BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG IZIN, WILAYAH KABUPATEN SLEMAN DAN PERIZINAN MINIMARKET

A. Hukum Perizinan

1. Pengertian Izin

Izin adalah salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warganya.[24]

Utrecht memberikan pengertian vergunning adalah bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (vergunning).[25]

Izin (*Vergunning)* adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.[26] Menurut WF. Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintah

---

[24] N.M.spelt dan J.B.J.M.ten Berge, *op. cit.*, hlm. 2.
[25] E.Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1957, hlm.186.
[26] Adrian Sutedi, *op.cit*., hlm.167-168.

yang menyebabkan suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa (*Relaxatio legis*).[27]

Selain dispensasi adanya kesejajaran dengan izin yaitu konsensi dan lisensi. konsensi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana pekerjaan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionaris (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Adapun lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan sesuatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.[28]

2. Unsur-unsur Perizinan

Berdasarkan pemaparan pendapat pada pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur-unsur perizinan yaitu instrument yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret, dan prosedur dan persyaratan.

---

[27] Ridwan HR, *op.cit*., hlm. 197.
[28] *Ibid*., hlm. 197.

a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka menjalankan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan (*regelen atau besluiten van aglmeen strekking*), yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkrit yaitu dalam bentuk ketetapan (*Beschikking*). Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkrit, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrument hukum dalam penyelenggaraan pemerintah, atau sebagai norma penutupan dalam rangkaian norma hukum. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin.

b. Peraturan Perundang-undangan

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. Perbuatan dan penerbitan ketetapan izin

merupakan tindakan hukum pemerintah. Sebagai tindakan hukum, maka harus adanya wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal pembuatan dan penerbitan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

Menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin.[29]

c. Organ Pemerintah

Organ Pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat beraneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang

[29] *Ibid.*, hlm. 201-203.

didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik ditingkat pusat maupun daerah.

d. Peristiwa Konkrit

Telah disebutkan bahwa izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkrit dan individual. Peristiwa konkrit artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkrit ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka izinpun memiliki berbagai keragaman. Izin yang sejenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan srtuktur organisasi instansi yang menerbitkannya.

e. Prosedur dan Persyaratan

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 pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin dan instansi pemberi izin. Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif, oleh karena ditentukan

suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkrit, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, oleh karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang diisyaratkan itu terjadi. Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini secara sepihak oleh pemerintah, meskipun demikian, pemerintah tidak boleh menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri, tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dalam kata lain tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan yang bersangkutan.[30]

3. Fungsi dan Tujuan

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

[30] *Ibid.*, hlm. 204-208.

Sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukkannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain, fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.[31]

Izin sebagai instrument yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrument hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Apabila dikatakan bahwa izin itu dapat difungsikan sebagai instrument pengendali dan instrument untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, maka penataan dan pengaturan izin ini sudah semestinya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya.[32]

Dalam hal ini mendirikan bangunan, fungsi dari izin bangunan ini dapat dilihat dari beberapa hal yaitu:

---

[31] Adrian Sutedi, *op.cit*., hlm.193.
[32] Ridwan HR, *op.cit*., hlm. 208.

1. **Segi teknis perkotaan**

Pendirian izin mendirikan bangunan sangat penting artinya bagi pemerintah daerah guna mengatur, menetapkan dan merencanakan pembangunan perumahan diwilayahnya sesuai dengan potensial dan prioritas kota yang dituangkan dalam master plan kota. Untuk mendapatkan pola pembangunan kota yang terencana dan kontrol tesebut, pelaksanaan pembangunan di atas wilayah suatu kota diwajibkan memiliki izin mendirikan bangunan dan penggunaannya sesuai dengan yang disetujui oleh Dinas Perizinan dan Pengawasan Pembangunan kota (DP3k).

Dengan adanya pengaturan pembangunan perumahan melalui izin ini, pemerintah di daerah dapat merencanakan pelaksanaan pembangunan berbagai sarana serta unsur kota dengan berbagai instansi yang berkepentingan. Hal ini penting artinya ada wajah perkotaan dapat ditata dengan rapi serta menjamin keterpaduan pelaksanaan pekerjaan pembangunan perkotaan. Penyesuian pemberian izin mendirikan bengunan dengan Mater Plan kota akan memungkinkan adanya koordinasi antara berbagai departemen teknis dalam melaksanakan pembangunan kota.

2. **Segi Kepastian Hukum**

Izin mendirikan bangunan penting artinya sebagai pengawasan dan pengendalian bagi pemerintah dalam hal pembangunan perumahan. Mendirikan bangunan dapat menjadi acuan atau titik tolak dalam

pengaturan perumahan selanjutnya. Bagi masyarakat pentingnya izin mendirikan bangunan ini adalah untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak bangunan yang dilakukan, sehingga tidak adanya gangguan atau hal-hal yang merugikan pihak lain dan akan memungkinkan untuk mendapatkan keamanan dan ketentraman dalam pelaksanaan usaha atau pekerjaan.

Selain itu, izin mendirikan bangunan tersebut bagi si pemiliknya dapat berfungsi antara lain sebagai berikut:

a. Bukti milik bangunan yang sah.
b. Ketentuan hukum terhadap tuntutan ganti rugi dalam hal berikut.
   1) Terjadinya hak milik untuk keperluan pembangunan yang bersifat untuk kepentingan hukum.
   2) Bentuk-bentuk kerugian yang diderita pemilik bangunan lainnya yang berasal dari kebijaksanaan dan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.
   3) Segi Pendapatan daerah, dalam hal ini pendapatan daerah, maka izin mendirikan bangunan merupakan salah satu sektor pemasukan yang tidak dapat diabaikan begitu saja. Melalui pemberian izin ini dapat dipungut retribusi izin mendirikan bangunan. Retribusi atas izin mendirikan bangunan dibebankan kepada setiap orang atau badan hukum yang namanya tercantum dalam surat izin yang dikeluarkan itu.[33]

[33] Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm.195.

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:

a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan "*struren*") aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin bangunan)
b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan)
c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar monument-monument)
d. Hendaknya membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni didaerah padat penduduk).
e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktifitas-aktifitas (izin berdasarkan "*drank en horecawet*", dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).[34]

Menurut Adrian Sutedi tujuan dari perizinan itu dapat dilihat dari dua sisi yaitu:

1. Dari sisi pemerintah, dan
2. Dari sisi masyarakat.

[34] Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 209.

1. **Dari sisi Pemerintah**

Dari sisi pemerintah tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

a. **Untuk Melaksanakan Peraturan**

Apakah ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam prakteknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

b. **Sebagai Sumber Pendapatan Daerah**

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin banyak pula pendapatan dibidang retribusi tujuan akhirnya, yaitu untuk pembiayaan pembangunan.

2. **Dari sisi Masyarakat**

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

a. Untuk adanya kepastian hukum
b. Untuk adanya kepastian hak
c. Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas. Apabila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapat fasilitas.

Dalam hal izin mendirikan bangunan, tujuan izin mendirikan bangunan adalah untuk melindungi kepentingan baik kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat yang ditujukan atas kepentingan hak atas tanah.

Dengan mengikatkan tindakan-tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan dari izin, yaitu sebagai berikut:

a. Keinginan mengarahkan/mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin mendirikan bangunan, izin HO, dan lain-lain.
b. Mencegah bahaya lingkungan, misalnya izin penerbangan, izin usaha industri, dan lain-lain.
c. Melindungi objek-objek tertentu, misalnya izin membongkar monumen-monumen, izin mencari/menemukan barang-barang peninggalan terpendam, dan lain-lain.
d. Membagi benda-benda, lahan atau wilayah yang terbatas, misalnya izin menghuni didaerah padat penduduk (SIP), dan lain-lain.
e. Mengarahkan/pengarahan dengan menggunakan seleksi terhadap orang atau aktifitas-aktifitas tertentu, misalnya izin transmigrasi, dan lain-lain.[35]

3. Bentuk dan Isi dari Izin

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari keputusan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai keputusan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut.[36]

[35] Adrian Sutedi *op.cit*., hlm. 200-201.
[36] Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 209.

a. Organ yang Berwenang

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. karena itu, bila dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan tegas organ mana dari lapisan pemerintahan tertentu yang berwenang, tetapi misalnya hanya dinyatakan secara umum bahwa "*Haminte*" yang berwenang, maka dapat diduga bahwa yang dimaksud ialah organ pemerintahan *haminte*, yakni wali *haminte* dengan para anggota pengurus harian. Namun, untuk menghindari keraguan didalam kebanyakan undang-undang pada permulaannya dicantumkan ketentuan definisi.

b. Yang dialamatkan

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Ini biasanya dialami orang atau badan hukum. Dalam hal-hal tertentu, keputusan tentang izin juga penting bagi pihak yang berkepentingan. Artinya pihak pemerintah selaku

pemberi izin harus pula mempertimbangkan kepentingan pihak ketiga yang mungkin memiliki keterkaitan dengan penggunaan izin tersebut.

c. Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, di mana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan. Setidak-tidaknya diktum ini terdiri atas keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dituju oleh keputusan tersebut.

d. ketentuan-ketentuan, Pembatasan-pembatasan dan Syarat-syarat

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat (*voorschriften, beperkingen, en voorwaarden*) demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktik Hukum Administrasi Negara. Misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentaun-ketentuan seperti berikut ini:

1) Kentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah).
2) Ketentuan-ketentuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu).

3) Ketentuan-ketentuan instruksi (kewajiban bagi pemegang izin untuk memberikan instruksi-instruksi tertulis kepada personel dalam lembaga).
4) Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran (Pengukuran untuk menilai kadar bahaya atau gangguan).

Dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi, terdapat pelanggaran izin. Tentang sanksi yang diberikan atasannya, pemerintah harus memutuskannya sendiri. Dalam pembuatan keputusan, termasuk keputusan berisi izin dimasukkan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan dalam izin memberi kemungkinan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang diperbolehkan. Pembatasan-pembatasan dibentuk dengan menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat atau dengan cara lain sebagai contoh, pada izin lingkungan dapat dimuat pembatasan izin untuk periode tertentu, misalnya 5 tahun. Di samping itu, dalam keputusan dimuat syarat-syarat. Dengan menetapkan syarat-syarat, akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa di kemudian hari yang belum pasti. Dalam keputusan yang berisi izin dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan.

e. Pemberian Alasan

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta. Penyebutan ketentuan undang-undang memberikan pegangan kepada semua yang bersangkutan, organ penguasan dan yang

berkepentingan, dalam menilai keputusan itu. Ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan yang bersangkutan. Pertimbangan hukum merupakan hal penting bagi organ pemerintahan untuk memberikan atau menolak permohonan izin. Pertimbangan hukum ini biasanya lahir dari interpretasi organ pemerintahan terhadap ketentuan undang-undang. Adapun penetapan fakta, berkenaan dengan hal-hal di atas. Artinya Interpretasi yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkannya. Dalam keadaan tertentu, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, di samping data dari para ahli atau biro konsultan.

f. Pemberitahuan-pemberitahuan Tambahan

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan kepada ketidakpatuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan ini mungkin saja petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaanya sekarang atau di kemudian hari. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini sejenis

pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum selaku inti keputusan. Sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena tidak termasuk dalam hakikat keputusan, secara formal seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.

Sebagai suatu bentuk keputusan, izin tidak berbeda dengan keputusan (*beschikking*) pada umumnya. Dalam hal pembuatan, isi, dan penerbitan izin harus memenuhi syarat-syarat yang berlaku pada pembuatan dan penerbitan keputusan, yakni harus memenuhi syarat formal dan syarat materiil, serta harus memperhatikan asas *contraries actus* dalam pencabutan.[37]

B. Izin dalam Perspektif Islam

Qs.An-nur (24) ayat 62, yang artinya:

Sesungguhnya yang sebenar-benar orang mukmin ialah orang-orang yang beriman kepada Allah dan Rasul-Nya, dan apabila mereka berada bersama-sama Rasulullah dalam sesuatu urusan yang memerlukan pertemuan, mereka tidak meninggalkan (rasulullah) sebelum meminta izin kepadanya. Bahwa sesunguhnya orang-orang yang meminta izin kepadamu (Muhammad) mereka itulah orang-orang yang beriman kepada Allah dan Rasul-Nya. Maka apabila mereka meminta izin kepada mu karena sesuatu keperluan, berilah izin

[37]Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 209-213.

kepada siapa yang kamu kehendaki di antara mereka, dan mohonkanlah pengampunan lagi maha penyayang.

Point penafsiran atas ayat ini adalah kedalam tinjauan izin adalah:

- Apabila orang-orang mukmin berada bersama-sama Rasulullah dalam sesuatu urusan yang memerlukan pertemuan, mereka tidak meninggalkan Rasulullah sebelum meminta izin kepadanya
- Apabila mereka meminta izin kepadamu karena sesuatu keperluan, berilah izin kepada siapa yang kamu kehendaki di antara mereka, dan mohonkanlah ampun untuk mereka kepada Allah.[38]

C. Wilayah Kabupaten Sleman

kondisi wilayah Kabupaten Sleman dilewati jalur jalan negara yang merupakan jalur ekonomi yang menghubungkan Sleman dengan kota pelabuhan (Semarang, Surabaya, Jakarta). Jalur ini melewati wilayah Kecamatan Prambanan, Kalasan, Depok, Mlati, dan Gamping. Selain itu, wilayah Kecamatan Depok, Mlati dan Gamping juga dilalui jalan lingkar yang merupakan jalan arteri primer. Untuk wilayah-wilayah kecamatan merupakan wilayah yang cepat berkembang, yaitu dari pertanian menjadi industrian,perdagangandanjasa. .

Berdasarkan pusat-pusat pertumbuhan wilayah Kabupaten Sleman merupakan wilayah hulu kota Yogyakarta. Berdasarkan letak kota dan

[38] Mochtar Naim, *komendium himpunan ayat-ayat Al-Qur'an yang berkaitan dengan hukum*, Hasanah, Jakarta, 2001, hlm. 172-173.

mobilitas kegiatan masyarakat, dapat dibedakan fungsi kota sebagai berikut :

a. Wilayah aglomerasi (perkembangan kota dalam kawasan tertentu). Karena perkembangan kota Yogyakarta, maka kota-kota yang berbatasan dengan kota Yogyakarta yaitu Kecamatan Depok, Gamping serta sebagian wilayah Kecamatan Ngaglik dan Mlati merupakan wilayah aglomerasi kota Yogyakarta.

b. Wilayah sub urban (wilayah perbatasan antar desa dan kota). Kota Kecamatan Godean, Sleman, dan Ngaglik terletak agak jauh dari kota Yogyakarta dan berkembang menjadi tujuan/arah kegiatan masyarakat di wilayah Kecamatan sekitarnya, sehingga menjadi pusat pertumbuhan dan merupakan wilayah sub uban.

c. Wilayah fungsi khusus/ wilayah penyangga (*buffer zone*). Kota Kecamatan Tempel, Pakem dan Prambanan merupakan kota pusat pertumbuhan bagi wilayah sekitarnya dan merupakan pendukung dan batas perkembangan kota ditinjau dari kota Yogyakarta.[39]

D. Izin Pendirian Minimarket di Kabupaten Sleman

1. Dasar Hukum

Pendirian Minimarket di Kabupaten Sleman menggunakan Peraturan Bupati Sleman No. 13 Tahun 2010 Tentang Penataan Lokasi Toko

[39] www.Slemankab.go.id akses 27 November 2011 pukul 08.00 WIB

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

2. Pengertian Minimarket

Menurut Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern pada pasal 1 butir 12 minimarket 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).

3. Macam-macam Minimarket

Menurut Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern minimarket dapat dibagi menjadi dua yaitu:

a. Minimarket berstatus waralaba (*franchise*) adalah minimarket yang memiliki hak khusus yang dimiliki oleh perorangan atau badan usaha terhadap sistem bisnis dengan cirri khas usaha dalam rangka memasarkan barang dan/atau jasa yang telah terbukti berhasil dan dapat dimanfaatkan dan/atau digunakan oleh pihak lain berdasarkan perjanjian waralaba (*franchise).*

b. Minimarket berstatus cabang adalah minimarket yang dibuka dalam rangka memperluas jaringan pemasaran yang terangkum dalam satu pengelolaan/manajemen dengan pembatasan, secara umum dalam hal manufaktur dan pembelian yang dimiliki hubungan dengan jejaring usaha besar tingkat nasional, regional, dan provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Tujuan Pendirian Minimarket

Pendirian minimarket bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok masyarakat. Bahkan demi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat ini ada beberapa minimarket yang 24 jam buka baik itu minimarket cabang maupun *franchise*. Sedangkan tujuan Dinas mengizinkan pendirian minimarket untuk menambah investor, menambah pendapat daerah seperti pajak yang dibayarkan oleh minimarket tersebut, memberikan Pelayanan kepada konsumen dan mengembangkan investasi kabupaten Sleman disesuiakan dengan kemauan dan kemampuan.[40]

5. Dinas Yang Menerbitkan Perizinan Minimarket

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dinas yang berhak menerbitkan izin minimarket yaitu Dinas Perindustrian, perdagangan

[40] Wawancara, Istiqomah, Kepala Seksi Perdagangan Dalam Negeri Dinas Perindakop kabupaten Sleman, 12 Maret 2012 pukul 12.00 WIB

dan koperasi (PERINDAKOP). Slamet Riyadi selaku kepala bidang perdagangan Dinas PERINDAKOP menambahkan bahwa yang mengeluarkan izin operasi minimarket adalah Dinas PERINDAKOP atas nama Bupati Sleman.[41]

6. Waktu Operasional Minimarket

Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Pasal 12 disebutkan waktu operasionalnya sebagai berikut:

1. Hari senin sampai dengan hari jum'at, mulai pukul 10.00 WIB sampai dengan 22.00 WIB
2. Hari sabtu dan hari minggu, mulai pukul 10.00 WIB sampai dengan pukul 23.00 WIB
3. Hari besar keagamaan dan hari libur nasional mulai pukul 10.00 WIB sampai dengan 23.00 WIB

Minimarket yang akan melakukan operasional kegiatan selain ketentuan waktu operasional diatas wajib mengajukan permohonan izin waktu operasional 24 (Dua puluh empat) jam kepada kepala Dinas PERINDAKOP. Keputusan Kepala Dinas PERINDAKOP dalam memberikan izin dengan mempertimbangkan kebutuhan dan jangkauan pelayanan minimarket bagi masyarakat.

[41] Wawancara, Slamet Riyadi, kepala bidang perdagangan Dinas Perindakop 20 0ktober 2011 pukul.11.00 WIB

7. Prosedur dan Syarat Pemberian Izin Usaha

Pada tahap ini pemohon datang ke Kantor Pelayanan Perizinan dengan membawa semua berkas persyaratan dan menyerahkan berkas permohonan izin. Berkas diverifikasi oleh Kantor Pelayanan perizinan dan apabila berkasnya telah sesuai dengan ketentuan persyaratan, maka pemohon diberikan bukti penerimaan berkas dan apabila masih kurang langsung diberikan lagi kepada pemohon untuk dilengkapi terlebih dahulu. Kemudian kantor Pelayanan Perizinan menyerahkan berkas ke Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan koperasi (PERINDAKOP) kabupaten Sleman. Selama berkas permohonan diproses oleh instansi teknis, Kantor Pelayanan Perizinan mengoordinasikan sampai sejauhmana permohonan telah diproses oleh instansi teknis. Setelah permohonan selesai diproses oleh instansi teknis, maka hasil keputusan dikirim ke Kantor Pelayanan Perizinan untuk kemudian disampaikan kepada pemohon, permohonan yang dikabulkan (diizinkan), apabila ada kewajiban pembayaran retribusi maka Kantor Pelayanan Perizinan menerima pembayaran retribusi dan untuk permohonan ditolak, maka keputusan langsung dikirim ke alamat pemohon.[42]

Peraturan Bupati Sleman No.45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern pada Pasal 11 menyebutkan bahwa prosedur pemberian izin usaha sebagai berikut:

[42] Brosur Kantor Pelayanan Perizinan kabupaten Sleman.

1. Berkas permohonan izin usaha yang telah lengkap dan benar dilakukan penelitian dan pengkajian oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi (PERINDAKOP).
2. Kepala Dinas PERINDAKOP berdasarkan hasil penelitian dan pengkajian berkas permohonan izin usaha yang telah lengkap dan benar memberikan keputusan untuk menerima atau menolak permohonan izin usaha.
3. Keputusan atas permohonan izin usaha yang telah diterima diberikan oleh kepala dinas PERINDAKOP paling lama 5 (lima) tahun hari sejak berkas permohonan dinyatakan lengkap dan benar.

Persyaratan Permohonan izin pendirian minimarket yaitu:

1. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pemilik/pengelola yang masih berlaku;
2. Fotokopi akta pendirian perusahaan dan pengesahannya bagi pelaku usaha yang berbadan hukum;
3. Proposal rencana kegiatan;
4. Rencana kemitraan dengan usaha mikro, kecil, dan menengah;
5. Surat pernyataan sanggup melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku;
6. Fotokopi surat izin peruntukkan penggunaan Tanah atau Surat Keterangan Tata Bangunan lingkungan atau Surat Keterangan Rencana kabupaten;
7. Dokumen lingkungan;
8. Fotokopi surat izin mendirikan bangunan;
9. Fotokopi surat izin gangguan;

10. Fotokopi Surat IUPP atas bangunan pusat Perbelanjaan tempat berdirinya toko modern, khusus bagi minimarket yang terintegrasi dengan pusat perbelanjaan.[43]

❖ **Adapun syarat IMB yaitu:**

Sesuai dengan Perda No. 7 Tahun 2002

1. Foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP) pemohon;
2. Foto copy Sertifikat Tanah atau keterangan tanah;
3. Surat Pernyataan tidak keberatan dari tetangga terdekat;
4. Surat Pernyataan sanggup membuat peresapan air hujan;
5. Gambar situasi dengan skala 1 : 500, 1 : 1000;
6. Gambar rencana bangunan dengan skala 1 : 200, 1 : 100 atau 1 : 50;

    a. Denah bangunan;
    b. rencana pondasi;
    c. rencana sanitasi;
    d. rencana atap;
    e. tampak muka;
    f. tampak samping;
    g. tampak belakang;
    h. potongan melintang dan
    i. potongan memanjang.

[43] Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 Pasal 10 (3)

7. Perhitungan dan gambar konstruksi beton apabila bangunan memakai struktur beton bertulang dan bertingkat;
8. Perhitungan dan gambar konstruksi baja apabila menggunakan rangka baja;
9. Foto copy KTP perencana dan penanggung jawab penghitung konstruksinya yang namanya dicantumkan pada gambar;
10. Foto copy pemilik tanah apabila pendirian bangunan bukan pada tanah milik sendiri;
11. Surat Pernyataan kerelaan dari pemilik tanah apabila pendirian bangunan bukan pada tanah milih sendiri bermaterai cukup;
12. Surat kuasa bermaterai cukup apabila pemohon diwakilkan;
13. Surat Pernyataan Pengelolaan Lingkungan (SPPL) apabila bangunan untuk tempat usaha.[44]

❖ **Adapun syarat izin ganguan yaitu:**

Sesuai dengan Perda No.12 Tahun 2001 tentang Izin Gangguan yaitu:

1. Fotokopi kTP pemohon/pemilik;

2. Fotokopi akta pendirian bagi perusahaan yang berbadan hukum (PT, CV, Firma, yayasan ,dan lain-lain yang di anggap perlu);

3. Fotokopi bukti kepemilikan tanah (Sertifikat, Leter C, D, E) dan atau surat lain yang dianggap sah;

4. Mengisi formulir Permohonan bermaterai;

5. Rekomendasi dari Instansi terkait untuk usaha tertentu;

[44] www. Tanahrumahjogja.com Akses 20 Desember 2011 Pukul 09.15 WIB

6. Dokumen Lingkungan (SPPL, UKL-UPL/DPL,AMDAL);

7. Surat Keterangan Domisili (Bagi WNA);

8. Surat Kuasa Bermaterai cukup, bagi yang tidak dapat mengurus sendiri;

9. Surat Pernyataan tidak Keberatan dari Pemilik tanah apabila tanah tempat usaha bukan milik sendiri, disertai perjanjian sewa-menyewa para pihak yang terkait.

8. Pencabutan Izin Minimarket

Biasanya pelaksanaan pencabutan izin tidak dilakukan secara langsung, melainkan ada suatu proses yang memuat tindakan-tindakan mengandung peringatan dan atau tegoran keras, bahkan pembekuan. Jadi terdapat pentahapan-pentahapan dalam suatu proses dengan maksud agar pelanggar menyadari kesalahan dan lalu memperbaikinya, bahkan terus melakukan pelanggaran, maka senjata pamungkas administrasi negara melakukan pencabutan izin.[45]

Pasal 16 Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern menyebutkan yaitu:

(1) Izin usaha dicabut apabila:

a. Ada permintaan sendiri dari pemilik izin usaha untuk menutup usahanya;

b. Izin usaha dikeluarkan atas data yang tidak benar/dipalsukan oleh pemohon izin;

[45] Sjachran Basah, Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Adminstrasi, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1995, hlm. 5-6.

c. Pemilik izin tidak melakukan perbaikan sesuai ketentuan yang berlaku setelah melalui masa pembekuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15.

(2) Pelaksanaan pencabutan izin usaha disertai dengan penutupan tempat usaha.

9. Hak, kewajiban dan larangan

a. Hak

Hak dan kewajiban antara pemohon dan instansi pemberi izin harus tertuang dalam regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia. Dalam hal ini juga harus diperhatikan hal-hal berikut:

1. Tertulis dengan jelas
2. Seimbang antar para pihak
3. Wajib dipenuhi oleh para pihak.[46]

❖ **Setiap Pemilik izin usaha berhak:**

a. Melakukan kegiatan usaha sesuai izin yang dimiliki;

b. Mendapatkan pembinaan dari pemerintah daerah.[47]

[46] Adrian Sutedi *op.cit*. hlm.192.

[47] Peraturan Bupati No 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Pasal 13 (1)

b.Kewajiban

❖ **Setiap pemilik izin usaha wajib:**

a. Melaksanakan kegiatan sesuai dengan peraturan perundang-undanagn yang berlaku;

b. Melaksanakan kemitraan dengan usaha mikro dan usaha kecil sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan

c. Menyampaikan laporan penyelenggaraan usahanya setiap 6 (enam) bulan kepada Bupati melalui kepala Dinas.[48]

10. Jenis-jenis Pelanggaran dan sanksi yang dapat dijatuhkan

Sanksi menurut H.D.van Wijk adalah alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakn oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi Negara.

Berdasarkan definisi diatas tampak ada empat unsur sanksi dalam hukum administasi Negara yaitu:

a) Alat kekuasaan (*machtmiddelen*)

b) Bersifat hukum public (*publiekrechtelijke*)

c) Digunakan oleh pemerintah (*overheid)*

d) Sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*)

[48] Peraturan Bupati No 45 Tahun 2010 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Pasal 13 (2).

Sanksi yang dikenakan pada pelanggaran diatas dengan diberikan peringatan tertulis diberikan paling banyak 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu masing-masing 14 (empat belas) hari.

Pasal 15 Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 menyebutkan:

1. Izin usaha dibekukan apabila pemilik izin usaha tidak mengindahkan peringatan dan melakukan perbaikan sesuai dengan peringatan tertulis diberikan paling banyak 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu masing-masing 14 (empat belas) hari.

2. Selama izin usaha yang bersangkutan dibekukan, pusat perbelanjaan dan toko modern dilarang untuk melakukan kegiatan usaha.

3. Ketentuan jangka waktu pembekuakn izin usaha sebagaimana dimaksud pada ayat 1 berlaku selam 3 (tiga) bulan terhitung sejak dikeluarkannya penetapan pembekuan izin usaha.

4. Izin usaha yang telah dibekukan dapat diberlakukan kembali apabila pemilik izin usaha telah mengindahkan peringatan dengan melakukan perbaikan dan melaksanakan kewajibannya sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Pasal 17 Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 menyebutkan yaitu:

Pemberian sanksi bagi pusat perbelanjaan dan/atau toko modern yang telah memiliki izin usaha dilakukan oleh kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan koperasi (PERINDAKOP).

Sanksi bagi pusat perbelanjaan dan/atau Toko Modern yang tidak berizin pada pasal 18 berisikan sebagai berikut:

1. Setiap kegiatan usaha pusat perbelanjaan dan/atau toko modern yang tidak memiliki izin diberikan peringatan secara tertulis.

2. Peringatan tertulis diberikan paling banyak 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu masing- masing 14 (empat belas) hari.

Sedangkan Pasal 19 Peraturan Bupati No.45 Tahun 2010 berisi apabila pusat perbelanjaan dan/atau toko modern tidak melakukan perbaikan sesuai ketentuan yang berlaku setelah melalui proses peringatan tertulis diberikan paling banyak 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu masing-masing 14 (empat belas) hari, dilakukan tindakan penutupan tempat usaha.