BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia termasuk tipe negara hukum yang baru dan dinamis, disebut dengan konsep negara *welfare state*. Di dalam negara modern *welfare state* ini tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang terjamin.[1]

Antara penguasa dan masyarakat terjalin suatu hubungan timbal-balik. Pada satu sisi masyarakat mempengaruhi penguasa dalam menjalankan tugasnya, pada sisi lain penguasa memberi pengaruh tertentu pada masyarakat. Dalam masyarakat penguasa melaksanakan keanekaragaman tugas. Tugas-tugas itu kadang kala dibedakan dalam tugas mengatur dan mengurus (*Ordenende en verzorgend taken*).

Tugas-tugas mengatur penguasa terutama menyangkut peraturan-peraturan yang harus dipatuhi oleh warga negara, sedangkan tugas-tugas mengurus penguasa terutama dalam sejarah masa kini telah tumbuh pesat dengan berkembangnya konsep negara pengurus kemasyarakatan (*sociale verzorgingsstaat*).[2]

---

[1]SF.Marbun, Moh.Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, ctk. Dua, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 45.

[2] N.M.spelt dan J.B.J.M.ten Berge, *Pengantar hukum perizinan*, disunting oleh Philipus M.Hardjon, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm.1.

Pengelolaan yang baik (*Good Govermence*) di dalam penyelenggaraan pemerintah merupakan bentuk akuntabilitas atas berbagai kegiatan penyelenggaraan administrasi publik guna menciptakan pemerintah yang bersih dan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara adil dan merata. Untuk itulah diperlukan reformasi dalam menghadapi tantangan dunia regional dan global yang telah memaksa pemerintah untuk menciptakan berbagai kebijakan publik berdasarkan peraturan perundang-undangan secara transparan serta adanya partisipasi dan akuntabilitas publik. Keadaan tersebut memungkinkan masyarakat menuntut peningkatan kualitas pelayanan publik.[3]

Dalam perspektif hukum penyelenggaraan perizinan berbasis pada teori negara hukum modern (Negara Hukum Demokratis) yang merupakan perpaduan antara konsep negara hukum (*Rechtsstaat)* dan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara atau pemerintah (Supremasi hukum).[4]

Pembuatan dan penerbitan keputusan izin merupakan tindakan hukum pemerintah sebagai tindakan hukum, harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang

---

[3]Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 231-232.

[4] *Ibid.*, hlm.1.

berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut keputusan izin tersebut menjadi tidak sah.[5]

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14 ayat 1 menyebutkan bahwa: ”Pemerintah kabupaten berwenang menangani antara lain urusan perencanaan dan pengendalian pembangunan, pelayanan pertanahan, pengendalian lingkungan, dan administrasi dasar lainnya”.[6] Alat administrasi negara mempunyai tugas melaksanakan apa yang menjadi tujuan undang-undang.

Kabupaten Sleman merupakan salah satu kabupaten yang cukup pesat perkembangan ekonominya sehingga mengakibatkan banyak bermunculan bangunan minimarket. Setiap kecamatan di kabupaten ini ada minimarket karena budaya manusia zaman sekarang sudah modern beralih tidak lagi berbelanja dengan adanya tawar-menawar di pasar tetapi lebih senang belanja di minimarket dengan harga yang sudah pasti dan nyaman dalam berbelanja.

Minimarket menurut Peraturan Bupati Sleman No. 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern pada Pasal 1 butir 12 adalah:

> “sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen dengan cara pelayanan mandiri dengan luasan lantai penjualan kurang dari 400 m^2 (empat ratus meter persegi).”

---

[5] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, ctk. enam, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 203.

[6] UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan data Dinas Perindagkop (Perindustrian, perdagangan dan koperasi) kabupaten Sleman sampai bulan Desember 2010, jumlah minimarket berjaring di kabupaten Sleman telah tercapai 117 minimarket.[7] Dari 117 minimarket yang ada di kabupaten Sleman baru 75 toko yang mempunyai izin HO (Izin Gangguan), kemudian yang baru memiliki izin SIUP (Surat Izin Usaha Perdagangan) sebanyak 58 toko sedangkan yang mempunyai TDP (Tanda Daftar Perusahaan) baru 37 toko. [8]

Peraturan Bupati Sleman Nomor 13 Tahun 2010 tentang Penataan lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan menyatakan bahwa penataan lokasi toko modern dan pusat perbelanjaan didasarkan pada aspek rencana tata ruang, status jalan, jarak dengan toko tradisional, pasar tradisional pada ruas jalan yang sama serta rasio cakupan pelayanan tingkat kecamatan dan kabupaten. Aspek penataan lokasi ini merupakan salah satu dasar pertimbangan dalam pemberian izin untuk kegiatan usaha toko modern dan pusat perbelanjaan.

Pasal 6 Peraturan Bupati No.13 Tahun 2010 Tentang Penataan lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan disebutkan bahwa jarak antara minimarket dengan pasar tradisional 1000 meter. Tetapi dalam kenyataan di

---

[7] http://www.plazainformasi.jogjaprov.go.id/index.php/berita-dan-artikel/253-pemkab-sleman-terbitkan-perbup-tentang-toko-modern-dan-pusat-perbelanjaan Akses 30 September 2011 pukul 13:12 WIB

[8] http://jogja.tribunnews.com/2011/02/22/42-toko-modern-di-sleman-tidak-punya-hoAkses 30 September 2011 pukul 13:41WIB

lapangan setelah Penulis melakukan observasi ada minimarket yang berdiri di tengah-tengah pasar tradisional dan jaraknya kurang dari 1000 meter.

Peraturan Bupati Nomor 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menyebutkan bahwa setiap orang atau badan yang melakukan kegiatan usaha pusat perbelanjaan dan/atau toko modern wajib memiliki izin usaha. Izin usaha ini terdiri dari IUPP (izin usaha pusat perbelanjaan) untuk pusat pertokoan, mall, super mall, plasa. IUTM (izin usaha toko modern) untuk minimarket (berstatus *waralaba/franchise*, berstatus cabang dan berstaus non waralaba (*Franchise)* dan atau/ cabang), *supermarket*, *department store*, *hypermarket*, dan perkulakan sebagai SIUP.[9]

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan atas latar belakang tersebut diatas maka rumusan permasalahan yang dapat diambil, sebagai berikut :

1. Apakah pendirian minimarket di kabupaten Sleman sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap pelanggaran perizinan pendirian minimarket di kabupaten Sleman?

C. Tujuan

1. Untuk mengetahui apakah pendirian minimarket di kabupaten Sleman sudah sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku

[9] http://www.plazainformasi.jogjaprov.go.id/index.php/berita-dan-artikel/253-pemkab-sleman-terbitkan-perbup-tentang-toko-modern-dan-pusat-perbelanjaan Akses 30 September 2011 pukul 13:12 WIB

2. Untuk mengetahui penegakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten Sleman terhadap pelanggaran tentang izin pendirian minimarket.

D. Tinjauan Pustaka

N.M.spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit yaitu sebagai berikut:

> ”Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga.
>
> Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.
>
> Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.
>
> Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekadarnya.
>
> Yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi setiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukakan dengan cara tertentu (di cantumkan dalam ketentuan-ketentuan)”.[10]

[10] N.M.Spelt dan J.B.J.M.ten Berge, *op.cit.,* hlm. 2-3.

Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.[11]

Sebagaimana dapat dipahami dari berbagai penjelasan diatas maka dapat dilihat bahwa agar peraturan hukum yang ada dapat berjalan secara efektif maka diperlukan adanya suatu upaya penegakan hukum yang efektif pula, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Untuk upaya penegakan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut, itu berarti ketiga unsur tersebut harus mendapat perhatian secara proporsional, seimbang agar penegakan hukum bisa efektif dilaksanakan.

Menurut Soerjono Soekanto: ”inti dan arti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.”[12]

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum tidak lain adalah kegiatan-kegiatan menyerasikan hubungan-hubungan, nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah atau pandangan-pandangan menilai yang

---

[11] Adrian Sutedi, *op.cit*., hlm.167-168.

[12] Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm. 5.

mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai "*social engineering*), memelihara dan mempertahankan (sebagai "*social control*") kedamaian pergaulan hidup.[13]

Menurut P.Nicolai dan kawan-kawan menjelaskan sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi pengawasan bahwa organ pemerintah dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada inidividu, dan penerapan kewenangan sanksi pemerintah.[14]

Penegakan hukum apabila dikaitkan dengan perizinan merupakan hal yang sangat penting. Hal ini karena pemerintah telah membuat peraturan-peraturan yang didalamnya mengatur tentang segala hal yang berhubungan dengan perizinan, termasuk juga tentang pelaksanaan sanksi tersebut dapat berupa sanksi pidana maupun sanksi administrasi. Sanksi diterapkan berkaitan dengan orang yang memohon izin tidak melaksanakan apa yang telah menjadi ketentuan–ketentuan yang ada dalam izin tersebut. Apabila dalam melaksanakan usahanya ternyata para pelaku usaha tersebut tidak memenuhi ketentuan yang telah ditetapkan, maka hukum akan ditegakkan oleh pemerintah.

Menurut S.P.Siagaan Pengawasan adalah Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua

---

[13] Puhadi Pubacaraka, *Peninjauan dari Segi Hukum Administrasi Negara dalam Penegakan Hukum dalam Mensukseskan Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 80.

[14] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *op. cit.*, hlm.296.

pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.[15]

Negara adalah suatu organisasi. Organisasi itu tidak lain adalah aspek statis dari administrasi dimana manajemen adalah merupakan aspek dinamisnya. Dengan demikian dapat difahami bahwa pengawasan sebagai salah satu fungsi dasar manajemen adalah mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan manajemen negara atau administrasi negara.[16]

Pengawasan merupakan bagian dari seluruh kegiatan pemerintah yang bertujuan mengusahakan tercapainya kebijakan yang telah digariskan dan sasaran yang telah ditetapkan. Pengawasan bukanlah dimaksudkan untuk mencari-cari siapa yang salah melainkan untuk menentukan apa yang salah. Pengawasan yang dilakukan oleh instansi pemerintah merupakan salah satu fungsi manajemen fungsi manajemen pemerintah yang menilai apakah pelaksanaan suatu kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, dilakukan secara berdaya guna serta menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.[17]

Pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan dan pembuatan hukum dapat dilakukan dengan demokratis oleh rakyat melalui kekuasaan legislatif, sedangkan pengawasan hukum (yuridis) terhadap penggunaan kekuasaan

---

[15] S.P.Siagaan, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1990, hlm. 107.

[16] Sujamto, *Aspek-aspek pengawasan di Indonesia*, ctk keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 75-76.

[17] Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek hukum pengawasan melekat*, PT.Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 14.

yang tidak berdasarkan pada hukum, dapat dilakukan oleh kekuasaan yudikatif melalui badan-badan peradilan.[18]

Kinerja pelayanan perizinan saat sekarang ini yang dilaksanakan oleh pemerintah dituntut untuk lebih baik. Dalam banyak hal memang harus diakui bahwa kinerja pelayanan perizinan pemerintah masih buruk. Hal ini disebabkan oleh: pertama, tidak ada sistem insentif untuk melakukan perbaikan, kedua, buruknya tingkat pengambilan inisiatif dalam pelayanan perizinan, yang ditandai dengan tingkat ketergantungan yang tinggi pada aturan formal (*rule driven*) dan petunjuk pemimpin dalam melakukan tugas pelayanan, ketiga, budaya aparatur masih kurang disiplin dan sering melanggar aturan, keempat, budaya paternalistik yang tinggi, artinya aparat menempatkan pimpinan sebagai prioritas utama, bukan kepentingan masyarakat.[19]

Dalam keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum penyelenggaraan Pelayanan Publik dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan perizinan oleh aparatur pemerintah diberikan arahan mengenai prinsip-prinsip pelayanan perizinan, yaitu antara lain prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, dan tanggung jawab serta kedisiplinan.[20]

Telah disebutkan bahwa sarana penegakan hukum itu di samping pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap

---

[18]S.F.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, ctk.pertama, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 9.

[19] Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm.189.

[20] *Ibid.*, hlm.190.

peraturan perundang-undangan. Bahkan J.B.J.M.ten Berge menyebutkan bahwa ”sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi Negara”. Menurut Philipus M. Harjon, pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para warga dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, mana kala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara. Salah satu instrument untuk melaksanakan tingkah laku para warga ini adalah dengan sanksi. Oleh karena itu, sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada norma hukum tertentu.[21]

Sanksi dalam hukum administrasi negara yaitu alat kekuasaan yang bersifat hukumnya publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara.[22]

Adapun macam-macam sanksi dalam hukum administrasi negara adalah:

1. Paksaan pemerintah (*bestuurdwang*);
2. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, subsidi dan sebagainya);
3. Pengenaan uang paksa oleh Pemerintah (*dwangsom*)
4. Pengenaan denda administrative (*administratieve boete*)[23]

[21] Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 298.
[22] *ibid.*, hlm. 299-300.
[23] *Ibid*., hlm. 303.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Izin pendirian minimarket dan penegakan hukumnya di kabupaten Sleman.

2. Subjek Penelitian

Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (PERINDANKOP) kabupaten Sleman yang diwakili oleh:

a. Bapak Slamet Riyadi, Selaku Kepala Bidang Perdagangan Dinas PERINDAKOP Kabupaten Sleman.

b. Ibu Istiqomah, Selaku Kepala Seksi Perdagangan Dalam Negeri Dinas PERINDAKOP Kabupaten Sleman.

3. Sumber Data

a. Data primer: yaitu data yang diperoleh dari penelitian lapangan

b. Data sekunder: yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari:

1. Bahan hukum primer: yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang berupa:

   a. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

   b. Peraturan Bupati Sleman No.13 Tahun 2010 tentang Penataan Lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan

c. Peraturan Bupati Sleman No. 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

2. Bahan hukum sekunder: yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku, literatur, artikel, hasil penelitian, dan karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukm primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:
   a) Kamus Umum Bahasa Indonesia
   b) Kamus Istilah Hukum
   c) Ensklopedia

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara merupakan tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara langsung. Dalam proses wawancara dua orang tersebut menempati kedudukan yang berbeda. Satu pihak sebagai pencari informasi atau *interviewer* sadangkan pihak lain sebagai pemberi informasi atau *informan.*

b. Penelitian kepustakaan, dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, mengolah dan menelaah bahan-bahan hukum yang ada kaitan dengan penelitian ini.

5. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang/ menurut ketentuan hukum/ undang-undang yang berlaku.

6. Analisis Data

Metode yang digunakan adalah analisis data deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan pennelitian.
b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan.
c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengembilan kesimpulan.