

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### A. Latar belakang masalah

Menurut Utrecht, Hukum adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah dan larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat<sup>1</sup>. Penjelasan tersebut memperlihatkan fungsi hukum yaitu untuk mempertahankan ketertiban dalam hidup bermasyarakat. Untuk mempertahankan ketertiban tersebut, hukum harus secara seimbang melindungi kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakat.

Hukum itu sendiri memiliki keterkaitan sangat erat dengan perekonomian suatu negara. Hukum sangat diperlukan dalam menghindari konflik dalam memperebutkan sumber-sumber pemenuhan kebutuhan manusia yang terbatas. Setiap individu dalam hidup bermasyarakat menginginkan terpenuhinya pemenuhan kebutuhan itu sebanyak mungkin. Namun di lain pihak pemenuhan kepentingan-kepentingan itu tidak boleh merugikan kepentingan-kepentingan individu lain. Untuk itu hukum berperan untuk menjaga dan mengadakan kaidah-kaidah pengaman agar pemenuhan kepentingan tidak akan mengorbankan hak-hak dan kepentingan-kepentingan pihak yang lemah.

Berbagai perkembangan dunia usaha juga diikuti oleh berbagai permasalahan hukum yang semakin kompleks. Kepentingan-kepentingan untuk meningkatkan hasil usaha yang maksimal menuntut pelaku usaha untuk

---

<sup>1</sup> Kansil, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia; Balai Pustaka, Jakarta; 1989, hal. 38.

berproduksi secara maksimal. Selain itu, munculnya para pelaku usaha baru menghadapi para pelaku usaha yang sudah ada untuk selalu berinovasi. Pelaku usaha dihadapkan untuk menjawab berbagai permasalahan untuk dapat bersaing dengan para pelaku usaha lainnya. Artinya dibutuhkan suatu pengaturan hukum dalam menjawab berbagai permasalahan hukum tersebut, yaitu Hukum Persaingan.

Webster dalam Arie Siswanto mendefinisikan persaingan “... *a struggle or contest between two or more persons for the same objects*”.<sup>2</sup> Terminologi persaingan menurut Webster tersebut dapat dijabarkan menjadi dua unsur, yaitu pertama ada dua pihak atau lebih yang terlibat dalam upaya saling mengungguli; kedua, ada kehendak di antara mereka untuk mencapai tujuan yang sama. Definisi itu menjabarkan kondisi persaingan sebenarnya merupakan karakteristik yang dekat dengan kehidupan masyarakat yang cenderung saling ingin mengungguli dalam berbagai hal.

Pengaturan Hukum persaingan itu sendiri diyakini sebagai cara yang paling baik untuk mencapai pendayagunaan sumber daya alam secara optimal guna memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>3</sup> Artinya, adanya rivalitas atau persaingan akan menciptakan inovasi-inovasi yang dalam dunia usaha tentu dapat menekan ongkos-ongkos sehingga harga menjadi rendah dan kualitasnya menjadi semakin meningkat. Dan tentu saja dalam memberikan upaya yang sama bagi setiap warga

---

<sup>2</sup> Arie Siswanto, “*Hukum Persaingan Usaha*”, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta Selatan:2002, hlm.13.

<sup>3</sup> Jonny Ibrahim, “*Hukum Persaingan Usaha*”, Bayumedia Publishing, Malang:2006, hlm.102.

negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat.

Di Indonesia pengaturan hukum persaingan itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Selanjutnya dalam skripsi ini akan disebut Undang-Undang Persaingan). Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tersebut memang secara umum tidak dijelaskan definisi kata persaingan, tetapi dijelaskan sebagai Persaingan Usaha Tidak Sehat. Menurut pasal 1 ayat (6) Undang Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Persaingan usaha Tidak Sehat adalah Persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Dari definisi tersebut dijelaskan persaingan pada hakikatnya dalam dunia usaha diperbolehkan selama tidak dilakukan dengan cara tidak jujur, melawan hukum dan atau menghambat persaingan usaha.

Esensi keberadaan Undang-Undang Persaingan juga memerlukan pengawasan dalam rangka implementasinya. Berlakunya Undang-Undang Persaingan sebagai landasan kebijakan persaingan diikuti pula dengan berdirinya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Dalam hal ini KPPU ditujukan guna memastikan dan melakukan pengawasan terhadap dipatuhinya ketentuan undang-undang Persaingan.

Diberlakukannya Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan dibentuknya Komisi Pengawas Persaingan

Usaha merupakan salah satu tonggak penting dalam sistem perekonomian di Indonesia. Terutama bagi Indonesia karena berkenaan dengan kondisi objektif Indonesia sebagai negara sedang berkembang yang berada pada masa transisi menuju ekonomi pasar.<sup>4</sup> Sistem ekonomi pasar berarti memberi kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha dalam negeri maupun asing, dan proteksi-proteksi dari pemerintah tidak dikenal lagi.

Penerapan sistem ekonomi pasar tersebut tentu memberikan konsekuensi Indonesia menjadi terbuka bagi setiap pelaku usaha. Terciptanya kondisi tersebut merupakan salah satu parameter bahwa tujuan memberi kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha telah terpenuhi. Selain itu penerapan tersebut memberikan implikasi semakin maraknya berbagai inovasi-inovasi dalam dunia usaha. Buktinya adalah marak munculnya keberadaan toko-toko modern dengan berbagai variasi sistem pelayanan mandiri.. Sebagai contoh dengan kehadiran pasar-pasar modern dengan sistem managerial yang baik disertai modal yang kuat menjadi momok yang menakutkan bagi pelaku usaha kecil. Dampaknya banyak tuduhan muncul bahwa pemain dan pemodal besar ini telah mendepak para para pelaku usaha kecil dan pasar tradisional.<sup>5</sup>

Berdasarkan pasal 1 ayat (5) Perpres Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, toko modern diklasifikasikan menjadi 5 yaitu Minimarket, Supermarket, Departement Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan.

---

<sup>4</sup> Hermansyah, "Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia", Kencana Media Group, Jakarta: 2008, hlm.16.

<sup>5</sup> [www.wordpress.com](http://www.wordpress.com). 15 Maret 2009.

Beragam variasi toko modern memang secara positif dapat dilihat memberikan pemasukan dalam segi investasi usaha, tetapi jika tidak dicermati atau diatur secara benar kehadiran para investor tersebut juga dapat mematikan dunia usaha kecil.

Selain itu lewat pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53/M-Dag/PER/12/2008 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern pemerintah telah memberikan penataan/pengaturan zonasi bagi keberadaan pasar tradisional bahwa 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 termasuk peraturan zonasinya. Pengaturan tersebut memperlihatkan bahwa pemerintah serius dalam upaya memberdayakan pasar tradisional agar dapat tumbuh dan berkembang di tengah semakin berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah.

Berbagai pengaturan dan pengawasan yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun KPPU merupakan tindakan preventif agar para pelaku usaha pada dasarnya dapat berjalan seiringan tanpa adanya usaha untuk melakukan praktek monopoli maupun persaingan usaha tidak sehat. Hal tersebut juga dilakukan mengingat pernah terjadinya kasus monopoli usaha ritel yang telah diputuskan lewat Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-L/2005 yang salah satu putusannya mengenai Aksi korporasi itu antara lain pembelian 75% saham PT Alfa Retailindo oleh PT Carrefour Indonesia pada 17 Desember 2007, yang menjadikan Carrefour

berpotensi memonopoli usaha ritel sebab tampil sebagai *market leader* dan *price leader*.<sup>6</sup> Pemusatan kekuatan pasar tersebut mengakibatkan kurangnya iklim persaingan usaha yang berdampak mematikan atau mengurangi pangsa pasar para pelaku usaha lain yang bergerak di bidang yang sama. Dengan kata lain menciptakan hambatan dalam persaingan usaha yang sehat.

Dalam penulisan ini, penulis akan mengkaji kebijakan di Wilayah Kota Yogyakarta mengenai pengaturan pendirian usaha waralaba minimarket yang dituangkan dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 89 Tahun 2009 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta ( Selanjutnya dalam skripsi ini akan disebut Perwal Yogyakarta Nomor 89 Tahun 2009). Berdasarkan pasal 6 ayat (1) Perwal Yogyakarta Nomor 89 tahun 2009 tersebut mengatur pembatasan usaha waralaba minimarket dengan berjarak minimal 400 meter dari pasar tradisional. Maksud dari kata usaha waralaba yang dijabarkan dalam pasal 2 Perwal Yogyakarta No. 89 Tahun 2009 menjelaskan ruang lingkup hanya ditujukan bagi usaha waralaba yang berbentuk minimarket dengan sistem pelayanan mandiri, menjual secara eceran bagi berbagai jenis barang kebutuhan sehari-hari dan anak cabang perusahaan yang menjual secara eceran berbagai jenis barang kebutuhan sehari-hari dengan menggunakan nama atau merek yang sama yang merupakan kerjasama langsung sebagai jejaring usaha dengan perusahaan besar yang berskala nasional.

Dari penjabaran pasal tersebut terlihat bahwa ternyata pembatasan usaha dengan sistem waralaba itu memuat unsur diskriminasi. Pembatasan usaha

---

<sup>6</sup> [www.KPPU.go.id](http://www.KPPU.go.id)

waralaba hanya ditujukan bagi usaha waralaba yang sudah mempunyai jaringan secara nasional. Pembatasan tersebut justru memberikan kedudukan khusus bagi usaha waralaba jaringan secara lokal untuk tetap dapat berusaha di wilayah yang ditentukan dalam perwal tersebut. Hal itu mencerminkan sikap diskriminasi bagi para usaha waralaba yang sudah mempunyai jaringan skala nasional untuk ikut ambil bagian dalam kegiatan usaha di daerah. Pengaturan tersebut justru berbanding terbalik dengan semangat dibuatnya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 89 Tahun 2009 yang ditujukan untuk mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha.

#### B. Perumusan masalah

Adapun permasalahan yang akan dibahas oleh penulis berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas adalah “Apakah Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2009 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta bersifat diskriminatif dalam menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat?”

#### C. Tujuan Penelitian.

Sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memperoleh data terhadap sifat diskriminasi Peraturan Walikota Nomor 85 Tahun 2009 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta dalam menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat.

#### D. Manfaat penelitian.

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Manfaat teoritis adalah bahwa penelitian ini dapat memberikan masukan pemikiran terhadap ilmu pengetahuan dalam bidang kajian hukum persaingan dan pemerhati pembuatan produk hukum Perundang-undangan, khususnya dalam usaha menciptakan persaingan usaha yang sehat.

2. Manfaat praktis

Maksud manfaat praktis adalah dari bahan penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai acuan pihak yang secara langsung terlibat, antara lain adalah pejabat yang berwenang yang pada umumnya adalah pembentuk Peraturan Perundang-undangan.

#### E. Keaslian penulisan

Mengingat Perwal Yogyakarta Nomor 89 Tahun 2009 masih baru dan setelah hasil penelusuran penulis, penulis tidak menemukan adanya penulisan yang sama. Penelitian ini merupakan penelitian yang memang dikaji dan bukan merupakan hasil plagiat dari orang lain, penulis dalam hal ini akan mengkaji mengenai **Tinjauan Yuridis Peraturan Walikota Nomor 85 Tahun 2009 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta dalam menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat.**



#### F. Batasan pengertian.

Penulis akan menguraikan mengenai pengertian-pengertian mengenai Tinjauan Yuridis Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2009 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta dalam menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat :

1. Pembatasan adalah Proses, cara, perbuatan membatasi.<sup>7</sup>
2. Waralaba adalah kerja sama di bidang usaha dengan bagi hasil sesuai dengan kesepakatan; hak kelola; hak pemasaran.<sup>8</sup>

Menurut Kamus *Black's Law Dictionary*, waralaba / *franchise* diartikan sebagai Lisensi atau izin dari pemilik suatu merek atau nama dagang kepada pihak lain untuk menjual produk atau jasa di bawah merek atau nama dagangnya.<sup>9</sup>

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 tentang Waralaba, Waralaba diartikan sebagai Hak Khusus yang dimiliki oleh orang perseorangan atau badan usaha terhadap sistem bisnis dengan ciri khas usaha dalam rangka memasarkan barang dan atau jasa yang telah terbukti berhasil dan dapat dimanfaatkan dan atau digunakan oleh pihak lain berdasarkan perjanjian waralaba.

3. Usaha Waralaba menurut Pasal 1 ayat (10) Peraturan Walikota No. 89 Tahun 2009 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta adalah hak khusus yang dimiliki oleh orang perseorangan atau

---

<sup>7</sup> Opcit, hal.112.

<sup>8</sup> Idem, hal 1268.

<sup>9</sup> *Black's Law Dictionary*, hal. 592.

badan usaha yang sudah mempunyai jejaring secara nasional terhadap sistem bisnis dengan cirri khas usaha dalam rangka memasarkan barang dan atau jasa yang telah terbukti berhasil dan dapat dimanfaatkan dan atau digunakan oleh pihak lain berdasarkan perjanjian waralaba.

4. Minimarket adalah pasar swalayan kecil.<sup>10</sup>

Menurut pasal 1 ayat (11) Peraturan Walikota Nomor 89 Tahun 2009 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta, Minimarket adalah Toko Modern dengan batasan luas lantai penjualan kurang dari 400m<sup>2</sup>.

5. Persaingan adalah perihal bersaing; konkurensi, usaha memperlihatkan keunggulan masing-masing yang dilakukan oleh perseorangan (perusahaan, negara) pada bidang perdagangan, produksi, persenjataan, dsb.<sup>11</sup>

Dari uraian diatas, maka yang dimaksud dengan Tinjauan Yuridis Peraturan Walikota Nomor 85 Tahun 2009 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta dalam menciptakan iklim persaingan yang sehat adalah implementasi Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2009 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta dalam menciptakan persaingan usaha yang sehat yang terjadi di Wilayah Kota Yogyakarta.

---

<sup>10</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, hlm. 745.

<sup>11</sup> Idem, hlm. 978.

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian dengan melakukan abstraksi melalui proses deduktif dari norma hukum positif berupa kajian asas-asas hukum yang ada di dalam peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ekonomi masyarakat. Selain melakukan kajian asas-asas hukum juga dilakukan uji sinkronisasi hukum, yaitu melakukan interpretasi dan menilai hukum positif secara *vertikal*. Sinkronisasi vertikal didasarkan pada hierarki peraturan perundang-undangan untuk menilai apakah secara materiil maupun formal sesuai atau tidak antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini berupa sinkronisasi Perwal Yogyakarta Nomor 89 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

### 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah deskriptif analisis yaitu penulis berusaha mencari data yang sesuai obyek peneliti, kemudian data yang terkumpul dianalisis menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu mencari kesesuaian antara obyek peneliti dengan hukum positif. Artinya bahwa menerangkan dan memberikan penjelasan mengenai Tinjauan Yuridis Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 17

Tahun 2007 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta dalam menciptakan persaingan usaha yang sehat.

### 3. Sumber Data


#### a. Data Sekunder;

Penulisan ini menggunakan penelitian hukum normative sehingga memerlukan data sekunder (bahan hukum) sebagai data utama yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dan sebagian diperoleh dari lokasi penelitian. Adapun data sekunder terdiri dari:

#### 1. Bahan hukum primer:

Norma hukum positif yang berkaitan:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan usaha Tidak Sehat
6. Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2007 Tentang Waralaba

- 
7. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern
  8. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31/M-DAG/PER/9/2007 Tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
  9. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern
  10. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Penyelenggaraan Waralaba
  11. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 89 Tahun 2009 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer seperti artikel-artikel ilmiah, hasil penelitian, pendapat hukum yang diambil dari buku-buku yang berkaitan dengan tema, dalam hal ini adalah persaingan usaha.

### 3. Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dengan merangkai atau mengkaji data yang dikumpulkan secara sistematis. Dalam penelitian ini, peneliti akan menarik kesimpulan secara deduktif yaitu berawal dari proposisi yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus.

### 4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan yaitu dengan mengumpulkan dan mempelajari data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang terkait dengan penelitian. Selain itu, penulis juga melakukan wawancara kepada Biro Hukum Wilayah Administrasi Kota Yogyakarta.

## H. Sistematika penulisan hukum

### BAB I: PENDAHULUAN

- A. Latar belakang masalah
- B. Perumusan masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Keaslian Penulisan
- F. Batasan Konsep
- G. Metode Penelitian

## H. Sistematisasi Isi.

BAB II: Tinjauan Yuridis Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta dalam menciptakan persaingan usaha yang sehat.

### A. Tinjauan Umum tentang Persaingan Usaha.

#### 1. Aspek Ekonomi

a. Pengertian Persaingan Usaha

b. Manfaat Persaingan Usaha

c. Ancaman-ancaman yang dapat menghambat terjadinya persaingan usaha yang sehat

#### 2. Aspek Hukum

a. Perkembangan Pengaturan Perundang-Undangan Persaingan di Indonesia

i. Sebelum diundangkannya UU Persaingan

ii. Sesudah diundangkannya UU Persaingan


b. Pengertian Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

c. Pengertian tentang Penguasaan Pasar dan Pemusatan Usaha

d. Pengecualian hal-hal yang diatur dalam UU Persaingan

### B. Tinjauan Umum Usaha Waralaba Minimarket

#### 1. Pengertian Usaha Waralaba

- 
2. Pengertian Minimarket
  3. Ruang lingkup jenis Usaha Waralaba dan Minimarket.
- C. Tinjauan Umum Diskriminasi dan Asas-Asas Hukum
1. Pengertian Diskriminasi
  2. Penjelasan Asas-Asas Hukum
- D. Tinjauan Yuridis Peraturan Walikota Nomor 85 Tahun 2009 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta dalam menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat

### BAB III: PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran