BAB III

KONSISTENSI PENDIRIAN MINIMARKET DAN PENEGAKAN HUKUM PERIZINAN PENDIRIAN MINIMARKET DI KABUPATEN SLEMAN

A. Konsistensi Pendirian Minimarket di Kabupaten Sleman

1. Sejarah Minimarket

Indofood Group merupakan perusahaan pertama yang menjadi pionir lahirnya minimarket di Indonesia pada tahun 1988. Kemudian Hero Supermarket mendirikan Starmart pada tahun 1991. Di susul Alfa Group mendirikan Alfa Minimart pada tahun 1999 yang kemudian berubah menjadi Alfamart. Dalam hitungan tahun, minimarket telah menyebar ke berbagai daerah seiring dengan perubahan orientasi konsumen dalam pola berbelanja untuk kebutuhan sehari-hari. Dulu konsumen hanya mengejar harga murah, sekarang tidak hanya itu saja tetapi kenyamanan berbelanja pun menjadi daya tarik tersendiri. Bisnis minimarket melalui jejaring waralaba alias *franchise* berkembang biak sampai pelosok kota kecamatan kecil. Tumbuh subur bak jamur di musim hujan. Khususnya mini market dengan brand Indomaret dan Alfamart. Kedua merk ini dimiliki oleh group perusahaan raksasa yaitu Indomaret milik PT. Indomarco Prismatama (Indofood Group) dan Alfamart milik perusahaan patungan antara Alfa Group dan PT. HM Sampoerna, Tbk.

Indomaret ternyata berkembang tidak hanya dengan jejaring waralaba yang mencapai 785 gerai, tetapi gerai milik sendiri seabreg jumlahnya

mencapai 1072 gerai. Sedangkan Alfamart berdasarkan penelusuran penulis di memiliki 1400 gerai, tidak diperoleh data mengenai jumlah yang dimiliki sendiri dan yang dimiliki terwaralaba.

Bila kita hitung rata-rata nilai investasi minimal untuk mendirikan mini market waralaba sekitar Rp. 300 juta saja (diluar bangunan). Dikalikan dengan 1.072 gerai yang dimiliki sendiri. Berapa ratus milyar PT. Indomarco Prismatama mengeluarkan dana untuk investasi di bisnis mini market. Indofood Group juga ternyata tidak saja pemilik merk Indomaret, tetapi juga mendirikan minimarket Omi, Ceriamart, dan Citimart lewat anak perusahaannya yang lain. Belum lagi didukung dengan distribusi barang, bahkan juga sebagai produsen beberapa merk kebutuhan pokok sehari-hari. Semua dikuasai dari hulu sampai hilir. Dari sabang sampai merauke.[49]

Pertumbuhan minimarket di Indonesia bukan tanpa alasan, berdasarkan kajian yang dilakukan oleh pihak alfamart, diperoleh beberapa alasan yang menjadi daya tarik utama pelanggan untuk berbelanja di alfamart, yaitu:

a. Lokasi yang strategis,
b. Merek toko dikenal masyarakat luas,
c. Personel toko yang tangguh,
d. Pelayanan yang baik,

---

[49]http://dcserpong.blogspot.com/2010/01/perkembangan-mini-market-waralaba.html, 14/03/2012 pukul 18.50 WIB.

e. Pilihan produk yang tepat dan berkualitas,

f. Harga yang pas,

g. Display yang menarik dan terang benderang

h. Wajah bangunan dan interior menarik

i. Promosi yang berkesinambungan[50]

Kebutuhan manusia semakin meningkat maka minimarketpun membuka cabang maupun *franchise* bahkan ada minimarket yang buka 24 jam full tidak pernah tutup. Makin banyaknya minimarket menimbulkan dua akibat adanya keuntungan bagi masyarakat sekitar dan bagi pemilik/pengusaha minimarket tapi disisi lain merugikan toko tradisional maupun pasar tradisional.

2. Jumlah Minimarket dan kapasitasnya di Kabupaten Sleman

Tabel 1 Jumlah Toko Modern yang Terkena Perbup No.13/2010

No.	Kecamatan	Indomaret	Alfamart	Circle K	Minimarket Cabang Regional	Supermarket Perkulakan Hypermarket dan Pusat Perbelanjaan	Jumlah
1	Berbah	2	3	0	0	0	5
2	Cangkringan	0	0	0	0	0	0
3	Depok	27	18	17	3	8	73
4	Gamping	7	6	0	0	1	14
5	Godean	3	4	0	2	0	9
6	Kalasan	6	4	1	1	0	12
7	Minggir	1	0	0	0	0	1
8	Mlati	7	6	3	0	1	17

[50] Laporan Kajian pengaruh Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan, 2011, Dinas Perindakop Sleman hlm. 12-13.

9	Moyudan	0	0	0	0	0	0
10	Ngaglik	11	8	3	0	1	23
11	Ngemplak	4	3	1	0	0	8
12	Pakem	1	0	0	0	0	1
13	Prambanan	0	0	0	0	0	0
14	Seyegan	0	0	0	0	0	0
15	Sleman	2	2	0	0	0	4
16	Tempel	1	0	0	0	0	1
17	Turi	0	0	0	0	0	0
	Jumlah	72	54	25	6	11	168

Sumber Dinas Perindakop Sleman Oktober 2011

Tabel 2 Jumlah minimarket dengan kuota Ideal Minimarket Per Kecamatan

No	Kecamatan	Kuota	Jumlah Di Lapangan	Selisih dgn Kuota
1	Depok	26	65	+39
2	Mlati	11	16	+5
3	Gamping	11	13	+2
4	Ngaglik	11	22	+11
5	Kalasan	6	12	+6
6	Godean	5	9	+4
7	Sleman	5	4	-1
8	Ngemplak	5	8	+3
9	Tempel	4	1	-3
10	Prambanan	4	0	-4
11	Seyegan	4	0	-4
12	Berbah	4	5	+1
13	Turi	2	0	-2
14	Moyudan	2	0	-2
15	Minggir	2	1	-1
16	Pakem	2	1	-1
17	Cangkringan	2	0	-2
Jumlah		108	157	+51

Sumber Dinas Perindakop Sleman Oktober 2011

Dari tabel diatas bisa dilihat bahwa jumlah Minimarket yang terindentifikasi sudah berdiri dan beroperasi di wilayah kabupaten Sleman

sudah melebihi kuota total yang ditetapkan untuk kabupaten. Kuota minimarket, ada 8 kecamatan yang jumlah minimarketnya sudah melebihi kuota kecamatan, yaitu kecamatan Depok, Ngaklik, kalasan, Mlati, Godean, Ngemplak, Gamping dan Berbah.

Kecamatan Depok merupakan kecamatan dengan jumlah minimarket terbesar dan paling jauh melebihi kuota, dimana jumlah minimarket yang ada di kecamatan ini mencapai 65 minimarket dari kuota 26 minimarket yang ditetapkan. Hal ini karena pemilik minimarket tersebut cenderung untuk membuka di lokasi yang strategis dan padat penduduk, dan kecamatan Depok merupakan pusat perdagangan, jasa dan pendidikan di Kabupaten Sleman.

Pendirian minimarket ditinjau dari segi perizinan pendiriannya belum sesuai dengan Peraturan Bupati No. 13 Tahun 2010 Tentang Penataan Lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan dan Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko modern. Hal ini dapat dilihat dari tabel diatas perizinan pendirian minimarket belum seluruhnya mempunyai izin bahkan masih ada minimarket yang belum mempunyai izin satupun.

3. Uraian Kasus

Permasalahan muncul ketika keluarnya Peraturan Bupati Sleman No.13 Tahun 2010 tentang Penataan Lokasi Toko Modern dan Pusat

Perbelanjaan pada Pasal 6 aspek jarak antara minimarket dengan Toko Modern 500 meter dan 1000 m dengan pasar tradisional.

Dalam kenyataan dilapangan sesuai dengan hasil observasi yang dilakukan oleh Penulis maka Penulis mengambil tiga contoh minimarket yang jaraknya kurang dari 1000 M berdiri berdekatan dengan pasar tradisional. Hal ini terdapat di Kecamatan Depok ada Minimarket berstatus Cabang kemudian di Kecamatan Godean didepan Pasar godean terdapat 1 Minimarket berdiri didepan pasar Godean tersebut kemudian di depan Pasar Gamping juga ada 1 minimarket berdiri didepan Pasar Gamping.

Permasalahan utamanya terletak pada pemberian izin, dimana dari 207 minimarket yang ada di kabupaten Sleman tidak semuanya memenuhi persyaratan perizinan IUTM (Izin Untuk Toko Modern) seperti izin IPPT 8 minimarket, IMB 61 minimarket, HO 182 Minimarket, SIUP 83 Minimarket, TDP 72 minimarket bahkan ada 32 minimarket yang belum memiliki izin satupun yang ditentukan oleh Dinas PERINDAKOP Sleman. Selain itu, masih adanya pelanggaran yang dilakukan oleh minimarket seperti kelebihan kuota tiap kecamatan dan jarak antara minimarket dengan toko tradisional maupun pasar tradisional.

Secara teoritis, system kuota sangat efektif untuk membatasi jumlah minimarket, karena jika Pemkab Sleman menggunakan dasar kepemilikan izin (SIUP) sebagai referensi dalam penetapan kuota, saat

ini pemilik SIUP minimarket masih dalam cakupan jumlah kuota yang ditetapkan. Sebagai contoh untuk kecamatan Depok, berdasarkan kepemilikan SIUP untuk minimarket yang terdaftar samapi dengan awal tahun 2010 hanya berjumlah 20 unit (diasumsikan minimarket diluar waralaba dan cabang tidak ada), berarti masih ada kesempatan untuk 6 minimarket untuk berdiri dan beroperasi secara legal dan benar secara administratif.

Di sisi lain, jika system kuota ditetapkan secara sepihak oleh Pemkab Sleman, hal ini bisa menimbulkan resistensi dari pemilik toko Modern (minimarket), mengingat nilai investasi yang mereka tanamkan sangat besar dan untuk jangka waktu yang panjang. Selain itu banyak dari minimarket tersebut yang apabila diharuskan untuk sesuai dengan persyaratan dan ketentuan yang telah di atur di dalam Perbup No.13 Tahun 2010 tentang Penataan lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan, tidak akan bisa mendapatkan IUTM.[51]

Minimarket banyak disalahkan karena dinilai membuat gulung tikar pedagang, warung atau toko tradisional. Mereka dipandang kalah bersaing karena makin kuatnya dominasi minimarket. Jenis usaha ini juga disalahkan karena dianggap bagian dari system kapitalisasi usaha yang digerakkan satu induk yang besar. Kegiatan ini dipandang tidak berpihak pada usaha kecil, bahkan membuat kegiatan usaha kecil dan menengah di masyarakat gulung tikar.

[51] Laporan Kajian pengaruh Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan, 2011, Dinas Perindakop Sleman. Hlm. 53.

4. Penyelesaian Kasus

Penyelesaian kasus-kasus yang berkaitan tentang perizinan minimarket ini maka penulis mencoba untuk menjawab dari rumusan masalah dan kasus-kasus yang ditulis diatas.

Perizinan merupakan salah satu aspek penting dalam pelayanan publik. Perizinan, kendatipun tidak dibutuhkan setiap hari, sangatlah berperan penting bagi kehidupan kita. Tanpanya, banyak yang tidak dapat kita lakukan karena izin adalah bukti penting secara hukum. Tidak ada bagian lain dalam domain publik tempat interaksi antara pemerintah dan masyarakatnya begitu jelas dan langsung selain pada bagian pelayanan perizinan. Sebagai garda terdepan atas pelayanan pemerintah terhadap masyarakat, dapat dikatakan kinerja pemerintah secara keseluruhan benar-benar dinilai dari seberapa baik pelayanan unit perizinan ini.[52]

Pemerintah sebagai *provider* memiliki otoritas penuh sesuai undang-undang yang ada untuk menentukan apakah sebuah izin usaha diperkenankan untuk masuk atau tidak dalam sebuah lingkungan ekonomi. Bila pemerintah tidak mengizinkan maka argumen yang melandasinya, diantaranya adalah pemihakan pada pelaku lokal, perlindungan domestik, konservasi lingkungan ataupun alasan pertahanan/keamanan. Bila pemerintah mengizinkan haruslah dilandasi bahwa investasi ini akan menghadirkan dampak pengganda yang berlipat bagi masyarakat.[53]

---

[52] Fahmi Wibawa, *Panduan praktis perizinan usaha terpada*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm.7.
[53] *Ibid.*, hlm.7.

Jarak antara minimarket dan supermarket minimal 500 M dari Toko Modern dan 1000 M dari pasar Modern hal ini terdapat pada Pasal 6 Peraturan Bupati No. 13 Tahun 2010 Tentang Penataan Lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan. Setelah dilakukan penelitian rata-rata minimarket yang lokasinya tidak sampai 1000 M dengan pasar tradisional berdiri sebelum adanya peraturan Bupati No.13/2010.

Dinas Perindakop selaku yang mengeluarkan izin pendirian minimarket tersebut masih memberikan dispensasi sampai masa berlaku izin yang dikeluarkan sampai lima tahun sejak dikeluarkannya izin pendirian minimarket tersebut. Tetapi bila ada yang mengajuan izin pendirian minimarket yang lokasinya kurang dari 1000 M dengan pasar tradisional sudah tidak diizinkan kembali. Hal ini bertujuan untuk menegakkan Peraturan Bupati No.13 Tahun 2010.

Kuota per Kecamatan untuk rasio cakupan pelayanan tingkat kecamatan dan kabupaten, didalam peraturan Bupati No.13 Tahun 2010 tersebut ditentukan kuota perkecamatan bagi minimarket dan supermarket dan kuota perkabupaten bagi Department store, Hypermarket perkulakan dan pusat perbelanjaan. Untuk menentukan kuota, sebelumnya masing-masing kecamatan diklasifikasikan menjadi empat kelas berdasarkan jumlah penduduk.

Tabel 3 Klasifikasi kecamatan berdasarkan jumlah penduduk

No	Jumlah penduduk (jiwa)	Hierarki Kecamatan
1	Sampai denagn 40.000	I
2	Antara 40.001 sampai dengan 80.000	II
3	Antara 80.001 sampai dengan 120.000	III
4	Lebih dari 120.001	IV

Sumber: Peraturan Bupati No.13 Tahun 2010 pasal 7 (1)

Untuk mengatasi permasalahan yang diuraiakan diatas diperlukan kebijakan dan kebijaksanaan yang bisa mengakomodir kepentingan dari semua pihak, mengingat peraturan bupati tersebut baru saja dikeluarkan belum sampai 2 tahun, maka perlu ada pemberlakuan dispensasi yang tepat sasaran dalam masa transisi yang terukur. Berdasarkan identifikasi yang telah dilakukan oleh Dinas Perindakop Sleman di tahun 2011, diketahui bahwa mayoritas minimarket yang ada diwilayah kabupaten Sleman hanya memiliki satu/beberapa perizinan seperti izin gangguan (HO). [54]

[54] Wawancara, Slamet Riyadi, Kepala Bidang Perdagangan Dinas Perindakop 20 Oktober 2011pukul 11.00 WIB.

Tabel 4 perizinan yang dimiliki oleh minimarket

No.	Jenis Minimarket	IPPT	IMB	HO	SIUP	TDP	Belum Berizin
1	Indomaret	4	33	66	26	25	6
2	Alfamart	0	16	52	8	7	2
3	Circle k	0	0	21	16	16	4
4	Minimarket cabang reginal	1	1	5	3	1	1
5	Minimarket cabang lokal	2	7	14	12	10	1
6	Minimarket perseorang lokal	1	4	24	18	13	9
	Jumlah	8	61	182	83	72	23

Sumber Dinas Perindakop Sleman Oktober 2011

Dispensasi tersebut bisa diberikan bagi toko modern dan pusat perbelanjaan yang selama ini sudah beroperasi dan memiliki satu/beberapa izin yang dikeluarkan oleh Instansi Pemda. Dispensasi tersebut berupa kebijakan untuk tidak mempermasalahkan lokasi sebagaimana yang diataur pada Perbup No. 13 Tahun 2010 Tentang Penataan Lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan, sehingga Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan tersebut sudah berdiri dan operasional sebelum adanya Perbup No. 13 Tahun 2010 tentang Penataan Lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan, sehingga Toko Modern dan Pusat Perbenjaan yang sudah memiliki satu/beberapa izin tadi bisa memperoleh IUTM dan IUPP setelah melengkapi semua persyaratan yang diataur didalam Perbup No. 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat perbelanjaan dan Toko Modern

mengenai Perizinan IUTM (Izin Usaha Toko Modern) dan IUPP (Izin Usaha Pusat Perbenjaan). Dispensasi ini perlu dituangkan ke dalam aturan hukum yang jelas dan memiliki kekuatan hukum yang kuat dan mengikat agar permasalahn pemberian izin IUTM dan IUPP tidak menuai masalah dikemudian hari.[55]

5. Analisis kasus

Peran pemerintah daerah dalam pelayanan perizinan mungkin yang terbesar dalam pengertian interaksinya secara langsung dengan masyarakat, baik sebagai penyedia pelayanan, maupun sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Kepentingan pemerintah daerah terhadap pelayanan perizinan juga sangat penting karena perizinan mempengaruhi pendapatan dan iklim investasi daerah. Kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi serta penerbitan izin diserahkan kepada pemerintah daerah menurut undang-undang dan peraturan yang berlaku. Lebih jauh lagi, pemerintah daerah juga dapat membuat pajak lokal, retribusi, dan perizinan melalui peraturan daerah. Namun, khusus untuk mencegah terjadinya pungutan pajak dan retribusi yang berlebihan serta perizinan yang menghambat, pemerintah pusat tetap memegang kendali terhadap peraturan daerah melalui kajian kesesuian kebijakan dan peraturan daerah melalui kajian kesesuian kebijakan dan peraturan daerah dengan undang-undang dan peraturan nasional yang berlaku.

[55] Wawancara, Slamet Riyadi, Kepala bidang perdagangan Dinas Perindakop Sleman 20 Oktober 2011 pukul 11.00 WIB

Sebagian pelayanan perizinan di tingkat kabupaten/kota terkait dan kadang-kadang tumpah tindih dengan pelayanan yang diberikan oleh instansi serupa di tingkat provinsi. Pada sejumlah perizinan di tingkat lokal, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota mendelegasikan kewenangannya dan berbagi pendapatan dari pungutan yang diperoleh dalam perizinan tersebut. Oleh karena itu, relasi di antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota merupakan elemen penting lainnya dalam mentransformasikan system pelayanan perizinan publik. Relasi antar pemerintah ini berbeda dari satu daerah dengan daerah lainnya dan mungkin juga berbeda dari satu provinsi dengan provinsi lainnya. Dinamika relasi antar pemerintah ini dan juga diantara elemen-elemen dalam satu pemerintahan kabupaten/kota tidaklah selalu positif. Alasannya ialah karena pelayanan perizinan ini, dalam tingkatan tertentu, memberikan *revenue* untuk instansi-instansi ini. Hal ini merupakan tantangan yang harus diatasi secara hati-hati dalam merumuskan strategi untuk mentransformasikan system pelayanan perizinan publik.[56]

Semakin menjamurnya minimarket akan mematikan pedagang-pedagang kecil atau setidak-tidaknya menurunkan penjualan-penjualan dari pedagang kecil terutama para pedagang yang berlokasi disekitar minimarket dan memperdagangkan jenis barang yang sama. Dengan semakin menurunnya pendapatan pedagang-pedagang kecil maka upaya pemberdayaan masyarakat melalui berbagai program sebagai upaya

[56] Fahmi Wibawa, *op.cit.*, hlm.12-14.

membantu masyarakat ekonomi lemah ayng mana biasanya bantuan yang diterima oleh pedagang-pedagang kecil adalah dalam bentuk warung-warung kecil dan hal tersebut menjadi kurang berguna karena penurunan pendapatan pasar itu sendiri.

Namun, dengan semakin banyaknya gerai-gerai minimarket yang dibuka maka penyerapan tenaga kerja juga akan semakin besar yang mana jumlah tenaga kerja pada satu gerai minimarket paling tidak mencapai lima orang tenaga kerja sedangkan penyerapan tenaga kerja untuk warung kecil satu orang bahkan tidak ada tenaga kerja karena pemilik warung melibatkan keluarga sendiri untuk membantu penjualan. Hal ini berarti pembukaan satu minimarket juga akan menyerap tenaga kerja yang besar.

Penegakan hukum administrasi merupakan salah satu jenis penegakan hukum yang banyak dilakukan dibidang perizinan. Hal ini dapat dipahami karena terhadap pelanggaran yang dapat dipandang relatif ringan diterapkan sanksi administrasi. Penegakan hukum administrasi relatif mudah diterapkan, selain karena prosedurnya yang tidak terlalu rumit, juga pelanggaran yang dilakukan relatif lebih mudah dipastikan dan dengan demikian menjadi terlihat sederhana.[57]

Tujuan utama penegakan hukum admistrasi adalah bagaimana agar perilaku yang dapat dipandang sebagai pelanggaran tidak tejadi lagi. Terutama yang diharapkan dengan pengenaan sanksi administrasi adalah bukan semata-mata untuk memberikan beban kepada pelakunya,

[57] Y Sri Puyatmoko, *op.cit.*, hlm.116.

melainkan merubah perilakunya. Kalau pelanggaran-pelanggaran tersebut tidak lagi terjadi di masa-masa selanjutnya maka diharapkan munculnya sumbangan positif bagi pemenuhan kewajiban perizinan. Sekaligus disitu ada semacam pendidikan hukum, yaitu agar masyarakat lebih berhati-hati dan bersungguh-sungguh dalam memenuhi kewajiban.[58]

B. Penegakan Perizinan Minimarket di Kabupaten Sleman

Pemerintah sebagai penguasa yang melindungi hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat maka sepatutnya pemerintah memiliki penegakan hukum yang bertujuan untuk kesejahteraan bersama.

Penengakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk itu pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat yang mutlak. Penegakan hukum dapat dilakukan secara preventif, yaitu bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar.

Penegakan hukum selalu melibatkan manusia didalamnya dan melibatkan juga tingkah laku manusia. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya hukum tidak mampu mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tecantum dalam (peraturan-peraturan) hukum.[59]

---

[58] *Ibid.*, hlm.117.
[59] Satjipto Rahardjo, *op. cit*,. hlm. 7.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi (Wayne LaFavre 1964). Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka LaFavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).[60] Menurut ten Berge, seperti dikutip Philipus M.Hardjon, yang menyebutkan bahwa Instrumen penegakan hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan Penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.[61]

a. Prasyarat Penegakan hukum Admistrasi

Agar dapat berjalan dengan baik, Penegakan hukum admistrasi memerlukan berbagai prasyarat. Seperti telah kita ketahui, penegakan hukum admistrasi adalah penggunaan kekuasaan pemerintah untuk memaksa warganya, yang tidak lepas dari cakupan bagaimana kekuasaan pemerintah dijalankan dan dipenuhi. Berbagai hal yang perlu mendapatkan perhatian dalam penegakan hukum admistrasi, antara lain kejelasan norma yang mengatur, permohonan dari pejabat yang berwenang, penggunaan kewenangan diskresi, dan norma hukum tertulis maupun tidak tertulis.

---

[60] Soerjono Soekanto, *op cit*., hlm. 7.
[61] Ridwan HR. *Op cit*., hlm. 296.

1. **Kejelasan Norma yang Mengatur**

Mengingat penegakan hukum admistrasi dilakukan oleh aparatur pemerintah yang diberikan kewenangan secara khusus untuk melakukan penegakan hukum maka harus jelas kapan penegakan hukum itu dapat dilakukan, bagaimana instrument sanksi diterapkan, sanksi apa saja yang digunakan, dan sebagainya termasuk betas kewenangan dalam penegakan hukum. Kejelasan tertentu tersebut sangat diperlukan mengingat penegakan hukum admistrasi tidak melalui proses peradilan, tetapi melalui prosedur yang langsung.

2. **Pemahaman dari pejabat yang berwenang**

Sebagai aparat yang diberikan kewenangan untuk melakukan penegakan hukum, setiap pejabat yang dalam jabatannya diserahi kewenangan penegakan hukum harus tahu batas penggunaan kewenangan tersebut, yaitu kapan harus bertindak dan kapan tidak perlu bertindak. Pejabat tersebut harus tahu batas penggunaan kewenangan dan konsekuensinya dan sebagainnya. Berbeda dengan penegakan hukum pidana aparatur pemerintah yang melakukan penegakan hukum admistrasi menggunakan kewenagan tersebut tidak melalui proses peradilan.

3. **Penggunaan kewenangan Diskresi**

Kewenangan penegakan hukum adalah kewenangan diskresi. Sebagai kewenangan diskresi, yakni kewenangan untuk melakukan penegakan

hukum ada kemungkinan tidak digunakan sekalipun syarat-syarat penggunaannya telah dipenuhi. Dalam hal ini, yang penting harus jelas dan dapat dipertanggungjawabkan mengapa kewenangan itu tidak digunakna pada kasus tertentu dan mengapa diterapkan pada kasus yang lain. Kejelasan alasan yang digunakan sebagai bahan pertimbangan diperlukan tidak hanya oleh pihak yang dikenai sanksi, tetapi juga oleh pihak lain yang mempunyai kepentingan terkait.

4. Norma hukum tertulis maupun tidak tertulis

Mengingat penegakan hukum administrasi, tidak terkecuali penegakan hukum admistrasi dibidang perizinan adalah penggunaan kewenangan diskresi maka yang penting untuk diketahui dan dindahkan bukan hanya ketentuan hukum tertulis dan peraturan perundang-undangan yang ada, tatpi juga hukum tidak tertulis, seperti asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam rangka pengujian penggunaan kewenagan diskresi itu.

Agar penegakan hukum administari dalam perizinan dapat dilakukan dengan baik dan efektif maka perlu ada kejelasan mengenai konsekuensi-konsekuensi dari tidak dilakukannya penengakan hukum. Secara internal dalam lingkup pemerintahan, khususnya dijajaran pemerintah termasuk pemerintah kabupaten/kota, misalanya, apabila pejabat yang berwenang tidak melakukan penegakan hukum, padahal secara nyata seharusnya sudah dikenakan sanksi terhadap pelaku pelanggaran maka konsekuensi yang harus dikenakan pada pejabat yang bersangkutan harus jelas. Apakah

yang bersangkutan ditegur atau konsekuensi laian agar mempertanggungjawabkan sikapnya. Jadi, dalam hal ini penggunaan kewenangan diskresi diikuti dengan pertanggungjawaban secara internal dalam lingkup pemerintah.[62]

Aspek-aspek di bawah ini juga perlu dipertimbangkan dalam rangka efektifitas penegakan hukum, yaitu:

a. Suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi.
b. Ketentuan perkecualian harus dibatasi secara minimal.
c. Peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara obyektif dapat ditentukan.
d. Peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena peraturan itu dan mereka yang terkena peraturan itu dan mereka yang terbebani denagn (tugas) penegakan (hukum).[63]

b. Pengawasan

Menurut Soekarno K pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.[64] Kemudian Menurut Manullang pengawasan yaitu suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan

---

[62] Y Sri puyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 118-119.
[63] Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 145.
[64] Soekarno k. *Dasar-dasar Managenet*, Miswar, Jakarta, 1968, hlm. 107.

mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.[65]

Paulus E. Lotulung mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu bahwa tinjau dari segi kedudukan dari badan/ organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri, sedangkan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis yaitu control a-priori dan control a-posteriori. Kontrol a-priori adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan control a-posteriori adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu, kontrol dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid)* dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan control dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya

[65] M.Manullang, *Dasar- dasar Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, hlm. 136.

perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatan. Sesudah mengadakan pembagian pengawasan tersebut, lebih lanjut Paulus E. Lotulung mengatakan bahwa kontrol yang dilakukan oleh pengadilan dalam Hukum Administrasi Negara mempunyai ciri-ciri; pertama, ekstern, karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga di luar pemerintahan; kedua, a-posteriori, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol; ketiga, kontrol segi hukum, karena hanya menilai dari segi hukum saja.[66]

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitas sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Di samping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Pengawasan segi hukum dan segi kebijakan terhadap tindakan pemerintah dalam Hukum Administrasi Negara adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat, yang terdiri dari upaya administratif dan peradilan administrasi, telah disebutkan diatas, berikut dengan mekanisme dan tolak ukurnya.[67]

---

[66] Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 296-297.
[67] *Ibid.*, hlm. 297-298.

c. Sanksi dalam Perspektif Administrasi

Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing - masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beragam. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu:

a. Paksaan Pemerintahan (Bestuursdwang/Politiedwang)

Berdasarkan UU Hukum Administrasi Negara Belanda yang berarti paksaan pemerintahan adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau atas nama pemerintahan untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

b. Penarikan Kembali KTUN yang Menguntungkan

Keputusan yang menguntungkan (*begunstigende beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau yang mungkin ada. Lawan dari keputusan yang menguntungkan adalah keputusan yang memberi beban (*Belastende beschikking*), yaitu

keputusan yang meletakkan kewajiban yang sebelumnya tidak dan atau penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh keringanan.

c. Pengenaan Uang Paksa

Menurut N.E.Algra, uang paksa sebagai "hukuman atau denda", jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan ,tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan; dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga.

d. Pengenaan Denda Administratif

Denda administratif (*bestuurslijke boetes*) dapat dilihat contohnya pada denda fiscal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahan.

Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menjatuhkan hukuman yang berupa denda *(geldboete)* terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang–undangan. Pemberian wewenang langsung (*atributie*) mengenai sanksi punitif ini dapat ditemukan dalam peraturan perundang–undangan. Sanksi ini biasanya terdapat dalam hukum pajak, jaminan sosial, dan hukum kepegawaian. Pada umumnya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, hukuman yang berupa denda ini telah ditentukan

mengenai jumlah yang dapat dikenakan kepada pihak yang melanggar ketentuan.[68]

Selain yang empat diatas ada satu lagi sanksi dalam hukum Administrasi bisa berbentuk pencabutan izin, yakni bila tejadi pelanggaran tehadap perundang-undangan yang menjadi dasar diterbitkannya ketetapan administrasi negara yang berupa izin dan persyaratan-persyaratan yang disyaratkan didalamnya.

Biasanya pelaksanaan pencabutan izin tidak dilakukan secara langsung, melainkan ada suatu proses yang memuat tindakan-tindakan mengandung peringatan dan atau teguran 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.[69]

Pasal 14 Paraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern sanksi bagi pusat perbelanjaan dan/toko modern yang telah memiliki izin usaha pada ayat (1) menyebutkan setiap pemilik izin usaha diberikan peringatan secara tertulis apabila:

a. Melakukan kegiatan usaha tidak sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam izin yang telah diperolehnya;

---

[68] *Ibid.*, hlm. 317

[69] 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

b. Melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) yaitu tentang:

1. Waktu operasional pusat perbelanjaan dan toko modern diatur sebagai berikut:
   a. Hari senin sampai dengan hari jum'at, mulai pukul 10.00 WIB sampai dengan pukul 22.00 WIB;
   b. Hari sabtu dan hari minggu, mulai pukul 10.00 WIB sampai dengan pukul 23.00 WIB;
   c. Hari besar keagamaan dan hari libur nasional, mulai pukul 10.00 WIB sampai dengan pukul 23.00 WIB.
2. Minimarket yang akan melakukan operasional kegiatan selain ketentuan waktu operasional sebagaimana pada ayat (1) wajib mengajukan permohonan izin waktu operasional 24 (Dua puluh empat) jam kepada kepala Dinas

C. Tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (2) yaitu:

Setiap pemilik izin usaha wajib:

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

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

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 Paraturan 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 pembekuan 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 16 Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 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;

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.

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.

d. Kendala dalam Penegakan Hukum Perizinan

Masalah pokok dari penengakan hukum, sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak negatif dan positifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. faktor-faktor tersebut ,antara lain sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri

Hukum yang digunakan untuk perizinan minimarket ini merujuk pada Peraturan Bupati No.13 Tahun 2010 Tentang Penataan Lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan dan Peraturan Bupati No.45 tahun 2010 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Peraturan Bupati keduanya itu belum lengkap dan mengenai sanksi perizinan belum disebutkan dalam peraturan tersebut. Peraturan Bupati ini sebuah dasar hukum yang kemudian akan lebih ditindak lanjuti dalam Peraturan Daerah Sleman. Sampai sekarang Peraturan Daerah mengenai perizinan Pusat Perbenjaan dan Toko Modern masih dalam proses pembuatan di DPRD kabupaten Sleman.

2. Faktor Penegakan Hukum

Yang dimaksud penegakan hukum akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi juga peace maintenance. Kiranya sudah dapat diduga bahwa kalangan tersebut mencakup mereka

yang bertugas di bidang- bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan permasyarakatan.

Penegakan hukum dalam pelanggaran pendirian minimarket dikabupaten Sleman ini adalah Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) atas perintah dari bupati. Sebelum Bupati memerintah Satpol PP adanya surat dari dinas yang bersangkutan mengajukan permohonan kepada Bupati untuk memberikan izin kepada Satpol PP menutup secara paksa minimarket yang tidak berizin tersebut. Selain Satpol PP dinas juga bisa menjadi penegak hukum dengan memberikan pencabutan izin terhadap minimarket.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari

sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.

5. Faktor kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah system nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non materiel. Sebagai suatu system (atau subsistem dari system kemasyarakatan), maka hukum mencakup, stuktur, substansi dan kebudayaan (Lawrence M. Friedmen, 1977).[70]

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan denga eratnya, oleh karena itu merupakan esensi dari penegakan hukum, serta merupakan tolak ukur dari pada efektifitas penegakan hukum.[71]

Secara umum ada beberapa kemungkinan yang menyebabkan tidak dilakukannya penegakan hukum terhadap pelaku pelanggaran misalnya karena faktor ekonomi, faktor keterbatasan kemampuan, faktor teknis, faktor peraturan dan sebagainya.

1) Faktor ekonomi dapat menyebabkan tidak dilakukannya penengakan hukum sekalipun tidak terjadi pelanggaran. Alasan ekonomi yang dijadikan dasar non-enforcement atau tidak dilakukannya penengakan hukum dibidang perizinan tidak hanya dilakukan terhadap mereka yang melakukan kegiatan usaha besar seperti contoh tesebut. Adakalanya

[70] Soerjono Soekanto *op.cit.*, hlm. 59.
[71] *Ibid.*, hlm. 4-5.

aparatur pemerintah bersikap permisif dengan mendiamkan sejumlah angkutan umum yang berplat nomor polisi hitam. Alasan klise yang kadang-kadang terdengar adalah jumlah mereka tidak banyak didaerah itu, mereka dibutuhkan warga dan kegiatan mereka menjadi lahan untuk mempertahankan hidup dan mencari penghidupan**.**

2) Faktor keterbatasan kemampuan juga bisa menjadi penyebab tidak dilakukannya penegakan hukum. Penegakan hukum dilakukan manakala ditemukan pelanggaran. Penemuan adanya fakta pelanggaran dapat terjadi dari hasil pemeriksaan, peninjauan, pengaduan, laporan dan sebagainnya. Apabila aparatur yang mempunyai kewenangan melakukan pengawasan terhadap penggunaan izin mengetahui adanya pelanggaran, namun ada ketebatasan kemampuan, seperti halnya tidak mampu menolak tekanan dari si pelanggar denagn berbagai cara maka bisa jadi aparatur pengawasan tidak melaporkan adanya pelanggaran sehingga aparatur yang berwenang melakukan penegakan hukum juga tidak melakukan tindakan apa-apa.
3) Fakor teknis juga dapat menyebabkan tidak dilakukannya pennegakan hukum. Untuk dapat dilakukan penengakan hukum, sebelum harus ditemukan pelanggaran secara faktual.
4) Faktor peraturan juga bisa menjadi penyebab tidak dilakukannya penegakan hukum. Dalam Perda suatu kabupaten ditentukan bahwa suatu penambang bahan galian C harus memiliki izin untuk melakukan kegiatan penambangan. Apabila penambang tidak tidak mempunyai izin, ia

dianggap melanggar ketentuan dan dapat dikenai denda sebesar Rp.50.000,00 karena ancaman sanksi begitu ringan maka para pelaku penambangan bahan galian golongan C tanpa izin. Aparatur penegak hukum juga sudah tahu, tetapi karena aturannya memberikan sanksi yang ringan maka penegak hukum tidak dapat secara efektif diterapkan.[72]

[72] Y Sri puyatmoko.*op.cit.*, hlm. 136-138.