

PSKN FH UNPAD

KEMENTERIAN PERDAGANGAN REPUBLIK INDONESIA

2023

**LAPORAN AKHIR ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM
Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-
DAG/PER/3/2016 tentang Ketentuan Umum Distribusi
Barang sebagaimana telah diubah dengan Peraturan
Menteri Perdagangan Nomor 66 Tahun 2019 tentang
Perubahan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-
DAG/PER/3/2016 tentang Ketentuan Umum Distribusi
Barang**

PUSAT STUDI KEBIJAKAN NEGARA

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PADJADJARAN

BAB I

PENDAHULUAN

Rantai distribusi barang merupakan urat nadi dari sistem perdagangan suatu negara. Barang yang diproduksi oleh produsen tidak akan sampai ke tangan konsumen akhir tanpa melalui serangkaian pelaku usaha distribusi, mulai dari distributor, sub distributor, agen, sub agen, perkulakan, grosir, hingga pengecer. Kelancaran dan ketertiban rantai distribusi ini sangat menentukan efisiensi harga barang yang diterima konsumen, sekaligus menjadi indikator sehat tidaknya persaingan usaha di suatu sektor perdagangan.

Menyadari pentingnya penataan rantai distribusi tersebut, Pembentuk Undang-Undang mengamanatkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (UU Perdagangan) agar Pemerintah mengatur lebih lanjut mengenai distribusi barang. Amanat inilah yang kemudian dilaksanakan oleh Kementerian Perdagangan melalui penerbitan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 tentang Ketentuan Umum Distribusi Barang, yang kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 66 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 tentang Ketentuan Umum Distribusi Barang.

Peraturan Menteri Perdagangan ini pada masanya berperan penting dalam menata pola distribusi barang di Indonesia, dengan menetapkan alur baku rantai distribusi serta mewajibkan setiap distributor, sub distributor, dan agen untuk memperoleh Surat Tanda Pendaftaran (STP) kedistributoran/keagenan dari Menteri sebagai bentuk legalitas menjalankan kegiatan usaha distribusi. Ketentuan ini disusun dalam konteks rezim perizinan usaha konvensional, di mana setiap jenis usaha memerlukan izin atau tanda daftar yang diterbitkan secara tersendiri oleh instansi teknis terkait.

Konteks tersebut kemudian bergeser secara fundamental ketika Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian ditetapkan kembali melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, dengan mengubah paradigma perizinan berusaha di Indonesia dari pendekatan berbasis izin per sektor menjadi pendekatan tunggal berbasis risiko (*risk-based approach*) yang terintegrasi dalam sistem Online Single Submission (OSS), sebagaimana dilaksanakan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan. Pergeseran paradigma ini menjadikan berbagai bentuk perizinan/pendaftaran usaha konvensional, termasuk Surat Tanda Pendaftaran kedistributoran/keagenan, perlu diintegrasikan ke dalam skema Nomor Induk Berusaha (NIB) dan Perizinan Berusaha untuk Menunjang Kegiatan Usaha (PB UMKU).

Bertolak dari kondisi tersebut, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 66 Tahun 2019, yang disusun dengan pendekatan perizinan konvensional, mengalami disharmoni dengan norma yang lebih tinggi sebagaimana diuraikan di atas. Menurut Hans Kelsen, perubahan pada norma yang lebih tinggi menjadikan norma di bawahnya kehilangan validitas

eksistensi (*daya laku*), sehingga peraturan yang lebih rendah menjadi usang (*obsolete*) dan perlu disesuaikan. Kondisi disharmoni inilah yang kemudian direspons oleh Pemerintah melalui langkah deregulasi menyeluruh pada tahun 2025.

Berdasarkan uraian tersebut, kajian ini dilakukan guna mengevaluasi disharmoni yang sebelumnya melekat pada Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 66 Tahun 2019, sekaligus mendokumentasikan status hukum terkini dari peraturan tersebut.

A. Permasalahan

1. Bagaimana harmonisasi Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 66 Tahun 2019 dengan Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan?
2. Bagaimana status hukum dan rekomendasi tindak lanjut terhadap Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 pasca terbitnya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 26 Tahun 2025 tentang Pencabutan 4 (Empat) Peraturan Menteri Perdagangan di Bidang Perdagangan Dalam Negeri?

B. Tujuan

1. Mengetahui, menganalisis, dan mengevaluasi harmonisasi Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 66 Tahun 2019 dengan Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021.
2. Memberikan gambaran status hukum terkini Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 pasca terbitnya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 26 Tahun 2025.

C. Ruang Lingkup

Peraturan Menteri Perdagangan yang hendak dievaluasi dalam kajian ini yakni Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 tentang Ketentuan Umum Distribusi Barang sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 66 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 tentang Ketentuan Umum Distribusi Barang

D. Metode

Dalam melakukan evaluasi Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 66 Tahun 2019, metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan titik tekan pada dasar yuridis untuk mengecek "keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya". Proses pengecekan ini dilakukan secara komprehensif melalui proses harmonisasi antara peraturan yang sedang dievaluasi dengan peraturan yang lebih tinggi, serta ditelusuri lebih lanjut status hukum peraturan tersebut pada basis data resmi peraturan perundang-undangan untuk memastikan keberlakuannya saat ini.

Dalam upaya evaluasi tersebut, metodologi yang diadopsi berfokus pada empat tahapan utama. Tahap pertama, "Pengidentifikasian Ketentuan yang Akan Dievaluasi," melibatkan seleksi cermat ketentuan mengenai Surat Tanda Pendaftaran kedistributoran/keagenan. Tahap kedua, "Harmonisasi dengan Peraturan Lebih Tinggi," yakni proses penyandingan ketentuan tersebut dengan skema Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Tahap ketiga, "Analisis Kesesuaian dan Relevansi," berupa evaluasi kritis terhadap potensi kontradiksi antara kedua peraturan tersebut, sekaligus penelusuran status pencabutan peraturan. Tahap keempat, "Rekomendasi untuk Perubahan atau Pembaruan," merupakan sintesis dari analisis sebelumnya berupa rumusan status hukum dan langkah lanjutan yang diperlukan.

BAB II

PEMBAHASAN

PERATURAN MENTERI PERDAGANGAN NOMOR 22/M-DAG/PER/3/2016 TENTANG KETENTUAN UMUM DISTRIBUSI BARANG SEBAGAIMANA TELAH DIUBAH DENGAN PERATURAN MENTERI PERDAGANGAN NOMOR 66 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN PERATURAN MENTERI PERDAGANGAN NOMOR 22/M-DAG/PER/3/2016 TENTANG KETENTUAN UMUM DISTRIBUSI BARANG

Dalam Peraturan Menteri Perdagangan ini, ditemukan perkembangan pengaturan sebagai berikut:

1. Disharmoni Ketentuan Surat Tanda Pendaftaran Kedistributoran/Keagenan dengan Skema Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 mengatur bahwa distributor, sub distributor, dan agen wajib mendapatkan Surat Tanda Pendaftaran (STP) kedistributoran/keagenan dari Menteri sebagai syarat menjalankan kegiatan distribusi barang. Ketentuan ini ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja yang mengubah pendekatan perizinan berusaha menjadi berbasis risiko melalui sistem Online Single Submission (OSS), sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan. Dengan berlakunya skema tersebut, legalitas usaha distribusi pada dasarnya mengacu pada Nomor Induk Berusaha (NIB) yang diintegrasikan dengan Perizinan Berusaha untuk Menunjang Kegiatan Usaha (PB UMKU), sehingga ketentuan pendaftaran manual dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 berpotensi tidak lagi selaras dengan norma yang lebih tinggi.

2. Status Hukum Terkini: Pencabutan melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 26 Tahun 2025

Persoalan disharmoni tersebut pada akhirnya ditindaklanjuti oleh Kementerian Perdagangan melalui langkah deregulasi. Pada bulan Juli 2025, Kementerian Perdagangan menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 26 Tahun 2025 tentang Pencabutan 4 (Empat) Peraturan Menteri Perdagangan di Bidang Perdagangan Dalam Negeri, yang salah satu objeknya adalah Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 66 Tahun 2019. Dengan demikian, sejak berlakunya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 26 Tahun 2025, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 beserta perubahannya sudah tidak berlaku lagi dan seluruh materinya dinyatakan dicabut.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi hukum yang dilakukan, persoalan disharmoni antara Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 66 Tahun 2019 dengan skema Perizinan Berusaha Berbasis Risiko telah diselesaikan oleh Pemerintah melalui pencabutan seluruh peraturan tersebut melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 26 Tahun 2025. Oleh karena itu, tidak diperlukan lagi rekomendasi perubahan pasal, melainkan disarankan agar Kementerian Perdagangan memastikan seluruh referensi silang pada peraturan perundang-undangan lain yang masih merujuk pada Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 turut disesuaikan agar tidak menimbulkan kekosongan hukum atau kerancuan rujukan normatif.

BAB III

LAMPIRAN

No	Pengaturan	Analisis	Rekomendasi
1	Pasal 1 Angka 8 Distributor adalah Pelaku Usaha Distribusi yang bertindak atas namanya sendiri dan atas penunjukan dari Produsen atau Importir berdasarkan perjanjian untuk melakukan kegiatan pemasaran Barang.	Dengan diterbitkannya Undang-Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan. Terdapat definisi berbeda terkait distributor.	Perubahan definisi distributor disesuaikan dengan definisi distributor berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021, yakni: "Pelaku Usaha Distribusi yang bertindak atas namanya sendiri dan/atau atas penunjukan dari Produsen atau pemasok atau Importir berdasarkan perjanjian untuk melakukan kegiatan pemasaran Barang."
2	Pasal 1 angka 10 Agen adalah Pelaku Usaha Distribusi yang bertindak sebagai perantara untuk dan atas nama pihak yang menunjuknya berdasarkan perjanjian untuk melakukan kegiatan pemasaran Barang	Sama seperti analisis pada Nomor 1. Dengan diterbitkannya Undang-Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan.	Perubahan definisi Agen disesuaikan dengan definisi Agen berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021, yakni: "Pelaku Usaha Distribusi yang bertindak sebagai perantara untuk dan atas nama pihak yang menunjuknya berdasarkan perjanjian dengan imbalan Komisi untuk melakukan kegiatan pemasaran Barang tanpa memiliki dan/atau

		Terdapat definisi berbeda terkait Agen.	menguasai Barang yang dipasarkan”.
3.	Pasal 1 angka 16 Importir adalah perorangan atau badan usaha yang melakukan Perdagangan dengan cara mengeluarkan Barang atau jasa dari luar ke dalam wilayah pabean Indonesia dengan memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku	Sama seperti analisis pada Nomor 1. Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan. Terdapat definisi berbeda terkait Importir.	Perubahan definisi Importir disesuaikan dengan definisi Importir berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021, yakni: “orang perseorangan atau lembaga atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang melakukan Impor”
4	Pasal 1 angka 26 Toko Swalayan adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri yang menjual berbagai jenis Barang secara eceran kepada Konsumen dengan label harga yang sudah ditetapkan.	Sama seperti analisis pada Nomor 1. Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan. Terdapat definisi berbeda terkait Toko Swalayan.	Perubahan definisi Toko Swalayan disesuaikan dengan definisi Toko Swalayan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021, yakni: “toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis Barang secara eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, department store, hypermarket, ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.”
5	Belum diatur	Diantara pasal 7 dan pasal 8 Peraturan Menteri Perdagangan perlu disisipkan ketentuan mengenai distributor tunggal dan agen tunggal sebagaimana pada Pasal 35 ayat (2) dan Pasal 35 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang	Perlu penambahan pasal mengenai ketentuan distributor Tunggal dan agen Tunggal yang disisipkan antara pasal 7 dan pasal 8 Peraturan Menteri Perdagangan, yakni: (1) Dalam hal Produsen telah menunjuk Distributor tunggal atau Agen tunggal untuk mendistribusikan Barang di suatu wilayah

		Perdagangan. yaitu: (1) Dalam hal Produsen telah menunjuk Distributor tunggal atau Agen tunggal untuk mendistribusikan Barang di suatu wilayah pemasaran, Produsen tidak dapat menunjuk Distributor atau Agen lainnya untuk mendistribusikan Barang dengan jenis dan merek yang sama. (2) Masa berlaku penunjukan Distributor tunggal paling sedikit selama 5 (lima) tahun dan wajib diperpanjang 1 (satu) kali.	pemasaran, Produsen tidak dapat menunjuk Distributor atau Agen lainnya untuk mendistribusikan Barang dengan jenis dan merek yang sama. (2) Masa berlaku penunjukan Distributor tunggal paling sedikit selama 5 (lima) tahun dan wajib diperpanjang 1 (satu) kali.
6.	Pasal 15 (1) Distribusi Barang secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dilakukan dengan menggunakan pendistribusian khusus melalui sistem penjualan langsung. (2) Sistem penjualan langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara: a. Penjualan Langsung Satu Tingkat (<i>Single level marketing</i>); atau b. Penjualan Langsung Multi Tingkat (<i>Multi level marketing</i>).	Sama seperti analisis pada Nomor 1. Selain itu, Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan menambah muatan penjualan langsung yakni: (1) Distribusi Barang secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 dilakukan dengan menggunakan pendistribusian khusus melalui sistem Penjualan Langsung. (2) Sistem Penjualan Langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan	Merubah Pasal 15 disesuaikan dengan Pasal 42 Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan yang belum tercantum dalam Peraturan Menteri Perdagangan-ini

		cara: a. Penjualan Langsung secara <i>Single Level</i>; atau b. Penjualan Langsung secara <i>Multi Level</i>. (3) Penjualan Langsung secara <i>Single Level</i> sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikembangkan oleh Penjual Langsung yang bekerja atas dasar Komisi dan/atau Bonus berdasarkan hasil penjualan Barang kepada Konsumen. (4) Penjualan Langsung secara <i>Multi Level</i> sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dikembangkan oleh Penjual Langsung yang bekerja atas dasar Komisi dan/atau Bonus berdasarkan hasil penjualan Barang kepada Konsumen	
7.	Pasal 23 Produsen dengan skala usaha mikro dan kecil dapat menjual Barang kepada konsumen tanpa melalui Distributor atau Agen, dan jaringannya.	Sama seperti analisis pada Nomor 1. Selain itu, Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan merubah ketentuan mengenai produsen dengan skala usaha mikro yakni: Produsen dengan skala usaha mikro dan usaha kecil serta Produsen Barang yang mudah basi atau tidak tahan lebih lama dari 7 (tujuh) hari dapat menjual Barang kepada Konsumen tanpa	Merubah Pasal 23 disesuaikan dengan Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan yang belum tercantum dalam Peraturan Menteri Perdagangan ini

		melalui Distributor dan jaringannya atau Agen dan jaringannya.	
8.	Pasal 24A (1) Ketentuan distribusi Barang dalam Peraturan Menteri ini dikecualikan untuk pengadaan barang pemerintah dengan kriteria barang untuk keadaan tertentu. (2) Pengadaan barang pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah.	Sama seperti analisis pada Nomor 1. Selain itu, Pasal 59 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan menambah muatan ketentuan mengenai distribusi barang yang dikecualikan yakni: (1) Ketentuan mengenai Distribusi Barang dalam Peraturan Pemerintah ini dikecualikan untuk: a. pengadaan Barang pemerintah dengan kriteria Barang untuk keadaan tertentu; dan/atau b. pemenuhan ketersediaan dan kestabilan harga Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting berdasarkan persetujuan Menteri. (2) Pengadaan Barang pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan Barang/Jasa pemerintah.	Merubah Pasal 24A disesuaikan dengan Pasal 59 Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan yang belum tercantum dalam Peraturan Menteri Perdagangan-ini