

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu prinsip utama dalam penyelenggaraan negara adalah adanya kewenangan yang dijalankan oleh pejabat publik untuk mewujudkan kepastian hukum, ketertiban, dan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks tata kelola perdagangan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan memberikan mandat kepada Menteri Perdagangan sebagai pejabat yang memegang otoritas penuh untuk menyusun, menetapkan, dan mengawasi kebijakan di sektor perdagangan, termasuk dalam ruang lingkup Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE).¹ Keberadaan kewenangan tersebut merupakan bagian dari tanggung jawab negara sebagai pelayan publik untuk menjamin keteraturan serta perlindungan atas hak-hak masyarakat dalam kegiatan ekonomi.

Sebagai bagian dari rezim hukum administrasi modern, sektor PMSE tunduk pada dua rezim pengaturan yang berbeda namun saling berkaitan, yakni kewajiban perizinan dan kewajiban pengawasan. Perizinan diatur secara teknis dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 50 Tahun 2020, yang mewajibkan setiap pelaku usaha baik pelaku usaha konvensional maupun platform penyelenggara perdagangan elektronik untuk memiliki izin sesuai klasifikasi usaha yang

¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45.

dijalankannya.² Sementara itu, fungsi pengawasan melekat pada pejabat yang berwenang, yang secara normatif harus dijalankan melalui mekanisme pemantauan, pemeriksaan, penegakan standar, hingga tindakan korektif apabila ditemukan pelanggaran.

Dalam praktiknya, polemik pengaturan dan pengawasan Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) semakin nyata dengan munculnya kasus TikTok Shop di Indonesia pada tahun 2023. Platform ini mengintegrasikan fungsi media sosial dan *e-commerce* (*social commerce*) yang memungkinkan transaksi jual beli dilakukan secara langsung dalam satu aplikasi. Kehadiran TikTok Shop memunculkan berbagai persoalan hukum, antara lain dugaan ketidaksesuaian dengan ketentuan perizinan PMSE serta potensi persaingan usaha yang tidak seimbang yang berdampak pada pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) dan pedagang konvensional. Kondisi ini mendorong pemerintah melalui Menteri Perdagangan untuk menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31 Tahun 2023 yang secara tegas melarang platform media sosial merangkap sebagai *e-commerce* (Permendag 31/2023). Kebijakan tersebut kemudian berimplikasi pada penutupan operasional TikTok Shop di Indonesia pada Oktober 2023 (Kementerian Perdagangan RI, 2023).³

² Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 50 Tahun 2020 tentang Ketentuan Perizinan Usaha, Periklanan, Pembinaan, dan Pengawasan Pelaku Usaha dalam Perdagangan Melalui Sistem Elektronik.

³ Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31 Tahun 2023 tentang Perizinan Berusaha, Periklanan, Pembinaan, dan Pengawasan Pelaku Usaha dalam Perdagangan Melalui Sistem Elektronik.

Namun demikian, penerbitan kebijakan tersebut menimbulkan perdebatan dalam perspektif hukum administrasi negara. Secara normatif, fungsi pengawasan seharusnya dilakukan melalui tahapan administratif yang sistematis, seperti pemeriksaan kepatuhan, evaluasi perizinan, serta pemberian sanksi administratif secara bertahap sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan dan prinsip-prinsip pelayanan publik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009.⁴ Akan tetapi, dalam kasus TikTok Shop, tindakan pemerintah yang secara langsung menerbitkan regulasi larangan tanpa melalui tahapan pengawasan yang memadai berpotensi mencerminkan praktik maladministrasi. Hal ini sejalan dengan konsep maladministrasi yang mencakup penyimpangan prosedur, penyalahgunaan kewenangan, serta tindakan yang tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (Ombudsman RI, 2022).⁵ Oleh karena itu, kasus TikTok Shop menjadi relevan untuk dikaji lebih lanjut sebagai bentuk konkret dari permasalahan dalam pelaksanaan kewenangan Menteri Perdagangan, khususnya dalam aspek pengaturan dan pengawasan PMSE.

Dengan demikian, penggunaan peraturan menteri sebagai alat kontrol langsung terhadap praktik perdagangan elektronik berpotensi menimbulkan maladministrasi, karena kewenangan pengawasan tidak dijalankan sesuai

⁴ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112.

⁵ Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2022* (Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, 2022), 15.

prosedur sebagaimana ditentukan dalam UU Perdagangan. Model pengawasan yang dilakukan melalui penerbitan kebijakan pelarangan justru menciptakan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha, khususnya UMKM dan pedagang pasar tradisional yang terdampak oleh perubahan kebijakan secara mendadak. Di sisi lain, tindakan pejabat tersebut juga berpotensi mengesampingkan prinsip pelayanan publik yang menuntut adanya asas non-diskriminasi, keterbukaan, proporsionalitas, dan perlindungan terhadap masyarakat.⁶

Oleh karena itu, isu hukum yang menjadi krusial bukan terletak pada platform atau pelaku usaha tertentu, tetapi pada pejabat yang memegang kewenangan, yakni Menteri Perdagangan, serta bagaimana kewenangannya dijalankan dalam pengaturan dan pengawasan *e-commerce*. Berdasarkan uraian latar belakang maka hendak dilakukan penelitian mengenai ‘ANALISIS PERTANGGUNGJAWABAN MENTERI PERDAGANGAN ATAS MALADMINISTRASI DALAM PENGATURAN DAN PENGAWASAN *ECOMMERCE* MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 25 TAHUN 2009’

⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), 45.

1.2 Rumusan masalah

- 1.2.1 Bagaimana bentuk-bentuk maladministrasi dalam pelaksanaan kewenangan Menteri Perdagangan terkait pengaturan dan pengawasan perdagangan melalui sistem elektronik (*e-commerce*) ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik?
- 1.2.2 Bagaimana pertanggungjawaban hukum Menteri perdagangan atas peraturan (peraturan Menteri perdagangan nomor 31 tahun 2023 tentang perizinan dan pengawasan dalam perdagangan melalui sistem elektronik (PMSE))?

1.3 Tujuan penelitian

- 1.3.1 Untuk menganalisis bentuk-bentuk maladministrasi dalam pelaksanaan kewenangan Menteri Perdagangan terkait pengaturan dan pengawasan perdagangan melalui sistem elektronik (*e-commerce*) ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- 1.3.2 Untuk menganalisis pertanggungjawaban hukum Menteri Perdagangan terhadap penerbitan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31 Tahun 2023 tentang Perizinan Berusaha, Periklanan, Pembinaan, dan Pengawasan Pelaku Usaha dalam Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) berdasarkan prinsip negara hukum, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.4 Kegunaan penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian hukum administrasi negara, khususnya terkait kewenangan pejabat eksekutif dalam sektor perdagangan digital dan pelayanan publik. Penelitian ini juga mendukung pengembangan wacana akademik mengenai hubungan antara kewenangan menteri, mekanisme pengawasan administratif, serta konsep maladministrasi dalam konteks PMSE. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi referensi bagi studi-studi lanjutan terkait evaluasi kebijakan publik, analisis kewenangan pejabat, maupun reformasi regulasi dalam sistem perdagangan elektronik di Indonesia.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi pemerintah, khususnya Kementerian Perdagangan, dalam melakukan pembenahan kebijakan pengaturan dan pengawasan PMSE agar selaras dengan prinsip pelayanan publik yang baik. Penelitian ini juga dapat berfungsi sebagai bahan evaluasi bagi Ombudsman Republik Indonesia dalam menilai potensi maladministrasi dalam kebijakan pengaturan perdagangan elektronik. Selain itu, hasil penelitian ini bermanfaat bagi pelaku usaha khususnya UMKM agar memahami hak-hak mereka terhadap

pelayanan publik yang berkualitas, transparan, dan bebas dari maladministrasi.

penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi pemerintah, khususnya Kementerian Perdagangan, dalam melakukan pembenahan kebijakan pengaturan dan pengawasan PMSE agar selaras dengan prinsip pelayanan publik yang baik. Penelitian ini juga dapat berfungsi sebagai bahan evaluasi bagi Ombudsman Republik Indonesia dalam menilai potensi maladministrasi dalam kebijakan pengaturan perdagangan elektronik.

1.5 Keaslian penelitian

Tabel 1. Keaslian Penelitian

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang diusulkan
1.	Syifa Roudhotul Aulia & Desti Shintia Putri, Pertanggungjaban waban Pejabat Publik dalam Keputusan Administratif yang Merugikan Masyarakat: Antara Unsur	Bagaimana pertanggungjaban pejabat publik atas keputusan administratif yang merugikan masyarakat?	Unsur maladministrasi dalam keputusan administratif dan pertanggungjaban perdata.	Penelitian terdahulu menyoroti keputusan administratif secara umum, sedangkan penelitian ini menyoroti maladministrasi dan relevansinya dengan UU 25/2009.

	Maladministrasi dan Perdata (Constitutio, 2024) ⁷			
2.	Ivana Utari Putri dan Syaprianto. Peranan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Riau Dalam Melakukan Upaya Pencegahan Maladministrasi Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Kota Pekanbaru ⁸	Bagaimana Ombudsman mencegah maladministrasi?	Upaya preventif lembaga terhadap pelayanan publik	Penelitian sebelumnya fokus pada peranan Ombudsman Pekanbaru dalam pencegahan maladministrasi sedangkan penelitian ini fokus pada regulasi PMSE (Permendag 50/2020, Permendag 31/2023, UU 25/2009) dan pertanggungjawaban pejabat publik.
3.	Yungkul, Optimalisasi Sistem Administrasi Publik dalam	Bagaimana digitalisasi administrasi publik	Digitalisasi e-gov untuk perbaiki layanan publik	Penelitian sebelumnya fokus pada aspek teknis digitalisasi

⁷ Syifa Roudhotul Aulia and Desti Shintia Putri, “Pertanggungjawaban Pejabat Publik dalam Keputusan Administratif yang Merugikan Masyarakat: Antara Unsur Maladministrasi dan Perdata,” *Constitutio* (2024).

⁸ Ivana Utari Putri and Syaprianto, “Peranan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Riau Dalam Melakukan Upaya Pencegahan Maladministrasi Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Kota Pekanbaru,” *Jurnal Mahasiswa Pemerintahan 1* (2025): 713–720, <https://doi.org/10.25299/jmp..20089>.

	Meningkatkan Efektivitas Pelayanan Pemerintahan di Era Digital ⁹	meningkatkan layanan?		pelayanan publik, seperti inovasi sistem elektronik, transformasi digital, serta efektivitas implementasi aplikasi pelayanan pemerintah, sedangkan tugas akhir ini fokus hukum <i>e-commerce</i> (PMSE) dan akuntabilitas pejabat publik dalam konteks maladministrasi.
--	---	-----------------------	--	---

1.6 Metode penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dipilih karena permasalahan yang dikaji berakar pada struktur kewenangan pejabat publik, khususnya Menteri Perdagangan, serta bagaimana kewenangan tersebut dijalankan dalam kerangka pengaturan dan pengawasan Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE). Dalam

⁹ Yungkul Yungkul, "Optimalisasi Sistem Administrasi Publik dalam Meningkatkan Efektivitas Pelayanan Pemerintahan di Era Digital," *Jurnal Pendidikan Indonesia* 6, no. 7 (2025): 3103–3111, <https://doi.org/10.59141/japendi.v6i7.8431>.

penelitian hukum normatif, fokus analisis terletak pada pengkajian bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan doktrin para ahli yang relevan untuk menjawab problematika maladministrasi yang timbul dari tindakan pejabat publik. Dengan demikian, penelitian ini tidak membutuhkan observasi lapangan, tetapi menekankan kajian mendalam terhadap norma hukum yang berlaku dan konsep-konsep hukum administrasi negara.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-Undangan atau yang juga dikenal sebagai *statute aproach* yang dimaksud sebagai pendekatan perundang-undangan sendiri adalah suatu pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang memandang hukum sebagai suatu sistem yang tertutup dan memiliki 3 (tiga) sifat yakni *Comprehensive* yang artinya norma hukum yang ada memiliki kaitan antara yang satu dengan yang dengan ratio legis, yang kedua adalah *All-iclusive* yang artinya norma hukum yang ada mampu untuk mengakomodir permasalahan yang ada, sehingga tidak akan ada yang dinamakan kekurangan hukum, dan yang terakhir adalah *Sistematic* yang artinya norma hukum yang ada telah berada dalam garis susun yang sistematis.¹⁰

Pendekatan ini penting karena kewenangan menteri sebagai organ eksekutif dibentuk dan dibatasi oleh undang-undang, sehingga setiap

¹⁰ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), 302–303.

tindakan pejabat harus dikaji berdasarkan kesesuaiannya dengan aturan yang telah ditetapkan. Pendekatan ini juga digunakan untuk menguraikan relasi antara Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, serta Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 50 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31 Tahun 2023 sebagai kebijakan yang diterbitkan pejabat publik. Pendekatan tersebut digunakan secara praktis dengan mengkaji Undang-Undang maupun peraturan lain yang terkait dengan topik atau isu hukum yang sedang digunakan sebagai objek kajian.

Pendekatan kedua yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus (*Case Approach*). Pendekatan kasus dalam penelitian hukum normatif digunakan untuk membangun argumentasi hukum dengan cara mengkaji suatu kasus konkret yang telah terjadi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, guna melihat bagaimana norma hukum diterapkan dan dimaknai, tanpa menjadikan penelitian ini sebagai penelitian lapangan atau penelitian empiris. Kasus yang dijadikan rujukan dalam penelitian ini adalah kasus penerbitan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31 Tahun 2023 sebagai respons terhadap keberadaan TikTok Shop, yang dijadikan pintu masuk untuk menguji kesesuaian tindakan Menteri Perdagangan dengan norma-norma yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor

37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Penggunaan pendekatan kasus dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk melakukan pengumpulan data primer di lapangan, melainkan untuk mengkaji fakta hukum yang telah tersedia dalam dokumen dan bahan hukum tertulis, yaitu kronologi penerbitan Permendag 31/2023, siaran pers dan publikasi resmi Kementerian Perdagangan, laporan tahunan dan rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia terkait dugaan maladministrasi dalam pengaturan dan pengawasan PMSE, serta pemberitaan resmi mengenai penutupan operasional TikTok Shop dan proses akuisisi Tokopedia. Seluruh bahan tersebut ditempatkan sebagai bahan hukum sekunder dan tersier yang mendukung analisis normatif, bukan sebagai data yang diperoleh melalui wawancara atau observasi lapangan.

Pendekatan kasus ini digunakan secara bersama-sama dengan pendekatan perundang-undangan, di mana kasus Permendag 31/2023 dijadikan sarana untuk menguji konsistensi antara norma yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dengan proses pembentukan dan substansi peraturan tersebut. Dengan demikian, kasus ini berfungsi sebagai objek kajian normatif yang memperjelas penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan standar pelayanan publik terhadap tindakan konkret pejabat publik, dan tidak mengubah kedudukan penelitian ini sebagai penelitian hukum normatif.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Peter Mahmud Marzuki menyebut bahan hukum primer sebagai bahan hukum yang di dalamnya melekat suatu otoritas.¹¹ Sehingga atas dasar tersebut bahan hukum primer senantiasa merujuk pada produk hukum resmi negara yang terdiri atas Peraturan Perundang-Undangan, Konstitusi negara, Putusan Pengadilan dan dokumen resmi negara lainnya.¹² Bahan hukum primer yang digunakan sebagai dasar dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-undang nomor 7 tahun 2014 tentang Perdagangan
- 2) Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- 3) Undang-undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
- 4) Peraturan Menteri perdagangan nomor 50 tahun 2020
- 5) Peraturan Menteri perdagangan nomor 31 tahun 2023
- 6) Peraturan teknis PMSE lainnya

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder lebih banyak terkait dengan referensi ilmiah dalam bidang ilmu hukum, yang berisi pandangan ahli, prinsip hukum,

¹¹ *Ibid.*, 181.

¹² *Ibid.*, 181–182.

teori, serta doktrin yang kesemuanya digunakan sebagai bahan justifikasi teoritis dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa buku-buku hukum administrasi negara, jurnal ilmiah, artikel akademik, dan pendapat para sarjana yang relevan dengan tema penelitian. Bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, artikel berita, dan publikasi resmi lembaga pemerintah yang dapat memberikan informasi pelengkap.

c. Bahan Hukum Tersier

bahan-bahan yang memberikan tentang gambaran dan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah data dari kamus hukum, artikel berita, dan publikasi resmi lembaga pemerintah yang dapat memberikan informasi pelengkap.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), sebagaimana lazim digunakan dalam penelitian hukum normatif. Studi kepustakaan menjadi instrumen utama karena seluruh bahan yang diperlukan untuk menjawab permasalahan penelitian bersumber dari dokumen hukum tertulis maupun literatur ilmiah yang relevan. Melalui studi kepustakaan, peneliti dapat mengidentifikasi,

menelusuri, dan mengumpulkan berbagai sumber hukum yang memiliki otoritas maupun sumber penunjang yang dapat memperkaya analisis terhadap kewenangan Menteri Perdagangan dan potensi maladministrasi yang lahir dari tindakan pejabat publik.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui metode yuridis kualitatif, yaitu menguraikan, menafsirkan, dan mengkonstruksi norma hukum yang terkait dengan kewenangan Menteri Perdagangan serta potensi maladministrasi dalam pengaturan dan pengawasan Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE). Analisis yuridis kualitatif dipilih karena penelitian ini tidak bertujuan untuk mengukur data numerik atau menghasilkan temuan statistik, melainkan untuk memahami makna hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan dan bagaimana norma tersebut seharusnya dijalankan oleh pejabat publik sesuai prinsip-prinsip hukum administrasi negara.