

**URGENSI PENGATURAN ZONASI PENDIRIAN PASAR TRADISIONAL,
PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN DI KOTA MALANG
(Analisis Pasal 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia
Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar
Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern)**

SKRIPSI

**Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Untuk Memperolah Gelar
Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**

Oleh :
DARA PUSPITASARI
NIM. 0710110132



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2011**

LEMBAR PERSETUJUAN

URGENSI PENGATURAN ZONASI PENDIRIAN PASAR TRADISIONAL,
PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN DI KOTA MALANG

(Analisis Pasal 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor :
53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional,
Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern)

Disusun oleh :

DARA PUSPITASARI

NIM. 0710110132

Disetujui pada tanggal : 6 Juli 2011

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Dr. BAMBANG WINARNO, S.H.,M.S.

HERU PRIJANTO, S.H.,M.H.

NIP: 19530121 197903 1 002

NIP: 19560202 198503 1 003

Mengetahui

Ketua Bagian Hukum Keperdataan

RACHMI SULISTYARINI, S.H.,M.H.

NIP: 19611112 198601 2 001

LEMBAR PENGESAHAN

**URGENSI PENGATURAN ZONASI PENDIRIAN PASAR TRADISIONAL,
PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN DI KOTA MALANG**

(Analisis Pasal 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor :
53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional,
Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern)

Disusun oleh :

DARA PUSPITASARI

NIM. 0710110132

Skripsi ini telah disahkan oleh dosen pembimbing pada tanggal :

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Dr. Bambang Winarno, S.H.,M.S.

Heru Prijanto, S.H.,M.H.

NIP: 19530121 197903 1 002

NIP: 19560202 198503 1 003

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian

Hukum Keperdataan,

Dr. Bambang Winarno, S.H.,M.S.

Rachmi Sulistyarini, S.H.,M.H.

NIP: 19611112 198601 2 001

NIP: 19530121 197903 1 002

Mengetahui Dekan,

Dr. Sihabudin, S.H., M.H
NIP. 19591216 198503 1 001

MOTTO.....

MEMELUK RESIKO

“Tertawa *beresiko* tampil konyol. Menangis *beresiko* tampil sentimentil. Merangkuh orang lain *beresiko* keterlibatan. Membukakan perasaan *beresiko* menampilkan dirimu yang sejati. Mengemukakan ide-ide dan mimpi-mimpimu di hadapan orang ramai *beresiko* kehilangan semua itu. Mencintai *beresiko* tidak berbalas. Hidup *beresiko* mati. Berharap *beresiko* kecewa. Berusaha *beresiko* gagal. Akan tetapi, *resiko* tetap harus diambil. Ancaman terbesar dalam hidup adalah tidak mau memeluk *resiko*. Orang yang tidak berani mengambil *resiko* tidak akan melakukan apapun, tidak memiliki apapun, dan bukan apapun. Dia mungkin bisa menghindari sengsara dan sesal. Tapi dia tidak bisa belajar, merasa, berubah, tumbuh, dan mencintai. Dia budak yang terbelenggu keyakinan. Hanya pengambil *resiko* yang tidak membentengi kebebasannya.”

-Robert Holden (2005) *Timeless Wisdom for a Manic Society*-

PERSEMBAHAN TERIMA KASIH KU YANG TERDALAM PADA.....

- ❖ Allah SWT, Aku meminta ampunan kepadaMu atas segala dosa yang telah kuperbuat.. bersyukur kepadaMu atas segala nikmat, anugrah dan keberuntungan yang telah Engkau limpahkan padaku... iman dan taqwaku hanya padaMu..
 - ❖ Bapak dan Ibuku (Papa dan Mamaku di rumah pertamaku), Bpk. Aji Wicoro dan Ibu Saudatin.. sepasang insan yang telah merawat dan membesarkanku dari yang tidak tau apa2 menjadi orang yang lebih tau apa adanya,, penyokong materiil dan spirituilkku, maaf jika selama ini Dara "ndableg"... tapi yang pasti, rasa hormat dan sayangku akan selalu bertambah seiring usia. Dara hanya ingin bikin bapak ibu bangga. Orangtua terbaik, *two thumbs up* buat bapak ibu.. (jadi pengen nangis....T_T)
- ❖ Keluarga besarku, Mbak Wida dan Mas Bagus,,, Rio si "usil", Fina si "centil", keponakanku Filza si "gembil (pipinya)".. keluarga terindahku,, aku bahagia bersama kalian...
 - ❖ PiQ,,, Bima Arya Yudha, SH, Adk.. dan Vizie (hehe) mi seneng ada kalian yang selalu nemenin mi seneng n susah,, bantuin mi belajar ato yang lainnya, anterin mi kemana aja pergi, doain mi,, g pernah lelah nyemangatin n ingetin mi spy lebih baik.. n yg pasti terimakasih dah sayang ke mi dg tuluuuusss...
- ❖ Sahabat dan susterQ.. Endah Nur Farida, SH. Alhamdulillah akhirnya kita lu2s bareng beb,,, sahabat sehidupku,, jadi inget ngapain aja n kemana aja selalu bareng. Tmpat berbagi suka duka. Tanpamu aq pasti bingung ngurusin skripsi n pndaftarannya. smga qt slalu mnjaga hubungan baik ni sampai tua.haha
 - ❖ My beloved,,, si Mico n si LeksMakk (sahabatku ngerjain tugas), pangeran jalanan " Supra X, AG6161YN (penjelajah

Malang terbaik), room pojok depan KR63 (rumah kedua),

❖ Sahabat dan teman2Q... :

- Anynda Tri W, qm pake rok imut jg kok nin..hehe. btw mksh bnyak bntuan slma ni,,jagonya PKM wes..heehe
- Yessy K,,seneng dengerin qm cerita..lucu.hehe. tmpatku curhat..
- Kardina, Sri Rahayu, Ratna, Zora Febriena, Rezania, Erlinda, Mala Istakhila,,Arga, Nico (laptop berjalan), Hendri dan semuanya temen2 angkatan 2007,,n adk2 tingkat...smua yg dah dpt kerja,congrtaz,,yang dah n bru aja lu2s,ayo berpacu meraih msa dpan masing2,, yg lg berjuang mo kompre...hayo bljr yg rajin..!!
- Temen2 di rumah kedua,,Mbak Gatra (wah bentar lg jd ibu baru..), Mbak Nanin (ayo syukuran rumah baru?), dek Resti (titip kamarku tercinta ya...), Aya' n adiknyaa..(hidup film korea! Hehe), buat para penghuni baru,,titip jaga kebersihan n ketentraman KR63...
- Bapak Kost, Mbak Tri n mbak yunani, terimakasih dah jd ibu kost pngertian...hehe

Bagi yang belum disebut di sini,,dara ngucapin terimakasih atas bantuan baik langsung or tidak langsungnya..semuanya dah Dara curahkan di kata pengantar lembar berikutnya....



Malang, 3 Agustus 2011

Dara Puspitasari "schatzy"

KATA PENGANTAR

Penulis bersyukur atas kebaikan Allah S.W.T yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan lancar. Terima kasih dan hormat penulis yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua yang telah berjasa membesarkan, mendidik dan selalu mendukung penulis baik secara materil maupun moril dengan penuh kesabaran dan kasih sayang.

Untuk kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis selama penyusunan skripsi ini, diantaranya :

1. Bapak Dr. Sihabudin, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
2. Ibu Rachmi Sulistyorini, S.H., M.H selaku Ketua Bagian Hukum Perdata,
3. Bapak Dr. Bambang Winarno, SH.MS selaku dosen pembimbing utama skripsi ini atas bimbingan dan kesabarannya,
4. Bapak Heru Prijanto, SH.MH., selaku dosen pembimbing pendamping skripsi ini atas bimbingan dan kesabarannya,
5. Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang atas izin yang diberikan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini,
6. Seluruh staff di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu serta Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang atas segala informasi yang telah diberikan selama penulis di sana,

7. Orang tua ku tercinta, ayah Aji Wicoro dan Ibu Saudatin, S.Pd., rasa hormat dan sayangku tak akan pernah berhenti dan berkurang kepada kalian, terima kasih atas doa tulus dan dukungan penuhnya baik secara moril dan materiil yang telah diberikan kepada penulis selama ini,
8. Kakakku, Wida Ratnasari, Bagus M. Dan keponakanku yang lucu Filza F. atas setiap motivasi yang diberikan serta adikku tersayang Tri Aji Satrio dan Dewi Syrafina yang selalu menghiburku setiap saat,
9. Seseorang yang selalu menemaniku dalam suka dan duka Bima Arya Yudha, SH., terimakasih atas doa, dukungan dan bantuan yang selama ini telah diberikan dengan tulus.
10. Sahabat berbagi suka dan duka Endah Nur Farida terimakasih atas bantuannya selama di KR63 dan teman SMAku Yessy Kurniawati terimakasih kalian sudah jadi sahabat2 baikku,
11. Keluarga besar Malang pakdhe Alm. H. Moedjono-budhe Tri Siwi, pakdhe H. Moh. Kidjab-budhe Hj. Pudji Susasi, pakdhe H. Bambang Soebroto-budhe Hj. Budi Utami, Om Agus Sambodo-tante Kristinawati, Om Adjar Cahyono-tante Yanti terimakasih atas semangat dan nasehat serta dukungan yang telah banyak diberikan kepada penulis selama ini,
12. Teman-temanku FHUB angkatan 2007 khususnya, serta sahabat-sahabatku yang tak terlupakan atas dukungannya selama ini, Anynda, Kardina, Ayu, Ratna, Fitri, Reza, Erlinda, Lala, Monique, Hendry, Arga, Nico, dan teman-teman lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu,
13. Teman-teman KR63tm, mbak Nanin, mbak Gatra, Endah, Resti, Aya' dan Akmah atas bantuan dan kebersamaannya dalam suka maupun duka,

14. Keluarga besar mas Endro, mbak Anggaunita, Mas Bravijdna atas bantuannya,
15. Keluarga besar PPOTODA FH UB terimakasih atas pengalaman kerja selama ini,
16. Teman-teman FORSA FH UB, Klik Ocean.com, Bsea UB, HMI Komisariat Hukum, Korkom, dan HMI Cabang Malang, LBB Yestosa, LPM Manifest dan teman-teman MCC Udayana dalam berbagi cerita dan motivasi,
17. Serta kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari masih banyak kekurangan dan kelemahan dalam penyusunan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran demi menambah wawasan dan wacana ilmu bagi penulis. Besar harapan penulis, skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya.

Malang, Juli 2011

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
Lembar Persetujuan.....	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	vi
Daftar Gambar.....	ix
Daftar Tabel	ix
Abstraksi	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Sistematika Penulisan.....	12
BAB II TINJAUAN UMUM	
A. Sistem Hukum di Indonesia	13
1. Pengertian Sistem.....	13
2. Pengertian Sistem Hukum.....	13
3. Sistem Hukum di Indonesia	17
B. Cita Hukum Negara Indonesia	20
1. Pengertian Cita Hukum	20
2. Cita Hukum negara Indonesia	23
C. Hukum Ekonomi di Indonesia	27
1. Pengertian Hukum Ekonomi.....	27
2. Sistem dan Konsep Ekonomi Pasar	32
3. Hukum Ekonomi di Indonesia	35
D. Tinjauan Umum Peraturan Daerah.....	38
1. Pengertian Peraturan Daerah.....	39
2. Fungsi Peraturan Daerah	40
E. Perizinan Pendirian Usaha Perdagangan	42

1.Perizinan dalam Dunia Bisnis	42
2.Persyaratan perizinan	43

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	45
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	46
1.Jenis Bahan Hukum	46
a. Bahan Hukum Primer	46
b. Bahan Hukum sekunder.....	48
c. Bahan Hukum tersier	48
2.Sumber Bahan Hukum	49
C. Teknik Penelusuran Bahan Hukum.....	49
D. Teknik Analisis	50
E. Definisi Konseptual	50

BAB IV PEMBAHASAN

A. Pengertian dan Gambaran Umum Kondisi Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Malang	53
1. Pengertian Umum pasar Modern, Pusat Perbelanjaan dan Pasar Tradisional	53
2. Jenis-jenis Pasar	54
3. Fungsi Pasar	62
4. Gambaran Umum/ Kondisi Pasar Modern, Pusat perbelanjaan dan pasar tradisional di Kota Malang	63
B. Pengaturan ZonasiPasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Malang.....	71
1. Regulasi Zonasi Secara Umum	
a. Peraturan Presiden no. 112 tahun 2007	71
b. Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 53 tahun 2008.....	77
c. Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 3 tahun 2008 tentang perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan pasar Modern di Jawa Timur	79
2. Regulasi Zonasi Berdasarkan Perda dan RTRW Kota Malang.....	85
C. Urgensi Pengaturan Zonasi Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Malang.....	92
1. Substansi pengaturan Zonasi Pasar Modern, Pusat perbelanjaan dan pasar Tradisional di Kota Malang	95
2. Struktur/lembaga pengatur Zonasi Pasar Modern, Pusat perbelanjaan dan pasar Tradisional di Kota Malang.....	97

3. Kultur/budaya masyarakat Kota Malang terhadap Penataan Pasar Modern, Pusat perbelanjaan dan pasar Tradisional di Kota Malang.....100

4. Konsep Pengaturan Zonasi Berdasarkan Hukum Ekonomi yang Berlandaskan Sistem dan Cita Hukum Negara Indonesia105

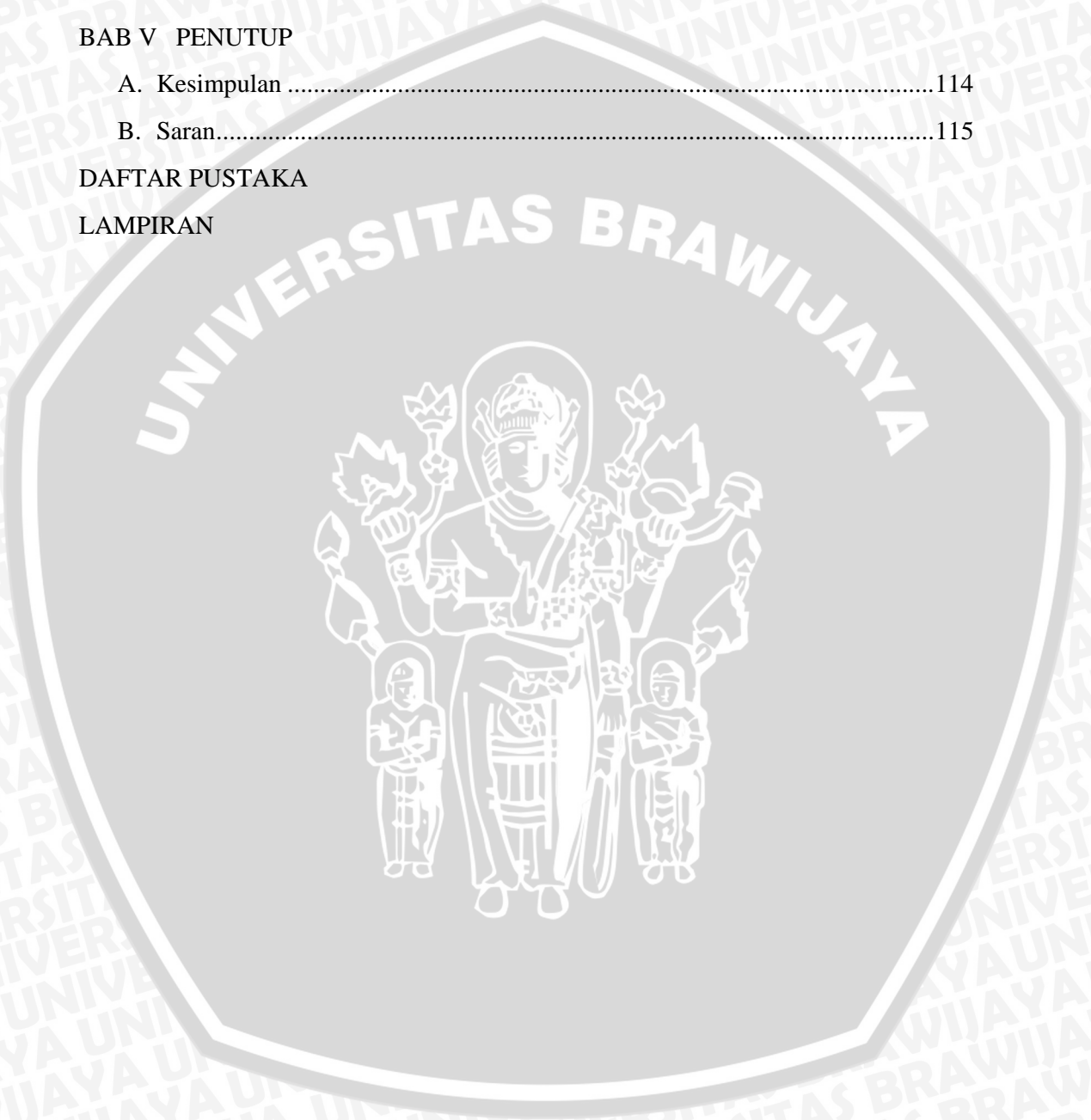
BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan114

B. Saran.....115

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



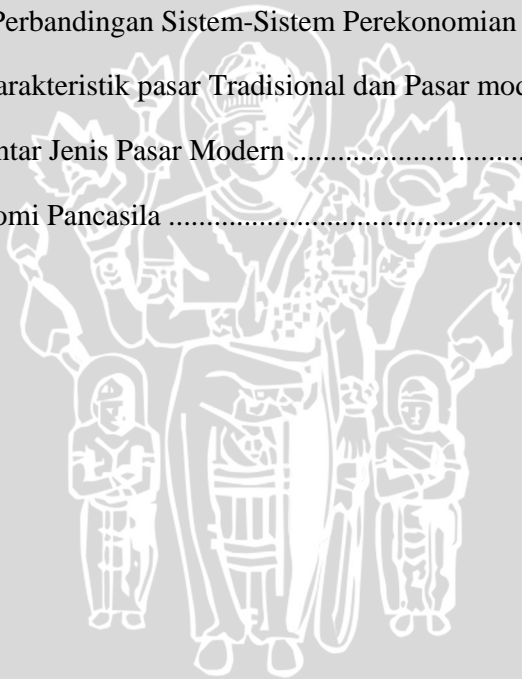
DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 1. Letak berbagai jenis pasar moder di sekitar Pasar Blimbing65
Gambar 2. Letak berbagai jenis pasar moder di sekitar Pasar Dinoyo65

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Garis Besar Perbandingan Sistem-Sistem Perekonomian33
Tabel 2. Perbedaan Karakteristik pasar Tradisional dan Pasar modern58
Tabel 3. Perbedaan Antar Jenis Pasar Modern59
Tabel 4. Sistem Ekonomi Pancasila106



ABSTRAKSI

DARA PUSPITASARI, Hukum Perdata Bisnis, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juli 2011, *Urgensi Pengaturan Zonasi Pendirian Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Malang (Analisis Pasal 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern)*, Dr. Bambang Winarno, S.H.,M.S.; Heru Prijanto, S.H.,M.H.

Penulisan skripsi ini membahas mengenai Analisis Pasal 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern terkait dengan Urgensi Pengaturan Zonasi Pendirian Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Malang. Hal ini dilatarbelakangi oleh berdirinya pusat perbelanjaan dan toko modern di Kota Malang yang sanggup memenuhi bertambahnya kebutuhan masyarakat dan gaya hidup masyarakat Kota Malang akibat dari pola modernisasi dan globalisasi. Pemerintah kota Malang memberikan kebebasan kepada investor untuk mendirikan berbagai jenis pasar/ritel modern demi terwujudnya kemakmuran rakyat bersama. Pendirian yang seharusnya memperhatikan rencana tata ruang wilayah kota dan keberadaan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya (zonasi), ternyata belum mendapat perhatian dari para pelaku usaha yang hendak mendirikan pusat perbelanjaan maupun toko modern. Hal ini disebabkan belum terakomodasinya amanat dari Peraturan di atasnya yakni Perpres 112 tahun 2007 dan Permendag No. 53 tahun 2008 yang mengamanatkan pendirian pasar tradisional maupun pasar modern diatur lebih lanjut dengan Peraturan daerah secara lebih terperinci. Hanya toko modern saja yang diatur sedangkan toko modern dan pusat perbelanjaan lain tidak diatur zonasinya. Akibatnya, permasalahan zonasi tersebut tidak terlalu diperhatikan oleh para pelaku usaha. Jika keadaan terus berlanjut, melihat dari persaingan usaha yang tidak seimbang dikhawatirkan para pelaku pasar tradisional akan mengalami kemunduran baik dari segi pendapatan maupun daya tarik dari para pembeli.

Permasalahan dari skripsi ini adalah apa urgensi dibuatnya peraturan khusus mengenai zonasi pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern di kota Malang. Metode penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan tersebut adalah dengan jenis penelitian Normatif dengan pendekatan penelitian *Statuta Approach* (pendekatan perundang-undangan). Teknik memperoleh bahan hukum diperoleh dengan cara studi pustaka dan studi dokumentasi, kemudian seluruh bahan hukum yang diperoleh selanjutnya akan

diteliti menggunakan metode *Interpretasi* (penafsiran pasal-pasal dalam perundang-undangan), yang kemudian dikemukakan secara deskriptif kualitatif. Berdasarkan hasil analisis, diketahui bahwa peraturan khusus mengenai pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern sangat diperlukan. Dilihat dari bertambahnya jumlah penduduk Kota Malang tiap tahun dan perkembangan pasar modern yang terus meningkat maka dikhawatirkan berpengaruh besar terhadap kemunduran pasar tradisional. Hasil pengkajian pasal-pasal yang terkait zonasi di setiap peraturan, Pemerintah menginginkan kemakmuran dan keadilan bagi setiap pelaku usaha bahkan pemerintah memberikan perhatian penuh bagi pelaku usaha kecil dan pasar tradisional. Tujuan ekonomi yang ingin dicapai oleh pemerintah sesuai dengan sistem hukum dan ideologi Pancasila yakni berusaha untuk memajukan dan memberdayakan semua pelaku ekonomi. Ini berarti baik pelaku usaha pasar tradisional lokal dan pelaku usaha swasta pasar modern baik dalam negeri maupun luar negeri sama-sama diberikan keleluasaan usaha selama saling tidak terkait dan merugikan produksi esensial bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Menyikapi fakta-fakta tersebut di atas, maka sebaiknya pembuat kebijakan/pemerintah Kota Malang untuk segera mensahkan peraturan khusus zonasi pengaturan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern agar tidak terjadi persaingan usaha tidak sebanding antara pasar tradisional dan modern.



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Di era pembangunan menyeluruh dari segala bidang seperti saat ini, Negara Indonesia sebagai salah satu negara berkembang di dunia, terus berupaya untuk melakukan perbaikan dan pembangunan demi tercapainya cita-cita bangsa. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan Pancasila sebagai dasar falsafah negara, Pemerintah Indonesia menggalakkan semangat warganya untuk turut serta melakukan pembangunan yang berkesinambungan agar tercapai rakyat yang adil dan makmur baik materiil maupun spirituil.

Salah satu pembangunan yang ingin dicapai adalah pembangunan di bidang ekonomi. Pembangunan di bidang ekonomi diharapkan mampu sebagai penyeimbang dalam tatanan keserasian dan keselarasan di berbagai bidang lainnya. Bukan berarti pembangunan di bidang ekonomi ini adalah yang paling utama namun dengan dimulainya pembangunan ini sedikit demi sedikit maka akan tercipta pembangunan yang berkelanjutan lainnya. Selain sebagai wujud nyata keberhasilan yang dicapai terbukti dari tingkat kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya, pembangunan Nasional di bidang ekonomi ini juga sebagai wujud pembuktian diri negara Indonesia di mata dunia. Suatu negara dianggap berkembang jika pembangunannya lancar dan masyarakatnya berdaya guna sesuai kebutuhan dan kemampuannya. Untuk itu yang terpenting adalah

usaha dan kontribusi masyarakatnya sendiri sebagai upaya perbaikan dan pemerataan taraf hidup.

Upaya dan kontribusi yang ditempuh masyarakat adalah dengan bekerja, yang paling tidak untuk memenuhi kebutuhannya sehari-hari. Pekerjaan atau mata pencaharian berdagang atau dikenal dengan usaha ritel adalah salah satu mata pencaharian pilihan tertinggi dari masyarakat Indonesia setelah bidang pertanian. Bertani atau bercocok tanam memang dikenal sebagai mata pencaharian utama rakyat Indonesia yang terkenal sebagai negara agraris di dunia.

Jual beli atau berdagang dimulai dari perorangan yang melakukan usahanya sendiri-sendiri baik menjual barang maupun jasa. Lalu dari perorangan itu masing-masing berkumpul untuk menjual dagangannya pada suatu tempat yang dianggap strategis menarik pembeli. Dari kumpulan para penjual dan pembeli tersebut maka terbentuklah pasar.

Saat ini, perkembangan pasar sangat pesat, hal ini sesuai dengan perkembangan dinamika perekonomian yang terus mengalami proses modernisasi dalam era globalisasi. Begitu luasnya industri pasar ini, sampai memberikan kontribusi 75% terhadap total perdagangan Nasional. Dari 98,8 juta angkatan kerja, sekitar 17 juta orang (18%) bekerja di sektor pasar. Pada tahun 2002, bisnis pasar tumbuh 16,4%.¹

Pada awalnya pasar ini masih sangat tradisional yang tersebar di tiap desa. Tidak ada batasan berapa jumlah penjual maupun barang apa yang diperjualbelikan. Seperti dalam Pasal 1 ayat (2), Peraturan Presiden Republik

¹ csrreview-online.com, 2008, *Menunggu Regulasi Sektor Pasar di Indonesia (online)*, <http://feny-manajemenpasar.blogspot.com/2010/06/menunggu-regulasi-sektor-ritel-di.html>, (20 Maret 2011)

Indonesia No. 112 tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

“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”.

Namun kemudian di pusat pemerintah kabupaten atau kota, terdapat pasar yang lebih besar untuk menampung para pedagang dan pembeli yang lebih banyak dan kebutuhan yang beragam pula di kota. Mayoritas pasar besar tersebut sudah diatur klasifikasi barang yang dijual sehingga terlihat lebih rapi. Walaupun begitu masih banyak warga yang mengeluhkan keruwetan yang ditimbulkan dari keberadaan pasar ini. Mulai dari area jalan yang semrawut karena banyaknya pedagang yang memilih berjualan di pinggir jalan daripada harus masuk ke dalam area pasar yang kena pajak, lantas sistem keamanan dan kenyamanan yang mengkhawatirkan, hingga kesulitan melakukan proses transaksi jual beli dengan tawar menawar terlebih dahulu untuk mendapatkan harga terendah dari yang ditawarkan.

Ketika itu keberadaan pasar tradisional dengan keadaan seperti yang dijelaskan di muka dirasa tidak ada masalah. Namun sejak adanya pasar modern, yaitu pasar yang dibangun oleh pemerintah, swasta atau koperasi yang bentuknya

berupa mal, supermarket, department store, shopping centre, dan minimarket, maka perhatian masyarakat akan berpaling. Mereka tentu saja cenderung memilih tempat yang praktis dan nyaman untuk transaksi jual belinya. Hal inilah yang mendorong munculnya berbagai pasar modern yang mulai menjamur di berbagai daerah.

Pasar Modern ini telah mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Kondisi pasar/ ritel saat ini di Indonesia dari hasil penelitian Fakultas Ekonomi UI, omset pasar/ritel modern naik 10%, namun omset pasar tradisional turun 15%. Pasar modern berkembang pesat karena Indonesia merupakan pasar yang sangat potensial.²

Oleh karena itu, kondisi pasar tradisional semakin terdesak. Dengan berdirinya satu peritel modern (hypermarket, supermarket, dan minimarket) di lokasi yang tidak tepat, maka 3-4 pasar tradisional akan mati dengan sendirinya. Penjualan pun dialihkan dari pasar/ritel tradisional ke pasar/ritel modern. Proporsi perputaran perdagangan barang konsumsi berkisar 60-70 persen di pasar modern dan 30-40 persen di pasar tradisional. Sedangkan secara nasional proporsi perputaran perdagangan barang konsumsi berkisar 20-35 persen di pasar modern (tergantung sektor industrinya) dan 65-80 persen di pasar tradisional (tergantung sektor industrinya).³

Pasar modern berbentuk toko modern minimarket terlihat mengalami perkembangan yang paling signifikan. Berdasarkan data pertumbuhan pembelian 55 produk konsumsi utama di luar rokok dan produk segar (daging, buah, dan

² Peni Suparto, dalam seminar "Kebijakan Persaingan Sehat dalam Industri Ritel" pada tanggal 2 Desember 2010 di Universitas Brawijaya, Malang, www.kppu.go.id (20 Maret 2011)

³ Gatot Irawan, 2008, *Permendag 53/2008 Selamatkan Pasar Tradisional*, Harian Umum Sore Sinar Harapan. Edisi Rabu 31 Desember 2008.

sayur-mayur) versi *The Nielsen Company*, pada 2010 minimarket mencatat 21,7% atau tumbuh 2,8% dari 2009 yang mencapai 18,9%. Pada 2009 dan 2008, supermarket dan hipermarket tumbuh 21,7% dan pada 2008 berada pada kisaran 15,3%. Sementara itu, pasar tradisional turun dari 63,7% pada 2007, menjadi 57,5% dari total pasar pada 2010. Padahal pada 2002, pasar tradisional tumbuh 74%. Pada 2002, jumlah minimarket baru 4,9%. Bahkan, dari data *The Nielsen Company* terlihat angka kunjungan ke minimarket di daerah pedesaan di Pulau Jawa meningkat 38% untuk pembelian ke-55 produk konsumsi sejak 2007 hingga 2010.⁴

Hal ini dipengaruhi oleh kapital dan pemilihan lokasi minimarket lebih mudah daripada jenis pasar lain. Di samping itu, pasar modern minimarket ini didorong dengan konsep *franchise* sehingga dapat dikembangkan oleh siapa saja.⁵

Beberapa problema yang perlu dicermati terkait dengan pasar modern, antara lain:⁶

Pertama, bisnis pasar modern turut memarginalkan pasar tradisional. Bermula dari Keppres No 96/2000 tentang Usaha Tertutup dan Terbuka bagi Penanaman Modal Asing (PMA) yang memasukkan pasar terbuka bagi asing, pasar asing-pun menguasai berbagai kota. Akibatnya hipermarket tumbuh dari 83 pada 2005 menjadi 121 pada 2007, minimarket dari 6.465 tahun 2005 menjadi 8.889 pada 2007. Pada 2002-2008 pasar modern tumbuh 31,4 %. Bahkan, pada

⁴ D. Wulandari, *Minimarket Terus Bertumbuh, Jenis Dagangan Perlu di Atur*, Bisnis Indonesia edisi Rabu 2 Maret 2011, hlm. 6

⁵ Benjamin J. Mailool, *Peritel Target Buka 16 Ribu Gerai*, Jawa Pos, edisi Kamis 24 Maret 2011

⁶ Sucipto, 2009, *Benang Kusut Pasar Modern (online)*, dalam *Harian Kontan* edisi cetak Kamis, 30 April 2009, (21 Maret 2011)

2009 peritel asing, Walmart, Casino, Tesco, dan Central Thailand, berebut masuk. Adapun, pasar tradisional pada 2002-2008 turun 11,7 %.⁷

Tahun 2010 lalu, sebanyak 13.000 gerai pasar modern tersebar di seluruh Indonesia. Rasio peritel modern saat ini adalah 1 juta penduduk dilayani 50 peritel. Bahkan secara Nasional, rata-rata kebutuhan ideal pasar modern 150 gerai untuk satu juta pelanggan. Kecuali di Jawa yang lebih padat daripada pulau lain. Rata-rata pertumbuhan pasar modern tiap tahun 20 persen, sedangkan omzet sepanjang tahun 2010 adalah Rp. 100 triliun.⁸

Sepuluh tahun terakhir, pedagang pasar tradisional turun 40%. Menurut pengurus Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APSI), penurunan ini akibat desakan hipermarket dan pedagang tak mampu mempertahankan kios terenovasi karena tidak terjangkau biaya tebusnya.

Kedua, indikasi praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini mengemuka seiring diperiksanya Carrefour pasca akuisisi 75% saham PT. Alfa Retailindo TBK (ALFA) oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Pangsa pasar (*upstream*) Carrefour diduga meningkat dari 44,72% menjadi 66,73%, sedang pasar supplier (*downstream*)-nya naik dari 37,98% menjadi 48,38%.⁹

Hal di atas juga diperparah dengan keadaan pasar tradisional yang juga menjadi tumpuan distribusi produk lokal hasil pertanian rakyat kecil. Menurut Departemen Perdagangan, ada 13.450 pasar tradisional di Indonesia yang menghidupi sekitar 12,6 juta pedagang (Kontan, 17/03/09). Jika setiap pedagang menanggung 3 orang, sekitar 50,4 juta penduduk bergantung pada pasar

⁷ Sucipto, *Ibid*

⁸ Benjamin J. Mailool, *Loc. Cit* edisi Kamis 24 Maret 2011

⁹ Sucipto, *loc.cit.*

tradisional. Stimulus dana Rp 490 miliar untuk revitalisasi pasar tradisional dan Rp 100 milyar untuk pengembangan pasar tradisional dan lokasi pedagang kaki lima (PKL) tahun 2009 dinilai tepat.¹⁰

Dari gambaran di atas, terlihat adanya kondisi persaingan usaha yang tidak sebanding antara pasar/ritel modern dan pasar/ritel tradisional. Peluang-peluang usaha yang tercipta sejak awal tahun 1990-an dalam kenyataannya belum membuat seluruh masyarakat mampu dan berpartisipasi dalam pembangunan di sektor ekonomi.¹¹ Perkembangan usaha swasta selama periode tersebut, di satu sisi diwarnai oleh berbagai bentuk kebijakan pemerintah yang kurang tepat sehingga pasar menjadi *distorsi*.¹²

Perlu diingat, poin dalam persaingan adalah levelnya harus seimbang. Persaingan antara pasar modern versus pasar tradisional adalah persaingan yang tak seimbang sebab kedua pasar tersebut memiliki konsep yang berbeda. Pasar tradisional lebih bersifat pelayanan kepada masyarakat yang dikelola oleh pemerintah daerah setempat sedangkan pasar modern lebih bersifat komersil dan dikelola oleh para pengusaha yang mempunyai modal. Namun keduanya memiliki tujuan yang sama yakni ingin mendapatkan keuntungan.

Awal keberadaannya, pasar modern pun sebenarnya diperuntukkan bagi orang-orang yang memiliki kelas ekonomi menengah ke atas sehingga keberadaannya tidak menjadi persoalan bagi pasar tradisional. Namun seiring berkembangnya zaman dan pertumbuhan penduduk, saat ini banyak didirikan pasar-pasar modern yang mulai mengambil pangsa dan segmen pasar tradisional.

¹⁰ Sucipto., *Ibid*.

¹¹ Rahayu Hartini, *Aspek Hukum Bisnis*, UMM Press, Malang, cet. Kelima 2007, hlm. 201

¹² Pemutarbalikan suatu fakta, aturan, dsb; penyimpangan: untuk memperoleh keuntungan pribadi tidak jarang orang melakukan – terhadap fakta yang ada. Terjemahan dari kamus definisi artikata.com, <http://www.artikata.com/arti-325451-distorsi.html>

Peraturan pendirian pasar modern yang seharusnya memperhatikan rencana tata ruang dan wilayah kota, malah terkesan fleksibel dengan membebaskan semua pelaku usaha mendirikan usahanya dengan dalih menyejahterakan ekonomi masyarakatnya. Dasar hukum yang mengatur permasalahan zonasi ini adalah Peraturan Pemerintah No. 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dan peraturan pelaksanaannya Peraturan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 53/M-DAG/PER/12/2008. Dari dua landasan hukum tersebut, permasalahan zonasi tidak dibahas secara tegas, pelaksanaannya diserahkan kepada kebijakan otonomi daerah masing-masing kota/kabupaten dalam bentuk Perda.

Penataan lokasi toko modern sangat diperlukan agar keberadaannya mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan di Pasal 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern,

“(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.”

Beberapa waktu terakhir juga muncul isu mengenai rencana pemerintah untuk merumuskan Undang-Undang Perdagangan sebagai ujung tombak pelaksanaan kegiatan perdagangan di Indonesia termasuk industri ritel.¹³ Namun ironisnya, sampai saat ini masih banyak pemerintah daerah yang belum memiliki Perda pasar modern, pasar tradisional dan pusat perbelanjaan. Kota besar yang termasuk salah satunya adalah kota Malang sebagai kota pendidikan dan pariwisata yang memiliki perkembangan besar pada sektor perdagangan ritel.

Terkait dengan lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, saat ini di Kota Malang sudah terdapat Perda No. 4 tahun 2011, yang rencananya akan membatasi pendirian pasar modern dan pusat perbelanjaan, namun sesuai dengan Pasal 50 ayat (8) Perda tersebut, pengaturan secara khusus tentang Pasar Tradisional dan Pasar Modern akan diatur dalam Peraturan Daerah tersendiri yang tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah ini. Berarti dari adanya Perda RTRW ini terlihat bahwa sampai saat ini memang belum ada Perda yang mengatur secara khusus zonasi pendirian toko modern.

Padahal, diperlukan kebijakan persaingan sehat yang memperhatikan masalah zonasi, waktu operasional, alokasi sumber daya alam, dorongan inovasi dan efisiensi. Adanya persaingan yang sehat akan memberikan banyak pilihan

¹³ Positioning Paper Ritel oleh KKPU, 2008, hlm. 4

bagi konsumen dengan harga yang ideal, baik dari segi kualitas maupun biaya produksi.¹⁴

Berangkat dari permasalahan itu, maka penulis akan mencoba meneliti mengenai pentingnya suatu peraturan zonasi tersebut dibuat. Peran dari Pemerintah Daerah bekerjasama dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Dinas Perindustrian dan Perdagangan dan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang memiliki kewenangan mengatur pendirian dan jarak antara pasar modern dan tradisional.

Penelitian ini diangkat, untuk mengkaji tentang kebijakan yang diambil oleh Pemerintah dalam menegakkan supremasi hukum yang diharapkan dapat menghindari tindakan monopoli oleh pelaku usaha maupun pemerintah dan untuk menjaga persaingan usaha tetap sehat demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

B. RUMUSAN MASALAH

Apa urgensi dibuatnya peraturan khusus mengenai zonasi pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern di kota Malang?

C. TUJUAN PENELITIAN

Untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan dan menganalisis urgensi dibuatnya peraturan khusus mengenai zonasi pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern di kota Malang.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat teoritis

¹⁴ Sukarmi, dalam seminar “Kebijakan Persaingan Sehat dalam Industri Ritel” pada tanggal 2 Desember 2010 di Universitas Brawijaya, Malang, <http://www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=1373&encodurl=12%2F15%2F10%2C01%3A12%3A15> (20 Maret 2011)

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan Ilmu Hukum Perdata maupun Ilmu Hukum Administrasi Negara pada khususnya tentang urgensi dibuatnya peraturan khusus mengenai zonasi pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern di kota Malang berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan yang dapat berguna di masa kini dan masa yang akan datang, serta sebagai syarat penulis untuk memperoleh gelar Sarjana di bidang Ilmu Hukum.

b. Bagi Pemerintah Daerah dan dinas-dinas terkait Kota Malang

Sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam mengoptimalkan perannya dalam menetapkan kebijaksanaan pengaturan zonasi pendirian pasar modern dan tradisional sebagai dasar acuan pembuatan Peraturan Daerah Penataan Pasar Modern dan Tradisional di Kota Malang.

c. Bagi pelaku usaha pasar tradisional maupun pasar modern

Sebagai tambahan wacana dan pengetahuan mengenai pengaturan zonasi pendirian pasar modern dan tradisional di Kota

Malang serta mengetahui posisinya sebagai pelaku usaha yang tetap taat pada aturan hukum.

d. Bagi Masyarakat

Sebagai tambahan wacana dan pengetahuan mengenai pengaturan zonasi pendirian pasar modern dan tradisional di Kota Malang.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Terbagi atas :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Manfaat Penelitian dan Sistematika Penulisan

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi landasan teori yang dijadikan sandaran dalam penelitian ini, yaitu: Tinjauan Umum tentang Pasar Modern, Pusat perbelanjaan dan Pasar Tradisional, Tinjauan Umum tentang Perda, Tinjauan Umum tentang Zonasi, Tinjauan Umum tentang Perizinan Usaha Perdagangan

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini dijelaskan tentang metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yang berisi Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Jenis dan Sumber Bahan Hukum, Teknik Memperoleh Bahan Hukum, Teknik Analisis Bahan Hukum dan Definisi Konseptual.

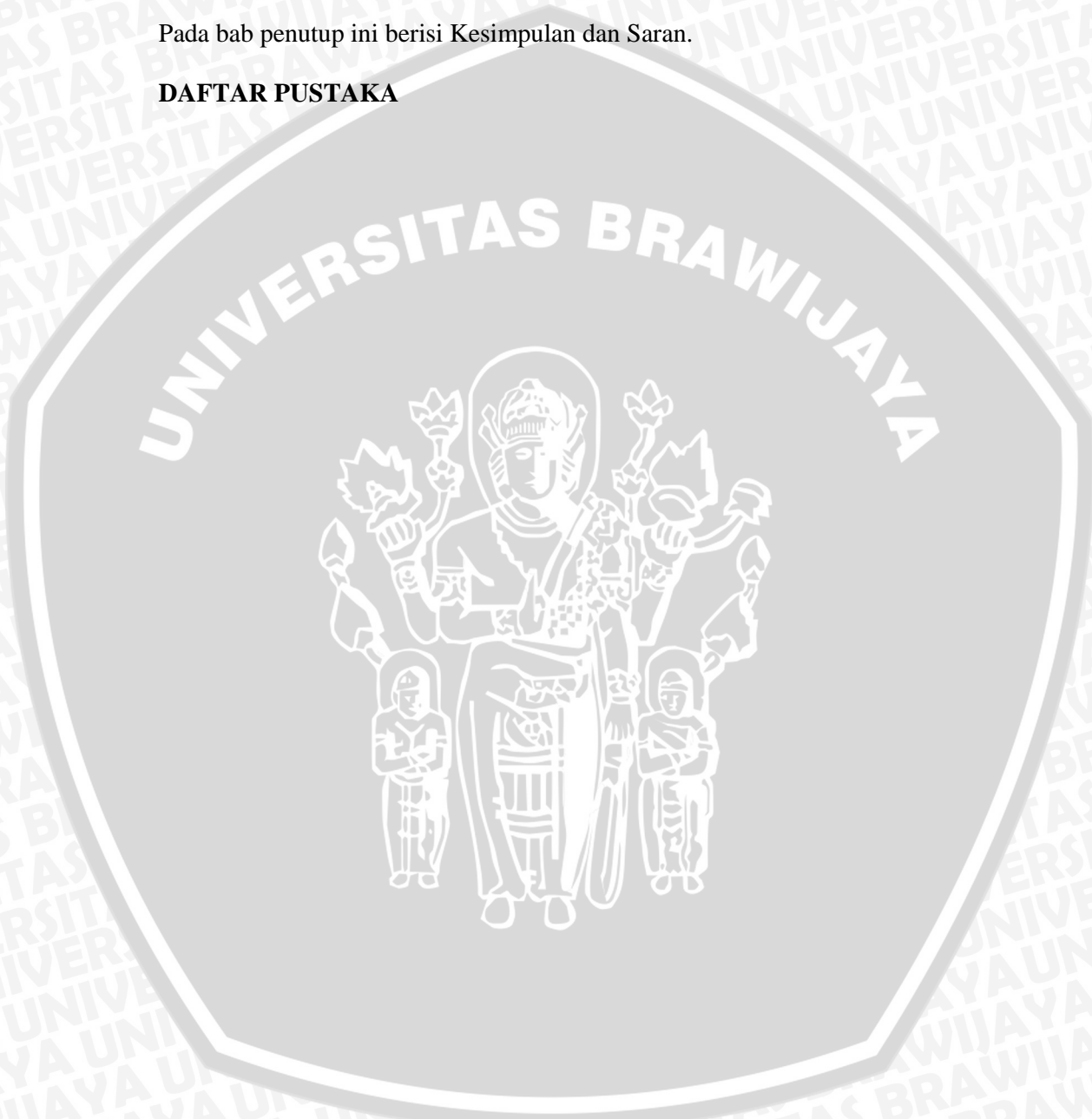
BAB IV : PEMBAHASAN

Pada bab ini berisi hasil penelitian yang merupakan jawaban dari seluruh permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

BAB V : BAB PENUTUP

Pada bab penutup ini berisi Kesimpulan dan Saran.

DAFTAR PUSTAKA



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Tinjauan Umum tentang Sistem Hukum di Indonesia

a. Pengertian Sistem

Beberapa sarjana mendefinisikan “sistem” ke dalam beberapa pengertian yang berbeda-beda, tetapi pada dasarnya definisi tersebut bersifat saling mengisi dan melengkapi. Secara semantik, istilah sistem diadopsi dari bahasa Yunani, yakni *systema* yang dapat diartikan sebagai keseluruhan yang terdiri dari bermacam-macam bagian.¹⁵

Dalam suatu sistem terdapat ciri-ciri tertentu, yaitu terdiri dari komponen-komponen yang saling berhubungan, saling mengalami ketergantungan, dalam keutuhan organisasi yang teratur dan terintegrasi.¹⁶

b. Pengertian Sistem Hukum

Sistem hukum adalah merupakan suatu perangkat operasional yang meliputi substansi, struktur dan budaya hukum. Dengan kata lain sistem hukum secara cakupan materi kajian menyangkut legislasi (produk hukum), struktur, dan budaya hukum.¹⁷

Hukum sebagai suatu sistem adalah sebuah sistem norma hukum. Yakni sejumlah norma membentuk sebuah kesatuan, sebuah sistem, sebuah kelompok, jika keabsahan norma itu bisa dirunut kembali sampai ke sebuah norma tunggal yang menjadi dasar keabsahan terakhir. Norma

¹⁵ Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 4

¹⁶ Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 67

¹⁷ Ade Maman Suherman, *Loc.Cit.*, hlm. 4

dasar sebagai sumber hukum ini menyatukan bermacam-macam norma yang membentuk sebuah sistem.¹⁸

Pengertian lain dari sistem hukum dalam konteks Indonesia yang dinyatakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sistem hukum terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut :¹⁹

1. Materi hukum (tatanan hukum) yang di dalamnya terdiri dari :
 - a. Perencanaan hukum;
 - b. Pembentukan hukum;
 - c. Penelitian hukum;
 - d. Pengembangan hukum.

Untuk membentuk materi hukum harus diperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan, yang dapat berbeda dari waktu ke waktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan.

2. Aparatur hukum, yaitu mereka yang memiliki tugas dan fungsi : penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum dan pelayanan hukum.
3. Sarana dan prasarana hukum yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik.
4. Budaya hukum yang dianut oleh warga masyarakat termasuk para pejabatnya.
5. Dan pendidikan hukum.

Hal yang hampir sama juga didefinisikan sebagai berikut, sistem hukum hakikatnya merupakan satu kesatuan sistem besar yang tersusun atas sub-sub sistem yang lebih kecil yaitu subsistem pendidikan,

¹⁸ Kelsen, Hans, 1996, Introduction to the Problems of Legal Theory, *Pengantar Teori Hukum*, terjemahan oleh Siwi Purwandari, Bandung, Nusa Media, 2009, hlm. 94

¹⁹ *Ibid.*, hlm.94

pembentukan hukum, penerapan hukum, dan lain-lain, yang masing-masing sistem itu memiliki proses sendiri sehingga hal ini menunjukkan sistem hukum sebagai kelengkapan dari subsistem-subsistem itu yang membutuhkan kecermatan dalam prosesnya.²⁰

Beberapa sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat bangsa-bangsa memiliki keragaman akar dan sistem hukum satu sama lain. *Eric L. Richard* pakar hukum *global business* dari Indiana University, menjelaskan sistem hukum yang utama di dunia. (*the world's major legal system*) sebagai berikut :

1. *Civil law*, hukum sipil berdasarkan kode sipil yang terkodifikasi. Sistem hukum ini berakar dari hukum Romawi (*Roman law*) yang dipraktikkan oleh negara-negara Eropa Kontinental, termasuk bekas jajahannya.
2. *Common Law*, hukum yang berdasarkan *custom law* atau kebiasaan berdasarkan *preseden* atau *judge made law*. Sistem hukum common law dipraktikkan di negara Anglo Saxon, seperti Inggris dan Amerika.
3. *Islamic Law*, hukum yang berdasarkan syaria Islam yang bersumber dari Al-Quran dan Hadist.
4. *Socialist Law*, sistem hukum yang dipraktikkan di negara-negara sosialis.
5. *Sub-saharan Africa Law*, sistem hukum yang dipraktikkan di negara Afrika yang berada di sebelah selatan gurun sahara

²⁰ Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 151

6. *Far East law*, sistem hukum timur jauh merupakan sistem hukum yang kompleks yang merupakan perpaduan antara sistem *civil law*, *common law*, dan hukum Islam sebagai basis fundamental masyarakat.

Dari keseluruhan sistem hukum di atas, terdapat dua sistem hukum besar, yakni sistem hukum Eropa Benua atau biasa disebut Sistem Hukum Romawi- Jerman atau "*Civil Law System*", sedangkan sistem hukum Inggris dikenal dengan sebutan "*Common Law System*" atau Sistem *Anglo Saxon*.²¹

Kedua sistem hukum tersebut lebih menonjol daripada yang lain sebab negara yang menganut dua sistem hukum tersebut adalah negara-negara yang jajahannya luas, sehingga negara tersebut menerapkan sistem hukum terhadap negara yang dijajah. Contoh : Prancis menjajah Kamboja, Aljazair, Indocina. Belanda menjajah Hindia Belanda, Portugal menjajah Timor Leste. Inggris (commonwealth) menjajah India, Malaysia, dan Zimbabwe.

Menurut *Schrode* dan *Voch* sebagaimana dikutip oleh Satjipto, pengertian dasar yang terkandung dalam sistem menyangkut adanya tujuan, keseluruhan (*holism*), saling berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, transformasi, adanya kecocokan satu sama lain (keterhubungan) dan adanya kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu.²²

Bersandar dari karakteristik suatu sistem di atas, maka sistem hukum secara umum dapat diartikan sebagai kumpulan yang terdiri dari

²¹ Imam Kabul, *Paradigma Pembangunan dalam Hukum di Indonesia*, Kurnia Kalam, Yogyakarta, 2005, hlm. 12

²² Imam Kabul, *Ibid*, hlm. 4-5

berbagai elemen, yaitu norma, asas, konsep, teori-teori yang saling terkait satu sama lain dan pula saling mempengaruhi dalam suatu bangunan hukum. Keterkaitan antara elemen itu disebabkan oleh adanya asas dan atau beberapa asas sedangkan saling mempengaruhi lebih disebabkan adanya perbedaan konsep antar elemen itu sendiri. Hukum dalam konsep kontinental berbeda dengan konsep hukum dalam konsep *Anglo-saxon* dan bahkan perbedaan yang demikian dapat dilihat pula pada konsep dalam hukum adat maupun dalam konsep hukum Islam.²³

c. Sistem Hukum di Indonesia

Konstitusi Indonesia secara tegas menyatakan bahwa Indonesia negara hukum (*rechtstaat*). Konsekuensi yuridis dari pengakuan Indonesia negara hukum tidak dapat tidak membuktikan adanya suatu sistem hukum yang dianut di Indonesia terlepas dari apakah sistem itu turunan dari penjajahnya atau memang yang timbul sebagai pernyataan semangat kebangsaan (*volksgeist*) dari budaya bangsa Indonesia sendiri. Terlepas juga apakah sistem itu mampu atau tidak mampu untuk mensinergiskan berbagai tujuannya.²⁴

Sistem hukum di Indonesia mengalami perubahan dari masa ke masa serta selalu mengalami perkembangan yang disesuaikan dengan budaya masyarakat Indonesia. Pasca penjajahan dan masa proklamasi di Indonesia terdapat berbagai sistem hukum antara lain hukum Adat, Islam, dan hukum Belanda yang paling mendominasi.

²³ Imam Kabul, *Op.Cit*, hlm. 4-5

²⁴ Imam Kabul, *Ibid*, hlm. 14

Keadaan ini memancing upaya untuk melakukan suatu usaha kodifikasi hukum, dimana ciri khas sistem hukum kontinental termasuk yang dianut bangsa Indonesia akibat penjajahan, memiliki karakter khas yakni faham hukum yang hanya bersandar kepada undang-undang dan itu artinya hanya hukum tertulis yang dapat dijadikan patokan atau sumber hukum tanpa mengabaikan hukum adat dan hukum Islam yang dianut oleh sebagian warga di Indonesia. Seperti contohnya Aceh yang menganut hukum Islam di daerahnya, Bali dan Padang yang menganut hukum adatnya untuk beberapa permasalahan tertentu.²⁵

Dengan dasar itu juga terdapat upaya unifikasi hukum. Suatu upaya yang oleh kebanyakan orang diterjemahkan sebagai tindakan mempersatukan faham hukum di Indonesia untuk dianut dan diterapkan dalam setiap persoalan hukum yang timbul. Bersandar dari realitas keragaman sehingga mendorong adanya unifikasi hukum, maka unifikasi dapat diterjemahkan sebagai upaya pembangunan hukum yang memiliki dimensi alternatif :²⁶

1. Mempersatukan sistem-sistem hukum yang ada di Indonesia dan diikuti dengan pembentukan sistem hukum yang baru dengan tetap mempertahankan elemen-elemen sistem barat (hukum Belanda). Hal ini berarti mengakomodir sistem hukum Islam dan Hukum adat di

²⁵ Masyarakat hukum adat mempunyai susunan/struktur yang bersifat *Genealogis* (keturunan) dan *Territorial* (kedaerahan). Artinya suatu persekutuan itu ada dapat disebabkan karena para anggotanya berasal dari keturunan yang sama atau mungkin tinggal di lingkungan daerah yang sama, dalam Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Armico, Bandung, 1985, hlm. 57

²⁶ Imam Kabul, *Loc.Cit*, hlm. 22

samping sistem hukum Barat (*civil law*) yang telah mendominasi sistem hukum di Indonesia.

2. Sama sekali memakai sistem hukum yang baru dalam pengertian mengganti sistem yang saat ini dianut dan mengadopsi salah satu sistem yang dipandang cocok dengan Indonesia.
3. Mengganti dan menciptakan sistem hukum yang baru dan benar-benar berdiri tanpa elemen-elemen sistem hukum barat (hukum Belanda).

Ketiga upaya ini jika dilihat dari aspek politik hukum ia memenuhi ranah sebagai pembangunan hukum melalui sistem hukum.

Lantas sejak lahirnya negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, serta ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi, terbentuklah pula sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Apabila dibandingkan dengan teori jenjang norma (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen, dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky, maka dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dalam sistem norma hukum Negara Indonesia maka norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem hukum yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus kelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih

tinggi, dan demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.²⁷

Sehingga di Indonesia ini sistem hukum yang dipakai adalah hukum tertulis yang sudah melalui proses/upaya unifikasi hukum yang tertuang dalam Proklamasi kemerdekaannya, serta Undang-Undang Dasar 1945. Proses pemersatuan sistem-sistem hukum yang ada di Indonesia diikuti dengan pembentukan sistem hukum yang baru yakni yang tersirat dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan tetap mempertahankan elemen-elemen sistem barat (hukum Belanda) dan tetap mengakomodir sistem Hukum Islam dan Hukum adat sehingga ketiganya dapat berjalan serasi dan harmonis.

2. Tinjauan Umum tentang Cita Hukum Negara Indonesia

a. Pengertian Cita Hukum

Dalam dinamika kehidupan kemasyarakatan, menurut *Rudolf Stammler*, Cita Hukum (*rechtsidee*) itu berfungsi sebagai penentu arah bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Walaupun disadari bahwa titik akhir dari cita-cita masyarakat itu tidak mungkin dicapai sepenuhnya, namun Cita Hukum memberi faedah positif karena mengandung dua sisi, dengan Cita Hukum dapat diuji hukum positif yang berlaku dan kepada Cita Hukum dapat diarahkan hukum positif sebagai usaha mengatur tata kehidupan masyarakat dan bangsa. Lebih lanjut, keadilan yang dituju sebagai Cita Hukum itu menjadi usaha dan tindakan mengarahkan hukum positif kepada Cita Hukum. Dengan demikian, hukum yang adil adalah

²⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1 Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, cet. 5, 2011, hlm 57

hukum yang diarahkan oleh Cita Hukum untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat.²⁸

Selanjutnya *Gustav Radbruch* menegaskan pula bahwa Cita Hukum (*rechtsidee*) tidak hanya berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa Cita Hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.²⁹

Dari uraian mengenai fungsi Cita Hukum tersebut, dengan istilah lain (namun sewarna), *B. Arief Sidharta* menggabungkan fungsi Cita Hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh *Rudolf Stammler* dan *Gustav Radbruch* tersebut. Menurutnya, Cita Hukum itu berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penerapan, penegakan dan penemuan) dan perilaku hukum.³⁰

Hukum dalam hubungannya dengan Cita Hukum (*rechtsidee*) mengandung pula suatu pedoman dan suatu ukuran umum tentang apa yang harus dilihat sebagai hukum di dalam budaya yang bersangkutan. Cita Hukum dalam dirinya adalah merupakan sesuatu yang di dalamnya

²⁸Roeslan Saleh, *Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional* dalam "Majalah Hukum Nasional (Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional)" No. 1, Pusat Dokumentasi Hukum BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta, 1995, hlm. 50

²⁹ Turiman Fachturahman Nur, *Pancasila Sebagai Cita Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional* (online), <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/05/pancasila-sebagai-cita-hukum-dalam.html> (20 Juni 2011)

³⁰ B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 181

mengandung unsur-unsur yang emosional-ideal, yang batasan rasionalnya tidak pasti. Pengertian dari konsepsi hukum yang berusaha mewujudkan Cita Hukum harus memenuhi tuntutan bahwa hal tersebut dapat dikerjakan. Untuk itu diperlukan unsur-unsur dari konsepsi hukum yang dapat dinilai dan merupakan sesuatu yang rasional.³¹

Unsur-unsur yang rasional dari Cita Hukum tersebut, mengendap menjadi suatu konsepsi hukum, yang memungkinkan disusun suatu pengertian hukum umum (*allgemein Rechtsbegriff*) menurut apa yang dikandung dan dimaksud oleh Cita Hukum yang bersangkutan. Unsur-unsur konsepsi hukum ini, adalah merupakan unsur-unsur yang di dalam mengandung bahan-bahan dasar idiil tentang aturan-aturan hukum selanjutnya yang diperlukan. Bahan-bahan idiil yang tersimpan di dalam unsur-unsur konsepsi hukum tersebut merupakan apa yang disebut dengan asas-asas hukum, yaitu pikiran dasar atau yang fundamental dari hukum yang bersangkutan.³²

Dengan dan dari asas-asas hukum ini selanjutnya disusun segala aturan-aturan hukum yang diperlukan secara tertib dan tetap dalam hubungan persenyawaan dengan Cita Hukum. Kemudian dalam menyusun aturan selanjutnya dari dan di atas asas-asas tersebut, masih harus melalui suatu ide yang merupakan kerangka dari aturan-aturan yang akan disusun selanjutnya. Ide tersebut adalah ide yang dapat

³¹Turiman Fachturahman Nur, *Loc.Cit.*,

<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/05/pancasila-sebagai-cita-hukum-dalam.html>
(20 Juni 2011)

³²Turiman Fachturahman Nur, *ibid.*,

<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/05/pancasila-sebagai-cita-hukum-dalam.html>
(20 Juni 2011)

terbentuk sebagai endapan dari asas-asas hukum yang bersangkutan. Ide yang mendasari tersebut dapat dibedakan dalam dua ide. Yang pertama ialah ide sosial dan yang kedua ialah ide negara (*Staatsidee*).³³

b. Cita Hukum Negara Indonesia

Pancasila kemudian dalam perkembangannya menjadi dasar Negara seperti yang ditegaskan dalam pembukaan UUD 1945, dan dengan dimuatnya Pancasila dalam Pembukaan Undang-Undang dasar 1945 maka telah terjadi *konstituering* atau *penuangan konstitusional* dari Pancasila. Dengan terjadinya proses ini maka Pancasila juga menjadi sumber hukum negara Republik Indonesia. Pancasila adalah ideologi nasional, Ideologi disebut juga dengan cita hukum.³⁴

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, berarti segala bentuk hukum di Indonesia harus diukur menurut nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, dan didalam aturan hukum itu harus tercermin kesadaran dan rasa keadilan yang sesuai dengan kepribadian dan falsafah hidup bangsa. Hukum di Indonesia harus menjamin dan menegakkan nilai-nilai yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 yang merupakan pencerminan Pancasila dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam batang tubuh UUD 1945 serta penjelasannya.³⁵

³³ Turiman Fachturahman Nur, *Op.Cit*,

<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/05/pancasila-sebagai-cita-hukum-dalam.html>
(20 Juni 2011)

³⁴ Turiman Fachturahman Nur, *ibid*,

<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/05/pancasila-sebagai-cita-hukum-dalam.html>
(20 Juni 2011)

³⁵ Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia, Jakarta, 1995. hlm.206

Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 merupakan sumber dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia. Penegasan keduanya sebagai sumber politik hukum nasional didasarkan pada dua alasan. Pertama, Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia. Kedua, Pembukaan dan Pasal-pasal UUD mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang sejak berabad-abad yang lalu.³⁶

Senada dengan pendapat seorang pakar hukum A. Hamid S. Attamimi, bahwa dalam penjelasan UUD 1945 menyebutkan istilah cita-cita hukum (*Rechtidee*) di dalam penjelasan UUD 1945, dikatakan kurang tepat oleh karena istilah “cita-cita” itu berarti keinginan, kehendak, atau suatu harapan, sedangkan istilah *Rechtsidee* sendiri lebih tepat jika diistilahkan dengan Cita Hukum. Mengingat Cita adalah gagasan, rasa, cipta dan pikiran.³⁷

Selanjutnya dikemukakan bahwa Kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya sebagai Cita Hukum Rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, secara positif merupakan “bintang pemandu” yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan, memberi isi pada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut. Terhadap isi peraturan

³⁶ Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 23

³⁷ Maria Farida Indrati, *Loc.Cit* hlm. 59

perundang-undangan baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan merupakan asas hukum umum.³⁸

UUD 1945 menggariskan secara yuridis filosofis dalam Pembukaan bahwa "... persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial atau disingkat persatuan, keadilan bagi seluruh rakyat, kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan, dan Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, maka pokok-pokok pikiran itu tidak lain melainkan Pancasila. Dengan demikian maka benar bahwa pokok-pokok pikiran yang mewujudkan Cita Hukum itu ialah Pancasila.³⁹

Salah satu dari *staatsidee* ini adalah yang perlu disebutkan yaitu adanya ide negara hukum *rechtstaat*, seperti yang dimiliki Indonesia melalui UUD 1945. Artinya semua badan-badan Negara yang menjalankan kekuasaan pemerintahan harus dibentuk berdasarkan hukum yang berlaku dan dalam menjalankan kekuasaannya pun semua badan-badan tersebut harus berpedoman kepada aturan hukum. Dalam Negara hukum Indonesia maka semua aturan yang dibuat itu harus bersumber dari dan menggambarkan cita hukum Pancasila tadi. Dengan begitu segala perangkat aturan yang dikeluarkan negara hukum berarti harus berada dalam persenyawaan dengan isi Cita Hukum Pancasila yang membentuknya itu.⁴⁰

³⁸ Maria Farida Indrati, *Ibid*, hlm 59

³⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia dalam Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara* disunting oleh: Oetojo Oesman & Alfian, BP-7 Pusat, Jakarta, 1992, hlm. 7

⁴⁰ Turiman Fachturahman Nur, *loc.cit*,
<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/05/pancasila-sebagai-cita-hukum-dalam.html>
(20 Juni 2011)

Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan *Arief Sidharta* yaitu bahwa dalam membentuk hukum di Indonesia maka setiap hukum itu harus dijiwai oleh Pancasila atau dengan kata lain dia menyebutnya dengan cita hukum (*the idea of law, rechtsidee*) dalam alam pikiran berdasarkan Pancasila.⁴¹

Susilo Bambang Yudoyono menegaskan Pancasila sebagai ideologi nasional bangsa Indonesia. Dasar Negara Republik Indonesia. Falsafah bangsa: *Weltanschauung*. Pandangan hidup bangsa (*way of life*). Jati diri bangsa, perekat dan pemersatu bangsa.⁴²

Menurut *Arief Sidarta* bahwa dalam membentuk hukum di Indonesia maka setiap hukum itu harus dijiwai oleh Pancasila, dan yang dikehendaki hukum adalah ketertiban dan keteraturan yang bersuasanakan ketenteraman batin, kesenangan bergaul di antara sesamanya, keramahan dan kesejahteraan yang memungkinkan terselenggaranya interaksi antar-manusia yang sejati. Karena itu, hukum yang dijiwai oleh Pancasila adalah hukum yang berasaskan *semangat kerukunan*. Terpaut pada asas kerukunan adalah *asas kepatutan*. Asas ini juga adalah asas tentang cara menyelenggarakan hubungan antar-warga masyarakat yang di dalamnya para warga masyarakat diharapkan untuk berperilaku dalam kepantasan yang sesuai dengan kenyataan-kenyataan sosial. Sifat lain yang memberikan ciri pada Hukum Pancasila adalah *asas keselarasan*. Asas ini menghendaki terselenggaranya harmoni dalam kehidupan bermasyarakat.

⁴¹ B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm 6

⁴² Turiman Fachturahman Nur, *Loc.Cit*,
<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/05/pancasila-sebagai-cita-hukum-dalam.html>
(20 Juni 2011)

Kemudian Asas kerukunan, asas kepatutan dan asas keselarasan sebagai ciri-ciri khas dari Hukum Pancasila dapat dicakup dengan satu istilah, yakni sifat kekeluargaan. Karena itu, dapat dikatakan bahwa Hukum Pancasila adalah hukum bersemangat kekeluargaan. Semangat kekeluargaan menunjuk pada sikap yang berdasarkannya kepribadian setiap warga masyarakat diakui dan dilindungi oleh masyarakat.⁴³

3. Tinjauan Umum tentang Hukum Ekonomi di Indonesia

a. Pengertian Hukum Ekonomi

Ekonomi merupakan salah satu studi tentang tingkah laku yang rasional dalam menghadapi masalah kelangkaan (*scarcity*). Oleh karenanya ekonomi dan hukum tidak dapat dipisahkan karena sistem hukum juga berhadapan dengan kelangkaan. Seperti halnya ekonomi, sistem hukum juga mengenai tingkah laku yang rasional. Hukum ingin mempengaruhi sesuatu dengan mengenakan sanksi, seperti hukuman penjara atau ganti rugi. Aspek yang memaksa dari hukum mengasumsikan bahwa orang tahu mengenai konsekuensinya. Analisis ekonomi adalah menentukan pilihan dalam kondisi kelangkaan (*scarcity*). Dalam kelangkaan ekonomi dapat diasumsikan, bahwa individu atau masyarakat akan atau harus berusaha untuk memaksimalkan apa yang mereka ingin capai dengan melakukan sesuatu sebaik mungkin dalam keterbatasan sumber.

⁴³ B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm 6-7

Hukum Ekonomi itu sendiri adalah hukum yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan ekonomi dalam arti luas.⁴⁴ Saat ini, pendekatan ekonomi sangat diperlukan guna mencari jalan keluar terhadap berbagai isu hukum yang dihadapi masyarakat modern.⁴⁵

Terdapat pula pendapat lain, hukum ekonomi adalah rangkaian perangkat peraturan yang mengatur kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh pelaku ekonomi. Dari batasan tersebut, dapat diurai pada beberapa unsur, sebagai berikut :⁴⁶

- a. Perangkat peraturan adalah serangkaian peraturan (dari undang-undang sampai peraturan pelaksanaannya) yang secara substansial mengatur seluruh atau sebagian kegiatan ekonomi pada umumnya.
- b. Kegiatan ekonomi yang paling utama adalah kegiatan produksi dan kegiatan distribusi. Kegiatan produksi dan kegiatan distribusi pada dasarnya berada dalam dua ranah bidang hukum utama, yaitu ranah hukum privat dan ranah hukum publik.

Definisi hukum ekonomi dari *Sunaryati Hartono*, hukum ekonomi merupakan penjabaran hukum ekonomi pembangunan dan hukum ekonomi sosial sehingga hukum ekonomi tersebut mempunyai dua aspek, yaitu:⁴⁷

⁴⁴ Erman rajaguguk, *Kuliah Filsafat Hukum*, <http://ermanhukum.com/Kuliah/Filsafat%20Hukum-Pendahuluan.pdf> (5 Juni 2011)

⁴⁵ Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 57

⁴⁶ Sri Redjeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, edisi kedua 2007, hlm. 10

⁴⁷ Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 29

- a. Aspek pengaturan usaha-usaha pembangunan ekonomi dalam arti peningkatan kehidupan ekonomi secara keseluruhan; dan
- b. Aspek pengaturan usaha-usaha pembagian hasil pembangunan ekonomi secara merata di antara seluruh lapisan masyarakat, sehingga setiap warga negara Indonesia dapat menikmati hasil pembangunan ekonomi sesuai dengan sumbangannya kepada usaha pembangunan ekonomi tersebut.

Asas-asas Hukum Ekonomi

Asas-asas hukum ekonomi yang bersumber dari asas-asas hukum publik :

- a. Asas keseimbangan kepentingan
- b. Asas pengawasan publik
- c. Asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi.

Asas-asas hukum yang bersumber dari hukum perdata dan atau hukum dagang pada dasarnya hanya mengandung satu segi saja, yaitu khusus mengenai hubungan hukum para pihak di dalam suatu kegiatan atau perjanjian tertentu atau perbuatan hukum tertentu pada dasarnya harus menghormati hak dan kepentingan pihak lain sehingga asas-asas hukum perdata tidak dilanggar.

Definisi hukum ekonomi menurut *Rochmat Soemitro*, sebagai keseluruhan norma yang dibuat oleh pemerintah atau penguasa sebagai satu personifikasi dari masyarakat yang mengatur kehidupan ekonomi dimana saling berhadapan kepentingan masyarakat.

Terdapat perbedaan pendapat antara pendapat *Rachmat Soemitro* dan *Sunaryati Hartono*. *Rachmat Soemitro* mengkritisi pendapat dari

Sunaryati Hartono bahwa adanya dikotomi/pemisahan antara hukum ekonomi pembangunan dan hukum ekonomi sosial dipandang kurang tepat sebab kata pembangunan dapat menyesatkan seolah-olah bidang yang dimaksudkan dalam hukum ekonomi pembangunan saja yang mendukung pembangunan, padahal hukum ekonomi sosial juga ikut dalam pembangunan.

Dengan demikian, hukum ekonomi mengandung pemahaman dan pengertian yang operasional karena mempunyai dua metode pendekatan sekaligus, yaitu pendekatan makro dan mikro. Metode pendekatan makro memanfaatkan ilmu-ilmu lain sebagai pisau analisis terhadap masalah-masalah hukum, seperti masalah kegiatan ekonomi, kebijakan ekonomi dan kebijakan hukum di bidang ekonomi. Pendekatan makro juga dimanfaatkan untuk kajian perlindungan atau proteksi publik dan konsumen.⁴⁸

Metode pendekatan mikro dimanfaatkan untuk mengkaji hubungan hukum para pihak sesuai target. Strategi bisnis sangat penting dalam negosiasi dan menentukan klausula apa saja yang dibutuhkan dalam mencapai sasaran bisnis. Pelaku ekonomi terdiri atas berbagai bentuk badan usaha dan perorangan sebagai usaha pribadi dalam berbagai skala dan berbagai bentuk kegiatan. Kegiatan yang dimaksud bisa dalam bentuk produksi (barang dan atau jasa), perdagangan (barang/jasa) atau dalam bentuk perantara baik lokal, nasional, maupun internasional.⁴⁹

⁴⁸ Sri Redjeki Hartono, *Loc. Cit.*, hlm. 11

⁴⁹ Sri Redjeki Hartono, *Ibid.*, hlm. 11

Kajian pendekatan mikro mempunyai wawasan khusus terhadap hubungan-hubungan yang tercipta karena adanya hukum para pihak yang sifatnya nasional, kondisional, dan situasional.⁵⁰

Terkait dengan analisis ekonomi terhadap hukum, bahwa keseluruhan proses kelahiran suatu perundang-undangan dapat dipahami secara lebih mendalam atas dasar asumsi bahwa para pembuat undang-undang (*legislator*) juga merupakan orang-orang yang dalam kedudukannya tersebut secara rasional berusaha memaksimalkan kepuasan mereka, seperti umumnya individu lain dalam masyarakat. Sehingga muncul suatu kesimpulan bahwa tidak ada apa pun yang mereka lakukan atas dorongan kepentingan umum (*public interest*) semata, karena di balik proses penyusunan perundang-undangan terjadi kompromi antara kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) dengan menggunakan pilihan-pilihan rasional yang paling ekonomis menurut mereka.

Hukum yang bertujuan untuk memajukan efisiensi ekonomi dalam kerangka pasar bebas (*free market*) diwujudkan dalam bentuk campur tangan pemerintah dalam berbagai bentuk kebijakan publik. Menurut *Samuelson* dan *Nordhause*, secara garis besar pemerintah memiliki tiga fungsi utama, yakni :

1. Meningkatkan efisiensi
2. Menciptakan pemerataan dan keadilan
3. Serta memicu pertumbuhan ekonomi secara makro dan menjaga stabilitasnya.

⁵⁰ Sri Redjeki Hartono, *Ibid*, hlm. 12

Kebijakan publik (*public policy*) dalam rangka efisiensi ekonomi, menjaga stabilitas dan pertumbuhan ekonomi menjadi fokus analisis makroekonomi. Analisis makroekonomi dalam penyusunan perundang-undangan adalah untuk menjaga terselenggaranya proses ekonomi melalui pasar yang efisien. Akan tetapi tanpa campur tangan pemerintah, pasar tidak dapat berfungsi dengan baik sehingga diperlukan rambu-rambu untuk menjamin bekerjanya mekanisme pasar secara efisien.

b. Sistem dan Konsep Ekonomi Pasar

Pengertian leksikal tentang sistem ekonomi (*economic system*) adalah suatu mekanisme untuk mengatasi masalah kelangkaan (*scarcity*) dan pilihan (*choice*). Oleh karena sumber daya ekonomi terbatas relatif terhadap permintaan masyarakat akan barang dan jasa maka beberapa cara dibutuhkan untuk mengalokasikan sumber daya, diantara beberapa alternatif akhir. Tiga mekanisme pengalokasian sumber daya, pertama, melalui ekonomi swasta (*private enterprise*) dimana sumber daya dialokasikan melalui mekanisme pasar. Kedua, ekonomi yang direncanakan secara terpusat (*centrally planned economy*) dimana sumberdaya dialokasikan untuk pemerintah. Ketiga, ekonomi campuran (*mixed economy*) dimana sumber daya dialokasikan baik oleh pasar maupun oleh pemerintah secara bersama-sama.⁵¹

Bentuk sistem ekonomi mempengaruhi struktur pembuatan keputusan, mekanisme informasi dan koordinasi, hak kepemilikan dan insentif yang diperoleh para pelaku ekonomi tersebut. Klasifikasi sistem

⁵¹ Johny Ibrahim, *Loc.Cit*, hlm 70

ekonomi tersebut dibagi menjadi tiga sistem, yaitu kapitalisme, sosialisme terencana, dan sosialisme pasar. Kapitalisme, ciri-cirinya antara lain penguasaan dan pemilikan faktor-faktor produksi oleh swasta, sedangkan pembuatan keputusan apa yang ingin diproduksi berdaa di tangan siapa yang memiliki faktor produksi tersebut. Keputusan yang dibuat, dipandu oleh mekanisme pasar yang menyediakan informasi yang diperlukan sementara intensif kebendaan (*material incentives*) menjadi motivator utama bagi para pelaku ekonomi. Sosislaisme pasar (*market socialism*) ciri-cirinya adalah kepemilikan secara kolektif oleh publik. Keputusan apa yang harus diproduksi sudah didesentralisasi dan dibuat berdasarkan kebutuhan yang bekerja berdasarkan mekanisme pasar. Motivasi para pelaku ekonomi adalah intensif material dan moral. Sedangkan si]osialisme terencana (*planned socialism*) dicirikan oleh kepemilikan negara atas setiap faktor produksi.⁵²

Tabel 1. Garis besar perbandingan sistem-sistem perekonomian⁵³

No	Perekonomian Kolektivitas Murni/Ekonomi Terpusat	Perekonomian Pancasila- UUD 1945/Ekonomi Campuran	Perekonomian <i>Laissez Faire</i> / mekanisme pasar bebas
1.	Perekonomian dipaksakan sebagai usaha bersama berdasar atas ketentuan-ketentuan menurut rencana	Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan.	Perekonomian dibiarkan berjalan atas inisiatif individu dengan kebebasan

⁵² Johny Ibrahim, *Loc.Cit.*, hlm 71

⁵³ Sabuno Jusuf, Sistem Ekonomi, Demokrasi Ekonomi, dan Ekonomi Kerakyatan, SoeharsonoSagir (Ed.), *Kapita Selektu Ekonomi Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 444

	pemerintah.		sebesar-besarnya
2.	Seluruh bidang perekonomian termasuk semua cabang produksi dikuasai negara	Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.	Sebagian besar cabang produksi berada di tangan swasta.
3.	Semua sumber ekonomi dikuasai oleh negara atas nama rakyat, digunakan untuk kepentingan umum tanpa melihat kepentingan perseorangan	Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.	Sebagian sumber ekonomi dimiliki oleh individu-individu atau kelompok-kelompok individu.

Sumber : Sabuno Jusuf, 2008

Fungsi pasar sangat penting dalam upaya mewujudkan demokrasi di bidang ekonomi. Fungsi pasar harus dijaga dan bahwa perwujudan demokrasi politik di bidang ekonomi adalah ekonomi pasar dimana pengambilan keputusan alokasi sumber daya dilakukan masyarakat secara demokratis sepanjang pasar tidak diintervensi dan diganggu.

Pada umumnya mekanisme pasar adalah sistem yang cukup efisien dalam memajukan perekonomian. Negara-negara yang secara konsisten mengikuti kebebasan ekonomi ternyata mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi sehingga dapat meningkatkan pendapatan individu serta standar hidup masyarakat jadi lebih baik. Namun mekanisme pasar juga menyimpan berbagai unsur negatif sebab jika sistem ekonomi terlalu

liberal tanpa ada campur tangan dari pemerintah secara langsung maka dapat membawa kehancuran di bidang ekonomi pasar ini. Perekonomian pasar bebas akan menciptakan tingkat pendapatan dan konsumen yang sangat timpang dan secara sosial kemungkinan besar akan sulit diterima oleh masyarakat luas.

Teori Hukum Alam (*Natural Law*) untuk menganalisis prinsip kebebasan berkontrak. Prinsip kebebasan berkontrak pada masanya muncul bersamaan dengan lahirnya paham ekonomi klasik yang menggunakan *laissez faire* atau persaingan bebas. Keduanya saling mendukung dan berakar dari paham Hukum Alam (*Natural Law*). Kedua paham ini berpendapat bahwa individu pada umumnya mengakui kepentingan mereka yang paling baik dan cara mencapainya. Kemampuan tersebut diperoleh manusia dengan menggunakan akalnyanya. Oleh karenanya menurut Hukum Alam (*Natural Law*) individu-individu harus diberi kebebasan untuk menetapkan langkahnya, dengan sekuat akal dan tenaganya, untuk mencapai kesejahteraan seoptimal mungkin. Jika individu berhasil mencapai kesejahteraan maka masyarakat yang merupakan kumpulan dari individu-individu tersebut akan sejahtera pula.

Dalam mencapai kesejahteraannya individu harus mempunyai kebebasan untuk bersaing dan negara tidak boleh campur tangan. Seiring dengan berkembangnya *laissez faire* tersebut, *freedom of contract*, juga merupakan suatu prinsip yang umum dalam mendukung berangsungnya persaingan bebas. Di dalam perkembangannya, kebebasan berkontrak hanya bisa mencapai tujuannya bila para pihak mempunyai bargaining

position yang seimbang. Jika salah satu pihak lemah maka pihak yang memiliki bargaining position lebih kuat dapat memaksakan kehendaknya untuk menekan pihak lain, demi keuntungan dirinya sendiri. Syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan dalam kontrak yang semacam itu akhirnya akan melanggar aturan-aturan yang adil dan layak. Di dalam kenyataannya, tidak selalu para pihak memiliki bargaining position yang seimbang sehingga negara campur tangan untuk melindungi pihak yang lemah.⁵⁴

c. Hukum Ekonomi di Indonesia

Negara Indonesia didirikan untuk mencapai cita-cita menjadi negara kesejahteraan, ini dapat ditemukan dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam alinea kedua pembukaan, disebutkan : “..... mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”, sedangkan dalam alinea keempat disebutkan, “..... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Lebih jelas lagi dalam batang tubuh UUD 1945 yaitu dalam pasal 31, 33, dan 34 jelas menggunakan konsepsi negara kesejahteraan. Oleh sebab itu, dikarenakan Indonesia menganut konsepsi

⁵⁴ Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak Dan Perindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*, Jakarta : Institut Bankir Indonesia, 1993, hlm. 8-9. Dalam Erman rajagukguk, *Kuliah Filsafat Hukum*, tahun tidak diketahui
<http://ermanhukum.com/Kuliah/Filsafat%20Hukum-Pendahuluan.pdf> (5 Juni 2011)

negara kesejahteraan, maka diperlukan campur tangan pemerintah dalam hal ini dalam kegiatan ekonomi.⁵⁵

Asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi ini, merupakan salah satu asas penting yang dibutuhkan dalam rangka pembinaan cita hukum dari asas-asas hukum Nasional ditinjau dari aspek Hukum dagang dan Hukum Ekonomi. Dua asas lain adalah asas keseimbangan dan asas pengawasan publik. Kegiatan ekonomi di masyarakat membutuhkan campur tangan negara, mengingat tujuan dasar kegiatan ekonomi itu sendiri adalah untuk mencapai keuntungan. Sasaran tersebut mendorong terjadinya berbagai penyimpangan bahkan kecurangan yang dapat merugikan pihak-pihak tertentu, bahkan semua pihak. Oleh karena itu negara Indonesia membutuhkan campur tangan negara agar tercapai keseimbangan kepentingan bagi semua pihak. Campur tangan negara dalam hal ini adalah dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan bagi semua pihak dalam masyarakat, melindungi kepentingan produsen dan konsumen, sekaligus melindungi kepentingan negara dan kepentingan umum terhadap kepentingan perusahaan atau pribadi.

Dalam konteks ekonomi campuran (*mixed economy*), Friedmann menguraikan empat fungsi negara :

1. Negara sebagai penyedia (*provider*) dalam kapasitas tersebut dilaksanakan upaya-upaya untuk memenuhi standar minimal yang diperlukan masyarakat dalam rangka mengurangi dampak pasar bebas yang dapat merugikan masyarakat.

⁵⁵ Johny Ibrahim, *Loc.Cit*, hlm 38

2. Fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*), untuk menjamin ketertiban agar tidak muncul kekacauan
3. Campur tangan langsung dalam perekonomian (*entrepreneur*) melalui BUMN.
4. Fungsi negara sebagai pengawas (*umpire*) yang berkaitan dengan berbagai produk aturan hukum untuk menjaga ketertiban dan keadilan sekaligus bertindak sebagai penegak hukum.

Pada negara Indonesia yang menjalankan berbagai kebijakan berdasarkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), Gunther Teubner menegaskan bahwa dalam negara kesejahteraan yang modern, pada dasarnya negara suka mengintervensi berbagai aspek kehidupan masyarakat melalui pranata hukum sehingga muncul berbagai pengaturan hukum yang hasil akhirnya adalah *legal explosion*, atau dengan kata lain masyarakat akan merasa dibatasi dengan banyaknya norma hukum yang ada. Itulah sebabnya menurut Teubner, negara kesejahteraan adalah negara yang suka mengintervensi rakyatnya. Lain halnya dengan pendapat Lawrence M. Friedman, menyatakan bahwa negara kesejahteraan berarti negara yang suka mengatur.⁵⁶

Jika dibandingkan dengan yang terjadi di negara Indonesia dengan pendapat Lawrence M. Friedman tersebut, pada dasarnya pemerintah Indonesia menggunakan konsep tersebut dengan sangat masif.

4. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah

⁵⁶ Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm 36

Dengan melihat pada lembaga negara dan lembaga pemerintahan dalam perundang-undangan, juga berdasarkan teori Hans Kelsen, dan Hans Nawiasky serta tanggapan terhadap Ketetapan MPRS. No. XX/MPRS/ Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, serta UU No. 10 tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat diambil kesimpulan jenis peraturan apa saja yang digolongkan dalam peraturan perundang-undangan.⁵⁷

Jenis-jenis Peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia (dengan penyesuaian penyebutan berdasarkan Undang-Undang No. 10 tahun 2004) adalah sebagai berikut :⁵⁸

a. Peraturan perundang-undangan di tingkat pusat:

1. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
2. Peraturan Pemerintah
3. Peraturan Presiden
4. Peraturan Menteri
5. Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen
6. Peraturan Direktur Jenderal Departemen
7. Peraturan Badan Hukum Negara

b. Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Daerah:

1. Peraturan Daerah Provinsi
2. Peraturan/Keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi

⁵⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 183

⁵⁸ Maria Farida Indrati, *Ibid*, hlm. 184

3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
4. Peraturan/ Keputusan Bupati/ Walikota Kepala Daerah Kabupaten/Kota

a. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan yang dibentuk oleh Bupati atau Walikota/Kepala Daerah Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dalam melaksanakan otonomi daerah yang diberikan kepada Pemerintah daerah Kabupaten/Kota yaitu Bupati atau Walikota/ Kepala Daerah Kabupaten/ Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.⁵⁹

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ini merupakan suatu pemberiang wewenang (atribusian) untuk mengatur daerahnya sesuai Pasal 136 Undang-Undang No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembentukan suatu peraturan daerah kabupaten/ kota dapat juga merupakan pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶⁰

Menurut Pasal 69 UU No. 2 tahun 1999 ditentukan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah, dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶¹

Peraturan Daerah terbagi dua:⁶²

⁵⁹ Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 202

⁶⁰ Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 203

⁶¹ Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang, 2003, hlm. 52

⁶² Lutfi Effendi, *Ibid*, hlm. 53

- a. Perda yang memerlukan pengesahan pejabat yang berwenang. Perda semacam ini mulai berlaku pada tanggal yang ditentukan dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan dengan ketentuan telah mendapat pengesahan pejabat yang berwenang.
- b. Perda yang tidak memerlukan pengesahan pejabat yang berwenang. Perda semacam ini mulai berlaku pada tanggal yang ditentukan dalam Perda yang bersangkutan.

2. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi Peraturan Daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama Pasal 136 yakni :⁶³

- a. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
- b. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- d. Meyelenggarakan pengaturan-pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud di sini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di Tingkat Pusat.

⁶³ Maria Farida Indrati, *Loc.Cit*, hlm. 232

Propinsi Jatim telah membuat Perda Provinsi Jatim No. 3 Tahun 2008 mengenai Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern di Propinsi Jatim.⁶⁴ Penulis memperoleh data dan informasi bahwa di Kabupaten dan Kota Malang telah berupaya membuat draft tentang pengaturan pasar tradisional dan modern. Peraturan tersebut dibuat karena dampaknya semakin terasa manakala pasar kecil seperti Indomart dan Alfamart menjamur dan cenderung mematikan pepasar kecil lokal. Namun sampai saat ini draft usulan pengaturan pasar tradisional tersebut belum disahkan.⁶⁵

5. Tinjauan Umum tentang Perizinan Pendirian Usaha Perdagangan/Pasar/Ritel

Dapat dikatakan, perizinan dan pertumbuhan dunia usaha merupakan dua sisi mata uang yang saling berkaitan/berhadapan. Dunia usaha tidak akan berkembang tanpa adanya izin yang jelas menurut hukum, dan izin berfungsi karena dunia usaha membutuhkannya. Dengan kata lain, dunia usaha akan berkembang bila izin yang diberikan mempunyai satu kekuatan yang pasti, sehingga perizinan dan dunia usaha dapat bekerja dalam kondisi yang nyaman.⁶⁶

Perizinan dalam dunia bisnis meliputi :

- a. Perizinan di sektor pemerintahan umum
- b. Sektor agraris/pertanahan

⁶⁴Tim Redaksi Majalah Kompetisi, Kolom *Aktifitas KPD Surabaya* “Kebijakan Persaingan”, Media Berkala Kompetisi, Edisi 19, 2009, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, hlm. 25

⁶⁵ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Herman, Kasi Bina Usaha Perdagangan Di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang pada tanggal 11 April 2011

⁶⁶Richard Burton Simatupang, *Aspek Hukum Dalam Bisnis*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 145

- c. Sektor perindustrian
- d. Sektor usaha/perdagangan
- e. Sektor pariwisata
- f. Sektor pekerjaan umum
- g. Sektor pertanian
- h. Sektor kesehatan
- i. Sektor sosial dan sektor-sektor lainnya.

Perizinan pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern dari pemerintah daerah kepada para pelaku usaha di Kota Malang ini merupakan perizinan di sektor usaha/perdagangan. Dalam mengatur segala jenis perizinan, pemerintah mengeluarkan peraturan yaitu Inpres No. 5 tahun 1984 tanggal 11 April 1984 tentang Pedoman Penyelenggaraan dan Pengendalian Perizinan di bidang usaha.

Lampiran Inpres No. 5 Tahun 1984 terdiri dari 9 (sembilan) pasal dan terdapat 7 hal penting yang menjadi tolok ukur setiap perizinan yang akan dikeluarkan, yaitu :

1. Perlunya dikurangi jumlah perizinan yang dimiliki pengusaha, sehingga yang benar-benar diperlukan saja yang diberikan izin.
2. Perlunya disederhanakan persyaratan administratif dengan mengurangi jumlah dan menghindari pengurangan persyaratan yang sealur dalam rangkaian perizinan yang bersangkutan
3. Perlunya diberikan jangka waktu yang cukup panjang, sehingga dapat memberi jaminan kepastian dan kelangsungan usaha.

4. Perlunya dikurangi bila perlu meringankan dan menghilangkan sama sekali biaya pengurusan perizinan
5. Perlunya disederhanakan tata cara pelaporan, sehingga satu laporan dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan berbagai departemen/instansi pemerintah, baik di pusat dan di daerah
6. Perlunya dilakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perizinan di bidang usaha, dan ditekankan agar penerima izin dapat diwajibkan untuk memberikan laporan paling banyak satu kali setiap satu semester (6 bulan)
7. Perlunya dilakukan penerbitan terhadap pelaksanaan perizinan yang menyangkut personel sesuai ketentuan perundang-undangan kepegawaian, termasuk tuntutan ganti rugi, disiplin pegawai negeri, dan tuntutan pidana.

Untuk memperoleh izin itu sendiri, diperlukan persyaratan yang mengacu pada 5 (lima) hal diantaranya :

- a) Syarat untuk mendapatkan izin;
- b) Bobot kegiatan usaha yang dikaitkan dengan izin yang diberikan;
- c) Berbagai persyaratan penopangnya yang terkait dengan dampak pemberian izin bersangkutan;
- d) Berbagai hak dan manfaat yang dapat digunakan oleh penerima izin; dan

- e) Penerima izin diharuskan untuk memenuhi kewajiban, sesuai dengan pengarahan pemerintah, misalnya untuk peningkatan ekspor, penyediaan lapangan pekerjaan, menjadi bapak angkat, mendorong golongan ekonomi lemah, koperasi, pencegahan pencemaran, dan sebagainya.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu jenis penelitian yang menitikberatkan pada peraturan yang berlaku dan teori-teori yang ada dalam ilmu hukum.

Sebuah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.⁶⁷ Jenis penelitian ini dipilih oleh penulis karena untuk mengetahui urgensi dari adanya pengaturan khusus zonasi bagi pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern yang ada di Kota Malang. Pengaturan ini merupakan analisis yuridis dari Pasal 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian Normatif, maka pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*).⁶⁸ Pendekatan perundang-undangan ini melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian yakni berkenaan dengan peraturan dalam Peraturan

⁶⁷ Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Malang, 2010, hlm. 34

⁶⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 295

Presiden Nomor 112 tahun 2007 dan aturan pedomannya Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Serta peraturan perundang-undangan lainnya diantaranya Perda Kota Malang tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Malang.

B. Jenis Data dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan data sekunder yakni bahan hukum yang didapat dari bahan-bahan pustaka.⁶⁹ Diantaranya yang diperlukan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang meliputi peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi negara. Adapun bahan hukum primer yang digunakan penulis yaitu :

- a. Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- c. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal

⁶⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* , RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 12-13

- d. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)
- e. 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)
- f. 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)
- g. 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

- h. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern
- i. 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;
- j. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 36/M-DAG/PER/9/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan
- k. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- l. Perda Provinsi Jatim No. 3 Tahun 2008 mengenai Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern di Propinsi Jatim

- m. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang tahun 2010-2030

2. **Bahan hukum sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah suatu bahan yang digunakan oleh penulis yang didapat dari buku-buku, penjelasan Undang-Undang, pendapat para ahli hukum, artikel, jurnal dan bahan-bahan hukum yang didapat dari mengakses internet yang digunakan untuk memperjelas, serta memberikan petunjuk maupun penjelasan konsep-konsep dan teori hukum yang terdapat pada hukum primer secara mendalam.

3. **Bahan hukum tersier**

Bahan hukum tersier adalah suatu bahan yang digunakan untuk memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia, Kamus istilah-istilah ekonomi, majalah, klipng dari surat kabar, Kamus elektronik, ensiklopedia-ensiklopedia yang diperoleh dari Wikipedia dan website-website lainnya.

C. **Teknik Memperoleh Bahan Hukum**

1. **Teknik Memperoleh Bahan Hukum Primer**

Teknik memperoleh bahan hukum primer dalam penelitian ini, penulis lakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) terhadap peraturan perundang-undangan dengan cara mempelajari dan menganalisa dari peraturan yang ada. Penelusuran pustaka ini penulis

lakukan di Pusat Dokumen dan Informasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, di Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat Kota Malang dan dengan *browsing* melalui jaringan internet ke situs resmi milik pemerintah.

2. Teknik Memperoleh Bahan Hukum Sekunder

Teknik pengumpulan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini penulis lakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) buku-buku teks yang ditulis oleh para ahli hukum ekonomi yang berpengaruh, jurnal-jurnal dan artikel-artikel hukum, pendapat-pendapat para sarjana, dan kasus-kasus hukum yang berkaitan dengan penelitian ini. penelusuran pustaka ini penulis lakukan di Pusat Dokumen dan Informasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, di Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat Kota Malang dan dengan *browsing* melalui jaringan internet.

3. Teknik Memperoleh Bahan Hukum Tersier

Teknik pengumpulan bahan hukum tersier ini, penulis lakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) kamus hukum, kamus ekonomi, dan kamus bahasa di Pusat Dokumen dan Informasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, di Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat Kota Malang dan dengan *browsing* melalui jaringan internet. Selain itu dengan studi dokumentasi terhadap dokumen-dokumen milik pemerintah, informasi, keterangan dari gambar, kutipan, dan referensi lain.

D. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara deskriptif analisis isi (*content analysis*). Yakni suatu metode analisis bahan hukum dengan cara melakukan penentuan terhadap isi atau makna aturan hukum dari peraturan-peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi milik pemerintah maupun dinas-dinas yang terkait, pendapat para ahli hukum ekonomi, ahli hukum tata ruang dan wilayah, dan ahli planologi yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi obyek kajian.⁷⁰

E. Definisi Konseptual

1. Urgensi

Menurut kamus hukum, urgen adalah sesuatu yang mendesak sekali pelaksanaannya; sangat penting; sesuatu yang mendesak/memerlukan tindakan segera. Sedangkan urgensi adalah suatu keharusan yang mendesak; hal yang sangat penting; pentingnya (sesuatu/hal).⁷¹ Dalam penelitian ini adalah apa pentingnya suatu peraturan khusus yang mengatur tentang zonasi pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern di Kota Malang ini.

- ##### 2. Pengaturan adalah Proses, cara, perbuatan mengatur⁷². Perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Malang dalam upaya untuk mengatur zonasi pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko

⁷⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 107

⁷¹ Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hlm. 532

⁷² Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi kedua*, Balai Pustaka, Jakarta, cetakan ketujuh 1996, hlm. 65

modern di Kota Malang yang saat ini masih berupa draft rancangan Peraturan Daerah.

3. Zonasi

Dari kata zona yakni daerah (dulu kota) dengan pembatasan pembatasan khusus. Sedangkan zoning yakni pengaturan oleh Pemerintah Kota mengenai penggunaan tanah dan bangunan dengan maksud menentukan sifat-sifat bagian kota; penzonaan; pemeruntukan lahan.⁷³ dalam penelitian ini adalah pengaturan oleh Pemerintah Kota Malang mengenai penggunaan lahan secara terstruktur dalam memberikan izin untuk pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern di Kota Malang.

4. Pendirian

Cara, perbuatan, proses mendirikan⁷⁴ dengan cara membuat atau membangun pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern yang sesuai dengan persyaratan pendirian dan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan.

5. Pasar Tradisional

Pasar = tempat orang jual beli. Tradisional = menurut tradisi (adat) kebiasaan yang ada secara turun temurun⁷⁵. Jadi pasar tradisional adalah tempat orang melakukan transaksi jual beli secara sederhana dan dilakukan sesuai tradisi (adat) kebiasaan yang ada dan dilakukan sejak dulu secara turun temurun. Dalam penelitian ini adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli dalam jumlah yang banyak dengan melakukan

⁷³ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Op.cit*, hlm. 1137

⁷⁴ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Ibid*, hlm. 236

⁷⁵ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Ibid*, hlm. 773

transaksi sederhana di wilayah yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah Kota Malang di tiap-tiap Kecamatan se Kota Malang.

6. 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. Pusat perbelanjaan di Kota Malang seperti misalnya Malang Town Square, Malang Olympic Garden, pusat perbelanjaan di daerah Sumbersari dan lain-lain

7. 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. Di Kota Malang ini kita ambil contoh minimarket Alfamart dan Indomaret baik yang reguler (didirikan sendiri) maupun yang diwaralabakan.

BAB IV PEMBAHASAN

A. PENGERTIAN DAN GAMBARAN UMUM KONDISI PASAR MODERN, PUSAT PERBELANJAAN DAN PASAR TRADISIONAL DI KOTA MALANG

1. Pengertian Umum Pasar Modern, Pusat Perbelanjaan dan Pasar Tradisional

Pasar dalam arti sempit adalah tempat permintaan dan penawaran bertemu (secara konvensional), dalam hal ini lebih condong ke arah pasar tradisional. Sedangkan dalam arti luas adalah proses transaksi antara permintaan dan penawaran (sudah mulai berkembang), dalam hal ini lebih condong ke arah pasar modern. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Perpres No. 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat perbelanjaan dan Toko Modern

“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.”

Pasar itu sendiri adalah sebetuk organisasi dimana pembeli dan penjual terhubungkan satu sama lain dengan hubungan yang erat. Di dalam pasar itu terdapat satu atau beberapa orang produsen yang menjajakan barangnya bagi para konsumen. Mereka, para produsen itu bergerak

melalui badan-badan usaha, apapun nama dan bentuknya. Sekalipun bentuk serta nama maupun persoalan yang dihadapi oleh masing-masing badan usaha itu berlain-lainan satu sama lain, tetapi sudah tidak *syak*⁷⁶ lagi bahwa tujuan mereka adalah satu dan sama, yaitu memperoleh laba.⁷⁷

Beragamnya jenis usaha perdagangan tersebut secara langsung maupun tidak langsung menimbulkan sikap persaingan yang terjadi antara para pelaku usaha, baik antar pelaku usaha perdagangan pemerintah, antar pelaku usaha swasta, maupun antara pelaku usaha pemerintah dan swasta dalam memperebutkan konsumen atau pembeli. Persaingan ini tidak dapat dihindari meskipun para pelaku usaha mengklaim bahwa usahanya membidik segmen yang berbeda.

2. Jenis Pasar

Pasar modern dan pasar tradisional, seperti yang sudah penulis paparkan pada latar belakang, keduanya adalah bagian dari Pasar. Untuk pasar sendiri, klasifikasinya :⁷⁸

a. Menurut Komoditas yang dijual :

1. Pasar Konsumsi

Pasar konsumsi adalah pasar yang menjual barang-barang untuk keperluan konsumsi. Misalnya menjual beras, sandal,

⁷⁶ Syak menurut Kamus Bahasa Indonesia, keterangan yang masih diragukan kebenarannya. Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008, hlm. 1362

⁷⁷ Suherman Rosyidi, *Pengantar Teori Ekonomi Pendekatan kepada Teori Ekonomi Mikro dan Makro*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, edisi 1 cet. 8, 2003, hlm 362

⁷⁸ Anonymus, *Pasar*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Pasar> diunduh pada tanggal 31 januari 2011

lukisan, dan lain-lain. Contohnya adalah Pasar Mergan di Malang, Pasar Kramat Jati di Jakarta, dan lain-lain.

2. Pasar Faktor Produksi

Pasar faktor produksi adalah pasar yang menjual barang-barang untuk keperluan produksi. Misalnya menjual mesin-mesin untuk alat produksi barang, lahan untuk pabrik, dan lain-lain.

b. Menurut bentuk/wujudnya :

1. Pasar tradisional

Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi penjual pembeli secara langsung dan biasanya ada proses tawar-menawar.

Bangunan biasanya terdiri dari kios-kios atau gerai, los dan dasaran terbuka yang dibuka oleh penjual maupun suatu pengelola pasar. Kebanyakan menjual kebutuhan sehari-hari seperti bahan-bahan makanan berupa ikan, buah, sayur-sayuran, telur, daging, kain, pakaian barang elektronik, jasa dan lain-lain. Selain itu, ada pula yang menjual kue-kue dan barang-barang lainnya. Pasar seperti ini masih banyak ditemukan di Indonesia, dan umumnya terletak dekat kawasan perumahan agar memudahkan pembeli untuk mencapai pasar. Pasar tradisional di seluruh Indonesia terus mencoba bertahan menghadapi serangan dari pasar modern.⁷⁹

⁷⁹Anonymus, *Op.Cit*, diunduh pada tanggal 31 januari 2011

Menurut Pasal 4 ayat (1) perda Propinsi Jawa Timur Nomor 3 tahun 2008, usaha-usaha pasar tradisional dapat digolongkan menjadi beberapa bentuk, berikut :

- a. Pasar Lingkungan adalah pasar yang dikelola pemerintah daerah, badan usaha dan kelompok masyarakat yang ruang lingkup pelayanannya meliputi satu lingkungan pemukiman di sekitar lokasi pasar, dengan jenis barang yang diperdagangkan meliputi kebutuhan pokok sehari-hari
- b. Pasar Desa adalah pasar yang dikelola oleh pemerintahan desa atau kelurahan yang ruang lingkup pelayanannya meliputi lingkungan desa atau kelurahan di sekitar lokasi pasar, dengan jenis barang yang diperdagangkan meliputi kebutuhan pokok sehari-hari dan/atau kebutuhan sembilan bahan pokok
- c. Pasar tradisional kota adalah pasar yang dikelola oleh Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi yang ruang lingkup pelayanannya meliputi satu wilayah Kabupaten/Kota dengan jenis perdagangan barang-barang kebutuhan sehari-hari, sandang serta jasa yang lebih lengkap dari pasar desa atau kelurahan
- d. Pasar Khusus ;
- e. Pasar induk adalah pasar yang merupakan pusat distribusi yang menampung hasil produksi petani yang dibeli oleh para pedagang tingkat grosir kemudian dijual kepada para

pedagang tingkat eceran untuk selanjutnya diperdagangkan dipasar-pasar eceran diberbagai tempat mendekati para konsumen

f. Pasar penunjang adalah bagian dari pasar induk yang membeli dan menampung hasil produksi petani yang berlokasi jauh dari pasar induk yang bertugas sebagai penampung sementara karena komoditi yang berhasil ditampung akan dipindahkan ke pasar induk untuk selanjutnya dilelang ke pedagang tingkat eceran.

g. Pasar tradisional lainnya.

2. Pasar modern

Pasar modern tidak banyak berbeda dari pasar tradisional, namun pasar jenis ini penjual dan pembeli tidak bertransaksi secara langsung melainkan pembeli melihat label harga yang tercantum dalam barang (barcode), berada dalam bangunan dan pelayanannya dilakukan secara mandiri (swalayan) atau dilayani oleh pramuniaga. Barang-barang yang dijual, selain bahan makanan seperti: buah, sayuran, daging, sebagian besar barang lainnya yang dijual adalah barang yang dapat bertahan lama.

Toko modern adalah satu jenis dari pasar modern. Pasar itu sendiri adalah salah satu dari berbagai sistem, institusi, prosedur, hubungan sosial dan infrastruktur dimana usaha menjual barang, jasa dan tenaga kerja untuk orang-orang dengan imbalan uang.

Barang dan jasa yang dijual menggunakan alat pembayaran

yang sah seperti uang fiat.⁸⁰ Kegiatan ini merupakan bagian dari perekonomian. Ini adalah pengaturan yang memungkinkan pembeli dan penjual untuk item pertukaran.

Terdapat tiga jenis dari pasar/pasar modern ini diantaranya :

1. Department Store adalah toko besar yang menjual berbagai kebutuhan rumah tangga, fashion, alat kosmetik dan lain-lain
2. Supermarket adalah toko yang menjual berbagai kebutuhan pokok masyarakat. Memiliki mesin
3. Hypermarket adalah toko yang menjual berbagai macam barang yang lebih besar dan lebih lengkap dari supermarket

Tabel 2. Perbedaan karakteristik antara pasar tradisional dengan pasar modern

No	Aspek	Pasar Tradisional	Pasar Modern
1.	Histori	Evolusi panjang	Fenomena Baru
2.	Fisik	Kurang baik	sebagian baik Baik dan mewah
3.	Pemilikan/kelembagaan	Milik masyarakat/desa Pemda, sedikit swasta	Umumnya perorangan/swasta
4.	Modal	Modal lemah/subsidi/swadaya masyarakat/Impres	Modal kuat/digerakkan oleh swasta

⁸⁰ Uang fiat adalah uang kertas yang tidak didukung atau tidak dapat ditukarkan dengan uang kertas lain atau emas. Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008.

5.	Konsumen	Golongan menengah ke bawah	Umumnya golongan menengah ke atas
6.	Metode pembayaran	ciri dilayani tawar menawar	Ada ciri swalayan, pasti
7.	Status tanah	Tanah Negara	sedikit sekali swasta Tanah swasta/perorangan
8.	Pembiayaan	Kadang-kadang ada subsidi	Tidak ada subsidi
9.	Pembangunan	Umumnya pembangunan dilakukan oleh Pemda/desa/masyarakat	Pembangunan fisik umumnya oleh swasta
10.	Pedagang yang masuk	Beragam, masal, dari sektor informal sampai pedagang menengah dan besar	Pemilik modal juga pedagang (tunggal) atau beberapa pedagang formal skala menengah dan besar
11.	Peluang masuk/partisipasi	Bersifat masal (pedagang kecil, menengah dan bahkan besar	Terbatas, umumnya pedagang tunggal, dan menengah ke atas
12.	Jaringan	Pasar regional, pasar kota, pasar kawasan	Sistem rantai korporasi nasional ataubahkan terkait dengan modal

			luar negeri (manajemen tersentralisasi)
--	--	--	---

Sumber: CESS (1998).

Tabel 3. Perbedaan antar jenis pasar modern

No	Kategori	Minimarket	Supermarket	Hypermarket	Depatment Store
1.	Jenis komoditi/ Barang yang dijual	Kebutuhan rumah tangga sehari-hari umumnya makanan dan minuman cepat saji	Menjual kebutuhan sehari-hari yang lebih lengkap dan menjual barang segar yang lumayan lengkap	Menjual kebutuhan sehari-hari yang lebih lengkap dan menjual barang segar yang lumayan lengkap. Fresh product dan household product	Menjual berbagai kebutuhan rumah tangga, fashion, alat kosmetik dan lain-lain
2.	Kegiatan penjualan	eceran	eceran	eceran	eceran
3.	Pelayanan terhadap konsumen	Dilakukan secara mandiri oleh konsumen dengan menggunakan keranjang belanja atau peralatan lain, biasanya	Dilakukan secara mandiri oleh konsumen dengan menggunakan keranjang belanja atau peralatan lain, biasanya	Dilakukan secara mandiri oleh konsumen dengan menggunakan keranjang belanja atau peralatan lain, biasanya	Dilakukan secara mandiri oleh konsumen dengan menggunakan keranjang belanja atau peralatan lain, biasanya

		disediakan kereta dorong yang telah disediakan	disediakan kereta dorong yang telah disediakan	disediakan kereta dorong yang telah disediakan	disediakan kereta dorong yang telah disediakan
4.	Luas tempat usaha	Luas lantai usahanya maksimal 200m ²	Luas lantai usahanya maksimal 4000m ²	Luas lantai usahanya 4000m ² maksimal 8000m ²	
5.	Harga barang	Dicantumkan dengan jelas ditempat yang mudah dilihat oleh konsumen	Dicantumkan dengan jelas ditempat yang mudah dilihat oleh konsumen	Dicantumkan dengan jelas ditempat yang mudah dilihat oleh konsumen	Dicantumkan dengan jelas ditempat yang mudah dilihat oleh konsumen
6.	Jumlah item produk yang dijual	Antara 2000-3000 item produk	Antara 10.000-18.000 item produk (70% barang pasar dan 30% <i>fresh product</i>)	Antara 19.000-40.000 item produk (70% barang pasar dan 30% <i>fresh product</i>)	

Diolah dari berbagai sumber data primer

c. Menurut Pihak yang Mengelolanya

Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern menyebutkan bahwa usaha perdagangan dapat dibagi menjadi dua macam berdasarkan pihak yang mengelolanya, yaitu:

1. Usaha perdagangan yang dikelola oleh pemerintah, pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Usaha perdagangan ini berupa pasar tradisional, dimana instansi pemerintah tersebut berkerja sama dengan swasta dengan menyediakan lokasi dan menyewakan tempat penjualan berupa los, kios, toko, dan tenda yang dikelola oleh pedagang kecil, swadaya masyarakat maupun koperasi usaha kecil yang bergerak dengan modal kecil dan dengan proses jual beli melalui tawar menawar.

2. Usaha perdagangan yang dikelola oleh swasta.

Usaha perdagangan ini berupa pusat perbelanjaan yang disewakan kepada para pelaku usaha. toko mandiri yang pada umumnya dijadikan usaha kecil atau menengah, berupa toko modern seperti supermarket, hypermarket dan minimarket.

d. Menurut sistem penjualan akan barang-barang yang berbeda,

yaitu:⁸¹

1. Sistem penjualan yang dilakukan secara grosir, yaitu pedagang yang mendapatkan barang dagangannya dari produsen yang biasanya akan diberi daerah kekuasaan penjualan tertentu. Dalam hal ini, pihak pedagang grosir selalu membeli barang dalam jumlah besar dengan potongan harga tertentu untuk kemudian barang tersebut dijual kembali kepada pedagang retail.

⁸¹ Anonymous, *Agen dan Ritel Manajemen*,

<http://www.docstoc.com/docs/13196485/Agen-dan-Retail-Manajemen>

2. Sistem penjualan yang dilakukan secara retail atau eceran, yaitu pedagang yang mendapatkan barang dagangannya dari pedagang grosir tanpa diberi daerah kekuasaan tertentu untuk kemudian barang dagangan tersebut dijual kembali secara satuan kepada konsumen terakhir dan tidak untuk dijual kembali.

e. Tipe-tipe keadaan persaingan pasar:

1. Pasar persaingan sempurna (*perfect competition*)

Sering disebut dengan persaingan murni. Kedua pengertian tersebut sama-sama menyatakan bahwa ada persaingan di dalam industri yang bersangkutan. Persaingan yang kuat dan sehingga setiap pelaku usaha merasa tidak perlu lagi bersaing satu sama lain. Selain itu pelaku usaha di dalam suatu industri persaingan sempurna banyak sekali jumlahnya sehingga tindakan yang dilakukan salah satu pelaku usaha di pasar persaingan sempurna ini tidak akan ada pengaruhnya untuk pasar secara keseluruhan.⁸²

2. Keadaan Pasar Monopoli

Sangat berbeda dengan pasar persaingan sempurna. Di dalam pasar persaingan monopolistik hanya ada satu pelaku usaha yang memiliki posisi dominan. Akibatnya di pasar tidak terdapat pedagang lain yang dapat menjadi substitusi (pengganti) kecuali monopolis itu sendiri.⁸³

3. Fungsi Pasar

⁸² Suherman Rosyidi, *Loc. cit*, hlm. 362

⁸³ Suherman Rosyidi, *Op.Cit*, hlm. 363

Pasar tidaklah harus selalu berwujud sesuatu “bangunan” tertentu, sebagaimana kebanyakan pasar yang kita lihat di dalam hidup kita sehari-hari. Sebab saat ini kemajuan teknis komunikasi modern telah memungkinkan seseorang pembeli dan seorang penjual untuk saling berjumpa dengan tanpa saling melihat satu sama lain. Adapun tiga fungsi pasar yakni :⁸⁴

- a. Pasar berfungsi sebagai penentu nilai produk yang diperdagangkan. Dalam sebuah perekonomian pasar (market economy), harga merupakan pengukur nilai, dimana di dalam pasar itulah harga produk ditetapkan untuk saling disepakati baik oleh produsen maupun oleh konsumen.
- b. Pasar mengorganisasikan produksi. Yakni menurut pengertian biaya-biaya produksi. Di dalam teori harga, diasumsikan bahwa metode produksi yang digunakan adalah metode produksi yang paling efisien. Yakni para produsen akan mempergunakan metode produksi yang memiliki produktivitas tertinggi yang dapat dinilai berdasarkan uang.
- c. Pasar mendistribusikan produk

4. Gambaran/Kondisi Pasar Modern, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Malang

Pendalaman mengenai sistem perdagangan untuk tata pasar khususnya pasar tradisional dan modern, dapat dipilah menjadi beberapa karakteristik tata kelola pasar tradisional dan modern. Hal ini terjadi di

⁸⁴ Suherman Rosyidi, *Ibid*, hlm. 364

berbagai kota/kabupaten di seluruh Indonesia tak terkecuali di Kota Malang.

Pertama, kesan pasar tradisional saat ini cenderung kumuh, kotor, semrawut, lahan parkir yang tak tertata, keamanan pasar yang tidak terjamin, penempatan/penataan produk yang sembarangan dan tentunya pengelolaan pasar yang masih belum professional, ini berbanding terbalik dengan kondisi pasar modern yang memiliki tempat yang bersih, dijaga keamanan yang memadai, tata produk/komoditi yang terklasifikasi, manajemen yang terstruktur dalam pola perkulaan professional.

Menurunnya konsumen ke pasar tradisional dapat dianalisis melalui beberapa segi, baik dari sisi konsumen maupun kondisi pasar tradisional yang telah digambarkan tadi.

Kedua, persaingan perdagangan retail yang menjual mata dagangan yang sama, yaitu seperti kebutuhan sehari-hari dimana komoditas tersebut sesungguhnya menjadi bagian dari kesulitan pasar tradisional untuk meraih pasar. Dengan demikian sesungguhnya yang terjadi bisa jadi kompetisi keras diantara sesama tipe, yakni sesama hypermarket atau supermarket, dan sesama kelompok pedagang tradisional, seperti sesama toko di pasar tradisional, sesama warung, sesama pedagang kaki lima, yang tingkat *barrier to entry*-nya dari segi modal minim.

Ketiga, permasalahan zonasi yang masih mengganjal juga menjadi perhatian Pemerintah Daerah. Sejak tahun 1998, industri pasar mengalami perubahan besar terutama setelah Pemerintah melakukan liberalisasi. Hingga tahun 2005, berdasarkan data AC Nielsen, menyebutkan jumlah

gerai ritel di Indonesia mencapai 6.804 outlet. Liberalisasi ditandai dengan ditandatanganinya *letter of intent* dengan IMF yang memberikan peluang investasi kepada pihak asing untuk masuk dalam industri pasar. Sehingga hal ini menyebabkan pihak asing banyak mendirikan pasar modern di Indonesia yang keberadaannya “berimpitan” dengan pasar tradisional.

Berikut beberapa pasar modern yang letaknya berdekatan dengan pasar tradisional di Kota Malang.



Gambar 1. Letak pasar modern yang berdekatan dengan pasar Blimbing Kota Malang



Gambar 2. Letak pasar modern yang berdekatan dengan pasar Dinoyo Kota Malang

Regulasi mengenai industri pasar, khususnya yang mengatur keberadaan pasar modern dan pasar tradisional awalnya tertuang dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 145/MPP/Kep/5/97 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan. Indonesia dengan jumlah penduduk lebih dari 220 juta, ditambah kunjungan wisatawan manca negara sekitar 5 juta per tahun memang merupakan pasar yang empuk bagi peritel nasional maupun peritel asing.⁸⁵

Setiap tahunnya pasar modern khususnya yang dimiliki oleh asing semakin membanjiri Indonesia. Hal inilah yang kemudian membuat beberapa pasar tradisional mulai merasakan ketidaknyamanan bahkan

⁸⁵ Anonymous, *Penelitian Dampak Keberadaan Pasar Modern (Supermarket dan Hypermart) Terhadap Usaha Ritel koperasi/Waserda dan Pasar Tradisional*, Jurnal Pengkajian Koperasi dan UMKM No.1 Tahun 1 Tahun 2006, hlm. 85

beberapa pasar kecil/tradisional terancam tutup. Untuk mengantisipasi perkembangan tersebut, kemudian Pemerintah mengeluarkan SKB tersebut agar pasar modern maupun pasar tradisional dapat tumbuh bersama. Permasalahan dalam industri pasar tidak berhenti dengan dikeluarkannya kebijakan tersebut. Permasalahan terus bermunculan terutama sejak tahun 2000 dimana pasar modern kian agresif melakukan ekspansinya. Selain itu, pemulihan perekonomian pasca krisis moneter tahun 1998 pun mulai tampak sejak tahun 2000 ini yang kemudian ditandai dengan membaiknya pengeluaran masyarakat dari sisi konsumsi. Namun ternyata hal ini juga diikuti dengan perubahan pola masyarakat dalam berbelanja.⁸⁶

Konsumen menginginkan kemajuan yang lebih baik dari yang sebelumnya baik dalam hal keamanan, kenyamanan, kebersihan, kualitas, kuantitas, dll dengan harga yang sama dengan harga yang ada di pasar tradisional. Tidak banyak pula, masyarakat yang tetap setia dengan pasar tradisional karena di pasar tradisional kita bisa melakukan penawaran/ transaksi dengan harga yang lebih murah, sedangkan pada pasar modern harga sudah disesuaikan. Pertarungan sengit antara pedagang tradisional dengan pedagang modern merupakan fenomena umum era globalisasi. Jika Pemerintah tak hati-hati, dengan membina keduanya supaya sinergis, Perpres dan Permendag Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Pasar Modern justru akan membuat semua pedagang tradisional mati secara sistematis.

⁸⁶ Positioning Paper Ritel oleh KKPU, 2008, hlm. 7, www.kkpu.go.id (15 Juni 2011)

Pendapat masyarakat umum yang semula berpihak pada pasar tradisional dengan asumsi harga barang yang ditawarkan jauh lebih murah daripada harga di toko modern perlahan bergeser seiring dengan adanya kenaikan harga dalam pasar tradisional dan pihak pelaku usaha toko retail yang berani memotong keuntungan hingga seminimal mungkin demi karena menjual barang dengan harga yang nyaris sama dengan harga pasar tradisional. Selisih harga yang kecil tersebut menjadi pertimbangan lain bagi masyarakat ekonomi menengah ke atas karena beranggapan selisih harga tersebut wajar, mengingat barang yang ditawarkan oleh toko modern lebih berkualitas dengan kondisi toko yang lebih rapi dan bersih sehingga memiliki keterkaitan dengan kenyamanan saat berbelanja seperti keamanan, kemudahan, dan variasi produk yang beragam dimana hal tersebut tidak dapat dibandingkan dengan keadaan pasar tradisional.

Keadaan ini semakin berat manakala jumlah usaha perdagangan retail banyak yang didirikan di sekitar pasar tradisional, terkadang terdapat dua hingga empat usaha perdagangan retail yang didirikan tepat bersebelahan atau berdekatan dengan sebuah pasar tradisional.

Peritel asing maupun peritel lokal sangat aktif untuk melakukan investasi terutama dalam skala besar seperti minimarket, hipermarket dan Department Store. Beberapa diantaranya ada di Malang yakni Carrefour, Hero, Walmart, Circle K, Giant, Indomaret dan Alfamart⁸⁷

Berdasarkan data AC Nielsen Tahun 2008, diketahui bahwa pertumbuhan pasar modern setiap tahunnya mencatat kisaran angka 10 %

⁸⁷ Positioning Paper Ritel oleh KKPU, 2008, hlm. 3, www.kkpu.go.id (15 Juni 2011)

hingga 30 %. Hal ini ditunjukkan dengan ekspansi pasar modern sangat agresif hingga masuk ke wilayah pemukiman rakyat. Pasar tradisional yang berada di wilayah pedesaan maupun pemukiman rakyat pun terkena imbasnya dengan berhadapan langsung dengan pasar modern tersebut. Persaingan diantara keduanya pun tidak terhindari. Tidak hanya itu, karena minimnya aturan zonasi dari pembangunan pasar modern tersebut, maka pasar-pasar tradisional yang berada di kota-kota besar seperti Malangpun terkena imbasnya.⁸⁸

Dilihat dari definisi pasar, kita akan paham bahwa ada alur yang sesungguhnya menjadi titik poin pembenahan seperti yang diharapkan oleh pengaturan tentang pasar tradisional dan pasar modern yang ditandatangani Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 112/2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern pada 27 Desember 2007 lalu.

Memperhatikan hal tersebut maka sangat jelas bahwa peran Pemerintah dalam perlindungan pasar kecil sangat dominan. Terdapat berbagai model perlindungan yang umumnya dikembangkan, misalnya dengan mengatur masalah pokok sebagaimana disebutkan sebelumnya seperti zonasi, luas penjualan pasar modern, penguatan dalam jalur distribusi yang berdampak pada harga, dan waktu buka.

⁸⁸ Positioning Paper Ritel oleh KKPU, *Ibid*, hlm. 3, www.kkpu.go.id (15 Juni 2011)

Dari berbagai keluhan yang muncul, sebagai contoh pendapat ibu Misnem⁸⁹, yang mengeluhkan pendapatannya turun drastis setelah berdirinya toko modern berjenis Departmen Store yang berdiri di depan pasar tempat ia berjualan.⁹⁰ Hal ini memperlihatkan bahwa aturan tentang zonasi (Ruang Tata Wilayah) masih belum diperhatikan. Terbitnya Perpres Nomor 112 Tahun 2007 tentang Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, rupanya belum mampu memberikan iklim usaha yang kondusif bagi keberlangsungan pasar tradisional. Kemudian Pemerintah mencoba mencari jalan keluar dari benturan-benturan dengan langkah-langkah antisifatif dengan menerbitkan Permendag No.53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.⁹¹

Keluarnya Permendag No.53/M-DAG/PER/12/2008 memunculkan permasalahan bagi pedagang kecil. Penentuan lokasi untuk pendirian pasar tradisional wajib mengacu rencana tata ruang wilayah termasuk peraturan zonasinya. Daerah yang belum mempunyai rencana tata ruang wilayah dilarang memberi ijin pembangunan pasar tradisional maupun pasar modern. Pendiriannya juga harus disertai analisis kondisi sosial ekonomi masyarakat sekitar.

Pemerintah provinsi Jawa timur juga tidak tinggal diam dengan keadaan ini, Perda Jawa Timur No. 3 Tahun 2008 tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern kemudian

⁸⁹ Pemilik salah satu bedak penjual baju di Pasar Kebalen

⁹⁰ Berdasarkan data tersier diolah, pada tanggal 10 April 2011

⁹¹ Rama Prabu, *Reposisi Kemitraan Pasar Tradisional-Modern*, LPK Kab.Malang, 2010, <http://lpsmkabmalang.blogspot.com/2010/01/reposisi-kemitraan-pasar-tradisional.html> (22 Juni 2011)

disahkan sebagai acuan bagi Kota dan Kabupaten di seluruh Jawa Timur dalam mengatur usaha perdagangan. Menanggapi hal tersebut selanjutnya Pemerintah Kota Malang mensahkan Perda Kota Malang Nomor 8 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha Perindustrian dan Perdagangan dan meng-*update* ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kota Malang dengan menerbitkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang tahun 2010-2030.

B. PENGATURAN ZONASI PASAR MODERN, PUSAT PERBELANJAAN DAN PASAR TRADISIONAL DI MALANG

1. Regulasi Zonasi Secara Umum

a. Peraturan Presiden No. 112 tahun 2007

Pada tahun 2005 Rancangan Peraturan Presiden tentang perpasaran mulai dibahas. Akhir tahun 2007 Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 dikeluarkan secara resmi. Beberapa isu utama yang mendorong dikeluarkannya peraturan perpasaran tersebut adalah :

1. Pasar Tradisional Vs Hipermarket

Jarak antara pasar tradisional dengan hipermarket yang saling berdekatan menjadi persoalan tersendiri. Meskipun hasil penelitian KPPU memperlihatkan bahwa terdapat segmen pasar yang berbeda antara keduanya, tetapi lokasinya yang sangat berdekatan dengan pasar kecil/tradisional dapat menjadi permasalahan tersendiri. Di beberapa daerah tidak jarang ditemukan pasar modern yang bahkan bersebelahan dengan pasar tradisional.

2. Pasar Tradisional Vs Minimarket

Tumbuh pesatnya minimarket (yang dimiliki oleh pengelola jaringan) ke wilayah pemukiman berdampak buruk bagi pasar tradisional yang telah ada di wilayah tersebut. Keberadaan minimarket ini mematikan toko-toko tradisional dan toko kecil lainnya yang termasuk dalam jenis UKM yang berada di wilayah pemukiman.

3. Pemberdayaan pasar tradisional

Kondisi pasar tradisional secara fisik sangat tertinggal. Inilah salah satu alasan mengapa konsumen lebih memilih untuk berpindah ke pasar modern. Kondisi pasar tradisional harus dibenahi dari segi kenyamanan, keamanan, dan kebersihan agar tidak kalah saing dengan pasar modern. Upaya Pemerintah untuk membenahi pasar tradisional sangat diperlukan mengingat sampai saat ini pengelola pasar tradisional sebagian besar dipegang oleh Pemda setempat.

Dalam Perpres No. 112/2007 yang terdiri dari 8 Bab dan 20 Pasal . Perpres menerbitkan regulasi tentang pengaturan pasar modern dengan substansi masalah, antara lain peraturan zonasi, hari dan jam buka, serta program kemitraan wajib antara pasar modern dan UMKM (Usaha Menengah Kecil Mikro).

Berdasarkan Perpres No. 112 tahun 2007, Pasal 1 angka 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.”

Dijelaskan pula pasal 3, mengenai pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern :

“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.”

Dengan berbagai permasalahan yang ada sebelumnya diharapkan dapat mulai menemukan titik cerah setelah Perpres No. 112 Tahun 2007 ini dikeluarkan. Adapun arah kebijakan dari Perpres No. 112 Tahun 2007 yaitu :⁹²

1. Pemberdayaan pasar tradisional agar dapat tumbuh dan berkembang, serasi, saling memerlukan, saling memperkuat, serta saling menguntungkan;
2. Memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern;
3. Memberikan norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan toko modern;

⁹² Positioning Paper Ritel Oleh KPPU (pdf), 2008, hlm. 10, www.kppu.go.id. (15 Juni 2011)

4. Pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern dan konsumen.

Selanjutnya Pokok-Pokok Pengaturan Perpres No. 112 Tahun 2007, mengenai penataan pasar kecil/tradisional dengan pasar modern hingga aturan mengenai sanksi apabila terjadi pelanggaran atas aturan yang telah ditetapkan tersebut. Diantaranya :

1. Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

- a. Lokasi pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dan peraturan zonasinya.
- b. Pendirian pasar tradisional mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :
 1. kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar, usaha kecil dan koperasi yang ada di wilayah bersangkutan.
 2. fasilitas yang menjamin pasar yang bersih, sehat, aman, tertib, dan tata ruang publik yang nyaman.
- c. Pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut.
 1. kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar tradisional dan UKM yang ada di wilayah bersangkutan.
 2. memperhatikan jarak antara hipermarket dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya.

3. fasilitas yang menjamin pusat perbelanjaan dan toko modern yang bersih, sehat, aman, tertib dan tata ruang yang nyaman.

2. Keberadaan Perkulakan, Hipermarket, Pusat Perbelanjaan, Supermarket dan Department Store terkait dengan Sistem Jaringan Jalan

Dalam Perpres 112/2007, lokasi pasar modern diatur agar tidak berbenturan dengan pasar tradisional. Namun aturan tersebut masih belum nyata karena aturan yang lebih detil mengenai lokasi tersebut akan diatur oleh Pemerintah Daerah. Adapun pasar modern yang diatur keberadaan lokasinya dalam Perpres ini :

- a. Perkulakan hanya boleh berlokasi pada atau akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor primer atau arteri sekunder
- b. Hipermarket dan pusat perbelanjaan :
 - hanya boleh berlokasi pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor
 - tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lokal atau lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan
- c. Supermarket dan Department Store :
 - tidak boleh berlokasi pada sistem jaringan jalan lingkungan
 - tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan.

- d. Minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan.

Hal yang disayangkan dalam Perpres ini adalah aturan keberadaan minimarket yang tetap diperbolehkan berada dalam wilayah pemukiman. Kemudian juga diperkuat dengan ketentuan jam buka yang hanya diberlakukan bagi hipermarket, Department Store dan supermarket, tidak pada minimarket. Dikhawatirkan keberadaan toko tradisional di pemukiman makin terpuruk karena tidak adanya pengaturan yang jelas dan melindungi pasar kecil/tradisional.

Perizinan

Berikut merupakan jenis izin yang harus diperoleh pasar tradisional dan pasar modern sebelum memulai kegiatannya.

1. Pasar tradisional wajib memiliki Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T)
2. Pertokoan, Mall, Plaza, dan Pusat perdagangan wajib memiliki Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP)
3. Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket, dan perkulakan wajib memiliki Izin Usaha Toko Moder (IUTM).

Ketiga jenis izin diatas yaitu IUP2T, IUPP, dan IUTM diterbitkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Dalam hal ini pemerintah masing-masing daerah sangat berperan besar dalam mewujudkan keberlangsungan pasar tradisional di daerahnya dengan lebih memperhatikan lokasi dari

pasar modern yang ingin melakukan kegiatan usahanya. Setiap pedagang atau pelaku usaha pasar yang akan mengajukan izin usaha harus menyertai studi kelayakan (termasuk AMDAL) dan rencana kemitraan dengan usaha kecil. Pedoman tata cara perizinan akan dijelaskan lebih lanjut melalui Ketetapan Menteri.

Berikut merupakan ketentuan peralihan peraturan perpasaran.

1. Izin usaha sebelum berlakunya Perpres dipersamakan;
2. Sedang dalam proses pembangunan/selesai dibangun dianggap telah memenuhi persyaratan lokasi dan dapat diberikan izin usaha sesuai perpres ini;
3. Telah memiliki izin lokasi dan belum dibangun sebelum berlakunya Perpres wajib menyesuaikan dengan Perpres;
4. Telah berdiri, beroperasi, dan belum melaksanakan program kemitraan wajib melaksanakan paling lambat 2 tahun sejak berlakunya Perpres.
5. Perjanjian kerjasama yang sudah ada tetap berlaku sampai berakhirnya perjanjian dimaksud

b. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 Tahun 2008

Setelah diterbitkannya Perpres No. 112 Tahun 2007, Departemen Perdagangan selaku Departemen Teknis segera merancang aturan pelaksana dari Perpres tersebut. Adapun didalam Perpres 112/2007, hal-hal yang akan dijelaskan lebih lanjut dalam aturan pelaksana terdiri dari penataan lokasi pusat perbelanjaan dan toko modern (zonasi), *trading terms* serta perizinan.

Berikut pokok-pokok pengaturan penting yang terdapat dalam Pedoman tersebut.

1. Pengaturan Zonasi Pendirian Pasar Tradisional, Pusat

Perbelanjaan dan Toko Modern

a. Pendirian Pasar Tradisional

Lokasi pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern harus sesuai dengan RTRWK/RDTRWK. Sedangkan untuk Kabupaten/Kota yang belum memiliki RTRWK/RDTRWK tidak boleh memberikan izin lokasi untuk pembangunan pusat perbelanjaan dan toko modern.

b. Pendirian Pusat Perbelanjaan

Pengelola pusat perbelanjaan dan toko modern kecuali minimarket wajib melakukan analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat dengan memperhatikan aspek-aspek seperti struktur penduduk menurut mata pencaharian dan tingkat pendidikan, pendapatan rumah tangga, kepadatan penduduk, pertumbuhan penduduk, kemitraan dengan UKM, penyerapan tenaga kerja lokal, ketahanan dan pertumbuhan pasar tradisional di daerah sekitarnya, dampak positif dan negatif yang diakibatkan oleh jarak antara hipermarket dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya, serta kewajiban *Corporate Social Responsibility*.

Penentuan jarak antara pasar tradisional dengan hipermarket harus mempertimbangkan lokasi pendirian hipermarket dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya,

iklim usaha yang sehat antara hipermarket dengan pasar tradisional, aksesibilitas wilayah, ketersediaan infrastruktur, dan perkembangan pemukiman baru.

Pendirian minimarket wajib mempertimbangkan kepadatan penduduk, perkembangan pemukiman baru, aksesibilitas wilayah, ketersediaan infrastruktur, serta keberadaan pasar tradisional dan warung/toko di wilayah sekitar yang lebih kecil daripada minimarket tersebut. Pendirian minimarket tersebut diutamakan untuk diberikan kepada pelaku usaha yang berdomisili dekat dengan minimarket tersebut.

Perizinan

Aturan mengenai perizinan selanjutnya dibahas lebih rinci dalam Peraturan Menteri Perdagangan khusus Perizinan.

Ketentuan lain

Peritel asing dilarang untuk memasuki bisnis pasar skala minimarket, supermarket dengan luas dibawah 1.200 m² dan Department Store dengan luas lantai dibawah 2.000 m².

c. Perda Penataan Pasar Propinsi Jawa Timur

Peraturan Daerah Perlindungan Pasar Propinsi Jawa Timur disahkan dan ditandatangani pada tanggal 15 Mei 2008. Perda yang merupakan inisiatif DPRD Propinsi Jawa Timur tersebut berisi mengenai Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern di Propinsi Jawa Timur. Adapun latar belakang dirumuskannya

Perda tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern antara lain :⁹³

1. Perpres No. 112 Tahun 2007 yang dianggap belum lengkap karena lebih banyak membicarakan masalah pasar modern, bukan pasar tradisional. Sementara, yang dibutuhkan masyarakat adalah pembinaan pasar tradisional.
2. Berdasarkan survey AC Nielsen, perkembangan pasar modern tidak sebanding dengan perkembangan pasar tradisional. Maka dikhawatirkan hal tersebut akan berdampak pada semakin terhimpitnya pasar tradisional.
3. Desakan dari beberapa kota/kabupaten untuk segera mengesahkan aturan yang melindungi pasar tradisional dan menata pasar modern. Perpres No.112 Tahun 2007 menjadi acuan Pemerintah daerah, baik propinsi maupun kota/kabupaten untuk menerbitkan peraturan turunannya untuk mengimplementasikan Perpres ke dalam bentuk Perda.

Dalam penataan industri pasar, yang lebih berperan adalah Pemerintah Kota/Kabupaten, sedangkan Pemerintah Propinsi bertugas untuk memberikan instruksi/arahan kepada Pemerintah Kota/Kabupaten. Kewenangan untuk memberikan ijin adalah ditangan Pemerintah Kota/Kabupaten, bukan pada pemerintah Propinsi.

Hal penting yang terdapat dalam pengaturan tersebut adalah mengenai definisi pasar modern. Dalam Perda ini, definisi dari pasar

⁹³Positioning Paper Ritel Oleh KPPU (pdf), 2008, hlm. 23, http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/positioning_paper_ritel.pdf . (15 Juni 2011)

modern adalah seperti pusat perbelanjaan, mall, atau pertokoan.

Sedangkan dalam Perpres No. 112 Tahun 2007, pengertian pasar modern yang dimaksud dalam Perda ini adalah sama dengan pusat perbelanjaan.

1. Pokok-Pokok Pengaturan Dalam Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern

a. Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional

Pada prinsipnya, perlindungan dan pemberdayaan pasar tradisional yang dimuat dalam Perda Jawa Timur ini sejalan dengan Perpres No. 112 tahun 2007, dimana Pemerintah terus berupaya untuk memajukan pasar tradisional agar tidak kalah saing dengan pasar modern. Berikut point-point penting dalam pengaturan tersebut.

1. Lokasi pendirian pasar tradisional
2. Penyelenggaraan pasar tradisional yang mengarah pada konsep yang lebih modern, yang tercermin dari kebersihannya, fasilitas yang lengkap mulai dari tempat parkir, pemadam kebakaran, kamar mandi, toilet umum, mushola serta fasilitas halte kendaraan umum, pembagian blok tempat usaha sesuai dengan jenis barang, dan perbaikan sistem persampahan dan drainase.
3. Konsep kemitraan
4. Perlindungan dalam kejelasan dan kepastian hukum hak pakai lahan pasar

5. Perlindungan Pemda terhadap pasar tradisional, UKM dan koperasi khususnya dalam aspek persaingan dengan pelaku usaha di pasar modern
6. Pemberdayaan Pemda terhadap pasar tradisional, UKM dan koperasi seperti pemberian subsidi kepada pedagang kecil
7. Mempertahankan pasar tradisional yang merupakan ikon kota dan salah satu tujuan wisata
8. Penertiban terhadap PKL

Pasal 6 ayat 1 Perda No.3 tahun 2008 Provinsi Jawa Timur tentang perpasaran tersebut mengatur tentang pendirian pasar tradisional yang harus sesuai dengan RTRWK, Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota dan peraturan zonasinya. Pengaturan pendirian pasar tradisional ini sama seperti yang diatur dalam Perpres No. 112 Tahun 2007. Namun khusus untuk permasalahan zonasi, masing-masing daerah diberikan keleluasaan untuk membuat aturan turunan dari Perpres tersebut karena memiliki kondisi geografis yang berbeda-beda.

Pasal 6 ayat 2 memuat ketentuan pendirian pasar tradisional di Provinsi Jawa Timur. Pendirian pasar tradisional mengarah pada pembentukan pasar yang lebih modern. Pendirian pasar tradisional di Jawa Timur juga harus menyediakan fasilitas yang menjamin pasar tradisional yang bersih, sehat, higienis, aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.

Pasal 6 ayat 4 memberikan perlindungan kepada pasar tradisional dan pedagang pasar di dalamnya dalam status hak pakai lahan pasar. Selain itu, di dalam Pasal 6 ayat 5 Pemda akan memberikan perlindungan lainnya seperti lokasi usaha yang strategis dan menguntungkan, perlindungan terhadap timbulnya persaingan dengan pelaku usaha di pasar modern dan kepastian hukum dalam status hak sewa dari pengusuran.

a. Penataan Pasar Modern

Pengaturan dalam Pasal 7 berisi mengenai penataan pasar modern di Provinsi Jawa Timur. Berikut hal-hal penting yang diatur dalam Pasal 7 tersebut.

1. Lokasi tempat berdirinya pasar modern
 2. Ketentuan pendirian dan penyelenggaraan pusat perbelanjaan dan toko modern, yang diantaranya harus memperhatikan jarak dengan pasar tradisional
 3. Konsep kemitraan dengan usaha kecil dan menengah
- Sama seperti yang diatur dalam Perpres No. 112 Tahun 2007, Pasal 7 ayat (1) mengatur bahwa pendirian pasar modern dan toko modern wajib mengacu pada RTRWK dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota termasuk peraturan zonasinya.

Pengaturan dalam Pasal 7 ayat 2 adalah mengenai penyelenggaraan dan pendirian pasar modern dan toko modern yang diantaranya wajib untuk memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar tradisional dan UKM

yang ada di wilayah tersebut, memperhatikan jarak antara pasar modern dengan pasar tradisional, menyediakan fasilitas yang menjamin pasar modern yang bersih, sehat, *hygienis*, aman, tertib dan ruang publik yang nyaman, menyediakan tempat usaha bagi UKM, menyediakan tempat parkir kendaraan bermotor dan tidak bermotor serta menyediakan sarana pemadam kebakaran dan jalur keselamatan bagi petugas maupun pengguna pasar modern dan toko modern.

Pasal 8 diatur mengenai lokasi pendirian pasar modern dan toko modern. Pada prinsipnya, pengaturan lokasi pasar modern dan toko modern yang diatur dalam pasal ini sama dengan yang diatur dalam Perpres No. 112 Tahun 2007. Namun dalam Perda Jatim ini lebih dipertegas lagi agar pendirian pasar modern dan toko modern diarahkan pada daerah pinggiran atau daerah baru sehingga menjadi pusat pertumbuhan baru bagi daerah tersebut serta memperhatikan kebutuhan daerah akan pasar modern. Jika suatu daerah sudah cukup berkembang dengan tanpa pasar modern, maka tidak perlu didirikan pasar modern.

Sementara itu, pasal 9 mempertegas pasal sebelumnya terutama pasal 8 dimana pendirian pasar modern atau toko modern harus didahului dengan studi mengenai dampak lingkungan baik dari sisi tata ruang maupun non fisik yang meliputi aspek lingkungan, sosial, ekonomi dan budaya. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah dampak negatif terhadap

eksistensi pasar tradisional, usaha kecil dan menengah, koperasi, dan usaha lainnya. Pada proses konstruksi pembangunan pasar modern atau toko modern terutama skala menengah dan besar, harus mampu meminimalisir gangguan kebisingan, kemacetan lalu lintas, kebersihan dan keselamatan aktivitas di lingkungan sekitar. Proses pendirian pasar modern dan toko modern diperketat agar nantinya pasar modern dan toko modern yang didirikan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari.

b. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan pengawasan meliputi pembinaan dan pengawasan terhadap pasar tradisional. Dalam hal ini pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan penyelenggaraan pasar dilakukan oleh Pemerintah Daerah yaitu Pemerintah Provinsi yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.

c. Perizinan

Pasal 11 mengatur mengenai perizinan pendirian pasar tradisional, pasar modern dan toko modern. Izin usaha pasar tradisional, pasar modern dan toko modern harus dilengkapi dengan studi kelayakan sosial ekonomi, analisa dampak lingkungan sosial ekonomi, skema pola kemitraan dengan pelaku usaha kecil.

Dalam pasal ini pengusaha yang ingin mendirikan usahanya harus menyerahkan skema pola kemitraan yang jelas dan menguntungkan bagi kedua belah pihak. Sebelum Pemda

mengeluarkan izin usaha, Pemda menghimpun dan memperhatikan masukan dari Kadin, asosiasi, anggota masyarakat, pedagang kecil, menengah dan koperasi. Hal ini dilakukan untuk meminta persetujuan dari pihak-pihak yang berkepentingan terkait dengan rencana pendirian pasar tersebut.

2. Regulasi Zonasi berdasarkan Perda dan RTRW Kota Malang

Berdasarkan ketentuan yang dapat penulis sarikan dari pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern ayat (1) Pasal tersebut, bahwa Lokasi pendirian Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasinya, maka saat ini Pemerintah Kota Malang telah membuat kebijakan berupa sebuah peraturan daerah (Perda) yakni Perda Kota Malang Nomor 8 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha Perindustrian dan Perdagangan. Pada BAB V mengenai Toko Modern Pasal 23 Peraturan daerah tersebut, dinyatakan bahwa:

- (1) Lokasi pendirian Toko Modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Detail Tata Ruang Kota termasuk peraturan zonasinya.
- (2) Terhadap pendirian Toko Modern yang dilakukan oleh pengelola jaringan minimarket hanya dapat dilakukan pada jarak 500 (lima

ratus) meter antar minimarket, toko dan pasar tradisional/usaha perdagangan mikro.

- (3) Tata cara pendirian Toko Modern akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.

Melihat dari peraturan di atas, terlihat bahwa pemerintah sudah selangkah lebih tegas dalam mengatur penataan toko modern khususnya zonasi dan jaraknya dengan bidang usaha lain. Walaupun yang saat ini diatur hanya toko modern yang berbentuk minimarket saja. Sedangkan toko modern yang lain, yang berupa mall, departemen store (pusat perbelanjaan), swalayan, midimarket, maupun toko modern lain yang sejenis baik dari segi luas tempat, modal, dan jenis komoditi yang dijual, masih diatur menggunakan Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 dan pedomannya Permendagri Nomor 53 tahun 2008.

Di Peraturan Daerah kota Malang yang baru saja ditetapkan pada tanggal 5 Nopember 2010 dan diundangkan pada tanggal 19 Januari 2011 ini, untuk toko modern lain, diatur sebagai berikut:

Tertera pada Pasal 24 :

- (1) Batasan luas lantai penjualan Toko Modern, sebagai berikut:
 - a. Minimarket, kurang dari 400 m² (empat ratus meter persegi);
 - b. Supermarket, 400 m² (empat ratus meter persegi) sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter persegi);

- c. Hypermarket, lebih dari 5.000 m² (lima ribu meter persegi);
- d. Department Store, lebih dari 400 m² (empat ratus meter persegi); dan
- e. Perkulakan, lebih dari 5.000 m² (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 m² (empat ratus meter persegi);
- b. Supermarket dengan luas lantai penjualan kurang dari 1.200 m² (seribu dua ratus meter persegi); dan
- c. Department Store dengan luas lantai penjualan kurang dari 2.000 m² (dua ribu meter persegi).

Pasal 25

- (1) Pelaku usaha yang akan melakukan kegiatan usaha di bidang Toko Modern, wajib memiliki IUTM untuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket dan Perkulakan.
- (2) Izin Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diterbitkan oleh Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Penggunaan kata-kata dan istilah pada Perda yang baru dibentuk ini, terkesan hanya jiplakan dari Peraturan di atasnya yakni peraturan Presiden No. 112 tahun 2007. Sehingga produk hukum ini terkesan hanya

menjadi pelengkap sebelum Peraturan Tata cara pendirian Toko Modern diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.

Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kota Malang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang tahun 2010-2030, tertera pada pasal 64 Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah, meliputi :

- a. Ketentuan umum peraturan zonasi;
- b. Optimalisasi Aset;
- c. Ketentuan perizinan;
- d. Ketentuan pemberian insentif dan disinsentif; dan
- e. Arahan Sanksi.

Ketentuan Umum Peraturan Zonasi Kawasan Strategis Ekonomi berdasarkan pasal 61 Perda Kota Malang Nomor 4 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang tahun 2010-2030:

- (1) Lokasi kawasan strategis ekonomi ditetapkan pada kawasan perdagangan yang berpusat di sekitar Pasar Besar Kota Malang, dan kawasan sentra industri yang terdiri dari sentra industri keripik di Sanan, sentra mebel di Tunjungsekar, sentra saniter di Karangbesuki, sentra kerajinan rotan di Arjosari dan sentra industri kerajinan keramik di Dinoyo.
- (2) Keberadaan kawasan strategis ekonomi harus didukung dengan sarana dan prasarana transportasi serta jaringan utilitas yang mendukung.

- (3) Untuk mendukung pengembangan kawasan strategis ekonomi di sekitar Pasar Besar, direncanakan adanya suatu zona pedestrian.

Pada pasal 66, Ketentuan umum kegiatan perdagangan dan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1), terdiri dari :

- a. menyediakan lahan untuk menampung tenaga kerja dalam kegiatan pertokoan, jasa, rekreasi, dan pelayanan masyarakat;
- b. menyediakan kawasan komersil yang nyaman, aman, dan produktif untuk berbagai macam pola pengembangan yang diinginkan masyarakat;
- c. membatasi kegiatan yang berpotensi tinggi menimbulkan gangguan terhadap kepentingan umum.

Pasal 66 ayat (2), ketentuan umum peraturan zonasi pada kawasan perdagangan dan jasa dilakukan dengan ketentuan, sebagai berikut :

- a. pada kawasan perdagangan dan jasa, suatu persil dapat diadakan perubahan struktur bangunan yang akan digunakan;
- b. penggunaan pelengkap dalam kawasan perdagangan dan jasa diizinkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. pembangunan hunian dapat diizinkan pada kawasan perdagangan dan jasa;
- d. kegiatan perdagangan dan jasa pada kawasan perumahan dibatasi;
- e. pada kawasan perdagangan dan jasa wajib disediakan prasarana minimum berupa tempat parkir pada persilnya sendiri (*off*

street), area bongkar muat, dan penyimpanan/gudang yang memadai;

- f. kawasan perdagangan dan jasa tidak boleh menimbulkan gangguan terhadap kepentingan umum.

Pengembangan kawasan perdagangan dan jasa terutama pada jenis perdagangan yang banyak menimbulkan bangkitan dan tarikan yang besar harus disertai dengan sistem parkir yang memadai terutama parkir dalam bangunan (*off street*). Ketentuan umum intensitas bangunan di kawasan perdagangan dan jasa Pasal 66 ayat (3) dan ayat (4), meliputi :

- a. bangunan untuk kegiatan perdagangan pada kawasan pusat kota ditentukan KDB = 90 - 100 %, KLB = 1 - 3,0 dan TLB = 4 - 20 lantai, dan termasuk sistem parkir di dalam bangunan (*off street*);
- b. bangunan untuk kegiatan jasa komersial pada kawasan pusat kota ditentukan KDB = 90 - 100 %, KLB 0,9 - 3,00 dan TLB = 4 - 20 lantai, dan termasuk sistem parkir di dalam bangunan;
- c. bangunan untuk kegiatan perdagangan dan jasa yang terletak pada sepanjang jalan utama kota tetapi tidak termasuk dalam kawasan pusat kota ditentukan KDB = 90 - 100 %, KLB = 0,9 - 3,0, dan TLB = 4 - 20 lantai, dan termasuk sistem parkir di dalam bangunan serta parkir dipinggir jalan raya;
- d. bangunan untuk kegiatan perdagangan dan jasa yang terletak pada pusat lingkungan dan yang tersebar ditentukan KDB = 70 - 80 %, KLB = 0,7 - 1,6, dan TLB = 2 - 6 lantai.

Kota Malang terdiri dari lima kecamatan, yakni Klojen, Lowokwaru, Blimbing, Sukun dan Kedungkandang. Total keseluruhan jumlah pasar yang ada di Kota Malang mencapai 29 pasar tradisional yang tersebar di seluruh Kota Malang. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang dalam melakukan perbandingan harga, memilih Pasar Klojen, Pasar Oro-Oro Dowo, Pasar Tawangmangu, Pasar Dinoyo dan Pasar Blimbing. Sedangkan Pasar Besar Kota Malang, selain memiliki lahan terluas yakni 21.820 , pedagang sebanyak 3.295 orang, dan jumlah bedak 718 dengan los 3.706, pasar ini biasa digunakan oleh pedagang dari pasar tradisional lain sebagai tempat kulakan.⁹⁴ Pasar ini tidak dipilih sebagai salah satu pasar sebagai perbandingan harga, selain disebabkan oleh faktor fisik pasar, juga harga di pasar ini jauh lebih murah dari pasar-pasar yang lainnya. Yang jelas, pendirian pasar tradisional di Kota Malang ini sudah ada sebelum didirikannya pasar modern dan pusat perbelanjaan, maka dari itu pendirian posisi bagi pasar modern seharusnya mengikuti pendirian pasar tradisional yang sudah ada.

B. URGENSI PENGATURAN ZONASI TOKO MODERN, PUSAT PERBELANJAAN DAN PASAR TRADISIONAL DI KOTA MALANG

Persaingan usaha yang tidak sehat di Indonesia secara khusus, diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pertimbangan lahirnya Undang-Undang tersebut adalah bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan usaha yang sehat dan wajar, sehingga tidak

⁹⁴ Sumber data pasar tradisional Kota Malang, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang, dari hasil prasarvey pada tanggal 8 April 2011.

menimbulkan adanya pemusatan kekuasaan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian Internasional.

Setiap warga Indonesia memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses dan pemasaran barang atau jasa dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi pasar yang wajar.

Diharapkan dengan adanya iklim usaha tersebut, dapat menciptakan efisiensi persaingan usaha secara langsung. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut menegaskan bahwa Negara menjamin setiap warga Negara bebas mendirikan usaha perdagangan, namun diharapkan usaha perdagangan tersebut turut pula berpartisipasi dalam kebijakan Negara yang mendukung adanya perdagangan bebas dikemudian hari. Dengan demikian, diharapkan dengan adanya pertumbuhan ekonomi yang positif dan wajar serta terlaksananya persaingan usaha yang sehat, maka citra bangsa Indonesia di mata dunia akan naik.

Disamping peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus di atas, agar terjadi persaingan sehat berkaitan dengan tempat usaha perdagangan, maka antara pemilik usaha grosir dan retail harus memperhatikan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Selain itu tempat usaha perdagangan juga harus memperhatikan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007. Aturan ini dibuat selain untuk mengatur jarak antara pasar tradisional dan pasar modern atau jarak antar pasar modern, juga untuk mengatur kawasan pemukiman agar terjadi ketertiban. Hal ini dilakukan untuk mendukung terjadinya iklim persaingan usaha penjualan yang sehat tanpa

adanya saling menjatuhkan dan saling iri sebagai akibat dari adanya usaha perdagangan yang letaknya berdekatan.

Ketika tata ruang baik, maka akan mengundang banyak pengunjung yang akan menggeliatkan usaha perdagangan secara umum. Adanya pihak-pihak yang berpartisipasi dalam suatu usaha perdagangan, seperti melibatkan bagian proses pembuatan (produsen), distribusi, dan pemasaran barang atau jasa secara langsung menimbulkan adanya hubungan kemitraan yang kuat dan didukung rasa saling percaya antar para pelaku usaha, yang mutlak dibutuhkan untuk mencegah adanya pelaku usaha yang berpartisipasi dalam segala aspek dari hulu ke hilir. Hal ini sesuai dengan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan, dimana yang dimaksud dengan kemitraan adalah kerjasama antara usaha kecil dengan usaha menengah atau dengan usaha besar disertai pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah atau usaha besar dengan memperhatikan prinsip saling menguntungkan, memperkuat dan memerlukan. Faktor-faktor dan ketentuan di atas sangat berkesinambungan antara satu dengan yang lain, dengan memperhatikan hal tersebut, diharapkan para pelaku usaha perdagangan khususnya pada pelaku usaha retail yang tersebar hampir di seluruh penjuru kota dapat menjalankan usahanya dengan baik dan mendapatkan hasil yang memuaskan mengingat pertumbuhan pasar modern dapat menyingkirkan para pelaku usaha retail tradisional baik dalam pasar tradisional maupun individu karena usaha mereka tidak memiliki modal.

Agar dapat diketahui bahwa peraturan yang telah dibentuk ini sudah sesuai dengan sistem hukum yang dianut oleh bangsa Indonesia, maka penulis akan membahasnya menggunakan teori dari Lawrence M. Friedman. Pakar hukum ini

menyatakan “*A legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance and culture interact.*” Dengan kata lain, bahwa suatu organisasi kompleks atau lebih dikenal dengan istilah negara, untuk menerapkan sistem hukum pada rakyatnya, maka dapat dilihat dari keseimbangan dan keharmonisan interaksi antara norma-norma hukum (peraturan, keputusan) yang dihasilkan dari produk hukum, dalam hal ini adalah Peraturan Presiden No. 112 tahun 2007 dan aturan pelaksanaannya Permendagri Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Disinergikan dengan kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum yang memungkinkan pelayanan dan penegakan hukum serta tak kalah penting adalah ide-ide, sikap, harapan, pendapat, dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum (bisa positif maupun negatif) dari masyarakat yang bersangkutan.⁹⁵

1. Substansi Pengaturan Zonasi

Dalam pengelolaan pasar, pemerintah telah menerbitkan pengaturan tentang pasar tradisional dan pasar modern, yaitu Peraturan Presiden (Perpes) No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern pada 27 Desember 2007. Perpes itu menerbitkan regulasi tentang peraturan pasar modern dengan substansi masalah, antara lain peraturan zonasi, hari dan jam buka, serta program UMKM (Usaha Menengah Kecil Mikro). Sementara itu, Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor : 53/M-DAG/ PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional,

⁹⁵ Teori Lawrence M. Friedman yang mensinergikan antara sistem, struktur dan kultur untuk menilai suatu peraturan, kebijakan atau ketentuan tersebut berjalan secara sistematis dan berkesinambungan.

Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, merupakan aplikasi dari perpres No.112 Tahun 2007.

Kedua peraturan tersebut menyebutkan bahwa bentuk toko modern adalah minimarket, supermarket, department store, hypermarket, dan grosir yang membentuk perkulakan. Sementara itu, menurut Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008, pengaturan zonasi supermarket dan department store tidak boleh berlokasi pada sistem jaringan jalan arteri maupun jalan kolektor dan tidak berada pada kawasan pelayanan lingkungan di dalam kota/perkotaan. Peraturan zonasi dan lokasi 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.

Jalan lingkungan yang dimaksud adalah jalan umum yang berfungsi melayani angkutan lingkungan dengan ciri perjalanan jarak dekat dan kecepatan rata-rata rendah. Jalan arteri adalah jalan umum yang berfungsi melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan tinggi, dan jumlah jalan masuk dibatasi dan berdaya guna. Jalan kolektor yaitu jalan umum yang berfungsi melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang, dan jumlah jalan yang masuk dibatasi.

Khusus untuk minimarket, diatur lokasinya yaitu keberadaannya pada setiap sistem jaringan jalan termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota. Perpres No. 112/2007 tersebut juga menyebutkan bahwa pasar tradisional berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jalan lokal atau jalan lingkungan pada pelayanan

bagian kabupaten/kota atau lokal, namun bukan lingkungan perumahan di dalam kabupaten/kota.

Dengan diterbitkannya Perpres No. 112/2007 tersebut, peraturan zonasi yang disebutkan didalamnya akan menguntungkan keberadaan pasar tradisional.

Maraknya pasar modern berdampak sangat buruk bagi pasar kecil dan pasar tradisional. Meskipun secara umum Perpres tersebut memang menguntungkan terhadap pasar tradisional, akan tetapi ada beberapa bagian dari Perpres yang kurang memperhatikan kepentingan pasar tradisional seperti Perpres ini tidak secara tegas mengatur jarak minimalnya. Pada Pasal 4 Ayat (1)b hanya disebutkan hanya memperhatikan jarak antara hypermarket dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya. Sedangkan setelah kita pelajari dalam pasal tersebut tidak disebutkan jarak minimal antara pasar modern dengan pasar tradisional sehingga tidak ada peraturan yang jelas yang mengatur tentang jarak pasar tradisional dengan pasar modern.

Akibat dari banyak kekurangan pada Perpres No. 112 Tahun 2007, pada tahun 2008 Menperdag mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 53 tahun 2008. Berdasarkan teori jenjang norma yang berlapis-lapis dari Hans Kelsen dan muridnya Hans Nawiasky, dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma di atasnya dan norma itu bersumber dari norma di atasnya lagi demikian seterusnya sehingga membentuk hierarki. Maka demikian halnya dengan peraturan/kebijakan Pemerintah dalam mengatur usaha perdagangan.

Bermula dari Pancasila dan UUD Dasar 1945 sebagai dasar negara lantas berujung pada peraturan terendah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah setempat.

2. Sarana (Struktur) Hukum dari Pengaturan Zonasi

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. Untuk pembinaan, pemerintah daerah mengupayakan sumber-sumber alternatif pendanaan untuk pemberdayaan pasar tradisional sesuai ketentuan perundang-undangan, 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. (pasal 15 ayat 1-2 Perpres No. 112/2007) ⁹⁶

Untuk melakukan penataan, maka pemerintah mengatur perizinan untuk pengelolaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern dimana ada Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T) untuk pasar tradisional; Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP) untuk Pertokoan, Mall, Plasa dan Pusat Perdagangan; Izin Usaha Toko Modern (IUTM) untuk Minimarket, Supermarket, Departemen Store, Hypermarket dan Perkulakan.

Selain Pemerintah pusat dan Daerah, KPPU sebagai Komisi independen yang mengawasi persaingan usaha di Indonesia, juga memiliki kewajiban untuk mengawasi perkembangan pasar modern dan tradisional di Kota Malang ini. Namun sampai dengan saat ini, KPPU belum mendapatkan tugas serupa. KPPU hanya menerima tugas sebagaimana diamanatkan dalam UU No 5 Tahun 1999. Tetapi dalam interaksinya, KPPU banyak mendapatkan pengaduan dengan

⁹⁶, Rama Prabu, *Reposisi Kemitraan Pasar Tradisional-Modern*, LPK Kab.Malang, 2010, <http://lpksmkabmalang.blogspot.com/2010/01/reposisi-kemitraan-pasar-tradisional.html> (22 Juni 2011)

substansi tersebut. KPPU yang berwenang mengawasi untuk daerah Jawa Timur dan Bali adalah KPPU KPD Surabaya.

Tetapi dalam perkembangan terakhir, KPPU juga sudah menerima tugas di luar UU No 5 Tahun 1999 sebagai pengawas pelaksanaan kemitraan yang diatur dalam UU No 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Dalam UU tersebut KPPU bertugas sebagai pengawas dan penegak hukumnya. Mengingat dalam banyak hal substansi pengaturan permasalahan di atas, terkait dengan tugas-tugas KPPU secara tidak langsung, maka KPPU dapat berperan sebagai penegak hukum aturan-aturan terkait industri pasar di atas terutama menyangkut permasalahan ketidaksebandingan bersaing dan ketidaksebandingan *bargaining position*.⁹⁷

KPPU mencoba untuk mengetahui lebih jauh mengenai keberadaan aturan yang diterapkan dalam rangka mengurangi permasalahan yang terjadi di industri pasar, baik di sisi horizontal maupun vertikal. Dengan kompleksnya industri pasar di Indonesia, maka KPPU memutuskan untuk membentuk Tim Evaluasi dan Kajian Dampak Kebijakan Persaingan Usaha Dalam Industri Pasar.⁹⁸ Terkait dengan banyaknya toko modern yang menjamur khususnya minimarket, KPPU tidak bisa menghukum atau memberi sanksi namun KPPU hanya memberikan sebuah rekomendasi kepada induk usaha minimarket tersebut agar UKM dan minimarket saling terlibat koordinasi dan kemitraan.⁹⁹

Permasalahan dalam sektor pasar lebih menyangkut pada ketidaksebandingan daripada permasalahan persaingan. Mengingat akar

⁹⁷ Positioning Paper Ritel KPPU, 2009, hlm 123

⁹⁸ Positioning Paper Ritel oleh KPPU. 2009, hlm. 4

⁹⁹ KPPU Pertanyakan Operasional Minimarket, Harian Pelita edisi Rabu 25 Mei 2011, <http://www.harianpelita.com/read/24073/2/ekonomi-&-keuangan/kppu-pertanyakan-operasional-minimarket/> (25 Juni 2011)

permasalahannya terdapat pada *market power* pasar modern, maka solusi kebijakannya harus diletakkan pada upaya pembatasan potensi penyalahgunaan *market power* tersebut. Dua kebijakan yang memiliki posisi sangat penting untuk menyelesaikan permasalahan dalam sektor pasar yaitu kebijakan zonasi dan pembatasan jenis dan besaran Trading Term. Kebijakan zonasi merupakan kebijakan yang mencoba menghindarkan terjadinya persaingan *head to head* antara pasar modern dengan pasar tradisional. Hal ini disebabkan ukuran keduanya yang berbeda apabila dibandingkan dari sudut kapital, sehingga kemampuan menciptakan hasil akhir keduanya pun berbeda. Apabila kedua pelaku tersebut disatukan dalam satu zonasi dan berhadapan secara langsung, maka bisa dibayangkan bagaimana akhir persaingan dari keduanya.

Zonasi merupakan sebuah upaya untuk menciptakan keseimbangan persaingan, sehingga persaingan diharapkan berlangsung dalam suasana yang sangat sehat (*fair competition*) karena berada dalam "kelas" yang sama. Sesungguhnya dengan melakukan zonasi, maka ketika zona-zona ditetapkan untuk hipermarket, maka pada saat itu ada semangat untuk membatasi jumlah pasar modern di wilayah tersebut.

Melalui zonasi, *market power* yang dimiliki pasar modern tidak akan berkembang sebagaimana yang terjadi saat ini. Hal ini terjadi karena mereka tetap terbatas jumlahnya sekalipun kesan yang mereka dapat selama ini adalah tempat belanja yang nyaman, murah dan mudah tetapi karena jumlahnya sedikit maka *bargaining power* mereka tidak terlalu besar. Sehingga dengan begitu, akan banyak alternatif lain bagi konsumen untuk mendapatkan produknya. Kebijakan zonasi ini merupakan sebuah bagian dari blueprint sektor pasar yang telah

memperhatikan analisis dampak sosial dan budaya akibat kehadiran pasar modern sebagaimana tertuang dalam Pasal 13 Perpres 112/2007 dan Pasal 3 Permendag 53/2008.¹⁰⁰

3. Dampak Pengaturan Zonasi Bagi Masyarakat (Kultur Hukum)

Seperti diketahui, Saat ini persepsi masyarakat terhadap belanja telah mengalami perubahan. Sebelumnya peran berbelanja dilihat dari sudut pandang fungsionalitasnya. Namun saat ini belanja telah memberikan peran emosional. Berbelanja telah dianggap sebagai salah satu cara yang dapat dilakukan untuk memperoleh fungsi rekreasi. Saat ini, format toko pasar yang ada telah menuju ke arah apa yang diinginkan oleh konsumen sehingga konsumen merupakan titik sentral dari kebijakan yang akan diambil oleh pelaku usaha pasar. Di sisi lain, menurut riset dari AC Nielsen, 93% konsumen Indonesia menganggap bahwa berbelanja merupakan salah satu bentuk rekreasi.¹⁰¹

Perkembangan yang terjadi saat ini menunjukkan semakin kaburnya format pasar. Sebagai contoh, Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) telah memiliki *convenience store*/minimarket di dalamnya.

Supermarket/Hipermarket telah memiliki berbagai format pasar di dalamnya. Tidak hanya *personal care*, supermarket dan hipermarket telah menjadi pasar bagi *fashion* dan alat-alat rumah tangga. Bahkan saat ini telah ada supermarket yang menjual mobil di dalamnya. Hal ini merupakan upaya pelaku usaha pasar untuk menjadikan toko pasar miliknya sebagai wahana *one stop shopping* di mata konsumen, sehingga semakin beragam variasi segmen konsumen yang akan datang ke toko untuk berbelanja.

¹⁰⁰ Putriani, *Zonasi dan Pembatasan Trading Term Sebagai Upaya Mengatasi Permasalahan Sektor Pasar*, Media Kompetisi, volume 14, 2009, hlm. 10-11

¹⁰¹ Positioning paper pasar oleh KPPU. 2009, hlm.59

Perkembangan yang terjadi saat ini baik pasar modern maupun pasar tradisional memiliki ciri masing-masing yang tidak lagi dilihat semata-mata dari produknya. Selain berbelanja untuk kebutuhan sehari-hari di toko modern, ternyata masyarakat masih memerlukan produk-produk segar (*fresh product*) yang tidak banyak dijual di toko modern. Produk-produk segar tersebut dapat berupa daging, sayuran, maupun buah-buahan. Selain itu di pasar tradisional, konsumen dapat membeli produk-produk tertentu dengan sistem curah (seperti minyak goreng curah) sehingga lebih dapat menyesuaikan dengan kebutuhan konsumen. Sampai dengan saat ini peran pasar tradisional sampai dengan tahun 2008 masih cukup signifikan.

Meskipun demikian *trend* menunjukkan semakin berkurangnya pangsa pasar tradisional yang terdesak oleh pasar modern, sebagaimana disajikan AC Nielsen untuk kawasan Asia (tidak termasuk Jepang). Indonesia mengalami hal serupa dengan meningkatnya pangsa pasar modern dari 30% pada tahun 2004 sampai dengan 37% pada tahun 2009. Namun demikian masyarakat Indonesia masih melihat pasar tradisional merupakan komplemen dari pasar modern. Hal ini ditunjukkan oleh tingginya masyarakat yang berbelanja di pasar tradisional meskipun juga berbelanja di pasar modern. Data dari MMP 2009 Nielsen juga menunjukkan bahwa 92% *urban shoppers* juga berbelanja di format pasar tradisional.

Nielsen menyampaikan bahwa pada tahun 2008 terdapat kecenderungan 96% pengunjung hipermarket juga mengunjungi *traditional store*. Di Indonesia, berbagai format yang digunakan pasar tradisional dalam menjual produknya setidaknya ada tiga macam yaitu toko kelontong (*traditional store*), pasar basah

(*wet market*), dan gerobak sayur (*grocery cart*). Masing-masing format pasar tradisional tersebut memiliki ciri khas yaitu, toko kelontong menawarkan *convenience*, pasar basah menyediakan ciri penjualan produk segar, dan *grocery cart* menyediakan sistem layanan jemput bola dari lingkungan ke lingkungan.

Dalam paparan KPPU terdahulu, diketahui bahwa persaingan tidak seimbang saat ini yang terjadi antara pasar tradisional dan pasar modern kerap membawa implikasi sosial, karena tersisihnya pasar tradisional membawa konsekuensi terhadap hilangnya mata pencaharian sebagian penduduk. Di pasar tradisional saja, saat ini menurut Asosiasi Pengelola Pasar Indonesia (Asparindo) tercatat ada 13.000 pasar tradisional yang menghidupi 12,5 juta pedagang kecil. Kehadiran toko modern terutama di kota besar khususnya hipermarket terjadi dengan masif salah satunya terjadi di Kota Malang dimana omset pasar tradisional melorot hampir mencapai 30%.

Permasalahan terkait dengan pasar modern, di samping harus memperhatikan tidak seimbangnya kemampuan dalam berbagai hal, juga harus diperhatikan model pengelolaan dalam pasar tradisional dimana mereka sampai saat ini masih dalam model pengelolaan yang masih jauh dari upaya menawarkan model yang bisa lebih menarik konsumen. Kesan kumuh, tidak aman dan tidak nyaman dan sejumlah atribut tidak baik lainnya masih melekat dalam diri pasar tradisional di mata konsumen. Padahal ini bukanlah sepenuhnya kesalahan pedagang. Sebab, para pedagang sudah membayar retribusi kebersihan pada Dinas pasar Kota Malang dengan biaya 1500 rupiah, sehingga kebersihan pasar seharusnya sudah

menjadi tanggung jawab Dinas Pasar.¹⁰² Ternyata tidak hanya permasalahan zonasi dan trading term saja yang menyebabkan perilaku konsumen berpaling ke pasar modern, namun juga faktor fisik pasar tradisional ikut mempengaruhinya. Hal ini sesungguhnya sangat tergantung dari keinginan pemerintah sebagai pemilik pasar tradisional untuk mengembangkannya. Kondisi pasar tradisional saat ini sangat memprihatinkan, karena jauh dari upaya pengembangan yang memadai. Sesungguhnya banyak orang yang berharap bahwa Perpres 112/2007 dan Permendag No 53/2008 akan menjadi salah satu solusi terhadap konflik pasar kecil/tradisional dengan pasar modern ini. Tetapi sampai saat ini masih terdapat banyak ketidakjelasan tentang implementasi Perpres untuk tujuan perlindungan dan pemberdayaan pasar kecil/tradisional tersebut. Banyak sekali daerah yang seharusnya menjadi ujung tombak pelaksanaan tidak melakukan apa-apa karena ketidakpahaman tentang implementasi Perpres dan Permendag tersebut. Seperti apa sesungguhnya implementasi tentang zonasi, kemitraan, dan pemberdayaan pasar kecil/tradisional serta upaya mengakomodasi pemasok berskala kecil dilaksanakan sehingga konsep yang mencoba memadukan antara pasar modern dengan pasar kecil/tradisional dapat dilaksanakan dengan optimal. Kejelasan konsep yang dibangun oleh Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008 menjadi sandaran utama banyak kalangan sehingga mereka mengharapkan penjelasan yang lebih rinci terkait hal tersebut.

Pada akhirnya secara umum dapat disimpulkan bahwa sampai saat ini persaingan antara pasar modern dan pasar kecil/tradisional masih terus terjadi tanpa ada upaya nyata perbaikan bagi terciptanya kesebandingan kemampuan bersaing dari

¹⁰² Radio MAS FM Malang, *Eksistensi Pasar Tradisional Mulai Dipertanyakan*, 28 Maret 2011, http://www.masfmonline.com/dinoyo/r_maya.php?nID=11137&page=26 (25 Juni 2011)

peritel kecil/tradisional. Pasar dibiarkan berkembang bebas tanpa batasan. Secara *head to head* mereka berhadapan. Beberapa masyarakat di daerah menunjukkan keberpihakannya kepada pasar kecil/tradisional, tetapi sebagian besar mereka mengabaikannya. Bahkan ironinya, seringkali keberadaan pasar modern menjadi ukuran keberhasilan pembangunan di daerah. Upaya pemberdayaan juga tampaknya tidak berlangsung sebagaimana yang diharapkan. Padahal hanya melalui pemberdayaanlah, para pelaku usaha pasar kecil/tradisional dapat mengakomodasi model-model pengelolaan pasar modern sehingga mereka memiliki kemampuan bersaing dengan pelaku usaha lainnya. Tanpa upaya pemberdayaan yang mengakomodasi model pengelolaan pasar modern, maka proses perlindungan hanya akan sia-sia belaka.

Selain itu pola kebudayaan belanja masyarakat/konsumen akhir yang saat ini juga bergeser, membuat mereka enggan untuk ambil pusing dengan ketidakjelasan peraturan perpasaran ini. asalkan dapat berbelanja dengan nyaman, semua kebutuhanpun dapat terpenuhi.

4. Konsep pengaturan Zonasi berdasarkan Hukum Ekonomi yang Berlandaskan Sistem Hukum dan Cita Hukum Negara Indonesia

Sistem hukum yang dipakai oleh negara Indonesia adalah hukum tertulis yang sudah melalui proses/upaya unifikasi hukum yang tertuang dalam Proklamasi kemerdekaannya, serta Undang-Undang Dasar 1945. Proses pemersatuan sistem-sistem hukum yang ada di Indonesia diikuti dengan pembentukan sistem hukum yang baru yakni yang tersirat dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan tetap mempertahankan elemen-elemen sistem barat (hukum Belanda) dan tetap mengakomodir sistem Hukum Islam dan

Hukum adat. Cita hukum atau ideologi negara Indonesia dapat dilihat dari sumber hukum/dasar hukum yang dipakai. Pancasila kemudian dalam perkembangannya menjadi dasar Negara seperti yang ditegaskan dalam pembukaan UUD 1945, dan dengan dimuatnya Pancasila dalam Pembukaan Undang-Undang dasar 1945 maka telah terjadi *konstituering* atau *penuangan konstitusional* dari Pancasila. Dengan terjadinya proses ini maka Pancasila juga menjadi sumber hukum negara Republik Indonesia atau yang disebut juga dengan cita hokum negara Indonesia.

Cita hukum negara Indonesia menghendaki persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial atau persatuan, keadilan bagi seluruh rakyat, kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan, dan Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Salah satu cita yang perlu digaris bawahi disini adalah upaya negara Indonesia dalam menegakkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan ini bisa dilihat dari berbagai aspek, tidak hanya bidang sosial, namun juga politik, hukum, budaya dan juga keadilan ekonomi. Seperti yang termaktub dalam pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Dengan kata lain segala proses perekonomian dikerjakan bersama, untuk bersama, serta melalui pengawasan bersama. Sehingga kemakmuran rakyat yang dikehendaki adalah kemakmuran rakyat bersama, bukan milik perorangan.

Sistem hukum negara Indonesia ini selaras dengan sistem ekonominya. Sistem ekonomi bila ditelaah dari Pancasila sebagai dasar negara, sebagai berikut:¹⁰³

Tabel.4 Sistem Ekonomi Pancasila

¹⁰³ Soeharsono Sagir (Ed), Sistem Ekonomi Kerakyatan (sistem Ekonomi Nasional), dalam *Kapita Selekt Ekonomi*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 9

No.	Tolak Ukur	Penjelasan
1.	Motivasi	Individulistik dan kepentingan bersama
2.	Sarana penggerak	Sistem ekonomi pasar dengan pengendalian pemerintah yang menuju efisiensi ekonomi
3.	Pemilikan faktor produksi	Kepemilikan perorangan yang dibatasi adat dan norma dari sejumlah kepentingan politik, kepemilikan publik, dan kepentingan komunal
4.	Peran swasta	Tidak ada pembatasan selama tidak terkait dengan produksi esensial bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak
5.	Peran pemerintah	Dalam kebijakan. Pemerintah wajib campur tangan atas kemungkinan eksternalitas negatif, kegagalan pasar, ketimpangan ekonomi, maupun kesenjangan sosial.
6.	Sistem nilai	Berdasarkan tanggung jawab moral dan sosial.
7.	Tujuan ekonomi	Memajukan dan memberdayakan semua pelaku ekonomi secara seimbang dan berkelanjutan untuk menuju pertumbuhan yang diimbangi semangat stabilitas dan pemerataan.

Sumber: Soeharsono Sagir, 2009

T. Zulkarnain Amin berkeyakinan bahwa falsafah Pancasila mengandung nilai luhur yang pas untuk diterapkan dalam sistem perekonomian Indonesia. Pada tataran kebijakan ekonomi. Tiga sasaran ekonomi ber-Pancasila yaitu pencapaian *efficient-general equilibrium*, keadaan sosial, serta pertumbuhan ekonomi yang mencerminkan kemakmuran rakyat.

Tujuan ekonomi yang ingin dicapai oleh pemerintah sesuai dengan ideologi Pancasila yakni berusaha untuk memajukan dan memberdayakan semua pelaku ekonomi agar terjadi pertumbuhan dan pemerataan pendapatan. Ini berarti baik pelaku usaha pasar tradisional lokal dan pelaku usaha swasta pasar modern baik dalam negeri maupun luar negeri sama-sama diberikan keleluasaan usaha selama saling tidak terkait dan merugikan produksi esensial bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Akan tetapi, hal ini akan rawan dengan adanya ketimpangan ekonomi kedua pelaku usaha tersebut mengingat kedua pelaku usaha sama-sama bersaing mempertahankan roda usahanya masing-masing walaupun keduanya secara teori memiliki pangsa pasar yang berbeda.

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi memegang peranan mengawasi, memberi perlindungan dan menetapkan regulasi tertulis agar para pelaku usaha tetap sehat menjalankan kegiatan usahanya sesuai koridor yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah. Maka sebagai bagian dari upaya perlindungan, dalam Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008 Pemerintah melakukan berbagai pembatasan terhadap pelaku usaha swasta pasar modern. Antara lain melalui mekanisme zonasi, perizinan dan pembatasan waktu buka.

Campur tangan Pemerintah dalam pengaturan lahan untuk kegiatan ekonomi, maupun bidang yang lainnya, diantaranya kebijakan yang bersifat menetapkan atau mengatur, yang artinya pemerintah menetapkan penggunaan lahan pada suatu subwilayah (zona) atau lokasi yang hanya boleh untuk kegiatan atau penggunaan tertentu (kegiatan itu bisa hanya satu atau lebih). Yang dinyatakan secara spesifik. Ketentuan ini selain menyebut kegiatannya, juga

disertai dengan kriteria dari kegiatan tersebut. Kebijakan ini diterapkan untuk mencapai sasaran sebagai berikut :¹⁰⁴

1. mempertahankan kelestarian lingkungan hidup
2. menyediakan lahan untuk kepentingan umum (public goods)
3. melindungi masyarakat dari kemungkinan menderita kerugian yang besar, yaitu untuk kegiatan yang memiliki faktor eksternalitas negatif yang besar.
4. Menciptakan/menjaga kelestarian/ keindahan /kenyamanan suatu lingkungan agar terdapat efisiensi dalam penyediaan prasarana
5. Melindungi kepentingan masyarakat kecil
6. Menghindari penggunaan lahan yang pincang sehingga tidak efisien.
7. Menghindari penggunaan lahan yang tidak memberikan sumbangsih yang optimal.

Perencanaan tata ruang perkotaan, sesuai dengan Keputusan Menteri PU No. 64/KPTS/1986, terdapat empat tingkatan rencana ruang kota yang salah satunya rencana atas struktur pelayanan kegiatan kota. Beberapa fasilitas kota yang perlu direncanakan perjenjangannya disertai lokasinya, misalnya menyangkut pendidikan, kesehatan, pasar, terminal, kantor pos, perbankan dan jasa. Pasar menjadi salah satu fasilitas utama yang keberadaannya perlu direncanakan agar terjadi keharmonisan dalam penataannya. Dalam menetapkan luas wilayah pengaruh/daya tarik dari masing-masing fasilitas perlu dicatat adanya segementasi pasar/konsumen yang memilih. Misalnya untuk fasilitas perdagangan, ada pangsa pasar untuk fasilitas perdangan modern (pasar modern) dan ada pangsa pasar untuk perdagangan tradisional. jadi, harus diperkirakan

¹⁰⁴ Drs.Robinson Tarigan MRP, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hlm. 49

besarnya masyarakat/konsumen yang menginginkan dua fasilitas perdagangan yang berbeda tersebut.¹⁰⁵

Kebijakan zonasi merupakan sebuah kebijakan yang mencoba menghindarkan terjadinya persaingan *head to head* antara pasar modern dengan pasar kecil/tradisional. Hal ini disebabkan ukuran keduanya yang berbeda apabila dibandingkan dari sudut kapital, sehingga kemampuan menciptakan *value creation* keduanya juga berbeda. Apabila kedua pelaku tersebut disatukan dalam satu zonasi dan berhadapan *head to head*, maka bisa dibayangkan bagaimana akhir persaingan dari keduanya. Sehingga zonasi merupakan sebuah upaya untuk menciptakan *equal playing field*, sebuah persaingan diharapkan berlangsung dalam suasana yang sangat sehat (*fair competition*).

Sesungguhnya dengan melakukan zonasi, maka ketika zona-zona sudah ditetapkan, maka pada saat itu ada semangat untuk membatasi berdirinya pasar modern di wilayah tersebut. Seperti yang disampaikan KPPU kepada Pemerintah agar tidak membangun pasar modern untuk berhadapan langsung dengan pasar kecil/tradisional. Melalui zonasi ini pula pada akhirnya, *market power* yang dimiliki pasar modern tidak akan berkembang sebagaimana yang terjadi saat ini. Hal ini terjadi karena mereka tetap terbatas jumlahnya sekalipun trademark bahwa mereka tempat belanja yang nyaman, murah dan mudah tetapi karena jumlahnya sedikit maka *bargaining power* mereka tidak terlalu besar. Berbeda sekali dengan kondisi jika konsumen dapat menemukan tempat belanja pasar modern dengan

¹⁰⁵ Robinson Tarigan, *Op.Cit*, hlm. 65

cepat karena tersedia banyak, maka dipastikan pasar tradisional/kecil pelan tapi pasti menghilang dari peredaran pasar nasional.¹⁰⁶

Disamping permasalahan zonasi, dalam Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008 dinyatakan bahwa proses perizinan untuk pasar modern akan melalui proses yang cukup sulit apabila diimplementasikan dengan benar. Hal ini terlihat dari persyaratan bahwa permintaan terhadap izin pasar modern harus dilengkapi dengan studi kelayakan termasuk analisis mengenai dampak lingkungan terutama aspek sosial budaya dan dampaknya bagi pelaku perdagangan eceran setempat. Sebelumnya di pasal 4 juga disebutkan bahwa pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern wajib memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, usaha kecil dan usaha menengah yang berada di wilayah yang bersangkutan. Apabila ketentuan ini dilaksanakan dengan penuh kehati-hatian, maka seharusnya terdapat alat analisis untuk melihat bagaimana pengaruh dari kehadiran sebuah pepasar modern di sebuah tempat. Apabila benefit positif yang dihasilkan dari pendirian pasar modern lebih besar dari efek negatifnya, maka pendirian pasar modern dapat dilaksanakan. Begitu pula sebaliknya.

Apabila pasar modern tetap diizinkan, maka apabila muncul efek sosial, Pemerintah sudah harus siap dengan jaringan pengamanan sosialnya. Tanpa itu, maka pemberian izin akan menjadi pusat dari permasalahan pasar modern versus pasar kecil/tradisional. Di sisi lain, dalam pasal 12 terkait perizinan, juga terdapat klausul yang sesungguhnya apabila dilaksanakan akan menjadi sebuah bentuk pemberdayaan pepasar lokal, dimana format-format pasar modern diutamakan

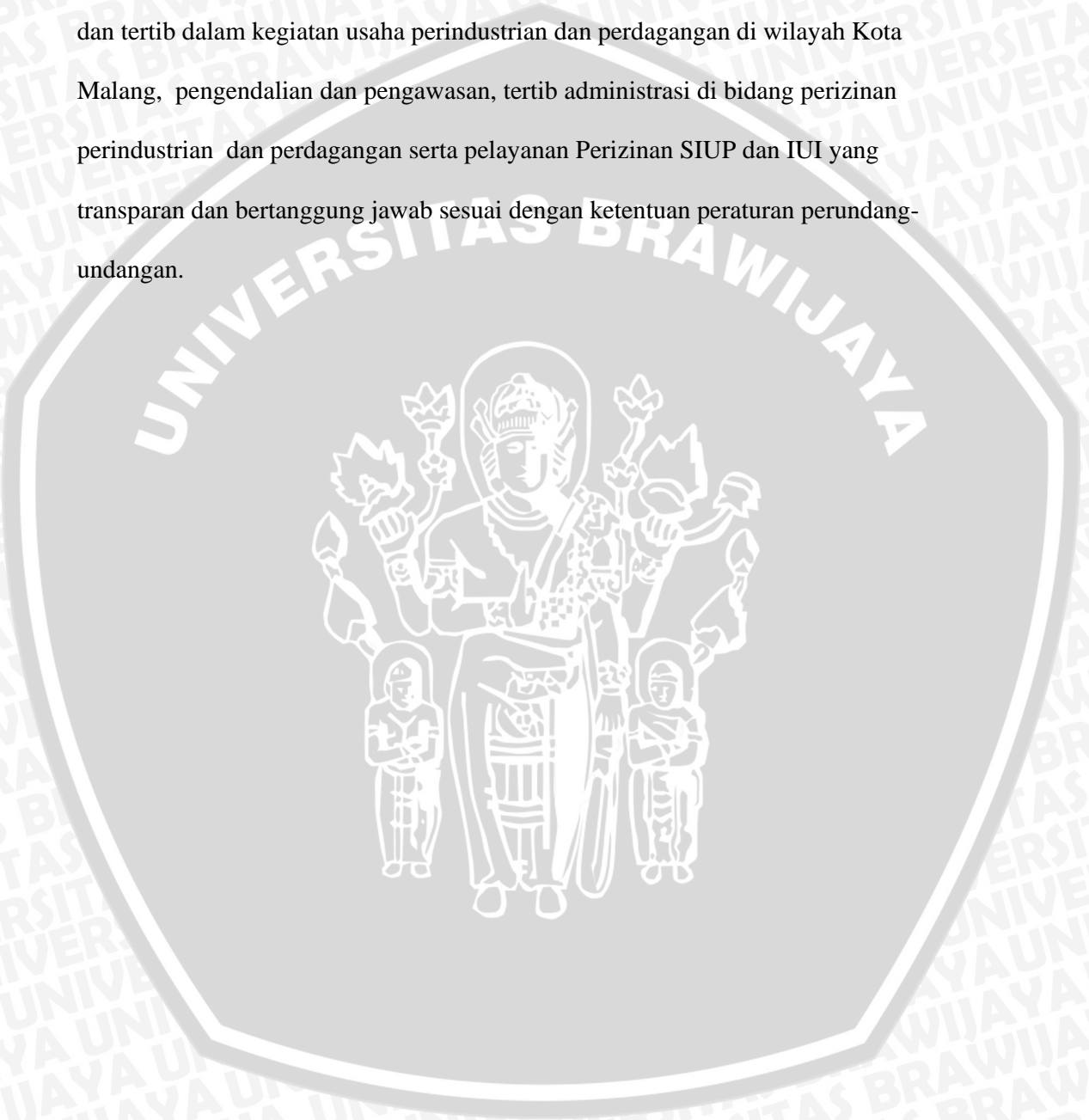
¹⁰⁶ Positioning Paper Ritel oleh KPPU, hlm 112

diserahkan kepada pelaku usaha lokal. Hal ini memiliki arti apabila pasar kecil/tradisional dapat berevolusi menjadi pasar modern, maka konsumen pasar yang selama ini menjadi milik mereka akan loyal terhadapnya. Keterkaitan dengan *market power* peritel modern dengan perizinan sangat erat, karena /jangkauan pasar hanya dapat dilakukan dengan sangat baik apabila mereka bisa mendapatkan tempat-tempat yang strategis bagi penempatan gerai-gerai mereka. Penempatan gerai ini, hanya dapat dilakukan apabila proses perizinannya dikabulkan oleh Pemerintah. Tidaklah mengherankan apabila pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa kebijakan perizinan akan sangat mempengaruhi struktur industri pasar secara keseluruhan, termasuk persoalan pasar tradisional/kecil. Melalui perizinan yang ketat, maka perlindungan terhadap pasar kecil/tradisional dapat dilaksanakan. Kebijakan pembatasan waktu buka ini merupakan sebuah bentuk nyata yang juga ditujukan untuk melindungi pasar kecil/tradisional dengan memperhatikan bahwa ada karakter-karakter tertentu yang selama ini dimiliki oleh pasar tradisional/kecil, yang diharapkan bisa tetap dilaksanakan dan memberi ruang bagi mereka untuk bisa tetap bertahan dalam persaingan pasar yang sangat ketat saat ini. Beberapa pelaku usaha pasar kecil/tradisional membuka gerainya berbeda-beda. Untuk warung/toko tradisional mereka melakukannya mulai dari pagi sampai sekitar pukul 08.00-09.00 malam. Sementara pasar tradisional biasanya buka hampir 24 jam kerja. Melalui pembatasan jam buka yang ditetapkan oleh Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008, maka diharapkan akan tetap ada ruang bagi pelaku usaha pasar kecil/tradisional untuk bisa memperoleh konsumen yang berbelanja di toko/warung dan pasar.

Upaya peningkatan perekonomian bangsa perlu ditopang oleh kemajuan perekonomian daerah. Hal tersebut dilaksanakan dengan menitikberatkan pada pengembangan usaha berbasis potensi lokal sebagai wujud pelaksanaan dari semangat nilai-nilai otonomi daerah dan harus pula didukung oleh kepastian hukum dalam berusaha sehingga peran serta masyarakat dalam pembangunan melalui sektor perdagangan dapat berjalan secara optimal. Dengan telah ditetapkannya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor. 36/M.DAG/PER/9/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan maka dalam melaksanakan kewenangan pemberian izin di bidang Usaha Perdagangan, Daerah mempunyai pedoman baik dalam tata cara pemberian izin maupun untuk menentukan besarnya tarif retribusi. Untuk melaksanakan kewenangan pemberian izin di bidang usaha perindustrian dan perdagangan di Kota Malang maka dibentuk Peraturan Daerah Kota Malang tentang Penyelenggaraan Perindustrian dan Perdagangan yang disesuaikan dengan situasi, kondisi dan potensi daerah yang diakomodir sebagai unsur muatan lokal sehingga diharapkan izin yang diterbitkan berdasarkan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam melakukan kegiatan usaha perdagangan baik usaha kecil, usaha menengah, usaha besar maupun usaha yang dijalankan oleh perusahaan perseroan terbuka. Juga diharapkan memberikan kepastian dan perlindungan bagi kegiatan-kegiatan usaha kecil perorangan baik usaha kecil yang tidak berbentuk badan hukum atau persekutuan, usaha kecil yang usahanya diurus dijalankan atau dikelola sendiri oleh pemiliknya atau anggota keluarga atau kerabat terdekat maupun pedagang kaki lima/pedagang asongan dan pedagang keliling, dengan memberikan kepastian dan kemudahan dalam bentuk pengecualian dari kewajiban memiliki

Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Izin Usaha Industri (IUI) dalam menjalankan kegiatan usahanya.

Dengan demikian dimaksudkan untuk mewujudkan kepastian berusaha dan tertib dalam kegiatan usaha perindustrian dan perdagangan di wilayah Kota Malang, pengendalian dan pengawasan, tertib administrasi di bidang perizinan perindustrian dan perdagangan serta pelayanan Perizinan SIUP dan IUI yang transparan dan bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pasar modern terus mengalami pertumbuhan yang pesat setiap tahunnya sehingga keberadaannya memang berpotensi sangat besar untuk menekan ritel kecil/tradisional terlebih lagi didukung dengan perubahan pola belanja dari masyarakat yang semakin modern dan semakin membutuhkan hadirnya ritel modern. Permasalahan dalam industri ritel lebih banyak merupakan masalah ketidakseimbangan bersaing dan *bargaining position*. *Market power* ritel modern semakin bertambah dengan semakin luasnya cakupan wilayah yang terjangkau oleh gerai ritel modern, karena minimnya kebijakan pembatasan jumlah dan wilayah (zonasi) bagi ritel modern.

Pemerintah telah menerbitkan kebijakan yang mengatur penataan ritel modern dan ritel tradisional yang tertuang dalam Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008. Namun sepertinya kebijakan tersebut belum dapat diimplementasikan secara nyata di lapangan mengingat dibutuhkannya peran pemerintah daerah dalam implementasinya di lapangan. Kebijakan paling tepat untuk mengatasi persoalan ketidakseimbangan bersaing ritel kecil/tradisional-ritel modern dapat dilakukan dengan mengefektifkan kebijakan zonasi, yang secara umum memiliki makna pembatasan jumlah peritel modern dalam wilayah tertentu. Dilihat dari bertambahnya jumlah penduduk Kota Malang tiap tahun dan perkembangan pasar modern yang terus meningkat maka kebijakan pengefektifan zonasi sangat diperlukan. Hasil pengkajian pasal-pasal yang terkait zonasi di

setiap peraturan yakni di Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Perda Provinsi Jatim No. 3 Tahun 2008 mengenai Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern di Propinsi Jatim serta Perda Kota Malang Nomor 8 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha Perindustrian dan Perdagangan yang disinergikan dengan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang tahun 2010-2030, Pemerintah menginginkan kemakmuran dan keadilan bagi setiap pelaku usaha bahkan di beberapa ketentuan terlihat pemerintah memberikan perhatian penuh bagi pelaku usaha kecil dan pasar tradisional. Hanya saja, pengaturan spesifik zonasi/ jarak antara pasar tradisional dan pasar modern, masih toko modern yang berbentuk minimarket saja yang diatur yakni terhadap pendirian Toko Modern yang dilakukan oleh pengelola jaringan minimarket hanya dapat dilakukan pada jarak 500 (lima ratus) meter antar minimarket, toko dan pasar tradisional/usaha perdagangan mikro. Sedangkan toko modern berbentuk supermarket, hypermarket dan pusat perbelanjaan lain tidak diatur zonasinya.

Tujuan ekonomi yang ingin dicapai oleh pemerintah sesuai dengan sistem hukum dan ideologi Pancasila yakni berusaha untuk memajukan dan memberdayakan semua pelaku ekonomi. Ini berarti baik pelaku usaha pasar tradisional lokal dan pelaku usaha swasta pasar modern baik dalam negeri maupun luar negeri sama-sama diberikan keleluasaan usaha selama saling tidak terkait dan merugikan produksi esensial bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

B. Saran

1. Bagi pelaku usaha baik pasar tradisional maupun modern
 - a. supaya lebih teliti dan cermat dalam memperhatikan ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan baru yang dibuat oleh Pemerintah baik berupa Undang-Undang, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Perdagangan, maupun Perda Provinsi dan Perda Kota Malang, sebelum mereka menyerahkan syarat-syarat permohonan pendirian usaha perdagangan/ritel.
 - b. Sebelum mendirikan ritelnya, bagi pelaku usaha toko modern wajib memperhatikan keberadaan pasar modern maupun pasar tradisional di sekitarnya dan wajib melakukan kemitraan dengan UMKM setempat sebab hal ini adalah salah satu persyaratan pendirian sebelum memperoleh SIUP
2. Bagi instansi-instansi yang terkait
 - a. Instansi-instansi terkait seperti Disperindag dan BP2T harus rajin menyebarluaskan informasi atau melakukan sosialisasi melalui media cetak maupun elektronik apalagi saat ini sudah terdapat website yang bisa dibuka dimana dan kapan saja, mengenai perubahan peningkatan pelayanan publik bidang perizinan yang saat ini telah melalui sistem satu atap maupun mengenai peraturan dan ketentuan-ketentuan lainnya yang terkait dengan ijin pendirian usaha. Hal ini dilakukan untuk mempermudah pemohon dalam

melakukan permohonan izin sehingga pelaksanaannya dapat dilakukan dengan mudah, cepat, transparan dan akuntabel.

- b. Melakukan pengawasan dan pencatatan berkala untuk arsip dari keseluruhan bidang usaha perdagangan yang telah mendapatkan ijin
- c. Meningkatkan kualitas staff baik di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu maupun Disperindag dalam hal memproses permohonan perizinan bagi pendirian suatu usaha.

3. Bagi Pemerintah

Memperhatikan permasalahan yang seringkali muncul dalam industri ritel secara keseluruhan serta fakta yang terjadi pasca diterbitkannya

Perpres No. 112 Tahun 2007 dan Permendag No 53 Tahun 2008, maka

solusi kebijakan yang tepat adalah :

- a. melakukan pembatasan terhadap ritel modern agar *market power* peritel tidak terlalu besar. Solusi kebijakan tersebut yaitu salah satunya dengan sistem Zonasi disamping pembatasan besaran *Trading Term*. Hal ini terutama ditujukan kepada hipermarket dan minimarket yang sangat agresif menguasai industri ritel. Salah satu caranya adalah dengan membatasi jumlah gerai peritel modern tersebut. Pembatasan tersebut dapat dilakukan dengan tidak memberikan izin usaha bagi peritel modern untuk ke depannya maupun dengan membatalkan izin yang telah diberlakukan jika terdapat pelanggaran terkait zonasi.

- b. Aturan mengenai zonasi sebaiknya lebih diperketat dan membatasi jumlah peritel di Kota Malang sesuai dengan kondisi pasar tradisional dan masyarakat sekitar. Dengan kata lain, pendirian pasar modern harus memperhatikan keberadaan pasar tradisional dan pemukiman penduduk sekitar
- c. Memperhatikan kurang efektifnya Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008, yang disebabkan oleh lemahnya daya ikat/sanksi regulasi tersebut terhadap stakeholder industri ritel, maka disarankan agar pengaturan industri ritel dilakukan melalui sebuah undang-undang. Salah satu hal paling penting yang harus diatur dalam undang-undang tersebut adalah tentang sanksi yang keras dan tegas terhadap pelanggarnya serta penetapan lembaga penegak hukumnya. Lembaga penegak hukumnya bisa dilakukan oleh Komisi yang biasa mengawasi persaingan usaha tidak sehat yakni KPPU.

DAFTAR PUSTAKA

a. Rujukan dari buku-buku

Abdoel Djamali, 2005, *Pengantar Hukum Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta

Ade Maman Suherman, 2002, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta

_____, 2007, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta

Anonymous, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Edisi 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta

B. Arief Sidharta, 2000, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung

Darji Darmodiharjo dan Sidharta, 1995, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia, Jakarta

Hamid S. Attamimi, 1992, *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia dalam Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara* disunting oleh: Oetojo Oesman & Alfian, BP-7 Pusat, Jakarta

Imam Kabul, 2005, *Paradigma Pembangunan dalam Hukum di Indonesia*, Kurnia Kalam, Yogyakarta

Johny Ibrahim, 2007, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang

JS Badudu dan Moh. Zain, 1996, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Kelsen, Hans, 1996, *Introduction to the Problems of Legal Theory, Pengantar Teori Hukum*, terjemahan oleh Siwi Purwandari, 2009, Nusa Media, Bandung

Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung

Lutfi Effendi, 2003, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang

Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta

Moh. Mahfud M.D., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta

Mukhti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Richard Burton Simatupang, 2003, *Aspek Hukum Dalam Bisnis*, Rineka Cipta, Jakarta

Robinson Tarigan, 2004, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Bumi Aksara, Jakarta

Roeslan Saleh, 1995, *Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional* dalam "Majalah Hukum Nasional (Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional)" No. 1, Pusat Dokumentasi Hukum BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta

Sabuno Jusuf, 2009, *Sistem Ekonomi, Demokrasi Ekonomi, dan Ekonomi Kerakyatan*, Soeharsono Sagir (Ed.), *Kapita Selekta Ekonomi Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Samidjo, 1985, *Pengantar Hukum Indonesia*, Armico, Bandung

Soeharsono Sagir (Ed), 2009, *Sistem Ekonomi Kerakyatan (Sistem Ekonomi Nasional)*, dalam *Kapita Selekta Ekonomi*, Kencana, Jakarta

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta

Sri Redjeki Hartono, edisi kedua 2007, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang

Sudarsono, 1992, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta

Suherman Rosyidi, edisi 1 cet. 8, 2003, *Pengantar Teori Ekonomi Pendekatan kepada Teori Ekonomi Mikro dan Makro*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta

Syamsul Maarif, Cet. Pertama 2008, *Perkembangan Hukum Acara Persaingan Usaha*, Bagian Hukum Internasional Fak.Hukum Univ. Padjadjaran, Rudi Rizky,SH.,LL.M,et.al (Ed.), *Refleksi*

Dinamika Hukum Rangkaian Pemikiran dalam Dekade Terakhir, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, cetakan ketujuh 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi kedua*, Balai Pustaka, Jakarta

Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta

b. Jurnal

Anonymous, No.1 Tahun 1 Tahun 2006, *Penelitian Dampak Keberadaan Pasar Modern (Supermarket dan Hypermart) Terhadap Usaha Ritel koperasi/Waserda dan Pasar Tradisional*, Jurnal Pengkajian Koperasi dan UMKM

Anonymous, 2009, *Aktifitas KPD KPPU Surabaya*, Media Berkala Kompetisi, Edisi 19, Komisi Pengawas Persaingan Usaha

c. Rujukan dari artikel dalam majalah atau koran

Benjamin J. Mailool, *Peritel Target Buka 16 Ribu Gerai*, Jawa Pos, edisi Kamis 24 Maret 2011

D. Wulandari, *Minimarket Terus Bertumbuh Jenis Dagangan Perlu di Atur*, Bisnis Indonesia edisi Rabu 2 Maret 2011

Gatot Irawan, 2008, *Permendag 53/2008 Selamatkan Pasar Tradisional*, Hariam Umum Sore Sinar Harapan. Edisi Rabu 31 Desember 2008

Putriani, 2009, *Zonasi dan Pembatasan Trading Term Sebagai Upaya Mengatasi Permasalahan Sektor Ritel*, Media Berkala Kompetisi, Edisi 14, Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Sucipto, 2009, *Benang Kusut Ritel Modern (online)*, dalam Hariam Kontan edisi cetak Kamis, 30 April 2009, (21 Maret 2011)

Tim Redaksi Majalah Kompetisi, 2009, Kolom *Aktifitas KPD Surabaya "Kebijakan Persaingan"*, Media Berkala Kompetisi, Edisi 19, Komisi Pengawas Persaingan Usaha

d. Peraturan Perundang-undangan yang terkait

Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)

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)

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)

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

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

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

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 36/M-DAG/PER/9/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

Perda Provinsi Jatim No. 3 Tahun 2008 mengenai Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern di Propinsi Jatim

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 tahun 2011 tentang Rencana
Tata Ruang Wilayah Kota Malang tahun 2010-2030

e. Rujukan dari Skripsi, Tesis, atau Disertasi

Dwi Jayanti Sukma Ayu, 2007, *Perlindungan Hukum bagi Usaha Kecil Terhadap Ekspansi Perusahaan Waralaba Ritel berdasarkan UU No. 5 tahun 1999*, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Hatta Muttaqin, 2008, *Pelaksanaan Peranan Kantor Perwakilan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Studi di Kantor Perwakilan daerah Komisi Pengawas Persaingan Usaha Surabaya)*, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

f. Rujukan dari internet

Anonymous, 2008, *Positioning Paper Ritel oleh KKPU*, www.kkpu.go.id diakses pada tanggal 1 Juni 2011

Anonymous, *KPPU Pertanyakan Operasional Minimarket*, Harian Pelita edisi Rabu 25 Mei 2011, <http://www.harianpelita.com/read/24073/2/ekonomi-&-keuangan/kppu-pertanyakan-operasional-minimarket/> diakses pada tanggal 25 Juni 2011

Anonymus, *Pasar*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Pasar> diakses pada tanggal 31 januari 2011

Ermanrajaguguk, *Kuliah Filsafat Hukum*, <http://ermanhukum.com/Kuliah/Filsafat%20Hukum-Pendahuluan.pdf> diakses pada tanggal 5 Juni 2011

Radio MAS FM Malang, *Eksistensi Pasar Tradisional Mulai Dipertanyakan*, 28 Maret 2011, http://www.masfmonline.com/dinoyo/r_maya.php?nID=11137&page=26 diakses pada tanggal 25 Juni 2011

Rama Prabu, *Reposisi Kemitraan Pasar Tradisional-Modern*, LPK Kab.Malang, 2010, <http://lpksmkabmalang.blogspot.com/2010/01/reposisi-kemitraan-pasar-tradisional.html> diakses pada tanggal 22 Juni 2011

Turiman Fachturahman Nur, *Pancasila Sebagai Cita Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional* (online),

<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/05/pancasila-sebagai-cita-hukum-dalam.html> diakses pada tanggal 20 Juni 2011

www.malangkota.go.id diakses tanggal 20 Maret hingga 10 April 2011

