**KEPASTIAN HUKUM DALAM BISNIS RITEL**

**AKIBAT KEBIJAKAN MORATORIUM**

**PERIZINAN PENDIRIAN TOKO MODERN**

**Taufik Nugraha**[[1]](#footnote-1)

**178040007**

**ABSTRAK**

Maraknya pertumbuhan bisnis ritel/ toko modern saat ini dianggap telah melebihi kapasitas dan dapat mengancam keberlangsungan pelaku usaha kecil dan menengah khususnya pasar tradisional. Menyikapi hal tersebut Pemerintah Kota Bandung mengeluarkan kebijakan moratorium perizinan pendirian Toko Modern. Kebijakan Moratorium tersebut tentunya memberikan dampak yaitu mengenai kepastian hukum dalam bisnis ritel khususnya bagi pelaku usaha bisnis ritel yang bergerak di bidang usaha Toko Modern / Toko Swalayan. Berdasarkan hal tersebut penting adanya suatu analisis terhadap kepastian hukum dalam bisnis ritel akibat kebijakan moratorium perizinan pendirian Toko Modern. Spesifikasi penelitian dalam penyusunan tesis ini dilakukan dengan cara deskriptif analitis, Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif dan yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur - literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa pertama, hukum perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan dalam sistem hukum di Indonesia merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara. Landasan hukum mengenai perizinan berusaha bagi Toko Modern saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 serta Peraturan Perundang – undangan lain yang mengatur mengenai perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan berikut prasyarat terbitnya Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) sepanjang muatan isi dan ketentuannya tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018. Kedua, Dikeluarkannya kebijakan moratorium perizinan pendirian Toko Modern di Kota Bandung dalam rangka pengendalian pertumbuhan toko modern untuk melindungi pelaku usaha kecil dan menengah khususnya pasar tradisional justru menimbulkan inkonsistensi dalam penerapan hukum atau ketentuan yang berlaku. Sehingga mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum dalam bidang ritel khususnya bagi Pelaku usaha Toko Modern baru atau Pelaku usaha Toko Modern yang telah eksis dan memiliki izin namun hendak melakukan ekspansi atau pengembangan usaha, serta menimbulkan penyimpangan – penyimpangan berupa semakin maraknya pendirian Toko Modern/ Toko Swalayan terutama minimarket tanpa izin.

Kata Kunci: Perizinan, Moratorium, Toko Modern..

***ABSTRACT***

*The rise of modern retail/ shop business growth is now considered to have exceeded capacity and can threaten the sustainability of small and medium business operators, especially traditional markets. In response to this the Bandung City Government issued a moratorium on licensing policies for the establishment of Modern Stores. The Moratorium policy certainly has an impact on legal certainty in the retail business, especially for retail businesses engaged in the business of Modern Stores / Supermarkets. Based on this, it is important to have an analysis of legal certainty in the retail business due to the moratorium policy on the establishment of Modern Stores. The research specifications in the preparation of this thesis are carried out by analytical descriptive method. The approach method used in this research is a normative juridical approach and that is legal research conducted by examining literature or secondary data as a basic material to be investigated by conducting a search of regulations and literature relating to the problem under study.*

*Based on the research results it is known that first, business licensing law for Modern Stores / Supermarkets in the legal system in Indonesia is part of the State Administrative Law. The legal basis for business licensing for Modern Stores is currently regulated in Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 24 of 2018, Regulation of the Minister of Trade of the Republic of Indonesia No. 77 of 2018 as well as other laws and regulations governing business licensing for Modern Stores / Supermarkets and the prerequisites for the issuance of Trading Business License (SIUP) as long as the contents and provisions do not contradict the provisions in the Regulation of the Minister of Trade of the Republic of Indonesia No. 77 of 2018. Second, the issuance of a moratorium policy on licensing the establishment of Modern Stores in the City of Bandung in the context of controlling the growth of modern shops to protect small and medium businesses, especially traditional markets, creates inconsistencies in the application of applicable laws or regulations. Resulting in the absence of legal certainty in the retail sector, especially for new Modern Shop Business Actors or Modern Shop Business Executors that already exist and have licenses but want to expand or develop businesses, and cause irregularities in the form of more widespread establishment of Modern Stores / Supermarkets, especially minimarket without permission.*

*Keywords: Licensing, Moratorium, Modern Stores*

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Pembangunan nasional di bidang ekonomi disusun dan dilaksanakan untuk memajukan kesejahteraan umum melalui pelaksanaan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Kegiatan perdagangan merupakan penggerak utama pembangunan perekonomian nasional yang memberikan daya dukung dalam meningkatkan produksi, menciptakan lapangan pekerjaan, meningkatkan ekspor dan devisa, memeratakan pendapatan, serta memperkuat daya saing produk dalam negeri demi kepentingan nasional.

Pembangunan dan perkembangan perekonomian umumnya dan khususnya dibidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang dan/ atau jasa. Disamping itu, globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan atau jasa melintasi batas - batas wilayah suatu negara. Kondisi yang demikian pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan konsumen akan barang dan atau jasa yang diinginkan akan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih barang dan atau jasa tersebut.[[2]](#footnote-2)

Pasar mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Dari yang bersifat tradisional menjadi modern. Pasar tradisional merupakan ciri pada negara berkembang. Tingkat pendapatan dan perekonomian masyarakat kurang begitu tinggi. Hal ini menyebabkan masyarakat lebih suka berbelanja ke pasar tradisional. Akan tetapi seiring dengan perkembangan zaman, budaya masyarakat Indonesia sudah mulai bergeser. Kegiatan - kegiatan besar dan lebih modern telah memasuki banyak perkotaan di Indonesia. Banyak investor yang masuk ke Indonesia untuk membangun pasar - pasar modern yang menampung kegiatan - kegiatan besar.

Pasar tradisional yang dulu menjadi basis ekonomi rakyat kini sudah mulai sepi peminat. Masyarakat lebih tertarik untuk datang ke toko modern seperti supermarket dan minimarket yang menyajikan suasana dan kesan yang nyaman. Berbelanja di *Mall* saat ini menjadi gaya hidup masyarakat modern. Suasana bersih dan menyajikan pengalaman berbelanja *(shopping experience)* menjadi alasan yang masyarakat saat ini memilih toko modern dibandingkan pasar tradisional yang terkesan semrawut, kumuh, dan kotor.

Semenjak Indonesia mengalami krisis moneter tahun 1998 yang berujung pada ditandatanganinya *letter of intent* dengan IMF yang memberikan peluang besar kepada investasi asing untuk masuk di Indonesia.[[3]](#footnote-3) Salah satunya di bidang industri ritel. Sejak saat itu, peritel - peritel asing atau pasar modern mulai berdatangan dan meramaikan industri ritel Indonesia. Pengusaha pasar modern sangat aktif untuk melakukan investasi baik itu dalam skala *Hypermarket*, *Supermarket* dan *Minimarket*.

Kemajuan dunia usaha ritel di Indonesia pada saat ini mengakibatkan masyarakat perkotaan kini dimanjakan oleh kehadiran berbagai pusat perbelanjaan. Bahkan lokasinya kadang - kadang di satu kawasan. Kondisi ini sangat menguntungkan karena masyarakat tinggal memilih gerai mana yang akan dimasukinya.

Ritel menurut Euis Soliha yaitu: “merupakan mata rantai yang penting dalam proses distribusi barang dan merupakan mata rantai terakhir dalam suatu proses distribusi. Melalui ritel, suatu produk dapat bertemu langsung dengan penggunanya. Industri ritel di sini didefinisikan sebagai industri yang menjual produk dan jasa pelayanan yang telah diberi nilai tambah untuk memenuhi kebutuhan pribadi, keluarga, kelompok, atau pemakai akhir. Produk yang dijual kebanyakan adalah pemenuhan dari kebutuhan rumah tangga termasuk sembilan bahan pokok”. [[4]](#footnote-4)

Indonesia sebagai salah satu negara dengan penduduk terbesar di dunia merupakan daya tarik atau magnet bagi pengusaha ritel. Usaha ritel merupakan bagian dari saluran distribusi yang memegang peranan penting dalam rangka kegiatan pemasaran dan merupakan perantara dan penghubung antara kepentingan produsen dan konsumen. Ritel merupakan suatu sektor bisnis yang semakin berkembang, karena berkembangnya kebutuhan dan perilaku konsumen ditunjang dengan perkembangan teknologi dan globalisasi. Sebagai suatu sektor penting bagi perekonomian, bisnis ritel saat ini merupakan bisnis yang sangat kompetitif. Berbagai upaya perlu dilakukan untuk dapat bertahan dan mencapai kesuksesan di sektor ini, diantaranya peritel harus mampu mengelola bisnisnya dengan baik sehingga konsumen puas dan pada akhirnya menjadi konsumen yang loyal

Bisnis ritel di negara Indonesia menunjukkan angka yang cukup signifikan sejalan dengan meningkatnya kebutuhan terhadap pemenuhan kebutuhan pelanggan yang cukup besar, terutama jika dilihat jumlah populasi penduduk Indonesia yang diperkirakan pada tahun 2015 mencapai kurang lebih 250 juta jiwa. Hal ini ditandai dengan semakin banyak bermunculan bisnis ritel tradisional yang mulai membenahi diri menjadi bisnis ritel modern maupun bisnis ritel modern sendiri yang baru lahir. Perubahan dan perkembangan kondisi pasar pun menuntut ritel untuk mengubah paradigma lama pengelolaan ritel tradisional menju paradigma baru pengelolaan bisnis ritel yang modern.

Bisnis ritel modern di Indonesia berkembang dengan begitu pesat berdasarkan publikasi data dari *Data Consult* pada *Business Research Report* (2011) menyatakan bahwa : Jumlah gerai retail modern di Indonesia mengalami pertumbuhan hingga 17,57 % per tahun dalam periode lima tahun (2007-2011). Pertumbuhan bisnis ritel modern di Indonesia digerakkan oleh pertumbuhan konsep bisnis minimarket yang didominasi oleh dua merek besar, yaitu Alfamart dan Indomaret dengan total kedua merek tersebut di tahun 2013 sejumlah kurang lebih 13.000 *outlet* yang tersebar di seluruh Indonesia.[[5]](#footnote-5)

Perkembangan bisnis ritel modern di Indonesia juga didukung oleh adanya daya beli masyarakat Indonesia. Menurut data dari *World Bank* jumlah kelas ekonomi menengah di Indonesia sebesar 134 juta jiwa atau setara dengan 56,6 % dari total populasi dengan daya beli di atas US$ 200 per bulan.[[6]](#footnote-6) Data lain dari Kementrian Perdagangan menjelaskan bahwa nilai kapitalisme bisnis retail di Indonesia hingga triwulan 1/2013 sudah mencapai Rp. 5.000 triliun.[[7]](#footnote-7)

Kehadiran ritel modern, terutama *minimarket*, *supermarket* dan *hypermarket* dianggap oleh berbagai kalangan telah menyudutkan keberadaan pasar tradisional. Maraknya kehadiran ritel / toko modern justru dipertanyakan kemanfaatan secara meluas, karena melahirkan ketimpangan. Ritel modern mengambil alih keuntungan pedagang kecil, dan mengalir ke ritel modern dengan berbagai bentuknya.

Ada beberapa ancaman yang muncul dari keberadaan pasar modern. Pertama, mematikan warung – warung tradisional karena adanya pergeseran kebiasaan konsumen. Posisi yang berdekatan antar *supermarket*, *hypermarket* atau minimarket melalui keunggulan yang dimiliki dibandingkan dengan pasar tradisional di kota – kota besar telah menyebabkan berpindahnya para pembeli pasar tradisional ke pasar modern. Kedua, terkait permasalahan perekonomian lokal.[[8]](#footnote-8)

Dinamika tersebut tentunya mengakibatkan keberadaan pasar tradisional menjadi semakin terpinggirkan. Tidak heran apabila situasi ini memicu kerawanan sosial seperti sengketa dan resistensi dari para pedagang tradisional akan keberadaan toko modern yang semakin menjamur saat ini.

Keberadaan pasar tradisional sendiri harus tetap dipertahankan. Bukan karena banyak orang yang menggantungkan hidup dari pasar tradisional, melainkan karena ada nilai – nilai luhur, kearifan lokal yang ditemukan di pasar tradisional.

Semakin berkembangnya usaha ritel dalam skala kecil, menengah, dan usaha ritel modern dalam skala besar, maka pasar tradisional perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan sehingga kerawanan sosial yang mengakibatkan sengketa dan resistensi dari para pedagang pasar tradisional terhadap ritel modern dapat diminimalisir.

Dalam konteks hubungan antara pasar tradisional dengan toko modern, maka secara normatif telah diterbitkan berbagai peraturan perundang – undangan yaitu : Undang - undang No 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan, Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, dan secara teknis diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern dan terakhir Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern serta Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati / Peraturan Walikota yang mengatur mengenai hal tersebut, diantaranya Peraturan Daerah Kota Bandung No. 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dan Peraturan Walikota Bandung No. 335 Tahun 2012 Tentang Mekanisme Perizinan, Kemitraan dan Waktu Pelayanan Pusat Perbelanjaan dan/ atau Toko Modern.

Salah satu konten atau muatan dari peraturan perundang – undangan tersebut di atas adalah adanya kewajiban bagi pelaku usaha pasar tradisional, pusat perbelanjaan maupun toko modern untuk memiliki izin usaha. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang - undang No 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan yang menyatakan bahwa :

1. Pemerintah dan/ atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pengaturan tentang pengembangan, penataan dan pembinaan yang setara dan berkeadilan terhadap Pasar rakyat, pusat perbelanjaan, toko swalayan, dan perkulakan untuk menciptakan kepastian berusaha dan hubungan kerjasama yang seimbang antara pemasok dan pengecer dengan tetap memperhatikan keberpihakan kepada koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah.
2. Pengembangan, penataan, dan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pengaturan perizinan, tata ruang, zonasi dengan memperhatikan jarak dan lokasi pendirian, kemitraan, dan kerja sama usaha.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengaturan perizinan, tata ruang, dan zonasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden.

Selanjutnya Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menyatakan bahwa :

1. Untuk melakukan usaha Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, wajib memiliki :
2. Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T) untuk Pasar Tradisional.
3. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP) untuk Pertokoan, Mall, Plasa dan Pusat Perdagangan.
4. Izin Usaha Toko Modern (IUTM) untuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket dan Perkulakan.
5. IUTM untuk Minimarket diutamakan bagi pelaku Usaha Kecil dan Usaha Menengah setempat.
6. Izin melakukan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh Bupati/ Walikota dan Gubernur untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Sehubungan dengan kewajiban memiliki Izin Usaha Toko Modern Pemerintah dan beberapa Pemerintah Daerah mengeluarkan kebijakan moratorium. Walikota Bandung pada tanggal 14 November 2012 melalui Surat Edaran Walikota Bandung Nomor 503/2574-Diskoperindag mengeluarkan moratorium terkait penerbitan izin baru pendirian toko modern. Walikota Bandung meminta agar Kepala BPPT, Kepala KUKM dan PERINDAG dan Kepala Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya (Distarcip) serta Camat tidak menerbitkan izin baru, rekomendasi atau surat keterangan domisili perusahaan khususnya yang berkenaan dengan penerbitan izin baru pendirian toko modern. Kebijakan moratorium ini dibuat dengan pertimbangan jumlah toko modern yang ada di Kota Bandung sudah melebihi kapasitas *(over load)*. Moratorium dilakukan agar toko modern tidak bertambah dan mengancam keberlangsungan pelaku usaha kecil dan menengah khususnya pasar tradisional.

Selanjutnya Pemerintah mengeluarkan Surat Edaran Menteri Perdagangan Nomor 1310/M-DAG/SD/12/2014 yang dikeluarkan tanggal 22 Desember 2014, meminta kepada para Gubernur, Bupati dan Walikota agar untuk sementara tidak mengeluarkan Izin Usaha Toko Modern (IUTM) sebelum Perda Rencana Detail Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), termasuk peraturan zonasinya disahkan atau diterbitkan.

Diberlakukannya kebijakan moratorium terkait penerbitan izin baru pendirian toko modern di Kota Bandung dalam praktek belum berlaku efektif. Menurut data terakhir pada tahun 2014, terdapat 703 (tujuh ratus tiga) toko modern yang tersebar di Kota Bandung. 103 (seratus tiga) dari 703 (tujuh ratus tiga) toko modern tersebut tidak memiliki izin usaha. Toko modern ilegal yang berdiri tersebut telah melanggar ketentuan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Di era persaingan bisnis ritel yang semakin kompetitif, pelaku usaha bisnis ritel dituntut salah satunya untuk selalu melakukan ekspansi dengan cara membuka toko baru agar dapat terus bertahan. Pendekatan untuk meningkatkan penembusan pasar meliputi menarik konsumen – konsumen baru dengan membuka lebih banyak toko di target pasar dan berusaha membukanya dalam beberapa jam lebih lama.[[9]](#footnote-9) Tentunya pemberlakuan kebijakan Moratorium berkenaan penerbitan pendirian toko modern tersebut memberikan dampak serius bagi pelaku usaha bisnis ritel yang bergerak di bidang usaha Toko Modern/ Toko Swalayan.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas, penulis tertarik mengkaji dan menganalisis suatu permasalahan dengan judul : **“KEPASTIAN HUKUM DALAM BISNIS RITEL AKIBAT KEBIJAKAN MORATORIUM PERIZINAN PENDIRIAN TOKO MODERN”**.

1. **Rumusan Masalah**
2. Bagaimana kedudukan hukum perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan dalam sistem hukum di Indonesia?
3. Bagaimana kepastian hukum bagi pelaku usaha bisnis ritel akibat moratorium perizinan pendirian Toko Modern?
4. **Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu menguji dan mengkaji data sekunder. Berkenaan dengan pendekatan yuridis normatif yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan yang hanya bersifat penunjang, analisis data yang dipergunakan adalah analisis yuridis kualitatif, yaitu data yang diperoleh, baik berupa data sekunder dan data primer dianalisis dengan tanpa menggunakan rumusan statistik.

**ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

1. **Kedudukan Hukum Perizinan Berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan dalam Sistem Hukum di Indonesia.**

Perizinan atau izin merupakan salah satu instrument hukum administrasi Negara yang dapat digunakan bagi pelaksana undang – undang untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya. Dalam pengertian umum berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, perizinan diartikan sebagai hal pemberian izin. Sedangkan izin itu sendiri, dalam kamus tersebut izin diartikan sebagai pernyataan mengabulkan (tidak melarang dsb); persetujuan membolehkan. Dengan demikian, secara umum perizinan dapat diartikan sebagai hal pemberian pernyataan mengabulkan (tidak melarang dsb) atau persetujuan membolehkan.[[10]](#footnote-10)

Meskipun Sjachran Basah dan Van der Pot mengakui agak sulit memberikan definisi atas perizinan karena terlalu beragamnya definisi tersebut, tetapi secara umum perizinan dapat diartikan sebagai perbuatan pemerintah berupa tindakan hukum publik bersegi satu yang merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat *konstitutif* berdasarkan peraturan perundang - undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu sebagai berikut :

1. Perbuatan Pemerintah

Perizinan merupakan perbuatan pemerintah berupa tindakan hukum publik (hukum administrasi negara) bersegi satu. Tindakan hukum publik bersegi satu dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan kekuasaannya yang istimewa. Dalam suatu negara hukum, setiap tindakan hukum pejabat Tata Usaha Negara selalu harus didasarkan pada asas legalitas atau harus berdasarkan pada peraturan perundang – undangan yang berlaku. Ketentuan Undang – Undang ini melahirkan kewenangan tertentu bagi pejabat Tata Usaha Negara untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Karena kewenangan ini hanya diberikan kepada organ Pejabat Tata Usaha Negara tertentu tidak kepada pihak lain, maka tindakan hukum ini pada dasarnya bersifat sepihak, bukan hasil persetujuan dengan pihak yang dikenai tindakan hukum tersebut

1. Wewenang

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang – undangan. Dengan, kata lain setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang – undangan yang berlaku. Pembuatan dan penerbitan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang – undangan/ berdasarkan asas legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah.

1. Instrumen Yuridis

Berdasarkan jenis – jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat *konstitutif*, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu. Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret.

1. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ Pejabat Tata Usaha Negara yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah.

1. Peristiwa Konkret

Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu.

1. Prosedur dan Pelayanan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan - persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah/ pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda - beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberian izin.

Hukum perizinan merupakan bagian dari hukum administrasi negara yakni hukum publik yang pelaksanaannya dilakukan oleh organ pemerintah mulai dari administrasi negara tertinggi yaitu Presiden sampai dengan administrasi negara terendah yaitu Lurah. Hal ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara selaku pemberi izin yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Mengingat hukum perizinan ini berkaitan dengan pemerintah, maka secara mekanisme dapat dikatakan bahwa hukum perizinan termasuk disiplin ilmu hukum administrasi negara atau hukum tata pemerintahan. Seperti yang kita ketahui bahwa pemerintah memiliki tugas melakukan pembinaan dan pengendalian masyarakat dan salah satu fungsi pemerintah di bidang pembinaan dan pengendalian adalah pemberian izin kepada masyarakat dan organisasi tertentu yang merupakan mekanisme pengendalian administratif yang harus dilakukan di dalam praktek pemerintahan..

Melalui izin, pemerintah terlibat dalam kegiatan warga negara. Dalam hal ini pemerintah mengarahkan warganya melalui instrumen yuridis berupa izin. Kadang kala kebijakan pemerintah untuk terlibat dalam kegiatan masyarakat bahkan tidak berhenti pada satu tahap, melainkan melalui serangkaian kebijakan diantaranya melakukan pelayanan perizinan dan pengawasan.

Sehubungan dengan pelayanan perizinan investasi sekarang ini diperlukan adanya standarisasi pelayanan publik dalam pemberian pelayanan perizinan investasi agar diperoleh pelayanan yang baku dan berkepastian, sehingga investor baik asing maupun dalam negeri dapat mengukur tingkat aksebilitas pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara investasi.

Kualitas pelayanan publik adalah sesuatu yang sangat penting dalam banyak hal, masih minimnya pelayanan publik disebabkan kurangnya perhatian dari Pemerintah/ Pemerintah Daerah. Sebenarnya perlindungan terhadap hak masyarakat selaku konsumen terhadap pelayanan publik juga telah dilindungi oleh Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, menyatakan di antaranya asas keadilan, yaitu memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Kemudian asas keseimbangan, dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah. Asas kepastian hukum, artinya agar konsumen maupun pelaku usaha menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.[[11]](#footnote-11)

Pasal 29 ayat (1) Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa :

1. Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.

Selanjutnya Pasal 30 ayat (1) Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa :

1. Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang - undangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.

Berkaitan dengan ketentuan pasal 29 dan 30 Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Noor Ipansyah Mukhtari menyatakan bahwa : Dalam melakukan pembinaan dan pengawasan tersebut ada beberapa hal yang harus menjadi pertimbangan pemerintah daerah, yaitu dengan otonomi daerah pembinaan dan pengawasan tidak semata – mata hanya pada bagaimana meningkatkan pendapatan asli daerah namun harus memprioritaskan peningkatan pelayanan publik, karena itu juga merupakan hak masyarakat yang sebaliknya menjadi kewajiban pemerintah daerah dan DPRD-nya.[[12]](#footnote-12)

Pasal 2 Undang - undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyatakan : “Undang - Undang tentang Pelayanan Publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik.”

Kehadiran undang – undang ini dapat memberikan kepastian hukum dan menjadi jembatan komunikasi antara masyarakat dan pemerintah. Undang – undang ini bukan hanya untuk kepentingan institusi pemerintah melainkan juga korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang – undang, dan badan hukum yang dibentuk untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Undang – undang ini juga berlaku untuk kalangan swasta yang mengemban misi negara.[[13]](#footnote-13)

Kaitan dengan pelayanan perizinan sebagai bagian dari ruang lingkup pelayanan publik yaitu pelayanan administratif diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang - Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang menyatakan : “Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang - undangan.”.

Selanjutnya diatur dalam Pasal 5 ayat (7) huruf a Undang - Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang menyatakan : Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang - undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda.

Uraian sebagaimana diatur dalam ketentuan diatas selanjutnya diatur dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (7) huruf a Undang - Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang menyatakan : Tindakan administratif pemerintah merupakan pelayanan pemberian dokumen oleh pemerintah, antara lain yang dimulai dari seseorang yang lahir memperoleh akta kelahiran hingga meninggal dan memperoleh akta kematian, termasuk segala hal ihwal yang diperlukan oleh penduduk dalam menjalani kehidupannya, seperti memperoleh izin mendirikan bangunan, izin usaha, sertifikat tanah, dan surat nikah.

Berkaitan dengan tindakan administratif pemerintah berupa pelayanan perizinan, untuk kemudahan izin berusaha dan meningkatkan investasi, Pemerintah telah mengeluarkan regulasi baru dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik yang disebut *"Online Single Submission"* (OSS).

Tujuan dibentuknya *"Online Single Submission"* (OSS) tersebut tertuang dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik yaitu : Dalam rangka percepatan dan peningkatan penanaman modal dan berusaha, Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh kementerian/ lembaga dan Pemerintah Daerah untuk memulai, melaksanakan, dan mengembangkan usaha dan/ atau kegiatan, perlu ditata kembali agar menjadi pendukung dan bukan sebaliknya menjadi hambatan perkembangan usaha dan/ atau kegiatan. Penataan kembali dilakukan pada sistem pelayanan, dan regulasi sesuai dengan tuntutan dunia usaha, perkembangan teknologi, dan persaingan global. Penataan kembali sistem pelayanan dilakukan terutama pada Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). Hal ini mengingat berdasarkan Pasal 25 ayat (4) undang - Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal, perusahaan penanaman modal yang akan melakukan usaha dan/ atau kegiatan wajib memperoleh izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan dari instansi yang memiliki kewenangan, kecuali ditentukan lain dalam undang - undang. Selanjutnya pada ayat (5) diatur bahwa pelayanan terhadap izin untuk melakukan usaha dan/ atau kegiatan tersebut dilakukan melalui PTSP. Pelayanan PTSP pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disempurnakan menjadi lebih efisien, melayani, dan modern. Salah satunya yang paling signifikan adalah penyediaan sistem Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission OSS*). Melalui OSS tersebut, Pelaku Usaha melakukan Pendaftaran dan mengurus penerbitan Izin Usaha dan penerbitan Izin Komersial dan/ atau Operasional secara terintegrasi. Melalui OSS itu pula, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menerbitkan Perizinan Berusaha yang diajukan oleh Pelaku Usaha.

Arah kebijakan yang hendak dicapai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik sejalan dengan pemikiran Mochtar Kusumaatmadja dalam Teori Hukum Pembangunan yaitu usaha pembaharuan hukum sebaiknya dimulai dengan konsepsi, bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Hukum harus dapat menjadi sarana pembaharuan dalam masyarakat *(social engineering*), artinya hukum dapat menciptakan suatu kondisi yang mengarahkan masyarakat kepada keadaan yang harmonis dalam memperbaiki kehidupannya.[[14]](#footnote-14) Kemudahan regulasi yang diterapkan dalam sistem OSS (*Online Single Submission OSS*) sesuai dengan tuntutan dunia usaha, perkembangan teknologi, dan persaingan global serta diharapkan membawa perubahan dan berdampak positif bagi masyarakat terutama Pelaku Usaha dalam hal mengurus perizinan. Melalui sistem OSS, perizinan saat ini tidak semata – mata dipandang sebagai hambatan perkembangan usaha dan/ atau kegiatan melainkan dianggap sebagai penunjang usaha dan/ atau kegiatan yang memberikan kepastian hukum, percepatan dan kemudahan proses dalam pengurusan perizinan bagi masyarakat khususnya para pelaku usaha pemohon izin. Kemudahan dimaksud diantaranya dengan pengisian data atau formulir perizinan dengan *self assessment* (Pelaku usaha sendiri yang melakukan pengisian dan perubahan data dalam perizinan), Pengisian informasi untuk mengajukan izin usaha di OSS tidak perlu dilakukan berulang – ulang, Pengajuan izin usaha di OSS juga bersifat *auto approval* sehingga tidak ada lagi proses *review* dokumen persyaratan.

Penerapan sistem perizinan berusaha terintegrasi secara daring (elektronik) yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik menurut beberapa pihak dituding tidak lazim digunakan dan menabrak sistem hukum di Indonesia karena menerapkan regulasi yang berbasis *Omnibus Law*.

D.H.M. Meuwissen mengartikan sistem hukum sebagai konstruksi (teoritis) yang di dalamnya pelbagai norma/ kaidah hukum dipikirkan dalam suatu hubungan logis konsisten menjadi suatu kesatuan tertentu.[[15]](#footnote-15) Selanjutmya J.J.H. Bruggink menjelaskan bahwa sistem hukum ialah aturan – aturan hukum dan putusan – putusan hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu dalam suatu hubungan saling berkaitan.[[16]](#footnote-16)

Sistem merupakan tatanan yang teratur dari bagian – bagian yang saling berkaitan yang kemudian membentuk suatu pola tertentu. Dalam suatu sistem yang baik tidak boleh terjadi tumpang tindih dan disharmoni antara bagian – bagian tersebut. Sistem memiliki unsur – unsur yang bersumber dari nilai dan asas tertentu. Begitu pula sistem hukum yang merupakan tatanan teratur dari norma – norma yang berkaitan satu sama lainnya sehingga dapat berfungsi dengan baik, teratur dan mencapai tujuan yang hendak dicapai.

Opini yang menilai *omnibus law* berbenturan dengan sistem hukum nasional memang cukup beralasan. Pasalnya, konsep yang diadopsi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik itu merupakan kebijakan yang lazim digunakan dalam membuat regulasi di Amerika Serikat dan negara -negara yang menganut sistem *common law*. Sebaliknya di Indonesia pembuatan aturan mengacu pada sistem *civil law*. Selanjutnya konsep yang populer diterapkan di negara - negara *Anglo Saxon* itu tidak dikenal dalam tata cara pembuatan perundang - undangan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Undang – Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan.

Di dalam hierarki/ tata urutan perundang – undangan di Indonesia sebagaimana diatur di dalam Undang – Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan, belum memasukan konsep *Omnibus Law* sebagai salah satu asas dalam sumber hukum. Tetapi harmonisasi peraturan perundang – undangan di Indonesia terus menerus dilakukan untuk meminimalkan konflik peraturan perundang – undangan. Sistem hukum Indonesia yang menganut sistem *Civil Law* menjadi salah satu penyebab belum dikenalnya konsep *Omnibus Law.*

*Omnibus law* bukan merupakan hal baru di dunia ilmu hukum secara global, hanya saja untuk Indonesia sudah sangat diperlukan untuk membenahi tumpang tindih peraturan perundang – undangan. *Omnibus Law* merupakan sebuah alternatif solusi untuk mengatasi regulasi yang tumpang tindih di Indonesia dibandingkan proses harmonisasi peraturan perundang – undangan yang memakan waktu lama.

Secara harfiah, kata *omnibus* berasal dari bahasa Latin *omnis* yang berarti banyak dan lazimnya dikaitkan dengan sebuah karya sastra hasil penggabungan beragam genre, atau dunia perfilman yang menggambarkan sebuah film yang terbuat dari kumpulan film pendek. Adapun dari segi hukum, kata *omnibus* lazimnya disandingkan dengan kata *law* atau *bill* yang berarti suatu peraturan yang dibuat berdasarkan hasil kompilasi beberapa aturan dengan substansi dan tingkatannya berbeda.

Menurut Audrey Obrien (2009), *omnibus law* adalah suatu rancangan undang - undang *(bill)* yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabung menjadi satu undang - undang. Sementara bagi Barbara Sinclair (2012), *omnibus bill* merupakan proses pembuatan peraturan yang bersifat kompleks dan penyelesaiannya memakan waktu lama karena mengandung banyak materi meskipun subjek, isu, dan programnya tidak selalu terkait.[[17]](#footnote-17)

Dapat dikatakan *omnibus law* merupakan metode atau konsep pembuatan peraturan yang menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya berbeda, menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (umbrella act). Selanjutnya ketika peraturan itu diundangkan berkonsekuensi mencabut beberapa aturan hasil penggabungan dan substansinya selanjutnya dinyatakan tidak berlaku, baik untuk sebagian maupun secara keseluruhan. Hal tersebut sebagaimana tercermin dalam Pasal 89 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik menyatakan : “Dalam rangka pelaksanaan standar Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88, menteri, pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/ wali kota mencabut dan menyatakan tidak berlaku seluruh peraturan dan/ atau keputusan yang mengatur mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria Perizinan Berusaha yang menjadi kewenangannya, yang tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah ini.”

Konsep *Omnibus Law* yang diterapkan dalam kebijakan perizinan berusaha terintegrasi tersebut rentan mengalami uji materi *(judicial review)* serta membuka peluang akan ditolak dan dipersoalkan di rapat paripurna DPR. Muatan dalam Pasal 89 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku seluruh peraturan dan/ atau keputusan yang mengatur mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria Perizinan Berusaha yang menjadi kewenangannya, yang tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah ini, bertentangan dengan *Stufenbautheorie* dari Hans Kelsen (dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky) yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan anak tangga dengan kaidah berjenjang di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar *(grundnorm),* serta bertentangan dengan dengan asas - asas preferensi, yaitu: [[18]](#footnote-18)

1. *Lex superiori derogate legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang - undangan yang lebih rendah;
2. *Lex specialis derogate legi generali*, yaitu peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan;
3. *Lex posteriori derogate legi priori*, yaitu peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama.

Sebagai contoh dalam Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH), izin usaha tidak dapat diberikan apabila pelaku usaha belum memiliki izin lingkungan. Namun dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP OSS), izin usaha dengan komitmen dapat diberikan jika pelaku usaha telah memiliki izin lingkungan dengan pernyataan komitmen (belum berlaku efektif). Selain itu untuk kegiatan yang tidak wajib AMDAL bahkan pelaku usaha yang telah mendapatkan izin usaha dengan komitmen telah dapat melakukan beberapa kegiatan yaitu Pengadaan tanah; Perubahan luas lahan; Pembangunan bangunan gedung dan pengoperasiannya, pengadaan peralatan atau sarana pengadaan Sumber Daya Manusia Penyelesaian sertifikasi atau kelaikan pelaksanaan uji coba produksi *(commisioning)*; dan/ atau pelaksanaan produksi.

Kelemahan lain dari penerapan *Omnibus Law* yaitu Legislatif akan merasa “dikebiri” karena proses pembentukan peraturan perundang – undangan tidak melibatkan legislatif serta akan mempengaruhi stabilitas sistem hukum nasional akibat orientasi kebijakan pemerintah yang berubah sesuai kehendak rezim yang memerintah.

Hukum perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan merupakan hukum perizinan yang lebih spesifik atau bersifat sektoral di bidang perdagangan. Hukum perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan sebagai bagian dari hukum perizinan (secara umum) tentunya dalam sistem hukum di Indonesia merupakan pula bagian dari hukum administrasi negara.

Tujuan dari Perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan yaitu untuk menciptakan kepastian berusaha bagi pelaku usaha Toko Modern/ Toko Swalayan dan menciptakan hubungan kerja sama yang seimbang antara Pasar Tradisional/ Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern/ Toko Swalayan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik memberikan definisi Perizinan Berusaha sebagai pendaftaran yang diberikan kepada Pelaku Usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/ atau kegiatan dan diberikan dalam bentuk persetujuan yang dituangkan dalam bentuk surat/ keputusan atau pemenuhan persyaratan dan/ atau Komitmen.

Sedangkan Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik yang dimaksud dengan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau *Online Single Submission* yang selanjutnya disingkat OSS adalah Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/ wali kota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi.

Perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan merupakan perizinan sektoral di bidang perdagangan. Pengaturan mengenai standar perizinan berusaha sektor perdagangan diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan yang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 88 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik yang menyatakan : “Dalam rangka pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini, menteri dan pimpinan lembaga menyusun dan menetapkan standar Perizinan Berusaha di sektornya masing - masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.”

Pasal 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan, menyatakan bahwa :

1. Jenis Perizinan Berusaha di bidang perdagangan terdiri atas :
2. Izin Usaha; dan
3. Izin Komersial atau Operasional.
4. Jenis Perizinan Berusaha di bidang perdagangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Berdasarkan Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan, yang dimaksud dengan Izin Usaha yaitu izin yang diterbitkan oleh lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/ walikota setelah Pelaku Usaha melakukan pendaftaran dan untuk memulai usaha dan/ atau kegiatan sampai sebelum pelaksanaan komersial atau operasional dengan memenuhi persyaratan dan/ atau Komitmen.

Sedangkan berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan, yang dimaksud dengan Izin Komersial atau Operasional adalah izin yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/ walikota setelah Pelaku Usaha mendapatkan Izin Usaha dan atau untuk melakukan kegiatan komersial atau operasional dengan memenuhi persyaratan dan/ atau komitmen.

Dalam Lampiran I Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan tersebut, perizinan berusaha bagi pelaku usaha Toko Modern/ Toko Swalayan setelah berlakunya Peraturan Menteri ini untuk perizinan berusaha yang dilaksanakan melalui *Online Single Submission* (OSS) dikategorikan sebagai Izin Usaha yaitu Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP). Dalam hal ini terdapat perubahan *nomenklatur*, dari semula Izin Usaha Toko Modern (IUTM) / Izin Usaha Toko Swalayan (IUTS) menjadi Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).

Perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan memenuhi unsur – unsur perizinan secara umum yaitu :

1. Perbuatan Pemerintah

Perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan merupakan perbuatan pemerintah dalam hal ini dilakukan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/ walikota berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan. Tindakan hukum yang dilakukan oleh Lembaga OSS berupa tindakan hukum publik (hukum administrasi negara) bersegi satu, karena kewenangan ini hanya diberikan kepada lembaga OSS tidak kepada pihak lain, maka tindakan hukum ini pada dasarnya bersifat sepihak, bukan hasil persetujuan dengan pihak yang dikenai tindakan hukum tersebut.

1. Wewenang

Wewenang dalam pembuatan dan penerbitan perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan diberikan berdasarkan asas legalitas/ peraturan perundang – undangan yang berlaku di Indonesia yaitu diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan. Perlu diperhatikan bahwa penerbitan perizinan berusaha di bidang perdagangan melalui OSS ini tidak memindahkan kewenangan dan pertanggungjawaban penerbitan kepada Lembaga OSS, karena Lembaga OSS menerbitkan izin “untuk dan atas nama” Menteri dan Kepala termasuk Perizinan Berusaha yang kewenangan penerbitannya telah dilimpahkan atau didelegasikan kepada pejabat lainnya. Pasal 4 ayat (1) dan (2) jo. Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan

1. Instrumen Yuridis

Perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan termasuk sebagai ketetapan yang bersifat *konstitutif*, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu. Dengan demikian, perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat *konstitutif* dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik memberikan definisi Perizinan Berusaha sebagai pendaftaran yang diberikan kepada Pelaku Usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/ atau kegiatan dan diberikan dalam bentuk persetujuan yang dituangkan dalam bentuk surat/ keputusan atau pemenuhan persyaratan dan/ atau Komitmen

1. Lembaga/ Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ Pejabat Tata Usaha Negara yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam hal ini organ pemerintah dimaksud yaitu Lembaga OSS. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, yang dimaksud dengan Lembaga OSS adalah : “Lembaga Pengelola dan Penyelenggara OSS yang selanjutnya disebut Lembaga OSS adalah lembaga pemerintah non kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koordinasi penanaman modal.”

1. Peristiwa Konkret

Peristiwa konkret dimaksud yaitu perdagangan dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan yang dilakukan oleh pelaku usaha di dalam negeri. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Pasal 1 angka (6) yang dimaksud Pelaku Usaha adalah perseorangan atau non perseorangan yang melakukan usaha dan/ atau kegiatan pada bidang tertentu

1. Prosedur dan Pelayanan

Prosedur dan persyaratan - persyaratan yang ditentukan oleh pemerintah selaku pemberi izin kepada pemohon perizinan usaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan.

Sebelum berlakunya ketentuan mengenai *Online Single Submission* (OSS), pengaturan mengenai perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan diatur dalam beberapa peraturan perundang – undangan berikut ini :

1. Undang – Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan.
2. Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
3. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.
4. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.
5. Peraturan Daerah Kota Bandung No. 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
6. Peraturan Walikota Bandung No. 335 Tahun 2012 Tentang Mekanisme Perizinan, Kemitraan dan Waktu Pelayanan Pusat Perbelanjaan dan/ atau Toko Modern.

Ketentuan terkait dengan persyaratan dan pelayanan perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan yang diatur dalam beberapa peraturan perundang – undangan yang mengatur mengenai mengenai perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan dan peraturan perundang – undangan yang mengatur mengenai prasyarat terbitnya Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) seperti Izin Lokasi, Izin Lingkungan dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 13 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan, yaitu: “Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku, semua ketentuan terkait dengan persyaratan dan pelayanan Perizinan Berusaha di bidang perdagangan dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini atau tidak diatur secara khusus dalam Peraturan Menteri ini.”

Para Pelaku Usaha yang menjalankan usaha baik usaha Toko Swalayan yang berdiri sendiri maupun usaha Toko Swalayan yang terintegrasi dengan Pusat Perbelanjaan atau bangunan/ kawasan lain, setelah berlakunya OSS dalam mengajukan permohonan izin usaha dalam hal ini Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) wajib menyesuaikan dengan ketentuan – ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan.

Masa berlaku Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) bagi bidang usaha baik usaha Toko Swalayan yang berdiri sendiri maupun usaha Toko Swalayan yang terintegrasi dengan Pusat Perbelanjaan atau bangunan/ kawasan lain yaitu selama Pelaku Usaha menjalankan usaha dan/ atau kegiatannya.

Berdasarkan prosedur pengurusan perizinan berusaha bidang perdagangan melalui sistem OSS dapat disimpulkan bahwa pengurusan perizinan berusaha di bidang perdagangan tersebut masih menerapkan sistem perizinan berlapis atau sering dikenal dengan sebutan izin berantai. Terkait izin berantai ini, ahli hukum Indonesia beranggapan bahwa sistem izin ini berasal dari Belanda, sehingga seringkali sistem ini disebut dengan *ketting verguning*, yang artinya izin berantai. Dalam sistem perizinan berlapis/ berantai terdapat izin yang dijadikan prasyarat untuk mengajukan izin berikutnya, misalnya untuk mengajukan izin usaha diperlukan/ dipersyaratkan memiliki izin lingkungan sebelumnya. Hal ini memiliki konsekuensi hukum apabila izin lingkungan dicabut, maka izin usaha menjadi tercabut pula atau menjadi batal demi hukum.

Sehubungan dengan Pengawasan atas pelaksanaan perizinan berusaha di bidang perdagangan termasuk bidang usaha Toko Modern/ Toko Swalayan diatur dalam Pasal 10 dan Pasal 11 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan.

Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan atau Kepala Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi melakukan pengawasan atas pemenuhan komitmen, pemenuhan standar, sertifikasi, lisensi dan/ atau pendaftaran; dan/ atau usaha dan/ atau kegiatan. (Pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan).

Pengawasan yang dilakukan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan didelegasikan kepada Direktur Jenderal sesuai dengan tugas dan fungsinya. (Pasal 10 ayat (2) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan)

Dalam hal hasil pengawasan ditemukan ketidaksesuaian atau penyimpangan, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan atau Kepala Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi mengambil tindakan berupa : peringatan, penghentian sementara kegiatan berusaha, pengenaan denda adminstratif dan atau pencabutan Perizinan Berusaha. (Pasal 10 ayat (3) dan (4) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan)

 Selanjutnya Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan atau Kepala Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi dalam melakukan pengawasan dapat bekerjasama dengan kementerian, lembaga, dan/ atau Pemerintah Daerah terkait. (Pasal 11 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan)

1. **Kepastian Hukum bagi Pelaku Usaha Bisnis Ritel Akibat Moratorium Perizinan Pendirian Toko Modern**

Keberadaan toko modern yang ada di Kota Bandung dinilai sudah tidak terkendali dan melebihi kapasitas *(over load)*. Menyikapi hal tersebut Pemerintah Kota Bandung mengeluarkan kebijakan moratorium perizinan pendirian Toko Modern dengan harapan jumlah toko modern tidak semakin bertambah yang dapat mengancam keberlangsungan pelaku usaha kecil dan menengah khususnya pasar tradisional. Pemberlakuan kebijakan Moratorium berkenaan penerbitan izin baru pendirian toko modern tersebut tentunya memberikan dampak serius bagi pelaku usaha bisnis ritel yang bergerak di bidang usaha Toko Modern/ Toko Swalayan karena di era persaingan bisnis ritel yang semakin kompetitif saat ini, pelaku usaha bisnis ritel dituntut salah satunya untuk selalu melakukan ekspansi dengan cara membuka toko baru agar agar senantiasa mampu bertahan dalam persaingan bisnis.

Dalam suatu bidang hukum, moratorium (dari latin, *morari* yang berarti penundaan) adalah otorisasi legal untuk menunda pembayaran utang atau kewajiban tertentu selama batas waktu yang ditentukan.[[19]](#footnote-19)

Biasanya moratorium berkaitan dengan kebijakan yang telah diberlakukan dan ketika kebijakan tersebut tidak sesuai dengan yang diharapkan maka dilakukan moratorium. Salah satu alasan diberlakukannya moratorium adalah untuk mengevaluasi sebuah peraturan atau kebijakan ketika dampak dari sebuah kebijakan sudah tidak sesuai atau menyimpang jauh dari yang diharapkan.[[20]](#footnote-20)

Kebijakan moratorium mengenai perizinan pendirian Toko Modern di Kota Bandung merupakan salah satu muatan dalam Surat Edaran Walikota Bandung Tanggal 14 Nopember 2012 Nomor : 503/2574-Diskoperindag, Perihal : Evaluasi keberadaan toko modern yang ditujukan kepada Kepala Dinas KUKM dan PERINDAG, Kepala BPPT, Kepala Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya, Kepala Satpol PP dan Camat se - Kota Bandung.

Surat edaran merupakan salah satu bentuk dari peraturan kebijakan yang berlandasakan pada asas kebebasan bertindak yang dikenal dengan istilah *freies ermessen*.[[21]](#footnote-21) Dalam konsepsi negara hukum modern, diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman) mutlak dibutuhkan oleh pemerintah dan kepadanya melekat wewenang itu *(inherent aan het bestuur)*, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian komplek.[[22]](#footnote-22) Menurut asal usul etimologinya, ide diskresi adalah pertimbangan, khususnya pertimbangan yang baik, *according to its etymological, the idea of discretion is judgment, in particular good judgement*. Hal terpenting pemberian diskresi adalah agar para pejabat memiliki kebebasan mengenai cara bagaimana kekuasaan itu dijalankan daripada sekedar melaksanakan aturan – aturan yang terperinci.[[23]](#footnote-23)

Menurut Bagir Manan, peraturan kebijaksanaan sebagai "peraturan" yang bukan peraturan perundang-undangan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Peraturan kebijaksanaan pada dasarnya ditujukan kepada badan atau pejabat administrasi negara sendiri. Jadi yang pertama - tama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan kebijaksanaan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.[[24]](#footnote-24) Adapun Indroharto berpendapat, peraturan kebijaksanaan itu bagi masyarakat menimbulkan keterikatan secara tidak langsung.[[25]](#footnote-25) Menurut A. Hamid Attamimi peraturan kebijaksanaan mengikat secara umum, karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya.[[26]](#footnote-26)

Berlakunya Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dalam perspektif kewenangan Pemerintah telah memberikan kepastian hukum tentang landasan hukum dilakukannya tindakan diskresi oleh pemerintah. Berlakunya Undang – Undang tersebut juga sekaligus untuk menjamin, bahwa tindakan pemerintah yang disebabkan oleh hal - hal tertentu sebagaimana ditentukan dalam Undang – Undang tersebut secara hukum dapat dibenarkan selama hal tersebut menjadi bagian dari kewenangannya.

Menurut Pasal 1 Angka 9 Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Diskresi adalah keputusan dan/ atau tindakan yang ditetapkan dan/ atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang - undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/ atau adanya stagnasi pemerintahan.

Menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan. Demikian yang diatur dalam Pasal 6 ayat (2) huruf e jo ayat (1) Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Definisi pejabat pemerintahan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 3 Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan adalah : “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.”

Hal - hal penting menyangkut diskresi yang diatur dalam Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan antara lain :

1. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang (Pasal 22 ayat (1))
2. Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk (Pasal 22 ayat (2) dan penjelasan) :
3. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
4. mengisi kekosongan hukum;
5. memberikan kepastian hukum; dan
6. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Adapun yang dimaksud dengan stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya: keadaan bencana alam atau gejolak politik.
7. Diskresi pejabat pemerintahan meliputi (Pasal 23) :
8. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
9. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
10. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
11. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.
12. Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat (Pasal 24) :
13. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
14. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
15. sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
16. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
17. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
18. dilakukan dengan iktikad baik.
19. Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan dimaksud dilakukan apabila penggunaan diskresi menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara (Pasal 25 ayat (1) dan (2)).

Penerbitan surat edaran tidak boleh bertentangan, menyimpangi ataupun mengubah suatu peraturan perundang - undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi surat edaran merupakan kebijakan suatu pejabat tata usaha negara yang berfungsi sebagai bagian operasional dalam menjalankan atau melaksanakan tugas - tugas pemerintahan.[[27]](#footnote-27)

Mengenai kedudukan surat edaran dalam sistem hukum Indonesia bukanlah dikategorikan sebagai peraturan perundang - undangan, akan tetapi hanya sebagai peraturan kebijakan yang berlandasakan pada asas kebebasan bertindak yang dikenal dengan istilah *freies ermessen/ beleidsvrijheid/ beoordelingvrijheid*. Penerbitan surat edaran tidak berlandaskan pada peraturan perundang - undangan di atasnya yang tersusun secara hierarkis dan bukan merupakan perintah atas suatu undang - undang, akan tetapi hanya kebijakan suatu pejabat tata usaha negara dalam menjalankan atau melaksanakan kegiatan pemerintahan dalam ruang lingkup administrasi suatu lembaga negara yang mengeluarkan surat edaran tersebut saja.

Walapun surat edaran tidak memiliki daya ikat secara langsung, akan tetapi mengandung relevansi hukum. Mengingat suatu peraturan kebijakan yang ditujukan untuk pejabat administrasi negara dan akan memiliki dampak kepada masyarakat umum yang berkepentingan dengan badan/ pejabat administrasi negara tersebut. Surat edaran hanya untuk memberi peluang bagaimana pejabat atau suatu badan tata usaha negara menjalankan kewenangan pemerintahan (*beschikking sbevoegdheid*) yang harus dikaitkan dengan kewenangan pemerintahan atas dasar penggunaan diskresi (*discretionaire*). Oleh karena itu, jelas bahwa kedudukan surat edaran dalam kerangka sistem hukum di Indonesia bukanlah sebagai peraturan perundang - undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang - Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan, tapi hanya sebagai suatu kebijakan badan administrasi negara tertentu (peraturan kebijakan) dengan tujuan untuk melaksanakan kerja - kerja pemerintahan yang didasarkan pada asas kebebasan bertindak.

Surat Edaran Walikota Bandung Tertanggal 14 Nopember 2012 Nomor : 503/2574-Diskoperindag, Perihal : Evaluasi keberadaan toko modern sebagai peraturan kebijakan ditujukan untuk pejabat administrasi negara yaitu Kepala Dinas KUKM dan PERINDAG, Kepala BPPT, Kepala Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya, Kepala Satpol PP dan Camat se - Kota Bandung dimana salah point muatannya yaitu untuk tidak memberikan izin baru, rekomendasi atau surat keterangan domisili perusahaan **khususnya yang berkenan dengan penerbitan izin baru pendirian toko modern.** Walaupun surat edaran tersebut hanya berisi pemberitahuan, penjelasan dan/ atau petunjuk cara melaksanakan suatu kebijakan kepada internal Pemerintah tersebut, namun memiliki dampak kepada masyarakat umum yang berkepentingan dengan badan/ pejabat administrasi negara tersebut dalam hal ini para pelaku usaha Toko Modern.

Secara substansi muatan surat edaran Walikota tersebut jelas bertentangan dengan Peraturan perundang – undangan yang mengatur mengenai Perizinan Toko Modern/ Toko Swalayan khususnya Peraturan Daerah Kota Bandung No. 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dan Peraturan Walikota Bandung No. 335 Tahun 2012 Tentang Mekanisme Perizinan, Kemitraan dan Waktu Pelayanan Pusat Perbelanjaan dan/ atau Toko Modern, sehingga pemberlakuan surat edaran tersebut telah menyimpangi ketentuan Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan khususnya mengenai tujuan dan syarat penggunaan diskresi. Implikasi yuridis yang muncul dari kebijakan moratorium perizinan pendirian Toko Modern tersebut adalah permasalahan mengenai kepastian hukum *(rechts – zekerheid).*

Dalam rangka membina pengembangan industri dan perdagangan barang dalam negeri serta kelancaran distribusi barang, serta memberikan pedoman dan pengendalian bagi penyelenggaraan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern, Pemerintah dan/ atau Pemerintah Daerah dalam hal ini telah menerbitkan peraturan perundang – undangan untuk menjamin kepastian hukum dalam bisnis ritel khususnya bagi Pelaku usaha Toko Modern, diantaranya : Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan; Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern; Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern dan terakhir Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern; Peraturan Daerah yang mengatur mengenai hal tersebut, diantaranya Peraturan Daerah Kota Bandung No. 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dan Peraturan Walikota Bandung No. 335 Tahun 2012 Tentang Mekanisme Perizinan, Kemitraan dan Waktu Pelayanan Pusat Perbelanjaan dan/ atau Toko Modern, termasuk terobosan baru dalam perizinan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan.

Berbeda dengan Pelaku Usaha Toko Modern yang telah eksis dan memiliki Izin Usaha Toko Modern (IUTM) dimana kepastian hukum dalam berusaha dijamin melalui aturan perundang – undangan yang telah disebutkan diatas, ternyata diterapkannya kebijakan moratorium perizinan pendirian Toko Modern yang bertujuan dalam rangka pengendalian pertumbuhan toko modern untuk melindungi pelaku usaha kecil dan menengah khususnya pasar tradisional, ternyata justru menimbulkan ketidak konsistenan (inkonsistensi) dalam penerapan hukum atau ketentuan yang berlaku. Akibat ketidak konsistenan berdampak bahwa ketentuan hukum yang mengatur mengenai perizinan khususya perizinan usaha bagi Pelaku usaha Toko Modern tidak dapat dilaksanakan dengan benar dan tertib. Sehingga mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum dalam bidang ritel terutama bagi Pelaku usaha Toko Modern baru atau Pelaku usaha Toko Modern yang telah berizin namun berniat untuk melakukan ekspansi atau pengembangan usaha

Kebijakan moratorium perizinan pendirian Toko Modern tersebut dalam prakteknya ternyata menimbulkan dampak negatif lain yaitu adanya penyimpangan – penyimpangan berupa tumbuh subur dan semakin maraknya pendirian Toko Modern terutama minimarket tanpa izin yang semakin mengancam eksistensi dari pelaku usaha kecil dan menengah khususnya Pasar Tradisional.

Indikator penyimpangan tersebut dapat kita lihat berdasarkan data yang bersumber dari Dinas Perdagangan dan Perindustrian (dahulu Dinas KUKM dan Perindustrian Perdagangan) Kota Bandung yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik Kota Bandung dalam rentang waktu 2013 - 2018. Berdasarkan data tersebut, bahwa setelah diberlakukannya kebijakan moratorium perizinan pendirian Toko Modern, ditemukan fakta yang merupakan sebuah anomali dan bertolak belakang dari yang diharapkan, dimana keberadaan toko modern khususnya minimarket cenderung mengalami peningkatan dari segi jumlah dibandingkan sebelum diberlakukan kebijakan moratorium.

**PENUTUP**

1. **Kesimpulan**
2. Hukum perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan dalam sistem hukum di Indonesia merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara. Perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan merupakan perizinan sektoral di bidang perdagangan. Landasan hukum mengenai perizinan berusaha bagi Toko Modern saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik sebagai payung hukum *(umbrella act);* Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan; serta Peraturan Perundang – undangan lain yang mengatur mengenai perizinan berusaha bagi Toko Modern/ Toko Swalayan berikut prasyarat terbitnya Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) seperti Izin Lokasi, Izin Lingkungan dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sepanjang muatan isi dan ketentuannya tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 77 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan.
3. Dikeluarkannya kebijakan moratorium perizinan pendirian Toko Modern di Kota Bandung dalam rangka pengendalian pertumbuhan toko modern untuk melindungi pelaku usaha kecil dan menengah khususnya pasar tradisional justru menimbulkan ketidak konsistenan (inkonsistensi) dalam penerapan hukum atau ketentuan yang berlaku mengenai Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Akibat ketidak konsistenan berdampak bahwa ketentuan hukum yang mengatur mengenai perizinan berusaha Toko Modern tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan benar dan tertib. Sehingga mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum dalam bidang ritel khususnya bagi Pelaku usaha Toko Modern baru atau Pelaku usaha Toko Modern yang telah eksis dan memiliki izin namun hendak melakukan ekspansi atau pengembangan usaha. Selain itu dampak lain yang terjadi yaitu adanya penyimpangan – penyimpangan berupa semakin maraknya pendirian Toko Modern/ Toko Swalayan terutama minimarket tanpa izin yang keberadaannya semakin mengancam eksistensi dari pelaku usaha kecil dan menengah khususnya Pasar Tradisional.
4. **Saran/Rekomendasi**
5. Dalam tataran regulasi untuk menjamin kelancaran pelaksanaan kebijakan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik, diperlukan upaya kompilasi peraturan perundang – undangan penerapan sistem OSS ke dalam ketentuan payung *(umbrella act)* yang berbentuk TAP MPR yang secara hierarkis lebih tinggi dari Undang – Undang, sedangkan dalam tataran aplikasi/ praktek untuk meningkatkan kinerja sistem *Online Single Submission* (OSS) perlu dilakukan perbaikan koneksi sistem yang kerap kali bermasalah serta melakukan sosialisasi dan pendidikan kepada para pihak pemangku kepentingan *(stake holder)*, mulai dari pihak Pemerintah sampai Swasta, dan masyarakat umum secara berkesinambungan karena masih banyak dari pengguna OSS yang kurang memahami mekanisme dari sistem OSS tersebut.
6. Dalam rangka melindungi keberadaan pengusaha kecil dan menengah khususnya Pasar Tradisional serta untuk menciptakan hubungan kerja sama yang seimbang dan saling menguntungkan antara Toko Modern/ Toko Swalayan, Pusat Perbelanjaan dengan Pasar Tradisional/ Pasar Rakyat di Kota Bandung, maka perlu dilakukan revisi terhadap Peraturan Daerah Kota Bandung No. 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yaitu dengan melakukan penambahan ketentuan mengenai pengaturan jumlah Toko Modern menggunakan sistem kuota tiap kecamatan, dengan sebelumnya melakukan kajian akademik terlebih untuk menentukan jumlah ideal Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan dalam suatu kecamatan. Selain itu pengendalian, pengawasan dan penindakan terhadap pelaku usaha Toko Modern yang melanggar harus dilakukan oleh Aparatur Pemerintah Daerah secara konsisten dan berkesinambungan.

**DAFTAR PUSTAKA**

**Sumber Buku**

Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017.

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1997.

Christina Whidya Utami, *Manajemen Ritel : Strategi dan Implementasi Operasional Bisnis Ritel Modern di Indonesia Edisi 3*, Salemba Empat, Jakarta, 2018.

David Harvey, *Neoliberalisme dan Restorasi Kelas Kapitalis*, Resist Book, Yogyakarta, 2009.

D. J.Galligan, *Discretionary Power*, Oxford Press University, New York, 1990.

J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999

Moctar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1982.

Pusat Bahasa Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.

Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2002.

**Peraturan Perundang-Undangan**

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang *Perlindungan Konsumen*.

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang *Pelayanan Publik*.

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang *Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan*.

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2014 Tentang *Perdagangan*.

Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang *Administrasi Pemerintahan*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang *Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik*.

Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 Tentang *Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern*.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2017 Tentang *Percepatan Pelaksanaan Berusaha.*

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang *Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern.*

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 56/M-DAG/PER/9/2014 Tentang *Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern*.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2018 Tentang *Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Bidang Perdagangan.*

Peraturan Daerah Kota Bandung No. 02 Tahun 2009 Tentang *Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.*

Peraturan Walikota Bandung No. 335 Tahun 2012 Tentang *Mekanisme Perizinan, Kemitraan dan Waktu Pelayanan Pusat Perbelanjaan dan/ atau Toko Modern*

**Sumber Lain**

Abdul Salam Taba, *Menyoal Omnibus Law*, <https://www.beritasatu.com/investor/500416-menyoal-omnibus-law.html>

A. Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijaksanaan*, Makalah Pidato Purna Bakti, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 20 September 1993.

Bussiness News, *Kondisi Pasar Tradisional di Tengah Himpitan Pasar Modern*, [www.bussinessnews.co.id](http://www.bussinessnews.co.id).

Definisi Menurut Para Ahli, *Pengertian Moratorium*, http://www.definisimenurutparaahli.com/pengertian-moratorium/

D.H.M. Meuwissen, “Teori Hukum, “Jurnal Hukum Pro Justitia, Tahun XII, No. 2, April 1994

Euis Soliha, *Analisis Industri Ritel di Indonesia*, Jurnal Bisnis dan Ekonomi, Semarang, Vol.15 No. 2, September 2008.

Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992.

Noor Ipansyah Mukhtari, *Pelayanan Publik dan Hak Konsumen*, [www.lamas.kotabaru](http://www.lamas.kotabaru).

Weda Kupita dan Rahadi Wasi Bintoro, *Implementasi Kebijakan Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern (Studi di Kabupaten Purbalingga)*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12, No. 1, Januari 2012.

Wikipedia Indonesia, *Moratorium*, <https://id.wikipedia.org/wiki/Moratorium>.

1. Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Ekonomi, Pascasarjana Universitas Pasundan, Bandung. [↑](#footnote-ref-1)
2. Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hlm. 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. David Harvey, *Neoliberalisme dan Restorasi Kelas Kapitalis*, Resist Book, Yogyakarta, 2009, hlm. 24. [↑](#footnote-ref-3)
4. Euis Soliha, *Analisis Industri Ritel di Indonesia*, Jurnal Bisnis dan Ekonomi, Semarang, Vol.15 No. 2, September 2008, hlm. 128. [↑](#footnote-ref-4)
5. Christina Whidya Utami, *Manajemen Ritel : Strategi dan Implementasi Operasional Bisnis Ritel Modern di Indonesia Edisi 3*, Salemba Empat, Jakarta, 2018, hlm. 4. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Ibid*, hlm. 4 – 5. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Ibid*, hlm. 5. [↑](#footnote-ref-7)
8. Weda Kupita dan Rahadi Wasi Bintoro, *Implementasi Kebijakan Zonasi Pasar Tradisional dan Pasar Modern (Studi di Kabupaten Purbalingga)*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12, No. 1, Januari 2012, hlm. 48. [↑](#footnote-ref-8)
9. Christina Whidya Utami, *Op.cit*, hlm. 117. [↑](#footnote-ref-9)
10. Pusat Bahasa Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 447. [↑](#footnote-ref-10)
11. Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 4 – 5. [↑](#footnote-ref-11)
12. Noor Ipansyah Mukhtari, *Pelayanan Publik dan Hak Konsumen*, [www.lamas.kotabaru](http://www.lamas.kotabaru). [↑](#footnote-ref-12)
13. Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik, Op.cit*, hlm. 89. [↑](#footnote-ref-13)
14. Moctar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1982, hlm. 3 [↑](#footnote-ref-14)
15. D.H.M. Meuwissen, “Teori Hukum, “Jurnal Hukum Pro Justitia, Tahun XII, No. 2, April 1994, hlm. 20. [↑](#footnote-ref-15)
16. J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 139. [↑](#footnote-ref-16)
17. Abdul Salam Taba, *Menyoal Omnibus Law*, <https://www.beritasatu.com/investor/500416-menyoal-omnibus-law.html>, [↑](#footnote-ref-17)
18. Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm. 85-87. [↑](#footnote-ref-18)
19. Wikipedia Indonesia, *Moratorium*, <https://id.wikipedia.org/wiki/Moratorium> [↑](#footnote-ref-19)
20. Definisi Menurut Para Ahli, *Pengertian Moratorium*, http://www.definisimenurutparaahli.com/pengertian-moratorium/ [↑](#footnote-ref-20)
21. Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 152. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ridwan, Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 80 – 81. [↑](#footnote-ref-22)
23. D. J.Galligan, *Discretionary Power*, Oxford Press University, New York, 1990, hlm. 2 – 8. [↑](#footnote-ref-23)
24. Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 43. [↑](#footnote-ref-24)
25. Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 45. [↑](#footnote-ref-25)
26. A. Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijaksanaan*, Makalah Pidato Purna Bakti, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 20 September 1993 hlm. 12. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.hlm. 183. [↑](#footnote-ref-27)