



PEMERINTAH KABUPATEN BOGOR
SEKRETARIAT DAERAH
JALAN TEGAR BERIMAN. TELP. (021) 8754528 - 8754529 . FAX.
8754526
CIBINONG – 16914

NOTA DINAS

Kepada : Yth. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat
Dari : Kepala Bagian Perundang-undangan
Nomor : 1/Nota/Per-UU/I/2020
Tanggal : 22 Januari 2020
Perihal : Kajian atas usulan Rancangan Peraturan Bupati tentang Penataan, Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Toko Swalayan untuk Minimarket.

I. DASAR

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik;
7. Peraturan...

7. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
8. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 77 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan;
9. Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 11 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
10. Peraturan Bupati Nomor 61 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah.

II. LATAR BELAKANG

1. bahwa berdasarkan Surat Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian Nomor 510/1498-Perdag tanggal 17 Desember 2019 tentang Pengajuan Rancangan Peraturan Bupati Bogor yang pada intinya menyatakan hal-hal sebagai berikut :
 - a. bahwa tingginya minat investor untuk melakukan investasi di Kabupaten Bogor berdampak pada meningkatnya jumlah toko swalayan-minimarket di Kabupaten Bogor;
 - b. bahwa sehubungan dengan meningkatnya jumlah toko swalayan-minimarket sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu dilakukan penataan kembali terhadap keberadaan toko swalayan-minimarket.
2. bahwa dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan harus memperhatikan aspek formal dan aspek materiel sehingga ketentuan yang dimohonkan dalam rancangan Peraturan Bupati tersebut harus dilakukan harmonisasi terlebih dahulu;
3. bahwa berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka perlu dilakukan pengkajian atas usulan Rancangan Peraturan Bupati tentang Penataan, Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Toko Swalayan untuk Minimarket.

III. ANALISIS...

III. ANALISIS YURIDIS

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut UU 12) mengamanatkan bahwa **pada prinsipnya suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi aspek formil dan aspek materiel**.¹ Hal tersebut sejalan dengan Van Der Tak sebagaimana dikutip oleh Evi Novianti yang menyatakan bahwa “peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum tertulis yang **dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku** yang bersifat abstrak dan mengikat umum”².

Melalui aspek formil ditegaskan bahwa suatu peraturan perundang-undangan **secara prosedur hanya dapat dilakukan melalui instansi yang berwenang**. Aspek kewenangan inilah yang pada akhirnya menentukan keberlakuan dan menjadi legitimasi formal atas suatu peraturan perundang-undangan. Terkait daya ikat (keberlakuan) suatu peraturan perundang-undangan, ketentuan Pasal 8 ayat (2) menegaskan bahwa **adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi** juga merupakan faktor yang menentukan keberlakuan suatu peraturan.

Sementara itu aspek materiel lebih mengatur tentang bagaimana mewujudkan suatu keutuhan, kesatu paduan dan koherensi materi atas suatu produk hukum yang dihasilkan.³ Pada tahapan ini dilakukan kegiatan harmonisasi terhadap materi yang terkandung berdasarkan jenis, fungsi dan hierarki sehingga inkonsistensi dan kontradiksi internal dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat dihindari.

Adapun analisis terhadap aspek yuridis formil dan materiel terhadap rancangan Peraturan Bupati tentang Penataan, Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Toko Swalayan untuk Minimarket adalah sebagai berikut :

A. Analisis...

¹ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 2 jo. Pasal 1 angka 13

² Evi Novianti, *Landasan Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (2018) Jurnal Ilmiah Galuh Justisi, Vol.6) hal.53

³ Bernard Arief Shidarta, *Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*, (Jakarta : Yayasan Obor Pustaka, 2011), Hal.144.

A. Analisis Terhadap Aspek Formil.

Pembagian kekuasaan secara vertikal dalam konteks negara kesatuan membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.⁴ Atas dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), pemerintahan daerah berwenang melakukan tindakan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 memerintahkan kepada *wetgevende orgaan* untuk membentuk sebuah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, untuk itu ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU PEMDA). Dalam UU PEMDA inilah diatur mengenai urusan pemerintahan konkuren yang merupakan dasar pelaksanaan otonomi daerah.⁵

Perdagangan merupakan bagian dari sub-urusan yang kewenangannya dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.⁶ Berdasarkan Lampiran UU PEMDA diketahui bahwasannya daerah kabupaten/kota berwenang menerbitkan izin pengelolaan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan izin usaha toko swalayan.⁷ Dengan demikian maka secara substansi **Kabupaten memiliki kewenangan terkait penerbitan izin usaha toko swalayan.**

Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (selanjutnya disebut PP OSS), seluruh kegiatan perizinan wajib dilakukan melalui lembaga OSS.⁸ Aspek kewenangan terkait penerbitan izin serta kewenangan instansi terkait dalam mengatur materi pelaksanaan perizinan melalui OSS pun menjadi penting untuk dikaji lebih dalam.

Wallance...

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid 2 (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal.20

⁵ Lihat ketentuan Pasal 9 ayat (4) UU PEMDA

⁶ Lihat ketentuan Pasal 12 ayat (3) UU PEMDA

⁷ Lampiran UU PEMDA bagian DD. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Perdagangan

⁸ Lihat ketentuan Pasal 19 PP OSS.

Wallance Mendelson mengutip pendapat Organski menyatakan bahwa *"modern nation have gone through three stages of political development : the politics of primitive unification, the politics of industrialization and the politic of sosial walfare."*⁹ Mengacu pada pernyataan tersebut, unifikasi hukum diyakni sebagai proses awal yang harus ditempuh oleh suatu negara agar mampu bergerak pada tahap industrialisasi. Pada tahapan ini hukum sebisa mungkin diarahkan pada satu tujuan yakni menjadi sarana untuk mendorong masuknya investasi (dalam negeri maupun asing). Agaknya hal inilah yang mendorong Pemerintah menerbitkan PP OSS. Dengan adanya PP OSS diharapkan akan memudahkan pelaku usaha dalam memperoleh perizinan sehingga geliat investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia meningkat.

Setelah diterbitkannya PP OSS, penegasan lebih lanjut (dari UU PEMDA) terhadap kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota dibidang perdagangan secara spesifik disebutkan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 77 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik di Bidang Perdagangan (selanjutnya disebut Permendag 77). Berdasarkan Lampiran Permendagri 77, Izin Usaha Toko Swalayan merupakan bagian dari **bentuk perizinan berusaha yang dilakukan melalui OSS**. Masih dalam Lampiran Permendag 77, disebutkan pula bahwa persyaratan pemenuhan komitmen yang harus dipenuhi untuk toko swalayan adalah sebagai berikut :

1. Untuk toko swalayan yang berdiri sendiri :
 - a. memiliki hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat (dikecualikan untuk Mini market);
 - b. rekomendasi dari instansi yang berwenang;
 - c. memiliki surat izin lokasi dari instansi yang berwenang bagi daerah yang belum memiliki rencana detail tata ruang wilayah; dan
 - d. memiliki rencana kemitraan dengan usaha mikro dan usaha kecil.
2. Untuk toko swalayan yang terintegrasi dengan Pusat Perbelanjaan atau bangunan/kawasan lain :
 - a. memiliki...

⁹ Wallance Mendelson, *Law and The Development of Nation* (The University of Texas, 1969) hal.1

- a. memiliki hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat (dikecualikan untuk mini market);
 - b. rekomendasi dari instansi yang berwenang;
 - c. melampirkan Izin Usaha Pusat Perbelanjaan atau izin bangunan/kawasan lainnya tempat berdirinya Toko Swalayan; dan
 - d. memiliki rencana kemitraan dengan usaha mikro atau usaha kecil untuk pusat perbelanjaan atau toko modern.
3. Adapun **kewenangan memproses kegiatan tersebut adalah Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten/Kota.**

Berdasarkan uraian tersebut diketahui bahwas Permendag 77 selain mendelegasikan kewenangan untuk memproses perizinan bidang usaha toko swalayan kepada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, juga mendelegasikan instansi terkait untuk memberikan rekomendasi (kendati terhadap ketentuan tersebut dapat diterjemahkan sebagai Dinas Perdagangan sebagai instansi yang berwenang mengeluarkan rekomendasi, namun mengingat dalam ketentuan tersebut tidak disebutkan secara spesifik bentuk rekomendasi yang dimaksud, maka instansi yang berwenang mengeluarkan rekomendasi terkait masih bersifat *absurd*) serta memberikan kewenangan kepada instansi yang berwenang mengeluarkan izin lokasi didaerah (dimaknai sebagai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor). Dengan demikian maka **perizinan toko swalayan di tingkat Kabupaten akan melibatkan beberapa instansi** namun pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Mengacu pada kondisi tersebut maka **kewenangan mengajukan rancangan Peraturan Bupati yang terkait dengan sistem OSS (termasuk di dalamnya izin usaha dan pengawasan pasar swalayan) ada pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu** untuk kemudian **diproses lebih lanjut oleh Bagian Perundang-undangan.**¹⁰

B. Analisis...

¹⁰ Berdasarkan Pasal 10 Peraturan Bupati Nomor 42 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Nomor 42 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat Daerah, instansi yang berwenang untuk memproses Produk Hukum Daerah di Kabupaten Bogor adalah Bagian Perundang-undangan.

B. Analisis Terhadap Aspek Materiel.

Sebagai salah satu negara yang menganut sistem hukum *Civil Law*, di Indonesia hukum dimaknai sebagai perintah penguasa yang dituangkan dalam norma-norma *positive* dalam kerangka sistem perundang-undangan.¹¹ Perihal bagaimana hukum (dibaca peraturan) itu lahir, peraturan perundang-undangan mengamanatkan bahwa hukum itu harus lahir dari pemegang kekuasaan publik. Lembaga kekuasaan inilah yang diyakini membawa aspirasi dan kesadaran hukum masyarakat (sebagai kelompok masyarakat yang telah menyerahkan kedaulatan personalnya kepada negara) untuk kemudian di distribusikan kembali kepada masyarakat dalam bentuk kepastian hukum sebagai muara dari tujuan pembentukan hukum itu sendiri.

Sebagaimana telah disebutkan bahwa salah satu tujuan dibentuknya PP OSS adalah untuk menjadi sarana yang dapat mendorong masuknya investasi, dengan demikian maka hukum yang dibentuk harus dapat dijadikan sebagai sarana kepastian hukum. Adapun salahsatu metode yang harus ditempuh dalam memberikan kepastian hukum tersebut maka setiap peraturan perundang-undangan secara substansi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, dengan demikian maka rancangan Peraturan Bupati tentang Penataan, Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Toko Swalayan untuk Minimarket **tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya (termasuk didalamnya dengan PP OSS)** agar tujuan hukum di bidang perdagangan dapat tercapai.

Dengan adanya kepastian hukum yang hendak dicapai di sektor perdagangan diharapkan dapat dijadikan sebagai sarana prediksi bagi investor dalam melakukan aktivitas perekonomian serta konsekwensi yang akan ditimbulkan terhadap aktivitas tersebut.¹²

PP OSS....

¹¹ Shidarta, *Positivisme Hukum* (Jakarta : Universitas Tarumanegara, 2007), hal.18

¹² Dalam positivisme hukum, hukum dibangun dengan pendekatan rasional dan menjunjung objektivitas hukum dengan menggunakan sistem logika tertutup. Dengan demikian setiap orang dapat menguji materi dari hukum itu sendiri dengan menggunakan sistem logika tertutup tersebut.

PP OSS dalam landasan filosofis secara tegas menyebutkan bahwa tujuan lain yang hendak dicapai dengan dibentuknya PP tersebut adalah untuk mengintegrasikan pelayanan perizinan berusaha secara elektronik, sementara PP 112 menyebutkan bahwa tujuan dilakukannya penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern adalah untuk memberdayakan pelaku usaha kecil. Dengan demikian maka setidaknya tujuan pembentukan Peraturan Bupati tentang Penataan, Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Toko Swalayan Untuk Minimarket **tidak boleh keluar dan/atau bertentangan dengan tujuan hukum yang hendak dicapai dari kedua peraturan tersebut.**

Rancangan Peraturan Bupati tentang Penataan, Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Toko Swalayan untuk Minimarket secara spesifik telah sejalan dengan tujuan pembentukan hukum sebagaimana disebutkan dalam PP 112,¹³ kendati demikian tujuan yang terkait dengan aspek penyelenggaraan perizinan terintegrasi secara *online* belum muncul dalam rancangan peraturan tersebut.

Adapun yang menjadi alasan perlu dilakukannya penyesuaian terhadap aspek perizinan didasarkan pada nomenklatur tentang penataan, pengendalian dalam rancangan Peraturan Bupati tersebut. Pada **prinsipnya kegiatan penataan dan/atau pengendalian adalah bagian dari kegiatan perizinan** karena hal tersebut merupakan usaha dari pemerintah daerah dalam menata dan mengendalikan¹⁴ sehingga logikanya kegiatan tersebut dilakukan sebelum perizinan diterbitkan.¹⁵ Selain itu secara struktur, materi yang diatur dalam batang tubuh belum sejalan dengan nomenklatur dari rancangan Peraturan Bupati itu sendiri. Hal tersebut tergambar dalam aspek sebagai berikut :

1. Pengakuan...

¹³ Lihat ketentuan menimbang Rancangan Peraturan Bupati tentang Penataan, Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Toko Swalayan untuk Minimarket.

¹⁴ Lihat ketentuan Pasal 14 UU Perdagangan.

¹⁵ Lihat ketentuan mengenai standar minimum yang harus dipenuhi untuk perizinan minimarket terkait harus adanya kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah, rencana detail tata ruang, peraturan zonasi, batasan jarak dll.

1. pengakuan terhadap adanya aspek perizinan dalam rancangan Peraturan Bupati tergambar dalam Pasal 4 namun demikian ketentuan lebih lanjut yang mengatur tentang aspek perizinan, harmonisasi serta muatan lokal yang hendak diatur dalam Peraturan Bupati ini belum tergambar secara jelas;
2. ketentuan Pasal 3 yang mengatur tentang Penataan secara materi merupakan aturan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga logikanya tanpa adanya Peraturan Bupati inipun materi muatan peraturan tersebut tetap dapat dilaksanakan;
3. terhadap ketentuan Pasal 5 rancangan Peraturan Bupati, secara materi akan berkaitan dengan kewenangan Dinas Perdagangan dan Perindustrian dalam melakukan pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 rancangan Peraturan Bupati;
4. terhadap ketentuan Pasal 9 rancangan Peraturan Bupati, aspek pengawasan berdasarkan PP OSS Jo Pasal 10 Permendag 77 secara materi objek pengawasan dibatasi pada aspek **pemenuhan komitmen, pemenuhan standar, sertifikasi, lisensi, pendaftaran serta usaha dan/atau kegiatan saja**, selain itu ketentuan PP 112 secara tegas menyebutkan bahwa kewenangan pengawasan Pemerintah Daerah terhadap toko swalayan dibatasi terkait **pelaksanaan kemitraan dengan usaha kecil menengah saja**¹⁶. Dengan demikian maka ketentuan yang mengatur tentang pengawasan belum sejalan dengan PP OSS, PP 112 dan Permendag 77.

IV. KESIMPULAN...

¹⁶ Lihat ketentuan Pasal 15 PP 112.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis tersebut dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Bahwa PP OSS telah secara tegas mendelegasikan kepada Badan Perizinan dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagai instansi yang melaksanakan segala bentuk kegiatan perizinan termasuk didalamnya aspek pengawasan terhadap pemenuhan komitmen (dalam seluruh sektor) maka untuk menghindari disharmonisasi peraturan terkait aspek perizinan maka instansi yang berwenang mengajukan Peraturan Bupati tentang Penataan, Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Toko Swalayan untuk Minimarket adalah Badan Perizinan dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.
2. Bahwa secara struktur dan materi muatan yang terkandung dalam rancangan Peraturan Bupati tentang Penataan, Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Toko Swalayan untuk Minimarket belum harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya selain itu muatan lokal yang hendak diatur dalam Peraturan Bupati belum tergambar dengan jelas.

V. SARAN

Berdasarkan hasil analisa dan kesimpulan disampaikan saran sebagai berikut :

1. Kepada Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu agar segera mengkoordinasikan aspek materi dengan instansi terkait (termasuk Dinas Perdagangan) untuk selanjutnya mengajukan rancangan Peraturan Bupati terkait Perizinan melalui sistem OSS kepada Bagian Perundang-undangan; dan
2. Kepada Dinas Perdagangan dan Perindustrian agar mengkaji lebih dalam tentang muatan lokal yang hendak diatur dalam Peraturan Bupati dengan senantiasa memperhatikan aspek harmonisasi dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi untuk kemudian disampaikan kepada Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu.

Demikian disampaikan sebagai bahan kebijakan lebih lanjut.

**KEPALA BAGIAN
PERUNDANG-PERUNDANGAN,**

R. IRWAN PURNAWAN, S.H., M.H., M.Kn

Pembina Tingkat I, IV/b

NIP. 196904021998031007