

**PENEGAKAN HUKUM  
TERHADAP PENGATURAN ZONASI MINIMARKET  
DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

Wien Sukarmini

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta  
wiensukarmini@gmail.com

Norman Syahdar Idrus

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta  
normansidrus@yahoo.com

**ABSTRAK**

Keberadaan toko-toko modern seperti minimarket semakin meluas dan berkembang di sejumlah wilayah Jakarta, bahkan banyak berdiri di kabupaten dan desa di Indonesia. Waktu ini ditandai dengan hadirnya jarak minimarket antara satu sama lain, bahkan saling berhadapan hanya dipisahkan oleh jalan kecil. Perkembangan minimarket telah mempengaruhi perkembangan toko dan pasar tradisional, yang mengalami penurunan aktivitas, karena depresiasi konsumen dan pendapatan. Penelitian ini dilakukan di wilayah hukum Jakarta dan bertujuan untuk menentukan pengaturan zonasi minimarket dalam undang-undang dan implementasi penegakan hukum dari zonasi minimarket sehubungan dengan hukum persaingan. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif deskriptif analitik dengan menggunakan sumber utama bahan hukum, sekunder dan tersier, dan didukung oleh wawancara dan dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif. Peraturan lokal tidak mengakomodasi peraturan zonasi mengenai minimarket dan berdampak pada tidak adanya penegakan hukum terhadap bisnis besar dan menengah.

Kata kunci: Penegakan hukum, Zonasi, Hukum persaingan

**ABSTRACT**

*The existence of modern stores such as minimarkets increasingly widespread and flourishing in parts of Jakarta, even many standing in the districts and villages in Indonesia. This time was marked by the presence of minimarket minimarket distance between one another, even facing each other are only separated by a small street. The minimarket developments have influenced the development of shops and traditional markets, which experienced a decline in activity, due to the depreciation of consumer and income. This research was conducted in the jurisdiction of the Province of Jakarta and aims to determine the zoning arrangement minimarket in legislation and implementation of law enforcement of the zoning minimarket in relation to competition law. This research is a normative juridical research analytical descriptive using primary sources of legal materials, secondary and tertiary, and supported by interviews and analyzed using a qualitative approach. Local regulations do not accommodate zoning regulations regarding minimarket and impacting the absence of law enforcement against large and medium-sized businesses.*

*Key words : Law enforcement, Zonation, Competition law*

## 1. PENDAHULUAN

Dalam beberapa tahun belakangan ini, geliat bisnis ritel semakin tumbuh dan berkembang di Indonesia, yang ditandai dengan berdirinya toko-toko modern berupa Hypermarket, Supermarket dan Minimarket, baik asing maupun lokal. Beberapa peritel asing diantaranya adalah Giant (Malaysia), Continent (Jerman), Lotte Mart (Korea Selatan), Sun Plaza (Rumania), Carrefour (Prancis), Walmart (Amerika Serikat), Yaohan (Jepang), Lotus (Spanyol), Mark dan Spencer (Inggris), Sogo (Jepang), dan Makro (Belanda). Begitu pula peritel lokal diantaranya adalah Indomaret, Alfamart, Alfa Midi, Alfa Express, Post-Shop, dan lainnya.

Keberadaan toko-toko modern seperti minimarket semakin marak dan menjamur di pelosok Jakarta, bahkan sudah banyak berdiri di kecamatan dan desa di Indonesia. Minimarket sebagai salah satu bentuk toko modern adalah salah satu usaha ritel yang menyediakan barang-barang kebutuhan pokok dengan harga yang terjangkau, tempat belanja yang nyaman, dan bersih, serta tata letak (*layout*) pemajangan barang yang menarik, dan lokasi yang mudah dijangkau, sehingga konsumen nyaman, dan mudah dalam memenuhi kebutuhannya. Dengan demikian, tidaklah mengherankan bilamana semakin tahun pertumbuhan minimarket semakin menjamur, yang menunjukkan persaingan di bidang bisnis ritel modern semakin ketat.

Keberadaan dan keragaman minimarket juga ditandai dengan kehadiran minimarket asing seperti Seven Eleven (Amerika Serikat), Circle K (Amerika Serikat), dan Lawson (Jepang). Pertumbuhan dan peningkatan jumlah minimarket tersebut diperoleh dengan sistem waralaba, karena sistem tersebut merupakan salah satu pilihan yang banyak diminati oleh para pelaku usaha yang memiliki modal keuangan, dan ingin memiliki sebuah usaha yang menguntungkan, namun masih minim pengalaman untuk membuat sebuah bisnis sendiri.

Waralaba menjadi alternatif pilihan bagi pelaku usaha minimarket karena melalui sistem waralaba memungkinkan untuk mendapatkan transfer manajemen, kepastian pasar, promosi, pasokan bahan baku, pengawasan mutu, pengetahuan dan pengenalan tentang lokasi bisnis, dan resikonya sangat kecil.

Saat ini keberadaan minimarket tersebut ditandai dengan jarak antara minimarket yang saling berdekatan, bahkan saling berhadapan yang hanya dipisahkan oleh sebuah jalan kecil.

Lahirnya minimarket tersebut dipengaruhi oleh gaya hidup masyarakat yang modern yang cenderung bersikap praktis. Perkembangan minimarket tersebut bilamana tidak disertai dengan pengaturan mengenai keberadaannya dapat mempengaruhi perkembangan toko-toko dan pasar tradisional, yang akan mengalami kelesuan dalam aktivitasnya, karena penyusutan konsumen dan pendapatannya.

Padahal pada tahun 1997, ketika Indonesia mulai mengalami krisis ekonomi dan moneter, keberadaan dan keberagaman minimarket tersebut masih sangat sedikit dan sangat sulit ditemukan. Ketika itu, bisnis yang paling menonjol adalah usaha-usaha yang dikelola secara tradisional yang sekarang disebut Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM). Bahkan, ketika banyak usaha berskala besar mengalami stagnasi dan bangkrut, ternyata UMKM tetap hidup. Hal itu menunjukkan, bahwa keberadaan UMKM terbukti lebih tangguh dalam menghadapi krisis tersebut, sehingga keberadaan UMKM seharusnya mempunyai peran yang strategis dalam pembangunan ekonomi nasional,

Berdasarkan pengalaman yang telah dihadapi oleh Indonesia selama krisis ekonomi dan moneter, maka pengembangan bisnis ritel harus lebih diarahkan pada UMKM, yang selama ini seringkali terabaikan karena produksinya dalam skala kecil, dan kurang berkualitas, serta belum mampu bersaing dengan bisnis ritel modern.

Pengembangan UMKM tentu saja perlu mendapatkan perhatian yang besar dari pemerintah. Sebenarnya pemerintah sudah memberikan perhatian terhadap bisnis ritel tradisional dengan menerbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia No.112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Menurut konsiderans dikeluarkannya Peraturan Presiden tersebut adalah dikarenakan semakin berkembangnya usaha bisnis ritel dalam skala kecil, menengah, dan besar, serta untuk membina pengembangan industri dan perdagangan barang dalam negeri serta kelancaran distribusi barang, sehingga pemerintah 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. Namun Peraturan Presiden tersebut tidak mengatur tentang zona pendirian pasar tradisional, pasar modern, dan toko modern, khususnya minimarket.

Peraturan Presiden tersebut justru menyerahkan pengaturan zonasi minimarket kepada Pemerintah Daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Presiden No.112 Tahun 2007 yang menentukan, bahwa 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.

Urgensi pengaturan zonasi bagi minimarket oleh Pemerintah Daerah adalah untuk dapat digunakan sebagai pengendalian pemanfaatan ruang wilayah/daerah dalam rangka mengarahkan pemanfaatan zona, terkait erat dengan aktivitas kota yang berkembang yang seringkali memberikan dampak buruk bagi kepentingan umum. Oleh karena sejak diterbitkannya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang tersebut telah diganti dengan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587 terakhir diubah dengan Undang-Undang No.2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang) dan Undang-Undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pemerintah Daerah mempunyai hak penuh untuk melaksanakan penataan ruang di daerahnya melalui pengaturan zona (*zone regulation*).

Jakarta sebagai ibukota negara kesatuan RI berdasarkan Undang-Undang No.29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan daerah yang paling banyak jumlah minimarketnya di Indonesia, karena jumlah populasi penduduknya juga sangat besar, sehingga oleh karenanya Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta berdasarkan kewenangan Undang-Undang No.29 Tahun 2007 dan amanat Undang-Undang No.26 Tahun 2007 tersebut telah menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang

Wilayah 2030, dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi.

Konsiderans Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1 Tahun 2014 menentukan, bahwa :

- a. ruang wilayah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta berfungsi sebagai ruang ibukota negara dan kawasan perkotaan, maka pembangunan di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta perlu diarahkan pada pemanfaatan ruang secara bijaksana, berdaya guna, berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan sesuai kaidah-kaidah penataan ruang, sehingga kualitas ruang terjaga keberlanjutannya untuk kesejahteraan masyarakat dan kelestarian lingkungan;
- b. pertumbuhan penduduk dan perkembangan pembangunan di berbagai bidang mengakibatkan penurunan kualitas pemanfaatan ruang serta ketidakseimbangan struktur dan fungsi ruang, maka perlu dilakukan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah, sehingga pembangunan dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif.

Pada dasarnya keterlibatan Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam mengatur zonasi minimarket sebagaimana termuat dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1 Tahun 2014, karena Pemerintah Daerah berkepentingan untuk memperhatikan apa yang diperlukan/dibutuhkan oleh warganya atau pelaku usaha dalam melakukan kegiatan ekonomi secara kompetitif. Negara berperan menciptakan *the right tool*, serta melakukan kontrol dan menjalankan fungsinya untuk menginformasikan serta mensosialisasikan kebijakan-kebijakan yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam kaitannya dengan dunia usaha yang kompetitif. Pemerintah Daerah mempunyai kepentingan untuk mengatur kehidupan ekonomi yang dilandasi dengan corak perekonomian yang anti monopoli dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip persaingan usaha secara sehat (L.Budi Kagramanto : 2012, 39-40), dan untuk meratakan dan menyeimbangkan pembangunan di antara berbagai golongan masyarakat, berbagai sektor ekonomi, atau berbagai wilayah (Sadono Sukirno, 1996 : 421).

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1 Tahun 2014 tersebut telah menentukan jarak pendirian antara minimarket dengan pasar tradisional, namun Peraturan Daerah tersebut tidak mengatur secara tegas jarak pendirian antara

minimarket yang satu dengan minimarket yang lain. Ketidaktegasan pengaturan mengenai jarak keberadaan minimarket-minimarket tersebut mengakibatkan terjadinya pertumbuhan minimarket-minimarket yang tidak beraturan, sehingga menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat. Padahal penetapan pengaturan zonasi tersebut adalah sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang sehingga tercipta tertib ruang, dan bisnis ritel tradisional dapat berkembang lebih kompetitif bersama pelaku bisnis ritel lainnya.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1 Tahun 2014 tersebut menjadi payung hukum bilamana terjadi pelanggaran terhadap pengaturan zonasi tersebut.

Berdasarkan hal tersebut maka perlu dilakukan penelitian mengenai zonasi minimarket dalam kaitannya dengan penegakan hukum di bidang persaingan usaha dengan judul “Penegakan Hukum terhadap Pengaturan Zonasi Minimarket dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha”.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, beberapa permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah pengaturan zonasi minimarket dalam peraturan perundang-undangan ?
- b. Bagaimanakah pelaksanaan penegakan hukum terhadap zonasi minimarket dalam kaitannya dengan hukum persaingan usaha ?

Tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pengaturan zonasi minimarket dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Untuk mengetahui pelaksanaan penegakan hukum terhadap zonasi minimarket dalam kaitannya dengan hukum persaingan usaha.

## **Tinjauan Pustaka**

### **A. Penegakan Hukum**

Istilah penegakan hukum atau penerapan hukum diartikan oleh Satjipto Rahardjo (2000 : 181) sebagai pelaksanaan penegakan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari terhadap pelanggaran hukum. Dalam bahasa asing (Belanda: *Rechtstoepassing*, *rechtshandhaving*; dan Amerika: *Law enforcement, application*).

Di dalam penegakan hukum, terdapat pasangan-pasangan tertentu, seperti pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya. Pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan, misalnya nilai ketertiban perlu diserasikan dengan nilai ketenteraman, karena nilai ketertiban bertitik tolak pada ketertikatan, dan nilai ketenteraman bertitik tolak pada kebebasan. Di dalam kehidupan, manusia memerlukan keterikatan dan kebebasan dalam wujud yang serasi (Soerjono Soekanto, 2014 : 6)

Nilai-nilai tersebut masih bersifat abstrak, oleh karena itu pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut perlu dijabarkan secara lebih konkret lagi. Penjabaran secara lebih konkret terjadi dalam bentuk kaidah-kaidah, terutama kaidah hukum, yang berisikan suruhan, larangan atau kebolehan.

Di dalam sistem hukum nasional, hukum tata ruang merupakan bagian dari hukum administrasi negara, yang terlihat dari fungsi penataan ruang yang dibuatnya, yaitu fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, dan bukan fungsi pembentuk undang-undang dan peradilan.

Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah :

- a. Faktor hukumnya sendiri;
- b. Faktor penegak hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang pendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat;
- e. Faktor budaya;

Kelima faktor tersebut saling terkait dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum, yang juga sebagai tolok ukur efektivitas penegakan hukum (Soerjono Soekanto, 2014 : 8).

Secara operasional, penegakan hukum dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu: melalui sarana penal dan melalui sarana non-penal. Dalam kaitannya dengan penanggulangan kejahatan, maka penegakan hukum melalui sarana penal dapat diartikan sebagai upaya penanggulangan kejahatan yang lebih menitikberatkan pada sifat “represif” (penindasan/ pemberantasan/penumpasan) sesudah kejahatan itu terjadi. Sedangkan penegakan hukum melalui sarana non-penal adalah upaya penanggulangan

kejahatan yang lebih menitikberatkan pada sifat “preventif” (pencegahan atau penangkalan) sebelum kejahatan terjadi. Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur non-penal lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan, oleh karena itu sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung ataupun tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsuburkan kejahatan.

Bertolak dari uraian di atas, maka penegakan hukum seyogyanya ditempuh dengan pendekatan atau kebijakan yang integral baik dengan menggunakan “sarana penal” maupun dengan menggunakan “sarana non-penal”, baik dengan melakukan pembinaan atau penyembuhan terpidana/pelanggar hukum maupun dengan pembinaan/penyembuhan masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto (2014: 8), gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin juga disebabkan karena menyangkut tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang, belum adanya peraturan pelaksanaan untuk menerapkan undang-undang serta ketidakjelasan kata-kata di dalam undang-undang, yang akhirnya menimbulkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

## **B. Zonasi**

Penetapan peraturan zonasi merupakan salah satu instrumen untuk melakukan pengendalian pemanfaatan ruang agar terwujud tertib tata ruang sesuai dengan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah salah satu sistem dari penataan ruang, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari sistem perencanaan tata ruang dan sistem pemanfaatan tata ruang. Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang. Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang (*vide* Pasal 1 angka 27 Peraturan Pemerintah No.26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional). Peraturan zonasi berisi ketentuan yang harus, boleh, dan tidak boleh dilaksanakan pada zona pemanfaatan ruang yang dapat terdiri atas ketentuan



tentang amplop ruang (koefisien dasar ruang hijau, koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, garis sempadan bangunan), penyediaan sarana dan prasarana, serta ketentuan lain yang dibutuhkan untuk mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, termasuk ketentuan lain yang dibutuhkan antara lain, ketentuan pemanfaatan ruang yang terkait dengan keselamatan penerbangan, ketentuan pembangunan pemancar alat komunikasi, dan ketentuan pembangunan jaringan listrik tegangan tinggi.

Masalah penetapan pengaturan zonasi menjadi kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan, baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) huruf f, Pasal 23 ayat (1) huruf f, Pasal 26 ayat (1) huruf f dan Pasal 28 Undang-Undang No.26 Tahun 2007. Penetapan zonasi sistem nasional digunakan sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menyusun peraturan zonasi (*vide* Pasal 86 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.26 Tahun 2008).

Penetapan zonasi tersebut adalah sebagai bentuk tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mewujudkan keadilan, mengurangi konflik, dan dampak negatif pemanfaatan ruang serta menjamin berlangsungnya pembangunan kota yang efisien, efektif, serta sesuai dengan fungsi dan konsisten dengan rencana tata ruang.

### C. Minimarket

Minimarket adalah salah satu jenis usaha ritel atau penjualan eceran secara langsung oleh produsen kepada konsumen akhir untuk kepentingan pribadi, bukan untuk kepentingan bisnis. Menurut Kotler dan Armstrong (2003 : 51), bahwa usaha eceran adalah kegiatan yang menyangkut penjualan barang atau jasa secara langsung kepada konsumen untuk penggunaan pribadi dan non-bisnis. Usaha eceran tidak hanya menjual produk-produk di toko (*store retailing*), tetapi juga diluar toko.

Minimarket adalah salah satu bentuk pasar swalayan atau toko serba ada dalam ukuran yang kecil. Selain minimarket, bentuk-bentuk pasar swalayan lainnya adalah midimarket, supermarket, hypermarket, dan grosir. Peraturan perundang-undangan menyebut kesemuanya itu sebagai toko modern, yaitu toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran (*vide* Pasal 1 angka 6 Peraturan

Menteri Perdagangan Republik Indonesia No.70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern). Pendirian minimarket bisa berdiri sendiri, bisa juga terintegrasi dengan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, atau bangunan/ kawasan lain.

Menurut Wikipedia, perbedaan minimarket dengan yang lainnya adalah hanya dalam format ukuran. Sebenarnya minimarket adalah semacam toko kelontong, yang menjual segala macam barang dan makanan. Selanjutnya menurut Wikipedia, yang membedakan antara minimarket dengan toko kelontong adalah minimarket menerapkan sistem mesin kasir *point of sale* untuk penjualannya, dan sistem swalayan, dimana pembeli mengambil sendiri barang yang ia butuhkan dari rak-rak dan membayarnya di meja mesin kasir, serta membantu pelaku usaha agar pembeli tidak berhutang.

#### **D. Persaingan Usaha**

Pada dasarnya persaingan adalah sesuatu yang baik bilamana dilaksanakan dengan sehat, karena dengan persaingan dapat memberi keuntungan kepada konsumen. Persaingan akan mendorong para pelaku usaha melakukan hal-hal yang baik bagi konsumen antara lain :

1. Memunculkan inovasi baru yang mendorong terciptanya teknologi baru, dan teknologi baru akan mendorong kegiatan Litbang, yaitu kegiatan penelitian dan pengembangan (R&D);
2. Memunculkan produk dan jasa baru yang akan memberikan banyak pilihan bagi konsumen;
3. Akan terjadi perang harga dan dalam banyak hal akan dapat menurunkan harga atau pemberian potongan (*discount*) dan/atau penawaran sistem pembayaran yang lebih bersahabat kepada pembeli;
4. Pelayanan akan lebih baik dan pembeli akan merasa lebih dipuaskan;
5. Kemasan akan lebih menarik karena hal ini merupakan bagian dari strategi untuk menarik lebih banyak pembeli;
6. Bentuk dan ukuran barang akan lebih bervariasi dan biasanya diikuti oleh perbedaan harga yang cukup berarti sehingga membuat banyak pilihan bagi pembeli.

Pada pokoknya tujuan hukum persaingan usaha dapat dibagi 2 (dua). Pertama, tujuan langsung, yaitu melindungi pesaing (*competitor*), persaingan (*competition*), dan konsumen (*consumer*). Kedua, tujuan tidak langsung, yaitu pemerataan distribusi sumber-sumber ekonomi, perluasan kesempatan kerja, perlindungan lingkungan hidup, stabilitas sosial-politik, dan lain sebagainya (Abdul Hakim G.Nusantara, et.al : 2010, 62).

Menurut Pasal 3 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bahwa tujuan pembentukan undang-undang ini adalah untuk:

- 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.

## 2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif tersebut mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

Penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga penelitian kepustakaan.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.

Dalam penelitian ini diuraikan hal-hal tentang pengaturan zonasi bagi minimarket dalam peraturan daerah dan penegakan hukumnya terkait dengan praktek hukum persaingan usaha.

Jenis data dalam penelitian ini hanya data dokumen atau studi kepustakaan. Data ini diambil dari buku-buku kepustakaan, dokumen resmi milik pemerintah dan pemerintah daerah yang berkaitan dengan permasalahan tata ruang, khususnya zonasi bagi minimarket dan persaingan usaha. Data ini berupa buku-buku atau dokumen-dokumen resmi yang menjadi rujukan dalam penelitian ini. Jenis data seperti itu disebut sebagai data sekunder.

Adapun sumber bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer.
2. Bahan Hukum Sekunder, yakni bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa buku-buku, karya ilmiah, atau hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini.
3. Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum dan ensiklopedia.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*Library Research*) studi ini dilakukan dengan jalan meneliti data sekunder berupa dokumen data yang tercatat, baik dalam bentuk keputusan, hasil riset, maupun peraturan perundangan yang berkaitan dengan penataan ruang, kewenangan pemerintahan daerah, larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dan waralaba, yaitu dengan mencari, mempelajari, dan mencatat serta menginterpretasikan hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian.

Berdasarkan sifat penelitian yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analistis, maka analisis yang dipergunakan adalah analisis secara pendekatan kualitatif terhadap data sekunder yang didapat. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan peneliti untuk menentukan isi atau makna aturan hukum.

Bahan hukum yang diperoleh tersebut dianalisis secara kualitatif tersebut akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis dengan menjelaskan hubungan antara berbagai jenis bahan hukum, selanjutnya semua bahan hukum diseleksi dan diolah, kemudian dinyatakan secara deskriptif sehingga menggambarkan dan

mengungkapkan dasar hukumnya, sehingga memberikan solusi terhadap permasalahan yang dimaksud.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Pengaturan Zonasi Minimarket dalam Peraturan Perundang-undangan.

Penataan ruang bagi kota yang sudah berkembang pesat memiliki permasalahan yang sangat kompleks. Salah satu kota tersebut adalah Jakarta yang telah ditetapkan sebagai ibukota Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang No.29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang tersebut menggantikan Undang-Undang No.34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, yang menggantikan Undang-Undang No.11 Tahun 1990 Tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, sedang Undang-Undang yang terakhir menggantikan Undang-Undang No.10 Tahun 1964 tentang Pernyataan DKI Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia Dengan Nama Jakarta, Penetapan Presiden No.15 Tahun 1963 tentang Perubahan dan Tambahan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya dan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya.

Jakarta berfungsi sebagai pusat politik dilihat dari cirinya yang terdapat pusat pemerintahan, pusat administrasi dan politik yang umumnya untuk suatu negara atau Ibu kota Negara. Jakarta berfungsi sebagai pusat perdagangan, karena memiliki pelabuhan-pelabuhan sebagai penunjang aktivitasnya.

Jakarta sebagai ibukota adalah salah satu kota metropolitan, yaitu kawasan perkotaan yang terdiri atas sebuah kawasan perkotaan yang berdiri sendiri atau kawasan perkotaan inti dengan kawasan perkotaan di sekitarnya yang saling memiliki keterkaitan fungsional yang dihubungkan dengan sistem jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk secara keseluruhan sekurang-kurangnya 1.000.000 (satu juta) jiwa (*vide* Pasal 1 angka 26 Undang-Undang No.26 Tahun 2007).

Selain itu, Jakarta telah ditetapkan sebagai Kawasan Strategis Nasional berdasarkan Peraturan Presiden No.54 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, Cianjur yang memerlukan

perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang secara terpadu. Kawasan strategis nasional adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia (*vide* Pasal 1 angka 28 Undang-Undang No.26 Tahun 2007).

Ruang merupakan suatu unsur dalam pengembangan suatu kota. Oleh karena itu untuk mewujudkan Kota Jakarta sebagai Kota Metropolitan yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional diperlukan penyelenggaraan penataan ruang, yang kewenangannya diserahkan kepada Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 10 Undang-Undang No.26 Tahun 2007 dan Pasal 26 ayat (4) huruf a Undang-Undang No.29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan tersebut diklasifikasikan sebagai kewenangan atribusi (*vide* Pasal 12 jo Pasal 1 angka 22 Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan).

Salah satu kewenangan atribusi tersebut adalah kewenangan pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, yang meliputi :

- a. perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
- b. pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.
- d. penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang industri dan perdagangan;

Kewenangan-kewenangan tersebut kemudian diimplementasikan dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030, dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi, serta Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.15 Tahun 2011 tentang Perizinan Tempat Usaha Berdasarkan Undang-Undang Gangguan, sedangkan implementasi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang perdagangan merujuk pada Peraturan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta di Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang diterbitkan sebelum berlakunya Undang-Undang No.26 Tahun 2007, Undang-Undang No.29

Tahun 2007, Undang-Undang No.20 Tahun 2008, dan Undang-Undang No.7 Tahun 2014.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1 Tahun 2014 tersebut mengatur tentang zona perkantoran, perdagangan, dan jasa, zona perkantoran, perdagangan, dan jasa KDB rendah, dan zona perdagangan dan jasa di wilayah pulau, tetapi tidak mengatur tentang zonasi minimarket, termasuk pengaturan jarak antara pasar dan/atau toko tradisional dengan minimarket dan pengaturan jumlah minimarket di satu lokasi. Demikian pula halnya Peraturan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2002 dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.15 Tahun 2011 sama sekali tidak mengatur zonasi minimarket, termasuk jarak keberadaan minimarket dengan pasar dan/atau toko tradisional dan jumlah minimarket di satu lokasi.

#### **B. Pelaksanaan Penegakan Hukum terhadap Zonasi Minimarket dalam Kaitannya dengan Hukum Persaingan Usaha.**

Merujuk pada Pasal 3 huruf b Undang-Undang No.5 Tahun 1999 ditegaskan, bahwa salah satu tujuan pembentukan undang-undang tersebut adalah untuk 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. Dengan demikian, pengaturan zonasi minimarket adalah dalam rangka mewujudkan iklim usaha yang sehat, dengan pengecualian yaitu pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil (*vide* Pasal 50 huruf h Undang-Undang No.5 Tahun 1999).

Adanya pengecualian atas pelaku usaha kecil atau *Affirmative action* merupakan cara yang banyak dipilih oleh negara sebagai jawaban terhadap kondisi sosial dan ekonomi yang diskriminatif, adanya ketidaksetaraan dan marginalisasi di segala bidang kehidupan akibat struktur patriarki di level publik dan privat. Struktur sosial dan ekonomi seperti itu jelas melahirkan kelompok sosial dan ekonomi tertentu yang tidak memiliki akses dan mampu berpartisipasi dalam kehidupan publik sebagaimana masyarakat pada umumnya. Untuk itu, diperlukan sebuah bentuk intervensi dari negara demi terwujudnya tatanan yang lebih adil dan terjaminnya setiap orang untuk berpartisipasi dalam kehidupan bersama. Pengecualian tersebut sudah mulai

diberlakukan di bidang politik dengan adanya kewajiban untuk memberikan kuota keterwakilan perempuan di parlemen sedikitnya 30% (tiga puluh persen).

Dari penelaahan atas 4 (empat) buah Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta tersebut di atas, tidak ada satupun Peraturan Daerah yang mengatur mengenai sanksi terkait zonasi minimarket dengan pasar dan/atau toko tradisional, sehingga tidak heran apabila bermunculan pendirian minimarket bak cendawan di musim hujan. Oleh karena itu aparat Satuan Polisi Pamongpraaja tidak mempunyai dasar hukum untuk melakukan penegakan hukum.

## 1. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan atas permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini, penulis menyimpulkan sebagai berikut :

- a. Peraturan Presiden No.112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern mengamanatkan agar pendirian hipermarket memperhatikan pasar tradisional, namun amanat tersebut belum diimplementasikan dalam Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Hal itu terbukti dengan tidak adanya pengaturan zonasi minimarket dalam 4 (empat) buah Peraturan Daerah.
- b. Dengan tidak adanya pengaturan zonasi minimarket dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, maka tidak ada pengaturan sanksi terkait hal itu, yang berdampak pada terabaikannya nasib pedagang kecil, akibatnya Satuan Polisi Pamongpraaja tidak dapat melakukan upaya penegakan hukum terkait pelanggaran zonasi minmarket.

Berdasarkan hasil penelitian ini, maka dapat direkomendasikan sebagai berikut :

- a. Agar terdapat harmonisasi dan konsistensi antara Undang-Undang No.5 Tahun 1999, Undang-Undang No.26 Tahun 2007, Undang-Undang No.29 Tahun 2007, dan Undang-Undang No.20 Tahun 2008, maka Peraturan-peraturan Daerah yang secara hirarkhies kedudukannya dibawah undang-undang , khususnya pengaturan zonasi minimarket harus diharmonisasikan, sehingga tercapai kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pelaku usaha kecil.
- b. Adanya implementasi harmonisasi antara Undang-Undang No.5 Tahun 1999, Undang-Undang No.26 Tahun 2007, Undang-Undang No.29 Tahun 2007, dan



Undang-Undang No.20 Tahun 2008 dengan Peraturan-peraturan Daerah memberikan kewenangan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan upaya penegakan hukum bagi para pelaku usaha yang melanggar zonasi minimark.

## 2. REFERENSI

### Buku-buku

- Asshidiqqie, Jimly, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta;
- Frinces, Z. Heflin, 2011, *Persaingan & Daya Saing : Kajian Strategis Globalisasi Ekonomi*, Mida Pustaka, Yogyakarta;
- G. Nusantara, Abdul Hakim, et.al, 2010, *Litigasi Persaingan Usaha (Competition Litigation)*, PT Telaga Ilmu Indonesia, Tangerang;
- Kotler, Philip, dan Armstrong, 2003, *Dasar-dasar Manajemen Pemasaran*, Indeks, Jakarta;
- Kragamanto, L. Budi, 2012, *Mengenal Hukum Persaingan Usaha (Berdasarkan UU No.5 Tahun 1999)*, Laros, Sidoarjo;
- Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung;
- Rengganis, Dayu Padmara, 2013, *Hukum Persaingan Usaha Perangkat Telekomunikasi dan Pemberlakuan Persetujuan ACFTA*, Alumni, Bandung;
- S.K, Devi Meyliana, 2013, *Hukum Persaingan Usaha : Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam Persaingan Usaha*, Setara Press, Malang;
- Silalahi, M. Udin, 2007, *Perusahaan Saling Mematikan & Bersekongkol, Bagaimana Cara Memenangkan*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta;
- Sirait, Ningrum Natasya, 2003, *Asosiasi & Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Pustaka Bangsa Press, Medan;
- Sitompul, Asril, 1999, *Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat : Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung;
- Soekanto, Soerjono, 2014, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta;
- Sukirno, Sadono, 1996, *Pengantar Teori Mikroekonomi*, Rajawali Press, Jakarta;

**Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar 1945;

Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha, Lembaran Negara RI Tahun 1999 No.33, Tambahan Lembaran Negara RI No.3817;

Undang-Undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Lembaran Negara RI Tahun 2007 No.68, Tambahan Lembaran Negara RI No.4725;

Undang-Undang No.29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Lembaran Negara RI Tahun 2007 No.93, Tambahan Lembaran Negara RI No.4744;

Undang-Undang No.20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, Lembaran Negara RI Tahun 2008 No.93, Tambahan Lembaran Negara RI No.4866;

Peraturan Pemerintah No.26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Lembaran Negara RI Tahun 2008 No.48, Tambahan Lembaran Negara RI No.4833;

Peraturan Pemerintah No.17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No.20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, Lembaran Negara RI Tahun 2008 No.40, Tambahan Lembaran Negara RI No.5404;

Peraturan Presiden Republik Indonesia No.112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal;

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53/M-DAG/PER/8/2012 tentang Penyelenggaraan Waralaba;

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 68/M-DAG/PER/10/2012 tentang Waralaba untuk Jenis Usaha Toko Modern;

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013

tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta di Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Lembaran Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2002 Nomor 76;

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030, Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2012 No.1, Tambahan Lembaran Daerah No.1;

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi, Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2014 No.301, Tambahan Lembaran Daerah No.30;