Ps. Cipete Ps. Blok A	< 0,5 km < 1 km	Jl. Fatmawati Jl. Fatmawati
23	Carrefour Duta Merlin	Ps. Baru Ps. Petojo Ps. Mangga Besar	< 1,5 km < 2 km < 1,5 km	Jl. Pasar Baru Jl. Petojo Jl. Kebon Jeruk
24	Carrefour Puri Indah	Ps. Cengkareng Ps. Kedoya	< 2,5 km < 2 km	Jl. Raya Kamal Jl. Kedoya Raya
25	Carrefour Mega Mal Pluit	Ps. Ikan Ps. Muara Angke	< 2 km < 2 km	Jl. Pasar Ikan Jl. Dermaga I
26	Hypermart Kelapa Gading	Ps. Kelapa Gading	< 2 km	Jl. Perintis Kemerdekaan
27	Hyperstore Waduk Melati	Ps. Kebon Jati Ps. Kebon Melati Ps. Gandaria Ps. Tanah Abang Bukit	< 1,5 km < 1 km < 1 km < 1,5 km	Jl. Fahrudin Jl. Kebon Melati Jl. Kebon Kacang I Jl. Fahrudin
28	Giant Mampang Prapatan	Ps. Mampang Prapatan	< 0,5 km	Jl. Mampang Prapatan Ry
29	Carrefour Expres Tendean	Ps. Mampang Prapatan	< 0,5 Km	Jl. Mampang Prapatan Ry
30	Carrefour Blok M	Ps. Blok M Ps. Blok A Ps. Santa	0 km < 2 km < 2,5 km	Jl. Melawai raya Jl. Fatmawati Raya Jl. Cisanggiri

Pendirian Carrefour di Blok M Square pada mulanya bertujuan untuk menarik minat para konsumen, sehingga pelaku usaha kecil, menengah, dan pasar tradisional yang berada di sekitarnya ikut mendapatkan keuntungan. Hal ini dikenal dengan istilah *trickle down effect*<sup>170</sup>. Namun, kenyataannya di lapangan, karena *item* yang dijual di Carrefour tergolong cukup lengkap, sehingga usaha kecil/ pasar tradisional yang menjual barang sejenis dengan Carrefour akan mengalami persaingan yang tidak seimbang. Konsumen akan lebih memilih berbelanja di Carrefour yang menyediakan berbagai macam jenis kebutuhan sehari-hari dengan berbagai promosi diskon dan fasilitas yang memadai daripada harus berpindah dari satu kios ke kios yang lain, terlebih apabila jarak antar kios cukup jauh. Berkaitan dengan hal ini, penempatan gerai Carrefour seringkali berada pada lokasi yang strategis dan berdekatan dengan pasar tradisional. Sebagaimana diketahui Carrefour yang menempati lantai dua dan tiga akan lebih menarik konsumen daripada lokasi pasar tradisional yang terbagi-bagi berdasarkan jenis *item* yang dijual, misalnya pedagang tradisional yang menjual sayuran, daging, dan buah berlokasi pada lantai *basement*, sedangkan penjual makanan kemasan, penjual plastik kemasan untuk makanan, makanan ringan, dan sebagian pedagang sayur, telur, dan beras ditempatkan di lantai dasar. Tentunya, hal demikian dapat menyebabkan penurunan omset atau secara tidak langsung dapat mematikan usaha pasar tradisional.

Mengacu pada kasus Carrefour diatas, maka dapat ditelusuri bahwa persoalan ini berawal dari izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta. Artinya apabila izin tidak dikeluarkan maka tentu Carrefour tidak dapat membuka gerainya di Blok M Square. Apabila melihat pada Pasal 10 huruf e Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta di Propinsi

---

<sup>170</sup> *Trickle down effect* artinya efek penetasan kebawah. Dimana ketika gerai Carrefour beroperasi di Indonesia, maka diharapkan masalah-masalah seperti pengangguran dapat mengalami penurunan. Hal ini disebabkan didalam menjalankan usahanya, Carrefour membutuhkan tenaga kerja yang cukup banyak baik dalam pengoperasian manajemen keuangan, kebersihan, maupun keamanan gedung. *Trickle down effect* juga diperoleh melalui ketentuan atau peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah, misalnya dalam penyelenggaraan usaha perpasaran wajib menyediakan tempat untuk usaha kecil atau usaha informal/ pedagang kakilima sebesar 20% dari luas efektif bangunannya. Dengan demikian, keberadaan Carrefour memberikan dampak positif terhadap usaha lain di sekelilingnya. Lihat Sutrisno Iwantono, "Filosofi dan Latar Belakang UU No.5/1999 (secara ekonomis) dan Status/Kelembagaan, Wewenang & Tugas KPPU," dalam *Prosiding Undang-Undang No.5/1999 Dan KPPU.*, diedit oleh Emmy Yuhassarie (Jakarta: PPH, 2004), hal.4.

DKI Jakarta, disebutkan bahwa usaha perpasaran swasta yang luas lantainya diatas 4.000 m<sup>2</sup> harus berjarak radius 2,5 km dari pasar lingkungan dan terletak di sisi jalan kolektor/ arteri. Mengacu pada ketentuan ini, Carrefour akhirnya diberi izin untuk membuka gerainya seluas 7,165 m<sup>2</sup> di Blok M Square. Pemberian izin dilakukan dengan alasan yang diatur dalam Perda adalah mengenai zonasi dari pasar lingkungan<sup>171</sup>, sementara Blok M Square bukan merupakan renovasi dari pasar lingkungan melainkan renovasi dari pasar kota. Sehingga keberadaan Carrefour dengan tujuan untuk menciptakan keramaian konsumen tidak menyalahi Perda khususnya Pasal 10 huruf e.

Adapun pemberian izin terhadap Carrefour sebagai ritel raksasa yang mempunyai posisi tawar kuat sebaiknya memperhatikan pada kondisi sosial lingkungan masyarakat dan pelaku usaha kecil, khususnya pasar tradisional yang juga melakukan kegiatan usahanya pada Blok M Square. Mengingat Hypermarket Carrefour dengan modal raksasa dapat menyediakan barang dengan jumlah dan

<sup>171</sup> Menurut lokasi dan kemampuan pelayanannya pasar digolongkan dalam 5 jenis, yaitu:

1. Pasar Regional yaitu pasar yang terletak di lokasi yang strategis dan luas, bangunan permanen dan mempunyai kemampuan pelayanan meliputi seluruh wilayah kota, serta barang-barang yang diperjualbelikan lengkap dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakatnya.
2. Pasar Kota meliputi Pasar Induk dan Pasar Grosir, yaitu pasar yang tempatnya strategis dan luas, bangunan permanen, mempunyai kemampuan pelayanan meliputi seluruh wilayah kota dan barang-barang yang diperjualbelikan lengkap. Pasar ini melayani antara 200.000-220.000 penduduk. Pasar Grosir adalah pasar dimana terdapat permintaan dan penawaran dalam jumlah besar, sedangkan Pasar Induk sifatnya lebih besar dari Pasar Grosir, dimana merupakan pusat pengumpulan dan penyimpanan bahan-bahan pangan untuk disalurkan ke grosir-grosir dan pusat pembelian.
3. Pasar Wilayah atau distrik yaitu pasar yang tempatnya cukup strategis dan luas, mempunyai kemampuan pelayanan meliputi beberapa lingkungan dalam suatu wilayah tertentu dan barang-barang yang diperjualbelikan cukup lengkap dan bangunan permanen. Termasuk dalam pasar ini adalah pasar eceran, pasar khusus, pasar induk. Pasar ini melayani sekitar 50.000-60.000 penduduk.
4. Pasar Lingkungan yaitu pasar yang tempatnya strategis, bangunan-bangunan permanen atau semi permanen, mempunyai kemampuan pelayanan meliputi lingkungan pemukiman saja dan barang-barang yang diperjualbelikan kurang lengkap. Termasuk dalam pasar ini adalah pasar eceran. Pasar ini melayani sekitar 10.000-15.000 penduduk.
5. Pasar Khusus yaitu pasar yang tempatnya strategis, bangunan-bangunan permanen atau semi permanen, mempunyai kemampuan pelayanan meliputi wilayah kota dan barang-barang yang diperjualbelikan terdiri dari satu macam barang yang khusus, seperti pasar bunga, pasar burung, pasar hewan.

Linda Silitonga, "Stimulus Pasar Rp.335miliar Pergudangan Tingkatkan Daya Saing Produk," <<http://indocashregister.com/2009/04/17/stimulus-pasar-rp335-miliar-pergudangan-tingkatkan-daya-saing-produk-mesin-kasir/>>, diakses 17 April 2009.

jenis yang sangat bervariasi serta harga yang murah karena dibeli dengan skala besar. Dengan kemampuan keuangan yang besar, Carrefour mempunyai posisi tawar yang kuat terhadap pemasoknya sehingga didalam penetapan syarat perdagangan Carrefour cenderung memiliki peran yang cukup tinggi. Namun, karena budaya masyarakat yang terbuka terhadap kehadiran Carrefour menjadikan Carrefour amat diminati oleh para konsumennya. Sehingga pemasok akan berupaya untuk dapat memasokkan produknya ke gerai Carrefour dengan harapan *turn over* cepat. Demikian dapat menjadi sumber keuntungan bagi Carrefour untuk menentukan posisi tawarnya karena dapat memiliki *bargaining power* yang lebih murah untuk ditawarkan kepada konsumen, sehingga harga produknya lebih murah daripada harga kompetitornya. Hal lain yang menjadi keunggulan hypermarket adalah didalam pembayaran terhadap pemasok, produsen maupun distributornya dapat dilakukan dikemudian hari. Sebaliknya, pasar tradisional yang sebagian besar merupakan pengusaha kecil dengan modal terbatas tidak mempunyai posisi tawar yang cukup kuat untuk menentukan tata cara pembayaran terhadap pemasoknya di kemudian hari. Pada pasar tradisional tidak ada kesempatan untuk melakukan *trade promo* karena lokasi yang kurang strategis dan luas gerai terbatas. Oleh sebab itu penting untuk melakukan analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Pasar Tradisional dan usaha kecil menengah yang berada di sekitarnya serta penting untuk melakukan analisa terhadap dampak positif dan negatif pada Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya.

Penempatan Carrefour di lantai 2 dan 3 merupakan lokasi yang strategis, sebaliknya Pasar Tradisional ditempatkan pada lantai *basement* yang kurang strategis. Pemberlakuan *zoning* oleh pengelola gedung (MJR) yang disetujui oleh PD Pasar Jaya ini disesuaikan dengan biaya yang sanggup dibayarkan oleh para pengisi gedung. Tentunya biaya untuk dapat menempatkan gedung hasil renovasi pasar blok m tersebut tidaklah murah. H. Rahmat<sup>172</sup>, pedagang sayur-sayuran, mengatakan keberatannya atas biaya yang harus dikeluarkan untuk dapat

---

<sup>172</sup> "Pedagang Pasar Blok M Tempati Gedung Baru," <<http://www.astroawani.co.id/2009/01/09/video/prima-warta/story-pw/pedagang-pasar-blok-m-tempati-gedung-baru.astro/>>, diakses 9 Januari 2009.

berjualan di Blok M Square. Biaya yang dikeluarkan setiap bulannya sebesar Rp 1.250.000,00 dan dibayarkan selama dua tahun. Meskipun merasakan keberatan, H. Rahmat tetap melakukan kegiatan usahanya di Blok M Square dengan alasan sudah menjadi haknya untuk berusaha di sana. Keberatan lainnya juga dirasakan oleh Sunarti (pedagang sayuran dan makanan kemasan), selain harga beli kios yang cukup tinggi, terdapat biaya lain yang harus dikeluarkan misalnya biaya listrik. Hal ini jauh lebih memberatkan dibanding ketika dahulu berjualan di pasar Blok M sebelum kebakaran. Sunarti berpendapat pedagang tradisional yang berjualan di sini tidak akan bertahan apabila tidak memiliki pelanggan. Ia sendiri memiliki pelanggan dalam partai besar. Tidak semua pedagang tradisional eks pasar blok m berkenan menggunakan haknya untuk menempati lokasi yang telah disediakan oleh pihak pengembang gedung. Seperti halnya M. Saleh, pedagang pasar mandiri yaitu pasar yang dibuat oleh pedagang pasar tradisional secara mandiri dan berada tepat di depan blok m square. Menurut M. Saleh, penempatan atau *zoning* pasar tradisional di lantai bawah Blok M Square tidak strategis ditambah dengan biaya yang lebih mahal daripada biaya di pasar mandiri.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pembangunan Blok M Square pasca kebakaran memang dipersiapkan untuk menampung pedagang lama yang terkena musibah beberapa tahun yang lalu. Namun, harga jual maupun harga sewanya terlampaui tinggi hingga memberatkan sebagian besar pedagang lama Pasar Blok M. Pada akhirnya pedagang lama pasar blok m yang merasa keberatan mengenai penetapan harga di Blok M Square memilih untuk bergabung membentuk pasar mandiri (dibawah Federasi Organisasi Pedagang Pasar Indonesia atau FOPPI) dengan uang sewa bulanan yang ditanggung bersama. Harga sewa per bulan antara Rp.600.000 hingga Rp.700.000, dimana harga ini bagi pedagang, relatif lebih terjangkau daripada jika mereka harus menebus kios los basah di Blok M Square<sup>173</sup>. Disamping itu pasar mandiri ini letaknya dinilai lebih strategis karena berada di ruko yang sering dilewati orang. Berbeda halnya dengan penempatan los basah Blok M Square yang berada di basement dan lokasinya yang tampak kecil. Dari pintu akses terluar di sisi selatan, pengunjung harus turun 38 anak tangga yang relatif sempit. Akses tersebut juga digunakan

---

<sup>173</sup> "Pedagang Blok M Buka Pasar Mandiri," <<http://www.kompas.com>>, 7 Januari 2009.

untuk keluar-masuk barang logistik pedagang los basah. Akses lain bisa ditempuh melalui bagian dalam Blok M Square. Di los basah Blok M Square itu saat ini hanya sekitar enam pedagang lama Blok M yang berjualan dari total kapasitasnya, yaitu 48 pedagang<sup>174</sup>.

Ditinjau dari Prinsip-Prinsip Hukum Persaingan Usaha sebagaimana telah dijelaskan diatas, Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 mengandung substansi penting tentang demokrasi ekonomi, yang berupa perlunya memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum, serta substansi untuk meningkatkan efisiensi ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Didalam penerapannya mengacu pada Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5 Tap MPR XVI/MPR/1998, dimana pengusaha ekonomi lemah harus memperoleh kesempatan utama, dukungan, perlindungan dan pengembangan seluas-luasnya sebagai wujud keberpihakan yang tegas kepada kelompok usaha ekonomi rakyat, tanpa mengabaikan peranan usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara. Berpedoman pada substansi Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 maka dapat disimpulkan:

1. Pada dasarnya persaingan Carrefour dengan pedagang pasar tradisional merupakan persaingan yang tidak seimbang (*unequal level playing field*). Pasar modern (Carrefour) menggunakan prinsip ekonomi pasar yaitu *sistem* kapitalis yang memfokuskan efisiensi dan inovasi-inovasi dalam menjalankan usahanya, sedangkan pasar tradisional menggunakan prinsip sosial dengan modal kecil<sup>175</sup>. Oleh sebab itu keduanya tidak dapat dipersaingkan. Carrefour yang tergolong peritel raksasa mempunyai kemampuan keuangan yang tinggi, fasilitas yang memadai, dan distribusi produk yang relatif cepat sehingga pemasok akan berlomba-lomba untuk dapat memasokkan produknya ke gerai tersebut dan melakukan *trade promo* sebagai wujud efisiensi dan inovasi. Sementara itu, pasar tradisional identik dengan kebersihan yang kurang,

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> Indah Sri Wulandari, *Peritel Modern Versus Pasar Tradisional: Apa Jalan Keluarnya*, <<http://iswekon.wordpress.com/2009/01/21/peritel-modern-versus-pasar-tradisional-apa-jalan-keluarnya/>>, diakses 18 Febuari 2009.

fasilitas yang kurang, kemampuan keuangan yang tergolong rendah, dan mengedepankan aspek sosial didalam setiap transaksinya.

2. Bahwa kegiatan Carrefour dan pasar tradisional yang ditempatkan pada lokasi yang sama, dapat menimbulkan gangguan keseimbangan terhadap kepentingan umum karena pedagang pasar tradisional yang mayoritas merupakan pengusaha kecil terancam sehingga potensi meningkatnya pengangguran dapat bertambah, mengingat pasar tradisional memiliki dampak langsung dalam penciptaan tenaga kerja.
3. Bahwa persaingan yang tidak seimbang ini berpotensi menimbulkan kerugian terhadap kesejahteraan pedagang pasar tradisional karena kemunduran usaha, dan kemungkinan kalah bersaing dengan Carrefour yang memiliki kemampuan manajemen keuangan yang baik, pemasok pilihan, dan akses sumber barang yang lebih baik.
4. Bahwa belum adanya keberpihakan pemerintah dalam mewujudkan perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah. Dimana ketika tempat kegiatan ekonomi musnah akibat kebakaran, maka secara langsung kepemilikan hak usaha pedagang ikut musnah. Namun, biaya renovasi atas bangunan itu memiliki pengaruh yang cukup kuat dalam penetapan harga yang pada akhirnya seringkali memberatkan golongan ekonomi lemah. Masih banyak celah hukum yang terdapat pada Perpres No.112 tahun 2007 juklak Permendag No.53 tahun 2009, dan Perda No.2 tahun 2002, sehingga peraturan perundang-undangan ini dinilai belum dapat mengakomodir dan menciptakan persaingan usaha yang sehat serta adil dan makmur bagi para pedagang.

## BAB 5

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1 Kesimpulan

1. Penetapan Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 dan petunjuk pelaksana berupa Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 tahun 2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern masih kurang sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang dianut dalam sistem ekonomi kerakyatan Indonesia. Hal ini dikarenakan didalam penyusunan kedua kebijakan diatas dinilai masih belum dapat menyeimbangkan Pasal 3, 4, dan 5 Tap MPR XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi sebagai pedoman pelaksanaan Demokrasi Ekonomi yang berupa perhatian pada keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum, serta substansi untuk meningkatkan efisiensi ekonomi, dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Di bidang penataan letak/ *zoning*, Perpres No.112/2007 belum secara tegas menunjukkan batas jarak sehingga *dapat menimbulkan* celah hukum. Ditambah lagi adanya hambatan-hambatan dan *kurangnya political will* dari pemerintah didalam mewujudkan iklim usaha yang sehat dan *kondusif*. Oleh karena itu perlu adanya prinsip keseimbangan didalam menciptakan *persaingan sehat* antara kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum, misalnya dengan adanya pemberdayaan dan pembinaan usaha kecil menengah agar memiliki usaha yang berdaya saing tinggi dan mampu berdampingan dengan *usaha besar*. Disamping itu perlu adanya efektivitas kebijakan yang tegas terkait dengan *zoning position* atau tata ruang, perijinan, dan masalah lingkungan sosial. Dengan adanya *keseimbangan* antara unsur tersebut diatas diharapkan *equal level playing field* yang *seimbang akan* tercipta sehingga pelaku usaha kecil tidak lagi merasa dirugikan oleh pelaku usaha besar.

2. Pemberian izin pendirian pasar modern dapat menghalangi, menyebabkan penurunan kegiatan ekonomi usaha kecil atau mematikan kegiatan usaha kecil, termasuk didalamnya pedagang pasar tradisional. Hal ini disebabkan adanya persaingan yang tidak seimbang sehingga menimbulkan kerugian terhadap kesejahteraan usaha kecil. Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 sendiri masih mengandung unsur yang menghambat terciptanya *equal level playing field* yang seimbang, seperti penentuan jarak zonasi yang tidak tegas dan bahkan cenderung ambigu. Perpres dinilai cenderung masih melindungi ritel modern dengan adanya beberapa pasal yang menguntungkan ritel modern. Disamping adanya hambatan oleh kebijakan Perpres itu sendiri, budaya pejabat (pemerintah daerah) juga memiliki pengaruh yang cukup kuat dalam mendorong terciptanya *equal level playing field* yang seimbang.

## 5.2 Saran

1. Perlunya pemahaman dan implementasi yang maksimal dengan kesadaran yang tinggi oleh pemerintah daerah mengenai mandat yang telah diberikan melalui Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007. Disamping itu Pemerintah Daerah perlu memahami Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 dan bekerja sama dengan KPPU dalam mensosialisasikan peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan oleh KPPU kepada pejabat-pejabat pemerintah di daerah-daerah. Pemda perlu benar memahami aturan perpasaran sehingga dapat dengan tegas melakukan pengawasan di lapangan. Tujuannya supaya ada harmonisasi baik didalam peraturannya maupun didalam implementasinya sehingga tidak keluar dari kebijakan nasional yang ada. Disini peran pejabat yang berwenang memberikan izin pendirian pasar modern harus diimbangi dengan itikad baik sehingga izin yang keluar tidak menimbulkan pertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan yang ada. Dan izin-izin yang telah keluar dan terbukti bertentangan dengan prinsip-prinsip yang ada harus ditinjau ulang dengan merevisi beberapa keputusan yang telah diambil.

2. Terhadap hal tersebut diatas, Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 dinilai masih belum dapat menciptakan *equal level playing field* yang seimbang dan iklim persaingan usaha yang kondusif dan tujuannya dalam melindungi usaha kecil. Oleh sebab itu penting dilakukan adanya harmonisasi hukum lebih lanjut sehingga dapat berjalan seimbang sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang berlaku di Indonesia.
3. Pentingnya menegaskan aturan yang berlaku bahwa keberadaan pasar modern berskala besar harus mengacu pada aturan yang sudah ada dengan berpedoman pada prinsip perlindungan terhadap usaha kecil atau pasar tradisional. Sehingga didalam implementasinya pasar modern berskala besar tidak boleh berada di tengah kota atau berhadapan langsung dengan pasar tradisional karena hal ini akan berdampak negatif pada pasar berskala ekonomi kecil. Saran lain berupa pemberlakuan segmentasi atau spesifikasi pada pasar, misalnya pasar Tanah Abang menjual barang-barang grosir. Hal demikian ditujukan untuk mempertahankan eksistensi pasar tradisional.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU:

- Adi, Rianto. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Granit, 2004.
- Amir, Taufiq M. *Manajemen Ritel: Panduan Lengkap Pengelolaan Toko Modern*. Jakarta: PPM, 2005.
- Azhary dalam *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI-Press, 1995.
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary, Defenition of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, St.Paul Minnesota: West Publishing Co., 1990.
- Campbell, Enid. Et al., *Legal Research, Materials and Methods*. Sydney: The Law Book Company Limited, 1988.
- Collins, *Kamus Lengkap Ekonomi*, Edisi ke-2, Jakarta: Erlangga, 1994.
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Dworkin, Ronald. *Legal Research*. Daedalus: Spring, 1973.
- Ehlermann, Claus Dieter & Laraine L. Laudati, ed., *European Competition Law Annual 1997: Objective of Competition Policy*, Oxford: Hart Publishing, 1998.
- Enid Campbell, et.all., *Legal Research, Materials and Methods*, Sydney: The Law Book Company Limited, 1988.
- Friedman, Milton, Rose. *Free to Choose*, London: Seeker & Warburg, 1980.
- Fuady, Munir. *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Gellhorn, Ernest and William E.Kovacic, *Antitrust and Economic in a Nutshell*, Fourth edition, St.Paul Minn: West Publishing Company, 1994.
- Hansen, Knud. Et al. *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Law Concerning Prohibition Practices amd Unfair Business Competition)*. Jakarta: Deutche Gessellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) dan Katalis, 2001.
- Hawk, Barry E.. *International Antitrust Law & Policy 1994*. USA: Transnational Juris, 1995.

- Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum persaingan Usaha di Indonesia*”, Jakarta: Kencana, 2008.
- Ibrahim, Johnny. *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Malang: Bayumedia, 2007.
- Iwantono, Sutrisno. “Filosofi dan Latar Belakang Undang-Undang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat” dalam *Prosiding Undang-Undang No.5/1999 Dan KPPU.*, diedit oleh Emmy Yuhassarie, Jakarta: PPH, 2004.
- Juwana, Hikmahanto. “Hal-Hal yang Dikecualikan dari UU No.5/1999 dan Pengertian yang Tercakup dalam Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945” dalam *Prosiding Undang-Undang No.5/1999 Dan KPPU.*, diedit oleh Emmy Yuhassarie. Jakarta: PPH, 2004.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Jakarta: PT. Anem Kosong Anem, 2001.
- Landreth, Harry dan David C.Colander, *History of Economic Thought*, Third Edition, Boston: Houghton Mifflin Company, 1994.
- Maarif, Syamsul. “Diskusi Studi Kasus Persaingan Usaha” dalam *Prosiding Undang-Undang No.5/1999 Dan KPPU.* diedit oleh Emmy Yuhassarie, Jakarta: PPH, 2004.
- Madjid, Abdul dan Sri-Edi Swasono. ed. *Wawasan Ekonomi Pancasila*. Jakarta: UI-Press, 1981.
- Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1994.
- Neale, A.D. *The Antitrust Laws of the USA*. London: Cambridge University, 1970.
- Organski, A.F.K. *The Stages of Political Development*. New York: Knopf, 1965.
- Pakpahan, Normin S. *Tatanan Hukum Ekonomi Pasar: Suatu Pendekatan Pembaharuan Hukum untuk Pengembangan “Rule-Based Economy”* dalam: *Perekonomian Indonesia Menyongsong Abad XXI*, disunting oleh Sularso Sopater dkk, Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 1998
- Perry, Martin. *Membangun Usaha Kecil: dengan memanfaatkan berbagai bentuk jaringan kerja ekonomi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2000.
- Posner, Richard. *Antitrust Law: An Economic Perspective*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

- Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim Barkatullah. *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Pratama, PT. Bisinfocus Data. *Peta Bisnis Ritel Modern di Indonesia*, Tangerang: Bussines Information Focus, 2004.
- Priyono, Herry. *Teori Keadilan John Rawls*, dalam: Tim Redaksi Driyarkara (Ed.), *Diskursus Kemasyarakatan dan Kemanusiaan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993.
- Prodjodikoro, Wiryo. *Asas-asas Hukum Perjanjian*. Cet. III, 1969.
- PT. Bisinfocus Data Pratama. *Peta Bisnis Ritel Modern di Indonesia*. PT. Bisinfocus Data Pratama, 2004.
- Purwosutjipto, H.M.N. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Idonesia*. Jakarta: PT. Djambatan, 1982.
- Radjagukguk, Erman. "Filosofi dan Latar Belakang UU No.5/1999 (secara ekonomis) dan Status/ Kelembagaan, Wewenang & Tugas KPPU", dalam *Undang-Undang No.5/1999 Dan KPPU*, diedit oleh Emmy Yuhassarie, Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University, 1971.
- \_\_\_\_\_. *Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara [A Theory Of Justice]*, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Ross, Stephen F. *Principles of Antitrust Law*, New York: The Foundation Press, 1993.
- Safi'i, H.M. *Paradigma Baru Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah*. Malang: Avveroes, 2008.
- Samuelson, Paul A. dan William D. Nordhaus, *Mikroekonomi [Microeconomics]*, Diterjemahkan oleh Haris Munandar dkk. Jakarta: Erlangga, 1980.
- Saphiro, Ian. *Evolusi Hak Dalam Teori Liberal [The Evolution of Rights in Liberal Theory]*, diterjemahkan oleh Freedom Institute ( Jakarta: Kedutaan Besar Amerika Serikat Jakarta; Freedom Institute; Yayasan Obor Indonesia , 2006.

- Savatore, Dominick. *Ekonomi Manajerial Edisi Kelima*. Jakarta: Salemba Empat, 2005.
- Sirait, Ningrum Natasya. *Hukum Persaingan di Indonesia: UU No.5/1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Medan: Pustaka Bangsa, 2008.
- Sitompul, Asril. *Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Bandung: PT.Citra Aditya Bakti,1999.
- Smith, Adam. *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York: Modern Library, 1973.
- Soedijana, F.X, Et. Al. *Ekonomi Pembangunan Indonesia (Tinjauan Aspek Hukum)*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. III. Jakarta: UI Press, 1986.
- Sopiah dan Syihabudhin. *Manajemen Bisnis Ritel*. Yogyakarta: ANDI, 2008.
- Subekti. *Hukum Perjanjian*. PT. Intermasa, 1991.
- Sugianto. *Pajak dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Grasindo, 2008.
- Sukandarrumidi. *Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2004.
- Supomo, R. *Sejarah Politik Hukum Adat Dari Zaman Kompeni Sehingga 1848*, Jilid I. Jakarta: Pradnya Paramita, 1982.
- Swasono, Sri-Edi. *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, cet.I, Jakarta: UI-Press, 1985.
- Taylor, Martyn. *International Competition Law: A New Dimention for the WTO?*, New York: Cambridge University Press, 2006.
- The World Bank and OECD, *A Framework For The Design and Implementation of Competition Law and Policy*, United States of America, 1999.
- Usman, Rachmadi. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Whish, Richard. *Competition Law*, New York: Oxford University Pers, 2009.
- Wibawa Fahmi. *Panduan Praktis Perizinan Usaha Terpadu*, Jakarta:Grasindo, 2007.
- Widjaya, I.G.Rai. *Hukum Perusahaan*. Jakarta: Kesaint Blanc, 2005.

Winarno, Budi. *Pertarungan Negara vs Pasar*, Jakarta: MedPress, 2009.

Yustika, Ahmad Erani. *Desentralisasi Ekonomi di Indonesia*, Malang: Bayumedia, 2008.

## B. ARTIKEL

Bork, Robert and Ward S. Bowman. "The Crisis in Antitrust," *Columbia Law Review*, Vol.65 (1965): 362-367.

Kritanto, Yakub Adi. "Analisis Akuisis Alfa Supermarket Oleh Carrefour Dalam Perspektif UU Anti Monopoli," *Hukum Bisnis 1* Vol.27 (Januari 2008): 29-38.

Poesoro, Adri. "Pasar Tradisional di Era Persaingan Global," *SMERU* (April-Juni 2007): 3-10.

Silalahi, Udin. "Persaingan di Industri Ritel Ditinjau Dari Aspek Hukum Persaingan Usaha," *Hukum Bisnis* Vol.27 No.1 (2008): 5-13.

Sjahdeni, Sutan Remy. "Latar Belakang, Sejarah, Dan Tujuan UU Larangan Monopoli," *Hukum Bisnis*, Vol.19 (Mei-Juni 2002): 5-9.

Sudarmadi. "Menyelamatkan Para Liliput," *Majalah Swa* (No.06/XXV/19 Maret -1 April 2009): 48-51.

Sulistia, Teguh. "Perlindungan Hukum dan Pemberdayaan Pengusaha Kecil Dalam Ekonomi Pasar Bebas," *Hukum Bisnis 1* Vol.27 (Januari 2008): 20-28.

Wahyuningtyas, Sih Yuliana. "Urgensi Pengaturan Pasar Bersangkutan (Relevant Market) Dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia," *Hukum Bisnis*, Vol.24 No.2 (2005): 22-37.

## C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia. *Undang-Undang Usaha Kecil*, UU No.9, LN No.74 tahun 1995, TLN No.3611.

Indonesia. *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No.5, LN No.33 Tahun 1999, TLN No. 3817.

- Indonesia. *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*, UU No.39, LN No.165 tahun 1999, TLN No. 3886.
- Indonesia, *Undang-Undang Mikro, Kecil, dan Menengah*, UU No.20, LN No.93 tahun 2008, TLN No.4866.
- Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.
- Indonesia. Keputusan Bersama Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Dalam Negeri No.145/MPP.Kep/5/1997 dan No.57 tahun 1997 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan.
- Indonesia. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No.420/MPP/Kep/10/1997 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan.
- Indonesia. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 23/MPP/Kep/1998 tentang Lembaga-Lembaga Usaha Perdagangan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia.
- Indonesia, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 tahun 2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- Indonesia. *Peraturan Daerah Perpasaran Swasta*. Perda No.2 Tahun 2002.
- Indonesia. Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 02/KPPU – L/2005, 16 Agustus 2005.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]*. Diterjemahkan oleh Subekti dan R. Tjitroudbio. Cet.8. Jakarta: Pradnya Paramita, 1976.

#### D. INTERNET

- “Banyak Hypermarket Abaikan Perda,” <<http://www.sarwono.net/berita.php?id=170>>, 17 Januari 2009.
- “Hipermarket Kompak Jadi Strategi Ekspansi,” <<http://web.bisnis.com/artikel/2id529.html>>, 3 Mei 2009

- “Keputusan Gubernur Nomor 44/2003 Dibatalkan, Pasar Swasta Tak Harus Serahkan Lahan 20 Persen untuk UKM,” <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0405/01/metro/1000248.htm>>, diakses pada 4 Mei tahun 2008.
- “Pasar Tradisional, Masihkah Mendapat Perhatian,” <<http://forumkastratugm.blogspot.com>>, 17 April 2009.
- “Pedagang Blok M Buka Pasar Mandiri,” <<http://www.kompas.com>>, 7 Januari 2009.
- “Pedagang Pasar Blok M Tempati Gedung Baru,” <<http://www.astroawani.co.id/2009/01/09/video/prima-warta/story-pw/pedagang-pasar-blok-m-tempati-gedung-baru.astro/>>, 9 Januari 2009.
- “Nielsen: Pangsa Pasar Carrefour Hanya 17%,” <[http://bisnis.vivanews.com/news/read/47777-nielsen\\_pangsa\\_pasar\\_carrefour\\_hanya\\_17](http://bisnis.vivanews.com/news/read/47777-nielsen_pangsa_pasar_carrefour_hanya_17)>, 12 April 2009
- “Ritel Modern Tumbuh Pesat,” <<http://wan2research.wordpress.com/2008/03/13/ritel-modern-tumbuh-pesat/>>, 13 Maret 2008.
- “Surat PT Carrefour Indonesia kepada PT Bursa Efek Indonesia tanggal 21 Januari 2008 No.03/Igl-JNB/I/2008 tentang Keterbukaan Informasi Pemegang Saham Tertentu,” <[http://202.155.2.90/corporate\\_actions/new\\_info\\_jsx/jenis\\_informasi/00\\_Pengumuman-Bursa/2008/01\\_Januari/2008-01-31/20080131\\_ALFA\\_LKS\\_339\\_PSJ\\_Pembelian%20saham.pdf](http://202.155.2.90/corporate_actions/new_info_jsx/jenis_informasi/00_Pengumuman-Bursa/2008/01_Januari/2008-01-31/20080131_ALFA_LKS_339_PSJ_Pembelian%20saham.pdf)>, diakses 26 April 2009.
- “WTO dan Sistem Perdagangan Dunia,” <<http://www.depperin.go.id/Ind/publikasi/djkipi/wto.htm>>, diakses 20 Mei 2009.
- Lukisari, Diah. *Persaingan Pasar Modern-Tradisional*, <[http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18657&Itemid=62](http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com_content&task=view&id=18657&Itemid=62)>, 3 April 2009.
- Organisation For Economic Co-Operation and Development, “Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law” , <<http://www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf>>, 23 Juni 2009.
- KPPU, “Persaingan Usaha dan Manfaat Bagi Masyarakat,” <<http://www.kppu.go.id>>, 8 Oktober 2008
- Silitonga, Linda. “Stimulus Pasar Rp.335miliar Pergudangan Tingkatkan Daya Saing Produk,” <<http://indocashregister.com/2009/04/17/stimulus-pasar-rp335->

miliar-perdagangan-tingkatkan-daya-saing-produk-mesin-kasir/>, 17 April 2009

Wulandari, Indah Sri. "Peritel Modern Versus Pasar Tradisional: Apa Jalan Keluarnya," <<http://iswekon.wordpress.com/2009/01/21/peritel-modern-versus-pasar-tradisional-apa-jalan-keluarnya/>>, 18 Februari 2009.

[www.carrefour.co.id](http://www.carrefour.co.id), 23 Januari 2009.





PERATURAN PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 112 TAHUN 2007  
TENTANG

PENATAAN DAN PEMBINAAN PASAR TRADISIONAL,  
PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

- a. bahwa dengan semakin berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah, usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar, maka pasar tradisional perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan;
- b. bahwa untuk membina pengembangan industri dan perdagangan barang dalam negeri serta kelancaran distribusi barang, perlu memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern, serta norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan toko modern serta pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern dan konsumen;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Mengingat:

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijke Wetboek*, *Staatsblad* 1847 Nomor 23);
3. *Bedrijfsreglementerings Ordonantie* (BRO) Tahun 1934 (*Staatsblad* 1938 Nomor 86);
4. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang

REGULATION OF THE PRESIDENT OF  
THE REPUBLIC OF INDONESIA  
NUMBER 112 OF 2007  
CONCERNING

ORGANIZATION AND DIRECTIONS OF TRADITIONAL  
MARKETS, SHOPPING CENTERS AND MODERN  
STORES

WITH THE BLESSING OF GOD ALMIGHTY

THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA,

Considering:

- a. that with small- and medium-scale retail trade and modern large-scale retail trade progressively thriving, traditional markets call for empowerment in order to grow and develop with them in harmony, in mutual needs, mutual strengthening as well as mutual benefits;
- b. that to direct the development of domestic industry of and trade in goods as well as the smooth flow of distribution of goods, it is necessary to provide guidelines to establishment of traditional markets, shopping centers and modern stores, as well as to set values of justice, mutual benefits and no duress in privity between suppliers of goods and modern stores, and to allow the development of partnership with small enterprises to create fair competition and balance of interest amongst producers, suppliers, modern stores and consumers;
- c. that in consideration of those as intended by point (a) and point (b), it is necessary to issue Regulation of the President of the Republic of Indonesia concerning Organization and Directions of Traditional Markets, Shopping Centers and Modern Markets.

Bearing in Mind:

1. Article 4 section (1) of the 1945 Constitution of the State of the Republic of Indonesia;
2. Civil Code (*Burgelijke Wetboek*, *Staatsblad* of 1847 Number 23);
3. Business Regulatory Ordinance (BRO) of 1934 (*Staatsblad* 1938 Number 86);
4. Law Number 4 of 1992 concerning Housing and

- Perumahan dan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3469);
5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3502);
  6. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3611);
  7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699);
  8. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817);
  9. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821);
  10. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);
  11. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437);
  12. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444);
  13. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
  14. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997
- Settlements (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 23 of 1992, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 3469);
5. Law Number 25 of 1992 concerning Cooperatives (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 116 of 1995, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 3502);
  6. Law Number 9 of 1995 concerning Small Enterprises (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 74 of 1995, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 3611);
  7. Law Number 23 of 1997 concerning Management of the Environment (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 68 of 1997, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 3699);
  8. Law Number 5 of 1999 concerning Bans on Monopolistic Practices and Unfair Business Competition (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 33 of 1999, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 3817);
  9. Law Number 8 of 1999 concerning Consumer Protection (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 42 of 1999, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 3821);
  10. Law Number 28 of 2002 concerning Buildings (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 134 of 2002, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 4247);
  11. Law Number 32 of 2004 concerning Regional Governments (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 125 of 2004, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 4437);
  12. Law Number 38 of 2004 concerning Roads (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 132 of 2004, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 4444);
  13. Law Number 26 of 2007 concerning Spatial Planning (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 68 of 2007, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 4725);
  14. Regulation of the Government Number 44 of 1997

tentang Kemitraan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3718);

15. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3743);
16. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);

#### MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

PERATURAN PRESIDEN TENTANG PENATAAN DAN PEMBINAAN PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN.

#### BAB I KETENTUAN UMUM Pasal 1

Dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan:

1. "Pasar" adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plasa, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya;
2. "Pasar Tradisional" adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar;
3. "Pusat Perbelanjaan" adalah suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau

concerning Partnership (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 91 of 1997, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 3718);

15. Regulation of the Government Number 32 of 1998 concerning Directions and Development of Small Enterprises (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 46 of 1998, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 3743);
16. Regulation of the President of the Republic of Indonesia Number 38 of 2007 concerning Division of Labor Among the Government, the Provincial Governments, and the District/City Governments (State Gazette of the Republic of Indonesia Number 82 of 2007, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia Number 4737);

#### HAS DECIDED:

To issue:

REGULATION OF THE PRESIDENT CONCERNING ORGANIZATION AND DIRECTIONS OF TRADITIONAL MARKETS, SHOPPING CENTERS AND MODERN STORES.

#### CHAPTER I GENERAL PROVISIONS Article 1

In this Regulation of the President:

1. "Market" means a place where goods are dealt in by more than one seller that is referred to as either a shopping center, traditional market, store, mall, plaza, trade center or other reference;
2. "Traditional Market" means a market that is built and managed by the Government, the Regional Governments, Private Entities, State-Owned Entities and Region-Owned Entities, including through cooperation with private entities with such places of business as stores, kiosks, stalls and tents owned/managed by small or medium traders, community self-reliance or cooperative with small-scale enterprises, small capital and dealing in commodities through bargaining;
3. "Shopping Center" means a specified place that is composed of one or several buildings built vertically or horizontally, for sale or for rent to business actors, or self-managed to engage in the

- dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang;
4. “Toko” adalah bangunan gedung dengan fungsi usaha yang digunakan untuk menjual barang dan terdiri dari hanya satu penjual;
  5. “Toko Modern” adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan;
  6. “Pengelola Jaringan Minimarket” adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha di bidang Minimarket melalui satu kesatuan manajemen dan sistem pendistribusian barang ke outlet yang merupakan jaringannya;
  7. “Pemasok” adalah pelaku usaha yang secara teratur memasok barang kepada Toko Modern dengan tujuan untuk dijual kembali melalui kerjasama usaha;
  8. “Usaha Kecil” adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil;
  9. “Kemitraan” adalah kerjasama usaha antara Usaha Kecil dengan Usaha Menengah dan Usaha Besar disertai dengan pembinaan dan pengembangan oleh Usaha Menengah dan Usaha Besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan;
  10. “Syarat Perdagangan” (*trading terms*) adalah syarat-syarat dalam perjanjian kerjasama antara Pemasok dan Toko Modern/Pengelola Jaringan Minimarket yang berhubungan dengan pemasokan produk-produk yang diperdagangkan dalam Toko Modern yang bersangkutan;
  11. “Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional, Izin Usaha Pusat Perbelanjaan dan Izin Usaha Toko Modern” adalah izin untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah setempat;
  12. “Peraturan Zonasi” adalah ketentuan-ketentuan Pemerintah Daerah setempat yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang;
- activities of trade in goods;
4. “Store” means a building that functions to sell goods and is composed of one seller only;
  5. “Modern Store” means an independent self-service store that retails a large variety of goods through Minimarkets, Supermarkets, Department Stores, Hypermarkets or grocers that constitute Grocery Stores;
  6. “Minimarket Chain Management” means a business actor that engages in a business activity of Minimarket through an integral part of management and distribution system of goods to outlets of its chain;
  7. “Supplier” means a business actor that regularly supplies goods to Modern Stores for the purpose of resale through business cooperation;
  8. “Small Enterprise” means people’s small-scaled economic activities as intended by Law Number 9 of 1995 concerning Small Enterprises;
  9. “Partnership” means business cooperation between Small Enterprises and Medium and Large Enterprises, through which the Medium Enterprises or Large Enterprises foster and develop Small Enterprises with due regard to the principles of mutual needs, mutual strengthening, and mutual benefits as intended by Regulation of the Government Number 44 of 1997 concerning Partnership;
  10. “Trading Terms” means terms of cooperation agreements between Suppliers and Modern Stores/Minimarket Chain Management with respect to supplies of products traded in the Modern Stores concerned;
  11. “Traditional Market Management Business License, Shopping Center Business License and Modern Store Business License” means a license to engage in the management business of Traditional Market, Shopping Center and Modern Store, that is issued by the local Regional Government;
  12. “Zoning Regulations” means provisions of the local Regional Governments that govern block plans and elements of control made for any zoning consistent with detailed spatial planning;

13. "Menteri" adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang perdagangan.

## BAB II

### PENATAAN PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN

#### Bagian Pertama

#### Penataan Pasar Tradisional

#### Pasal 2

- (1) Lokasi pendirian Pasar Tradisional wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasinya.
- (2) Pendirian Pasar Tradisional wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:
  - a. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta Usaha Kecil, termasuk koperasi, yang ada di wilayah yang bersangkutan;
  - b. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) buah kendaraan roda empat untuk setiap 100 m<sup>2</sup> (seratus meter per segi) luas lantai penjualan Pasar Tradisional; dan
  - c. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pasar Tradisional yang bersih, sehat (hygienis), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.
- (3) Penyediaan areal parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dapat dilakukan berdasarkan kerjasama antara pengelola Pasar Tradisional dengan pihak lain.

#### Bagian Kedua

#### Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

#### Pasal 3

- (1) Lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasinya.
- (2) Batasan luas lantai penjualan Toko Modern adalah sebagai berikut:
  - a. Minimarket, kurang dari 400 m<sup>2</sup> (empat ratus

13. "Minister" means the Minister that is responsible in the field of trade.

## CHAPTER II

### ORGANIZATION OF TRADITIONAL MARKETS, SHOPPING CENTERS AND MODERN STORES

#### Part One

#### Organization of Traditional Markets

#### Article 2

- (1) Locations to establish Traditional Markets must refer to the District/City Spatial Planning, and the District/City Detailed Spatial Planning, including the Zoning Regulations thereon.
- (2) Establishment of Traditional Markets must comply with the following provisions:
  - a. To extrapolate the social-economic condition of the community and the presence of Traditional Markets, Shopping Centers and Modern Stores as well as Small Enterprises, including cooperatives existing in the area concerned;
  - b. To provide parking space for at least 1 (one) four-wheel motor vehicle per 100 m<sup>2</sup> (one hundred meters square) of retail space of Traditional Markets; and
  - c. To provide facilities that assure that Traditional Markets are clean, sanitary (hygienic), safe, orderly, and served with convenient public space.
- (3) Provision of parking space as intended by section (2) point (b) may be made through cooperation between the management of Traditional Markets and other party.

#### Part Two

#### Organization of Shopping Centers and Modern Stores

#### Article 3

- (1) Locations to establish Shopping Centers and Modern Stores must refer to the District/City Spatial Planning, and the District/City Detailed Spatial Planning, including the Zoning Regulations thereon.
- (2) The size of retail space of Modern Stores shall be as follows:
  - a. Minimarkets, less than 400 m<sup>2</sup> (four hundred

meter per segi);

- b. Supermarket, 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter per segi) sampai dengan 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter per segi);
- c. Hypermarket, diatas 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter per segi);
- d. Department Store, diatas 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter persegi);
- e. Perkulakan, diatas 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter per segi).

(3) Sistem penjualan dan jenis barang dagangan Toko Modern adalah sebagai berikut:

- a. Minimarket, Supermarket dan Hypermarket menjual secara eceran barang konsumsi terutama produk makanan dan produk rumah tangga lainnya;
- b. Department Store menjual secara eceran barang konsumsi utamanya produk sandang dan perlengkapannya dengan penataan barang berdasarkan jenis kelamin dan/atau tingkat usia konsumen; dan
- c. Perkulakan menjual secara grosir barang konsumsi.

#### Pasal 4

(1) Pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib:

- a. Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional, Usaha Kecil dan Usaha Menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan;
- b. Memperhatikan jarak antara Hypermarket dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya;
- c. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m<sup>2</sup> (enam puluh meter per segi) luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Modern; dan
- d. Menyediakan fasilitas yang menjamin Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang bersih, sehat (hygienis), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.

(2) Penyediaan areal parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat dilakukan berdasarkan kerjasama antara pengelola Pusat Perbelanjaan

meters square);

- b. Supermarkets, 400 m<sup>2</sup> (four hundred meters square) to 5,000 m<sup>2</sup> (five thousand meters square);
- c. Hypermarkets, above 5,000 m<sup>2</sup> (five thousand meters square);
- d. Department Stores, above 400 m<sup>2</sup> (four hundred meters square);
- e. Grocery Stores, above 5,000 m<sup>2</sup> (five thousand meters square).

(3) Retail systems and types of goods of Modern Stores shall be as follows:

- a. Minimarkets, Supermarkets and Hypermarkets shall retail consumer goods especially food products and other household products;
- b. Department Stores shall retail consumer goods especially clothing products and accessories thereof, the items of which shall be organized by sex and/or age of consumers; and
- c. Grocery Stores shall sell grocery consumer goods.

#### Article 4

(1) Establishment of Shopping Centers and Modern Stores must:

- a. Extrapolate the social-economic condition of the community, the presence of Traditional Markets, Small Enterprises and Medium Enterprises existing in the area concerned;
- b. Observe the distance between Hypermarkets and pre-existing Traditional Markets;
- c. Provide parking space for at least 1 (one) four-wheel motor vehicle per 60 m<sup>2</sup> (sixty meters square) of retail space of Shopping Centers and/or Modern Stores; and
- d. To provide facilities that assure that Shopping Centers and Modern Stores are clean, sanitary (hygienic), safe, orderly, and served with convenient public space.

(3) Provision of parking space as intended by section (1) point (c) may be made through cooperation between the management of Shopping Centers

dan/atau Toko Modern dengan pihak lain.

- (3) Pedoman mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b diatur lebih lanjut oleh Menteri.

#### Pasal 5

- (1) Perkulakan hanya boleh berlokasi pada atau pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor primer atau arteri sekunder.
- (2) Hypermarket dan Pusat Perbelanjaan:
- Hanya boleh berlokasi pada atau pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor; dan
  - Tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lokal atau lingkungan di dalam kota/perkotaan.
- (3) Supermarket dan Department Store:
- Tidak boleh berlokasi pada sistem jaringan jalan lingkungan; dan
  - Tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lingkungan di dalam kota/perkotaan.
- (4) Minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan.
- (5) Pasar Tradisional boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lokal atau jalan lingkungan pada kawasan pelayanan bagian kota/kabupaten atau lokal atau lingkungan (*perumahan*) di dalam kota/kabupaten.
- (6) Jalan arteri adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah jalan masuk dibatasi secara berdaya guna.
- (7) Jalan kolektor adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang, dan jumlah jalan masuk dibatasi.
- (8) Jalan lokal adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan setempat dengan ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah, dan jumlah jalan masuk tidak dibatasi.
- (9) Jalan lingkungan adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan lingkungan dengan ciri perjalanan jarak dekat, dan kecepatan

and/or Modern Stores and other party.

- (3) Guidelines on the provisions as intended by section (1) point (a) and point (b) shall be provided further by the Minister.

#### Article 5

- (1) Grocery Stores may only be located on access to or on arterial road or primary collector road or secondary arterial road network systems.
- (2) Hypermarkets and Shopping Centers:
- May only be located on access to or on arterial road and collector road network systems; and
  - May not be situated in local or neighborhood service areas or within cities/urban areas.
- (3) Supermarkets and Department Stores:
- May not be located on neighboring road network system; and
  - May not be situated in neighborhood service areas within cities/urban areas.
- (4) Minimarkets may be located on any road network system, including neighboring road network system in neighborhood service areas (housing) within cities/urban areas.
- (5) Traditional Markets may be located on any road network system, including local road or neighboring road network system in service areas of section of cities/districts or local or neighborhood service areas (housing) within cities/districts.
- (6) Arterial roads shall constitute public roads that function to serve main transportation with such characteristics as long-haul trip, high average speed, and efficiently-limited points of entrance.
- (7) Collector roads shall constitute public roads that function to serve collector or feeder transportation with such characteristics as medium-haul trip, medium average speed, and limited points of entrance.
- (8) Local roads shall constitute public roads that function to serve local transportation with such characteristics as short-haul trip, low average speed, and unlimited points of entrance.
- (9) Neighboring roads shall constitute public roads that function to serve neighborhood transportation with such characteristics as short-haul trip and speed

rata-rata rendah.

- (10) Sistem jaringan jalan primer adalah merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk pengembangan semua wilayah di tingkat nasional, dengan menghubungkan semua simpul jasa distribusi yang berwujud pusat-pusat kegiatan.
- (11) Sistem jaringan jalan sekunder adalah merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk masyarakat di dalam kawasan perkotaan.

#### Pasal 6

Pusat Perbelanjaan wajib menyediakan tempat usaha untuk usaha kecil dengan harga jual atau biaya sewa yang sesuai dengan kemampuan Usaha Kecil, atau yang dapat dimanfaatkan oleh Usaha Kecil melalui kerjasama lain dalam rangka kemitraan.

#### Pasal 7

- (1) Jam kerja Hypermarket, Department Store dan Supermarket adalah sebagai berikut:
  - a. Untuk hari Senin sampai dengan Jumat, pukul 10.00 sampai dengan pukul 22.00 waktu setempat.
  - b. Untuk hari Sabtu dan Minggu, pukul 10.00 sampai dengan pukul 23.00 waktu setempat.
- (2) Untuk hari besar keagamaan, libur nasional atau hari tertentu lainnya, Bupati/Walikota atau Gubernur untuk Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dapat menetapkan jam kerja melampaui pukul 22.00 waktu setempat.

### BAB III

#### PEMASOKAN BARANG KEPADA TOKO MODERN

#### Pasal 8

- (1) Kerjasama usaha antara Pemasok dengan Perkulakan, Hypermarket, Department Store, Supermarket, dan Pengelola Jaringan Minimarket dibuat dengan perjanjian tertulis dalam bahasa Indonesia dan terhadapnya berlaku hukum Indonesia.
- (2) Apabila dalam kerjasama usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur syarat-syarat perdagangan, maka syarat-syarat perdagangan tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian tertulis sebagaimana dimaksud pada

low on average.

- (10) Primary road network systems shall constitute road network systems that serve a role of distributing goods and services to develop all areas at the national level by connecting all distribution paths that constitute nodes.
- (11) Secondary road network systems shall constitute road network systems that serve a role of distributing goods and services to communities within urban areas.

#### Article 6

Shopping Centers must provide places of business for small enterprises with a sale price or rental fee that is affordable to Small Enterprises, or places of business to which Small Enterprises can have access through other cooperation in the scope of partnership.

#### Article 7

- (1) Business hours of Hypermarkets, Department Stores and Supermarkets shall be as follows:
  - a. Monday through Friday, 10:00 am to 10:00 pm local time.
  - b. Saturday and Sunday, 10:00 am to 11:00 pm local time.
- (2) Regents/Mayors or the Governor of the Province of Jakarta Special Capital Region may determine business hours until over 10:00 pm local time on religious holidays, national holidays or other specified days.

### CHAPTER III

#### SUPPLIES OF GOODS TO MODERN STORES

#### Article 8

- (1) Business cooperation between Suppliers and Grocery Stores, Hypermarkets, Department Stores, Supermarkets, and Minimarket Chain Management shall be made by virtue of written agreements in the Indonesian language, and governed by law of Indonesia.
- (2) If business cooperation as intended by section (1) provides trading terms, then such trading terms shall be made an inseparable part of the written agreement as intended by section (1).

ayat (1).

- (3) Dengan tidak mengurangi prinsip kebebasan berkontrak, syarat-syarat perdagangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus jelas, wajar, berkeadilan dan saling menguntungkan serta disepakati kedua belah pihak tanpa tekanan, dengan ketentuan sebagai berikut:
- a. Biaya-biaya yang dapat dikenakan kepada Pemasok adalah biaya-biaya yang berhubungan langsung dengan penjualan produk Pemasok;
  - b. Pengembalian barang Pemasok hanya dapat dilakukan apabila telah diperjanjikan di dalam kontrak;
  - c. Pemasok dapat dikenakan denda apabila tidak memenuhi jumlah dan ketepatan waktu pasokan, Toko Modern dapat dikenakan denda apabila tidak memenuhi pembayaran tepat pada waktunya;
  - d. Pemotongan nilai tagihan Pemasok yang dikaitkan dengan penjualan barang di bawah harga beli dari Pemasok hanya diberlakukan untuk barang dengan karakteristik tertentu;
  - e. Biaya promosi dan biaya administrasi pendaftaran barang Pemasok ditetapkan dan digunakan secara transparan.
- (4) Biaya yang berhubungan langsung dengan penjualan produk Pemasok sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a, adalah:
- a. Potongan harga reguler (*regular discount*), yaitu potongan harga yang diberikan oleh Pemasok kepada Toko Modern pada setiap transaksi jual-beli;
  - b. Potongan harga tetap (*fixed rebate*), yaitu potongan harga yang diberikan oleh Pemasok kepada Toko Modern tanpa dikaitkan dengan target penjualan;
  - c. Potongan harga khusus (*conditional rebate*), yaitu potongan harga yang diberikan oleh Pemasok apabila Toko Modern dapat mencapai target penjualan;
  - d. Potongan harga promosi (*promotion discount*), yaitu potongan harga yang diberikan oleh Pemasok kepada Toko Modern dalam rangka kegiatan promosi baik yang diadakan oleh Pemasok maupun oleh Toko Modern;
  - e. Biaya promosi (*promotion budget*), yaitu
- (3) Notwithstanding the *principle of freedom of contract*, trading terms as intended by section (2) must be express, fair, just and in mutual benefits as well as agreed on by both parties under no duress, under the following conditions:
- a. Charges that may be assessed against Suppliers shall be charges directly connected to Suppliers' product sale;
  - b. Returns of Suppliers' goods may be made if already agreed upon in the contract;
  - c. Suppliers may be subject to a fine if failing to comply with the quantities and time of the supplies, Modern Stores may be subject to a fine if failing to make payments in a timely manner;
  - d. Reductions in the value of Suppliers' invoice in connection with the sale of goods below the purchase price from the Suppliers shall only be applied to goods with certain characteristics;
  - e. Promotion budget and listing fees of Suppliers' goods shall be determined and used in a transparent manner.
- (4) Charges that are directly connected to Suppliers' product sale as intended by section (3) point (a) shall be:
- a. Regular discounts, i.e., discounts given by Suppliers to Modern Stores at any trade transaction;
  - b. **Fixed rebates**, i.e., rebates given by Suppliers to Modern Stores without connection to sales targets;
  - c. Conditional rebates, i.e., rebates given by Suppliers if Modern Stores can reach sales targets;
  - d. Promotion discounts, i.e., discounts given by Suppliers to Modern Stores in the scope of promotion activities made by either Suppliers or Modern Stores;
  - e. Promotion budget, i.e., budget that is charged

biaya yang dibebankan kepada Pemasok oleh Toko Modern untuk mempromosikan barang Pemasok di Toko Modern;

- f. Biaya distribusi (*distribution cost*), yaitu biaya yang dibebankan oleh Toko Modern kepada Pemasok yang berkaitan dengan distribusi barang Pemasok ke jaringan toko modern; dan/atau
  - g. Biaya administrasi pendaftaran barang (*listing fee*), yaitu biaya dengan besaran yang wajar untuk biaya pencatatan barang pada Toko Modern yang dibebankan kepada Pemasok.
- (5) Barang dengan karakteristik tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf d, adalah barang yang ketinggalan mode (*old fashion*), barang dengan masa simpan rendah, barang sortiran pembeli dan barang promosi.
- (6) Perubahan jenis biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Menteri setelah mempertimbangkan situasi dan kondisi serta masukan dari pemangku kepentingan.

#### Pasal 9

- (1) Dalam rangka pengembangan kemitraan antara Pemasok Usaha Kecil dengan Perkulakan, Hypermarket, Department Store, Supermarket, dan Pengelola Jaringan Minimarket, perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) dilakukan dengan ketentuan:
- a. Tidak memungut biaya administrasi pendaftaran barang dari Pemasok Usaha Kecil; dan
  - b. Pembayaran kepada Pemasok Usaha Kecil dilakukan secara tunai, atau dengan alasan teknis tertentu dapat dilakukan dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari setelah seluruh dokumen penagihan diterima.
- (2) Pembayaran tidak secara tunai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat dilakukan sepanjang cara tersebut tidak merugikan Pemasok Usaha Kecil, dengan memperhitungkan biaya resiko dan bunga untuk Pemasok Usaha Kecil.

#### Pasal 10

- (1) Perkulakan, Hypermarket, Department Store, Supermarket, dan Pengelola Jaringan Minimarket, dapat menggunakan merek sendiri dengan mengutamakan barang produksi Usaha Kecil dan

to Suppliers by Modern Stores to promote Suppliers' goods at Modern Stores;

- f. Distribution costs, i.e., costs that are charged by Modern Stores to Suppliers in connection with Suppliers' distribution of goods to chain modern stores; and/or
  - g. Listing fees, i.e., fees at a fair rate for stock recording fees at Modern Stores, that are charged to Suppliers.
- (5) Goods with certain characteristics as intended by section (3) point (d) shall be outmoded goods (*old fashion*), goods with a short shelf life, goods sorted by buyers and promotion goods.
- (6) Changes in types of charge as intended by section (4) shall be determined by the Minister upon consideration of situations and conditions as well as recommendations from stakeholders.

#### Article 9

- (1) To develop partnership between Small-Scale Suppliers and Grocery Stores, Hypermarkets, Department Stores, Supermarkets, and Minimarket Chain Management, cooperation agreements as intended by Article 8 section (1) shall be made under the condition that:
- a. No listing fee shall be charged from Small-Scale Suppliers; and
  - b. Payments to Small-Scale Suppliers shall be made in cash, or for some technical reason, may be made within a period of 15 (fifteen) days upon full receipt of invoices.
- (2) Noncash payments as intended by section (1) point (b) may be made to the extent such methods do not damage Small-Scale Suppliers by calculating risk costs and interests for Small-Scale Suppliers.

#### Article 10

- (1) Grocery Stores, Hypermarkets, Department Stores, Supermarkets, and Minimarket Chain Management may use their own marks by taking precedence over products of Small Enterprises and Medium

## Usaha Menengah.

- (2) Penggunaan merek Toko Modern sendiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengutamakan jenis barang yang diproduksi di Indonesia.
- (3) Toko Modern bertanggung jawab bahwa barang yang menggunakan merek Toko Modern sendiri telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Hak Atas Kekayaan Intelektual (HKI), bidang keamanan dan kesehatan produk, serta peraturan perundang-undangan lainnya.

### Pasal 11

Dalam rangka menciptakan hubungan kerjasama yang berkeadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan antara Pemasok dengan Toko Modern, Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat memfasilitasi kepentingan Pemasok dan Toko Modern dalam merundingkan perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9.

## BAB VI PERIZINAN

### Pasal 12

- (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.

### Pasal 13

Permintaan IUP2T, IUPP dan IUTM dilengkapi dengan:

## Enterprises.

- (2) Use of Modern Stores' own marks as intended by section (1) shall take precedence over goods that are produced in Indonesia.
- (3) Modern Stores shall be responsible that goods using Modern Stores' own marks have fulfilled the provisions of laws and regulations in the fields of Intellectual Property Rights (HKI), product safety and health as well as other laws and regulations.

### Article 11

To create cooperation relationship that is just, in mutual benefits and under no duress between Suppliers and Modern Stores, the Government and the Regional Governments may facilitate the interest of Suppliers and Modern Stores in consultation over cooperation agreements as intended by Article 9.

## CHAPTER VI LICENSING

### Article 12

- (1) To engage in the businesses of Traditional Markets, Shopping Centers and Modern Stores, the following licenses must be hold:
  - a. Traditional Market Management Business Licenses (IUP2T) for Traditional Markets.
  - b. Shopping Center Business Licenses (IUPP) for Stores, Malls, Plazas and Trade Centers.
  - c. Modern Store Business Licenses (IUTM) for Minimarkets, Supermarkets, Department Stores, Hypermarkets and Grocery Stores.
- (2) IUTMs for Minimarkets shall take primacy of local Small Enterprise and Medium Enterprise entrepreneurs.
- (3) Licenses to engage in the businesses as intended by section (1) shall be issued by Regents/Mayors and the Governor of the Province of Jakarta Special Capital Region.

### Article 13

Requests for IUP2Ts, IUPPs and IUTMs shall be accompanied by:

- a. Studi kelayakan termasuk analisis mengenai dampak lingkungan, terutama aspek sosial budaya dan dampaknya bagi pelaku perdagangan eceran setempat;
- b. Rencana kemitraan dengan Usaha Kecil.

Pasal 14

Menteri membuat pedoman tata cara perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12.

BAB V

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 15

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama sesuai dengan bidang tugas masing-masing melakukan pembinaan dan pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- (2) Dalam rangka pembinaan Pasar Tradisional, Pemerintah Daerah:
  - a. Mengupayakan sumber-sumber alternatif pendanaan untuk pemberdayaan Pasar Tradisional sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - b. Meningkatkan kompetensi pedagang dan pengelola Pasar Tradisional;
  - c. Memprioritaskan kesempatan memperoleh tempat usaha bagi pedagang Pasar Tradisional yang telah ada sebelum dilakukan renovasi atau relokasi Pasar Tradisional;
  - d. Mengevaluasi pengelolaan Pasar Tradisional.
- (3) Dalam rangka pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Pemerintah Daerah agar:
  - a. Memberdayakan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dalam membina Pasar Tradisional;
  - b. Mengawasi pelaksanaan kemitraan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden ini.

Pasal 16

Dalam rangka pengawasan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, atas permintaan Menteri maka Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib memberikan data dan/atau informasi penjualan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

- a. A feasibility study including the environmental impact assessment, especially social-cultural aspects and their impacts on local retail traders;
- b. A plan for partnership with Small Enterprises.

Article 14

The Minister shall make guidelines on procedures for licensing as intended by Article 12.

CHAPTER V

DIRECTIONS AND SUPERVISION

Article 15

- (1) The Government and the Regional Governments shall, either jointly or severally subject to their respective duties, make directions and supervision of Traditional Markets, Shopping Centers and Modern Stores.
- (2) To direct Traditional Markets, the Regional Governments shall:
  - a. Seek alternative funding sources in order to empower Traditional Markets in accordance with provisions of prevailing laws and regulations;
  - b. Improve the competency of traders and the management of Traditional Markets;
  - c. Take priority over opportunities to have access to places of business for traders at Traditional Markets pre-existing renovation or relocation of the Traditional Markets;
  - d. Evaluate the management of Traditional Markets.
- (3) To direct Shopping Centers and Modern Stores, the Regional Governments shall:
  - a. Empower Shopping Centers and Modern Stores to direct Traditional Markets;
  - b. Supervise the performance of partnership as intended by this Regulation of the President.

Article 16

In terms of supervision by the Government as intended by Article 15, at the request of the Minister, Shopping Centers and Modern Stores must issue data and/or information concerning sale in accordance with provisions of laws and regulations.

**BAB VI**  
**SANKSI**  
**Pasal 17**

Pelanggaran terhadap Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 8 ayat (3), Pasal 9, Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 16 dalam Peraturan Presiden ini dapat dikenakan sanksi administratif secara bertahap berupa peringatan tertulis, pembekuan dan pencabutan izin usaha.

**BAB VII**  
**KETENTUAN PERALIHAN**  
**Pasal 18**

- (1) Izin Usaha yang dimiliki Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern sebelum berlakunya Peraturan Presiden ini, dipersamakan dengan Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP) dan/atau Izin Usaha Toko Modern (IUTM) berdasarkan Peraturan Presiden ini.
- (2) Izin Pengelolaan yang dimiliki Pasar Tradisional sebelum berlakunya Peraturan Presiden ini, dipersamakan dengan Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T) berdasarkan Peraturan Presiden ini.
- (3) Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang sedang dalam proses pembangunan atau sudah selesai dibangun namun belum memiliki izin usaha sebelum berlakunya Peraturan Presiden ini, dianggap telah memenuhi persyaratan lokasi dan dapat diberikan Izin Usaha berdasarkan Peraturan Presiden ini.
- (4) Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang telah memiliki izin lokasi yang diterbitkan Pemerintah Daerah dan belum dibangun sebelum berlakunya Peraturan Presiden ini, selanjutnya wajib menyesuaikan dengan ketentuan Peraturan Presiden ini.
- (5) Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang telah berdiri, beroperasi dan belum melaksanakan program kemitraan, wajib melaksanakan program kemitraan dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak berlakunya Peraturan Presiden ini.
- (6) Perjanjian kerjasama usaha antara Pemasok dengan Perkulakan, Hypermarket, Department Store, Supermarket dan Pengelola Jaringan Minimarket yang sudah ada pada saat berlakunya Peraturan Presiden ini, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya perjanjian tersebut.

**CHAPTER VI**  
**SANCTIONS**  
**Article 17**

Any violation of Article 6, Article 7 section (1) and section (2), Article 8 section (3), Article 9, Article 10 section (2) and Article 16 of this Regulation of the President may be imposed administrative sanctions by progressive stages through written warnings, freezes and revocations of business licenses.

**CHAPTER VII**  
**TRANSITIONAL PROVISIONS**  
**Article 18**

- (1) Business Licenses held by Shopping Centers and Modern Stores prior to effectiveness of this Regulation of the President shall be equivalent to Shopping Center Business Licenses (IUPP) and/or Modern Store Business Licenses (IUTM) under this Regulation of the President.
- (2) Management Licenses held by Traditional Markets prior to effectiveness of this Regulation of the President shall be equivalent to Traditional Market Management Business Licenses (IUP2T) under this Regulation of the President.
- (3) Traditional Markets, Shopping Centers and Modern Stores that are being built or finished being built but have not yet held business licenses prior to effectiveness of this Regulation of the President shall be deemed to have fulfilled location conditions and may be issued Business Licenses under this Regulation of this President.
- (4) Shopping Centers and Modern Stores that have held a location permit issued by the Regional Governments and have not yet been built prior to effectiveness of this Regulation of the President must thereafter adjust themselves to the provisions of this Regulation of the President.
- (5) Shopping Centers and Modern Stores that have been established, operating and not yet performed a partnership program must perform a partnership program within a period of not exceeding 2 (two) years upon effectiveness of this Regulation of the President.
- (6) Business cooperation agreements between Suppliers and Grocery Stores, Hypermarkets, Department Stores, Supermarkets and the Minimarket Chain Management already existing at the time this Regulation of the President is in effect shall remain valid until such agreements terminate.

### Pasal 19

Dengan berlakunya Peraturan Presiden ini maka ketentuan tentang Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Bersama Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 145/MPP/Kep/5/1997 dan Nomor 57 Tahun 1997 tanggal 12 Mei 1997 dan peraturan pelaksanaannya, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan/atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan Peraturan Presiden ini.

### Article 19

Upon effectiveness of this Regulation of the President, then the provisions concerning Organization and Directions of Markets and Stores as provided for in Joint Decision of the Minister of Trade and the Minister of Domestic Affairs Number 145/MPP/Kep/5/1997 and Number 57 of 1997 dated May 12, 1997 and the ancillary regulations thereof are declared to remain in effect to the extent not against and/or not yet replaced by new ones under this Regulation of the President.

## BAB VIII KETENTUAN PENUTUP

### Pasal 20

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta,  
pada tanggal 27 Desember 2007  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
ttd.  
DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

## CHAPTER VIII CONCLUDING PROVISIONS

### Article 20

This Regulation of the President shall be in effect from the date it is issued.

Issued in Jakarta,  
on December 27, 2007  
PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA,  
sgd.  
DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

**PERATURAN MENTERI PERDAGANGAN REPUBLIK INDONESIA  
Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008**

**TENTANG**

**PEDOMAN PENATAAN DAN PEMBINAAN PASAR TRADISIONAL,  
PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

**MENTERI PERDAGANGAN REPUBLIK INDONESIA,**

- Menimbang :
- a. bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, perlu diatur Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
  - b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu ditetapkan Peraturan Menteri Perdagangan.
- Mengingat :
1. *Bedrijfsreglementerings Ordonnantie (BRO) Tahun 1934 (Staatsblad 1938 Nomor 86);*
  2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1982 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3214);
  3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699);
  4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817);
  5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);

6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724);
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744);
8. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866);
9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3718);
10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
11. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2007;
12. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
13. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008;
14. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008;
15. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 187/M Tahun 2004 tentang Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 171/M Tahun 2005;

16. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 01/M-DAG/PER/3/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Perdagangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 34/M-DAG/PER/8/2007;
17. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 36/M-DAG/PER/9/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan.

**MEMUTUSKAN :**

Menetapkan : **PERATURAN MENTERI PERDAGANGAN TENTANG PEDOMAN PENATAAN DAN PEMBINAAN PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN.**

**BAB I  
KETENTUAN UMUM**

**Pasal 1**

Dalam Peraturan Menteri ini yang dimaksud dengan:

1. Pasar adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plasa, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya.
2. Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik **Negara** dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama **dengan swasta dengan** tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang **dimiliki/dikelola oleh** pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau **koperasi dengan usaha** skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang **dagangan** melalui tawar menawar.
3. Pusat Perbelanjaan adalah suatu area tertentu yang **terdiri dari** satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horisontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang.
4. Toko adalah bangunan gedung dengan fungsi usaha yang digunakan untuk menjual barang dan terdiri dari hanya satu penjual.
5. Toko Modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk *Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan.

6. Pengelola Jaringan *Minimarket* adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha di bidang *Minimarket* melalui satu kesatuan manajemen dan sistem pendistribusian barang ke *outlet* yang merupakan jaringannya.
7. Pemasok adalah pelaku usaha yang *secara teratur* memasok barang kepada Toko Modern dengan tujuan untuk dijual kembali melalui kerjasama usaha.
8. Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yang selanjutnya disebut UMKM adalah kegiatan ekonomi yang berskala mikro, kecil dan menengah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
9. Kemitraan adalah kerjasama usaha antara usaha kecil dengan usaha menengah dan usaha besar disertai dengan pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah dan usaha besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 1997 tentang Kemitraan.
10. Syarat perdagangan (*trading terms*) adalah syarat-syarat dalam perjanjian kerjasama antara Pemasok dan Toko Modern/ Pengelola Jaringan *Minimarket* yang berhubungan dengan pemasokan produk-produk yang diperdagangkan dalam Toko Modern yang bersangkutan.
11. Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional selanjutnya disebut IUP2T, Izin Usaha Pusat Perbelanjaan selanjutnya disebut IUPP dan Izin Usaha Toko Modern selanjutnya disebut IUTM adalah izin untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang *diterbitkan* oleh Pemerintah Daerah setempat.
12. Peraturan *Zonasi* adalah ketentuan-ketentuan Pemerintah Daerah setempat yang *mengatur pemanfaatan* ruang dan unsur-unsur pengendalian yang *disusun untuk setiap zona* peruntukan sesuai dengan rencana *rinci tata ruang*.
13. Pejabat Penerbit Izin Usaha Pengelolaan Pasar *Tradisional*, Izin Usaha Pusat Perbelanjaan dan Izin Usaha Toko Modern, yang selanjutnya disebut Pejabat Penerbit adalah Bupati/Walikota atau Gubernur untuk Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
14. Surat Permohonan adalah surat permintaan penerbitan Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional, Izin Usaha Pusat Perbelanjaan dan Izin Usaha Toko Modern.
15. Menteri adalah Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang perdagangan.

## BAB II

### PENDIRIAN PASAR TRADISIONAL, PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN

#### Pasal 2

- (1) Lokasi untuk Pendirian Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota dan Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, termasuk peraturan zonasinya.
- (2) Kabupaten/Kota yang belum memiliki Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota dan Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota tidak diperbolehkan memberi izin lokasi untuk pembangunan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

#### Pasal 3

- (1) Pendirian Pasar Tradisional atau Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern selain *Minimarket* harus memenuhi persyaratan ketentuan peraturan perundang-undangan dan harus melakukan analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan Pasar Tradisional dan UMKM yang berada di wilayah bersangkutan.
- (2) Analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan Pasar Tradisional dan UMKM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Struktur penduduk menurut mata pencaharian dan pendidikan;
  - b. Tingkat pendapatan ekonomi rumah tangga;
  - c. Kepadatan penduduk;
  - d. Pertumbuhan penduduk;
  - e. Kemitraan dengan UMKM lokal;
  - f. Penyerapan tenaga kerja lokal;
  - g. Ketahanan dan pertumbuhan Pasar Tradisional sebagai sarana bagi UMKM lokal;
  - h. Keberadaan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang sudah ada;
  - i. Dampak positif dan negatif yang diakibatkan oleh jarak antara *Hypermarket* dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya; dan
  - j. Tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility*).

- (3) Penentuan jarak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf i harus mempertimbangkan:
  - a. Lokasi pendirian *Hypermarket* atau Pasar Tradisional dengan *Hypermarket* atau Pasar Tradisional yang sudah ada sebelumnya;
  - b. Iklim usaha yang sehat antara *Hypermarket* dan Pasar Tradisional;
  - c. Aksesibilitas wilayah (arus lalu lintas);
  - d. Dukungan / ketersediaan infrastruktur; dan
  - e. Perkembangan pemukiman baru.
- (4) Analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berupa kajian yang dilakukan oleh badan/lembaga independen yang berkompeten.
- (5) Badan/lembaga independen sebagaimana dimaksud pada ayat (4) melakukan kajian analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat di wilayah yang bersangkutan.
- (6) Hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan dokumen pelengkap yang tidak terpisahkan dengan syarat-syarat dalam mengajukan Surat Permohonan:
  - a. Izin pendirian Pasar Tradisional atau Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern selain *Minimarket*, atau
  - b. Izin usaha Pasar Tradisional atau Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern selain *Minimarket*.
- (7) Toko Modern yang terintegrasi dengan Pusat Perbelanjaan atau bangunan lain wajib memiliki persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (8) Toko Modern sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dikecualikan untuk *Minimarket*.
- (9) Pendirian *Minimarket* baik yang berdiri sendiri maupun yang terintegrasi dengan Pusat Perbelanjaan atau bangunan lain wajib memperhatikan:
  - a. Kepadatan penduduk;
  - b. Perkembangan pemukiman baru;
  - c. Aksesibilitas wilayah (arus lalu lintas);
  - d. Dukungan / ketersediaan infrastruktur; dan
  - e. Keberadaan Pasar Tradisional dan warung/toko di wilayah sekitar yang lebih kecil daripada *Minimarket* tersebut.
- (10) Pendirian *Minimarket* sebagaimana dimaksud pada ayat (9) diutamakan untuk diberikan kepada pelaku usaha yang domisilinya sesuai dengan lokasi *Minimarket* dimaksud.

#### Pasal 4

- (1) Pasar Tradisional atau Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern harus menyediakan areal parkir yang cukup dan sarana umum lainnya.
- (2) Penyediaan sarana parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilakukan berdasarkan kerjasama dengan pihak lain.

### BAB III KEMITRAAN USAHA

#### Pasal 5

- (1) Kemitraan dengan pola perdagangan umum dapat dilakukan dalam bentuk kerjasama pemasaran, penyediaan lokasi usaha, atau penerimaan pasokan dari Pemasok kepada Toko Modern yang dilakukan secara terbuka.
- (2) Kerjasama pemasaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk:
  - a. Memasarkan barang produksi UMKM yang dikemas atau dikemas ulang (*repackaging*) dengan merek pemilik barang, Toko Modern atau merek lain yang disepakati dalam rangka meningkatkan nilai jual barang; atau
  - b. Memasarkan produk hasil UMKM melalui *etalase* atau *outlet* dari Toko Modern.
- (3) Penyediaan lokasi usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pengelola Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern kepada UMKM dengan menyediakan ruang usaha dalam areal Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern.
- (4) UMKM sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus memanfaatkan ruang usaha sesuai dengan peruntukan yang disepakati.

#### Pasal 6

- (1) Kerjasama usaha dalam bentuk penerimaan pasokan barang dari Pemasok kepada Toko Modern dilaksanakan dalam prinsip saling menguntungkan, jelas, wajar, berkeadilan dan transparan.
- (2) Toko Modern mengutamakan pasokan barang hasil produksi UMKM nasional selama barang tersebut memenuhi persyaratan atau standar yang ditetapkan Toko Modern.
- (3) Pemasok barang yang termasuk ke dalam kriteria Usaha Mikro, Usaha Kecil dibebaskan dari pengenaan biaya administrasi pendaftaran barang (*listing fee*).
- (4) Kerjasama usaha kemitraan antara UMKM dengan Toko Modern dapat dilakukan dalam bentuk kerjasama komersial berupa penyediaan tempat usaha/*space*, pembinaan/pendidikan atau permodalan atau bentuk kerjasama lain.

- (5) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuat dalam perjanjian tertulis dalam bahasa Indonesia berdasarkan hukum Indonesia yang disepakati kedua belah pihak tanpa tekanan, yang sekurang-kurangnya memuat hak dan kewajiban masing-masing pihak serta cara dan tempat penyelesaian perselisihan.

#### Pasal 7

- (1) Dengan tidak mengurangi prinsip kebebasan berkontrak, syarat-syarat perdagangan antara Pemasok dengan Toko Modern harus jelas, wajar, berkeadilan, dan saling menguntungkan serta disepakati kedua belah pihak tanpa tekanan.
- (2) Dalam rangka mewujudkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka wajib memenuhi pedoman sebagai berikut:
- a. Potongan harga reguler (*regular discount*) berupa potongan harga yang diberikan oleh Pemasok kepada Toko Modern pada setiap transaksi jual-beli. Potongan harga reguler ini tidak berlaku bagi Pemasok yang memberlakukan sistem harga *netto* yang dipublikasikan secara transparan ke semua Toko Modern dan disepakati dengan Toko Modern;
  - b. Potongan harga tetap (*fixed rebate*) berupa potongan harga yang diberikan oleh Pemasok kepada Toko Modern tanpa dikaitkan dengan target penjualan yang dilakukan secara periodik maksimum 3 (tiga) bulan yang besarnya maksimum 1% (satu persen);
  - c. Jumlah dari Potongan harga reguler (*regular discount*) maupun potongan harga tetap (*fixed rebate*) ditentukan berdasarkan presentase terhadap transaksi penjualan dari pemasok ke Toko Modern baik pada saat transaksi maupun secara periodik;
  - d. Potongan harga khusus (*conditional rebate*) berupa potongan harga yang diberikan oleh Pemasok, apabila Toko Modern dapat mencapai atau melebihi target penjualan sesuai perjanjian dagang, dengan kriteria penjualan:
    1. Mencapai jumlah yang ditargetkan sesuai perjanjian sebesar 100% (seratus persen) mendapat potongan harga khusus paling banyak sebesar 1% (satu persen);
    2. Melebihi jumlah yang ditargetkan sebesar 101% (seratus satu persen) sampai dengan 115% (seratus lima belas persen), maka kelebihanannya mendapat potongan harga khusus paling banyak sebesar 5% (lima persen);
    3. Melebihi jumlah yang ditargetkan di atas 115% (seratus lima belas persen), maka kelebihanannya mendapat potongan harga khusus paling banyak sebesar 10% (sepuluh persen).

- e. Potongan harga promosi (*Promotion Discount*) diberikan oleh Pemasok kepada Toko Modern dalam rangka kegiatan promosi baik yang diadakan oleh Pemasok maupun oleh Toko Modern yang diberikan kepada pelanggan atau konsumen akhir dalam waktu yang dibatasi sesuai kesepakatan antara Toko Modern dengan Pemasok;
- f. Biaya Promosi (*Promotion Cost*) yaitu biaya yang dibebankan kepada Pemasok oleh Toko Modern sesuai kesepakatan kedua belah pihak yang terdiri dari:
  - 1. Biaya promosi melalui media massa atau cetakan seperti brosur atau *mailer*, yang ditetapkan secara transparan dan wajar sesuai dengan tarif harga dari media dan biaya-biaya kreativitas lainnya;
  - 2. Biaya Promosi pada Toko Setempat (*In-Store Promotion*) dikenakan hanya untuk area promosi di luar *display/pajangan* reguler toko seperti *floor display*, *gondola* promosi, *block shelving*, tempat kasir (*Check out Counter*), *wing gondola*, papan reklame di dalam dan di luar toko, dan tempat lain yang memang digunakan untuk tempat promosi;
  - 3. Biaya promosi yang dilakukan atas kerjasama dengan pemasok untuk melakukan kegiatan mempromosikan produk pemasok seperti *sampling*, demo produk, hadiah, *games*, dan lain-lain;
  - 4. Biaya yang dikurangkan atau dipotongkan atas aktivitas promosi dilakukan maksimal 3 (tiga) bulan setelah acara berdasarkan konfirmasi kedua belah pihak. Biaya promosi yang belum terpakai harus dimanfaatkan untuk aktivitas promosi lainnya baik pada periode yang bersangkutan maupun untuk periode yang berikutnya.
- g. Biaya-biaya lain di luar biaya sebagaimana dimaksud pada huruf f tidak diperkenankan untuk dibebankan kepada Pemasok;
- h. Biaya yang dikeluarkan untuk promosi produk baru sudah termasuk di dalam Biaya Promosi sebagaimana dimaksud pada huruf f;
- i. Pemasok dan Toko Modern bersama-sama membuat perencanaan promosi baik untuk produk baru maupun untuk produk lama untuk jangka waktu yang telah disepakati;
- j. Penggunaan jasa distribusi Toko Modern tidak boleh dipaksakan kepada Pemasok yang dapat mendistribusikan barangnya sendiri sepanjang memenuhi kriteria (waktu, mutu, harga produk, jumlah) yang disepakati kedua belah pihak;

- k. Biaya administrasi pendaftaran barang (*Listing fee*) hanya untuk produk baru dengan besaran sebagai berikut:
1. Kategori *Hypermarket* paling banyak Rp150.000,00 (seratus lima puluh ribu rupiah) untuk setiap jenis produk setiap gerai dengan biaya paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) untuk setiap jenis produk di semua gerai;
  2. Kategori *Supermarket* paling banyak Rp75.000,00 (tujuh puluh lima ribu rupiah) untuk setiap jenis produk setiap gerai dengan biaya paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) untuk setiap jenis produk di semua gerai;
  3. Kategori *Minimarket* paling banyak Rp5.000,00 (lima ribu rupiah) untuk setiap jenis produk setiap gerai dengan biaya paling banyak Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah) untuk setiap jenis produk di semua gerai.
- l. Perubahan biaya administrasi pendaftaran barang sebagaimana dimaksud pada huruf k dapat disesuaikan setiap tahun berdasarkan perkembangan inflasi;
- m. Toko Modern dapat mengembalikan produk baru kepada Pemasok tanpa pengenaan sanksi apabila setelah dievaluasi selama 3 (tiga) bulan tidak memiliki prospek penjualan;
- n. Toko Modern harus memberikan informasi tertulis paling sedikit 3 (tiga) bulan sebelumnya kepada Pemasok apabila akan melakukan *stop order delisting* atau mengurangi item produk atau *SKU (Stock Keeping Unit)* Pemasok;
- o. Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern harus berlaku adil dalam pemberian pelayanan kepada mitra usaha baik sebagai pemilik/penyewa ruangan usaha maupun sebagai pemasok;
- p. Toko Modern dilarang melakukan promosi penjualan dengan harga lebih murah dibandingkan dengan harga di Pasar Tradisional terdekat untuk barang-barang kebutuhan pokok masyarakat.

#### Pasal 8

- (1) Pembayaran barang dari Toko Modern kepada Pemasok Usaha Mikro dan Usaha Kecil wajib dilakukan secara tunai untuk nilai pasokan sampai dengan Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), atau dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari setelah seluruh dokumen penagihan diterima.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku untuk 1 (satu) *outlet* atau 1 (satu) jaringan usaha.

#### BAB IV

#### BATASAN LUAS LANTAI PENJUALAN TOKO MODERN

##### Pasal 9

- (1) Batasan luas lantai penjualan Toko Modern adalah sebagai berikut:
  - a. *Minimarket*, kurang dari 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter persegi);
  - b. *Supermarket*, 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter persegi) sampai dengan 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi);
  - c. *Hypermarket*, lebih dari 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi);
  - d. *Department Store*, lebih dari 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter persegi); dan
  - e. *Perkulakan*, lebih dari 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi).
- (2) Usaha Toko Modern dengan modal dalam negeri 100% (seratus persen) adalah:
  - a. *Minimarket* dengan luas lantai penjualan kurang dari 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter persegi);
  - b. *Supermarket* dengan luas lantai penjualan kurang dari 1.200 m<sup>2</sup> (seribu dua ratus meter persegi); dan
  - c. *Department Store* dengan luas lantai penjualan kurang dari 2.000 m<sup>2</sup> (dua ribu meter persegi).

#### BAB V

#### JENIS DAN KEWENANGAN PENERBITAN IZIN

##### Pasal 10

Pelaku usaha yang akan melakukan kegiatan usaha di bidang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, wajib memiliki:

- a. IUP2T untuk Pasar Tradisional;
- b. IUPP untuk Pertokoan, *Mall*, *Plasa* dan Pusat Perdagangan;
- c. IUTM untuk *Minimarket*, *Supermarket*, *Department Store*, *Hypermarket* dan *Perkulakan*.

##### Pasal 11

- (1) Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 *diterbitkan* oleh Bupati/Walikota atau Gubernur Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- (2) Bupati/Walikota selain Gubernur Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta melimpahkan kewenangan penerbitan:
  - a. IUP2T kepada Kepala Dinas/Unit yang bertanggung jawab di bidang perdagangan atau di bidang pembinaan Pasar Tradisional atau Pelayanan Terpadu Satu Pintu setempat;

- b. IUPP atau IUTM kepada Kepala Dinas/Unit yang bertanggung jawab di bidang perdagangan atau pejabat yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu setempat.
- (3) Gubernur Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta melimpahkan kewenangan *penerbitan*:
- a. IUP2T kepada Kepala Dinas/Unit yang bertanggung jawab di bidang perdagangan atau di bidang pembinaan Pasar Tradisional atau Pelayanan Terpadu Satu Pintu setempat;
  - b. IUPP atau IUTM kepada Kepala Dinas/Unit yang bertanggung jawab di bidang perdagangan atau pejabat yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu setempat.

#### Pasal 12

- (1) Permohonan izin usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 diajukan kepada Pejabat Penerbit izin usaha.
- (2) Persyaratan untuk memperoleh IUP2T bagi Pasar Tradisional yang berdiri sendiri atau IUTM bagi Toko Modern yang berdiri sendiri atau IUPP bagi Pusat Perbelanjaan meliputi:
  - a. Persyaratan IUP2T melampirkan dokumen:
    - 1. *Copy* Surat Izin Prinsip dari Bupati/Walikota atau Gubernur Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
    - 2. Hasil Analisa Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat serta rekomendasi dari instansi yang berwenang;
    - 3. *Copy* Surat Izin Lokasi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN);
    - 4. *Copy* Surat Izin Undang-Undang Gangguan (HO);
    - 5. *Copy* Surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
    - 6. *Copy* Akte Pendirian Perusahaan dan pengesahannya; dan
    - 7. Surat pernyataan kesanggupan melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku.
  - b. Persyaratan IUPP dan IUTM melampirkan dokumen:
    - 1. *Copy* Surat izin prinsip dari Bupati/Walikota atau Gubernur Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
    - 2. Hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat; serta rekomendasi dari instansi yang berwenang;
    - 3. *Copy* Surat Izin Lokasi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN);
    - 4. *Copy* Surat Izin Undang-Undang Gangguan (HO);

5. *Copy* Surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
  6. *Copy* Akte Pendirian Perusahaan dan pengesahannya;
  7. Rencana kemitraan dengan Usaha Mikro dan Usaha Kecil; dan
  8. Surat pernyataan kesanggupan melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku.
- (3) Persyaratan untuk memperoleh IUP2T bagi Pasar Tradisional atau IUTM bagi Toko Modern yang terintegrasi dengan Pusat Perbelanjaan atau bangunan lain terdiri dari:
- a. Hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2);
  - b. *Copy* IUPP Pusat Perbelanjaan atau bangunan lainnya tempat berdirinya Pasar Tradisional atau Toko Modern;
  - c. *Copy* Akte Pendirian Perusahaan dan pengesahannya;
  - d. Surat pernyataan kesanggupan melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku; dan
  - e. Rencana kemitraan dengan Usaha Mikro atau Usaha Kecil untuk Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern.
- (4) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada Pejabat Penerbit izin usaha dengan mengisi Formulir Surat Permohonan sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Peraturan ini yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Peraturan Menteri ini, dengan melampirkan dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (5) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh pemilik atau penanggungjawab atau pengelola perusahaan.
- (6) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang diajukan secara benar dan lengkap, maka Pejabat Penerbit izin usaha dapat menerbitkan Izin Usaha paling lambat 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterimanya Surat Permohonan.
- (7) Apabila Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinilai belum benar dan lengkap, maka Pejabat Penerbit izin usaha memberitahukan penolakan secara tertulis disertai dengan alasan-alasannya kepada pemohon paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya Surat Permohonan.
- (8) Perusahaan yang ditolak permohonannya dapat mengajukan kembali Surat Permohonan izin usahanya disertai kelengkapan dokumen persyaratan secara benar dan lengkap.
- (9) Rencana kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b angka 7 sebagaimana tercantum dalam Lampiran II Peraturan Menteri ini.
- (10) Pengurusan permohonan izin usaha tidak dikenakan biaya.

### Pasal 13

- (1) Pejabat Penerbit Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) sebagai berikut:
  - a. Penerbit IUP2T sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf a, Dinas Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab di bidang perdagangan atau di bidang pembinaan Pasar Tradisional atau Pelayanan Terpadu Satu Pintu Setempat;
  - b. Penerbit IUPP dan IUTM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf b dan c, Dinas Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab di bidang perdagangan atau Pelayanan Terpadu Satu Pintu Setempat;
  - c. Penerbitan izin usaha sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b sesuai dengan pelimpahan wewenang dari Bupati/Walikota atau Gubernur untuk Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11.
- (2) Apabila penerbitan IUP2T oleh:
  - a. Dinas yang bertanggung jawab di bidang pembinaan Pasar Tradisional atau Pelayanan Terpadu Satu Pintu, maka rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) huruf a angka 2, diterbitkan oleh Dinas yang bertanggung jawab di bidang perdagangan;
  - b. Dinas yang bertanggung jawab di bidang perdagangan, maka rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) huruf a angka 2 mengenai kelayakan pemberian izin usaha kepada perusahaan yang bersangkutan, dilakukan oleh Dinas yang bertanggung jawab di bidang perdagangan.
- (3) Apabila penerbitan IUPP atau IUTM oleh:
  - a. Dinas yang bertanggung jawab di bidang perdagangan, maka rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) huruf b angka 2 mengenai kelayakan pemberian izin usaha kepada perusahaan yang bersangkutan, dilakukan oleh Dinas yang bertanggung jawab di bidang perdagangan;
  - b. Pelayanan Terpadu Satu Pintu, maka rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) huruf b angka 2, diterbitkan oleh Dinas yang bertanggung jawab di bidang perdagangan.

### Pasal 14

- (1) Perusahaan pengelola Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang telah memperoleh Izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 tidak diwajibkan memperoleh Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).

- (2) Apabila terjadi pemindahan lokasi usaha Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, pengelola/penanggung jawab perusahaan wajib mengajukan permohonan izin baru.
- (3) Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 berlaku:
  - a. hanya untuk 1 (satu) lokasi usaha;
  - b. selama masih melakukan kegiatan usaha pada lokasi yang sama.
- (4) Izin Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b wajib dilakukan daftar ulang setiap 5 (lima) tahun.

**BAB VI**  
**PELAPORAN**  
Pasal 15

- (1) Pejabat Penerbit Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam:
  - a. Pasal 11 ayat 2 huruf a wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan penerbitan izin usaha kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Kepala Dinas Provinsi yang membidangi perdagangan atau di bidang pembinaan Pasar Tradisional atau Pelayanan Terpadu Satu Pintu setempat, setiap bulan Juli tahun yang bersangkutan untuk semester pertama dan bulan Januari tahun berikutnya untuk semester kedua;
  - b. Pasal 11 ayat (2) huruf b wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan penerbitan izin usaha kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Kepala Dinas Provinsi yang membidangi perdagangan atau Pelayanan Terpadu Satu Pintu setempat, setiap bulan Juli tahun yang bersangkutan untuk semester pertama dan bulan Januari tahun berikutnya untuk semester kedua;
  - c. Kepala Dinas Provinsi sebagaimana dimaksud huruf b menyampaikan laporan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri, setiap bulan Juli tahun yang bersangkutan untuk semester pertama dan bulan Januari tahun berikutnya untuk semester kedua;
  - d. Pasal 11 ayat (3) wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan penerbitan izin usaha kepada Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan tembusan kepada Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri, setiap bulan Juli tahun yang bersangkutan untuk semester pertama dan bulan Januari tahun berikutnya untuk semester kedua.

- (2) Laporan penyelenggaraan penerbitan izin usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:
  - a. Jumlah dan jenis izin usaha yang diterbitkan;
  - b. Omset penjualan setiap gerai;
  - c. Jumlah UMKM yang bermitra;
  - d. Jumlah tenaga kerja yang diserap.

#### Pasal 16

- (1) Pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 wajib menyampaikan laporan berupa:
  - a. Jumlah gerai yang dimiliki;
  - b. Omset penjualan seluruh gerai;
  - c. Jumlah UMKM yang bermitra dan pola kemitraannya;
  - d. Jumlah tenaga kerja yang diserap.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan setiap semester kepada:
  - a. Kepala Dinas yang membidangi perdagangan Kabupaten/Kota kecuali untuk Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
  - b. Kepala Dinas Provinsi yang membidangi perdagangan untuk Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- (3) Penyampaian laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan setiap bulan Juli tahun yang bersangkutan untuk semester pertama dan bulan Januari tahun berikutnya untuk semester kedua.

### BAB VII

## PEMBERDAYAAN PASAR TRADISIONAL

#### Pasal 17

- (1) Pengelolaan Pasar Tradisional dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), koperasi, swasta, pemerintah, maupun pemerintah daerah.
- (2) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah baik sendiri maupun secara bersama-sama melakukan pemberdayaan terhadap pengelolaan Pasar Tradisional berdasarkan sistem manajemen profesional.

## **BAB VIII**

### **PEMBINAAN DAN PENGAWASAN**

#### **Pasal 18**

- (1) Menteri menetapkan kebijakan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.
- (2) Menteri menugaskan Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri untuk mengkoordinasikan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Pelaksanaan pembinaan, pengawasan dan evaluasi terhadap pengelolaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern dilakukan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur untuk Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

#### **Pasal 19**

- (1) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) berupa penciptaan sistem manajemen pengelolaan pasar, pelatihan terhadap sumberdaya manusia, konsultasi, fasilitasi kerjasama, pembangunan dan perbaikan sarana maupun prasarana pasar.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dilakukan terhadap pengelolaan usaha Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

#### **Pasal 20**

Gubernur dan/atau Bupati/Walikota melakukan koordinasi untuk:

- a. mengantisipasi kemungkinan timbulnya permasalahan dalam pengelolaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
- b. mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan sebagai akibat pendirian Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

## **BAB IX**

### **SANKSI**

#### **Pasal 21**

- (1) Pelaku Usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam:
  - a. Pasal 7 ayat (2), Pasal 8, Pasal 14 ayat (4), Pasal 16 dikenakan sanksi administratif;
  - b. Pasal 10 dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, berupa:
  - a. Pembekuan Izin Usaha;
  - b. Pencabutan Izin Usaha.
- (3) Pembekuan izin usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a apabila telah dilakukan peringatan secara tertulis berturut-turut 3 (tiga) kali dengan tenggang waktu paling lama 1 (satu) bulan.
- (4) Pencabutan izin usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dilakukan apabila Pelaku Usaha tidak mematuhi peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

## BAB X KETENTUAN PERALIHAN

### Pasal 22

- (1) Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern yang sudah operasional dan telah memperoleh Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) sebelum ditetapkannya Peraturan ini wajib mengajukan IUPP atau IUTM paling lambat 1 (satu) tahun sejak diberlakukannya Peraturan Menteri ini.
- (2) Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern yang sudah operasional dan telah memperoleh Izin Usaha Pasar Modern (IUPM) sebelum ditetapkannya Peraturan ini dipersamakan dengan IUPP atau IUTM sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Menteri ini.
- (3) Izin pengelolaan yang dimiliki oleh Pasar Tradisional sebelum berlakunya Peraturan ini dipersamakan dengan IUP2T sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Menteri ini.
- (4) Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern yang belum operasional dan belum memperoleh izin pengelolaan atau SIUP sebelum diberlakukannya Peraturan ini wajib mengajukan permohonan untuk memperoleh IUP2T atau IUPP atau IUTM sesuai dengan Peraturan Menteri ini.
- (5) Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern yang telah memiliki izin lokasi yang diterbitkan oleh Bupati / Walikota atau Gubernur untuk Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan belum dilakukan pembangunan sebelum diberlakukannya Peraturan ini wajib menyesuaikan dengan Peraturan Menteri ini.
- (6) Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern yang telah beroperasi sebelum diberlakukannya Peraturan ini dan belum melaksanakan program kemitraan, wajib melaksanakan program kemitraan dalam waktu paling lambat 1 (satu) tahun sejak diberlakukannya Peraturan Menteri ini.

- (7) Perjanjian kerjasama usaha antara Pemasok dengan Perkulakan, *Hypermarket*, *Department Store*, *Supermarket* dan Pengelola Jaringan *Minimarket* yang sudah dilakukan pada saat berlakunya Peraturan Menteri ini, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya perjanjian dimaksud.
- (8) Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern selain *Minimarket* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) yang baru memiliki izin prinsip dari Bupati/Walikota atau Gubernur Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan belum dibangun pada saat berlakunya Peraturan ini, wajib menyesuaikan dengan Peraturan Menteri ini paling lambat 1 (satu) tahun.

#### Pasal 23

- (1) IUPM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) atau Izin pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (3) wajib daftar ulang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (4).
- (2) Daftar ulang IUPM atau Izin Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila izin yang diperoleh telah melampaui 5 (lima) tahun sejak tanggal penerbitan.

### BAB XI

#### KETENTUAN LAIN-LAIN

#### Pasal 24

- (1) Apabila dipandang perlu, Menteri dapat membentuk Forum Komunikasi yang anggotanya terdiri wakil-wakil dari para pemangku kepentingan di bidang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang masing-masing bertindak atas nama pribadi secara profesional.
- (2) Forum Komunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas memberikan rekomendasi kepada Menteri dalam rangka pembinaan dan pengembangan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

#### Pasal 25

- (1) Setiap pelaku usaha dilarang melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
- (2) Penilaian dan penyelesaian pelanggaran praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) baik antara sesama Pemasok atau sesama Toko Modern maupun antara Pemasok dengan Toko Modern dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Pasal 26

Petunjuk pelaksanaan Peraturan Menteri ini ditetapkan lebih lanjut oleh Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri.

**BAB XII**

**KETENTUAN PENUTUP**

Pasal 27

Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku:

1. Keputusan Bersama Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 145/MPP/Kep/5/1997 dan Nomor 57 Tahun 1997 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan;
  2. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 261/MPP/Kep/7/1997 tentang Pembentukan Tim Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan Pusat;
  3. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 420/MPP/Kep/10/1997 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan;
  4. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 107/MPP/Kep/2/1998 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pasar Modern;
- dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 28

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengumuman Peraturan Menteri ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di : Jakarta

Pada tanggal : 12 Desember 2008

**MENTERI PERDAGANGAN RI**

ttd

**MARI ELKA PANGESTU**

Salinan sesuai dengan aslinya  
Plt. Kepala Biro Hukum  
Departemen Perdagangan

Rahayubudi