

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sistem ekonomi Indonesia adalah sistem ekonomi pancasila yaitu sistem ekonomi yang mengacu pada sila-sila dalam Pancasila, yang terwujud dalam lima landasan ekonomi yaitu ekonomi moralistik, ekonomi kemanusiaan, nasionalisme, demokrasi ekonomi dan diarahkan untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹

Subsistem dari sistem ekonomi pancasila tersebut adalah perekonomian rakyat atau dapat disebut ekonomi kerakyatan, dimana perekonomian ini lebih merujuk pada obyek atau situasinya yaitu pada ekonomi sebagian besar rakyat Indonesia, yang umumnya masih tergolong ekonomi lemah, bercirikan subsisten (tradisional), dengan modal dan tenaga kerja keluarga, serta teknologi sederhana.²

Dengan bersandar pada pengertian tersebut, maka kita dapat melihat fakta bahwa ekonomi rakyat terus berkembang dari waktu ke waktu. Namun perkembangannya tidak sejalan dengan perkembangan perekonomian secara keseluruhan. Dilihat dari sisi *output*-nya perkembangan ekonomi rakyat lebih lamban dari perekonomian modern dan skala besar, yang pelaku dan kepemilikannya terbatas.

Di era modern ini untuk menjalankan sistem ekonomi kerakyatan dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya melalui penegakkan hukum dalam bentuk UU dan aturan lain. Hal ini dipermudah dengan adanya sistem desentralisasi yaitu penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada

¹ Edy Suandi Hamid, *Ekonomi Indonesia dari Sentralisasi ke Desentralisasi*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 29

² Ibid, hlm. 33

pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi rakyatnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan adanya desentralisasi maka muncullah otonomi bagi suatu pemerintah daerah.³

Meski masing-masing daerah otonom memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah, namun pembentukan Peraturan Daerah tidak dapat dilakukan sesuka hati daerah yang bersangkutan. Ada rambu-rambu hukum tertentu dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang harus dipenuhi dalam pembentukan Peraturan Daerah yang jika rambu-rambu tersebut dilanggar akan menyebabkan suatu Peraturan Daerah bisa dibatalkan atau dimintakan pembatalan.⁴

UU Nomor 23 tahun 2014 telah ditetapkan untuk mengganti UU Nomor 32 Tahun 2004 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan UU Pemerintahan Daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah. Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren , dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah

³ Nurman, *Strategi Pembangunan Daerah*, Ctk. Pertama, Edisi Pertama, Rajawali Press, Jakarta, 2015, hlm. 73.

⁴ Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi*, in-trans publishing, Malang, 2008, hlm. 124.

Kabupaten/Kota, sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selain urusan-urusan tersebut, Pemerintah Daerah diberi wewenang secara meluas untuk mengatur pemerintahan di daerah dengan menggunakan dan mengoptimalkan seluruh potensi sumber daya yang ada di daerah baik yang sudah mampu digali maupun yang masih berupa potensi termasuk juga pemanfaatan sumber daya manusia daerah. Masing-masing wilayah tersebut mempunyai kewenangan untuk mengatur urusannya sendiri untuk memperkuat pertahanan dan keamanan dan mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Kewenangan tersebut dituangkan dalam peraturan yang disebut Peraturan Daerah (Perda). Dalam penyusunan Perda yang ideal tentunya diperlukan partisipasi masyarakat yang disampaikan melalui Badan Legislatif Daerah masing-masing, supaya Perda tersebut dapat benar-benar memberikan rasa keadilan bagi masyarakat pada umumnya.

Laju perkembangan suatu daerah biasanya dipengaruhi oleh pertumbuhan penduduk sebagai akibat daya tarik atau nilai jual daerah tersebut. Dewasa ini pusat pembelanjaan dan toko modern tersebut banyak bermunculan diseluruh Kabupaten Sleman, dari yang berdiri di tepi jalan besar sampai masuk ke pemukiman warga. Tiga tahun terakhir, pertumbuhan bisnis retail secara keseluruhan mencapai rata-rata 43,364 pertahun, khusus minimarket tumbuh rata-rata 7,341 pertahun yang jaraknya antar satu dengan yang lainnya tidak lebih dari 300 meter.⁵

⁵ Ali Hasan, *Managemen Bisnis Syariah, Kaya didunia hormat di akhirat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm 143.

Waralaba merupakan salah satu bisnis yang populer dikalangan masyarakat khususnya para pengusaha. Konsep mengenai waralaba itu sendiri muncul dari hasrat para pengusaha untuk mengembangkan usahanya hingga menembus batas wilayah tertentu. Kosakata dari waralaba itu sendiri berawal dari bahasa Prancis yaitu *Franchise* yang berarti bebas atau bebas dari perhamaan atau perbudakan (*free from servitude*). Menurut V. Winanto, “Waralaba adalah hubungan kemitraan antara usahawan yang usahanya sukses dengan usahawan yang relative baru atau lemah dalam usaha tersebut dengan tujuan saling menguntungkan khususnya dalam bidang usaha penyediaan produk dan jasa langsung pada konsumen”.⁶

Namun, Amir Karamoy menyatakan bahwa waralaba bukan terjemahan langsung konsep *franchise*. Dalam konteks bisnis franchise berarti kebebasan untuk menjalankan usaha secara mandiri di wilayah tertentu. Lebih lanjut Amir Kramoy menyatakan bahwa secara hukum waralaba berarti persetujuan legal atau pemberian hak atau keistimewaan untuk memasarkan suatu produk jasa dari pemilik (pewaralaba), yang diatur dalam suatu aturan permainan tertentu.⁷

Menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah RI Nomor 42 tahun 2007 tentang waralaba yang ditetapkan tanggal 23 Juli 2007 : “waralaba adalah hak khusus yang dimiliki oleh orang perseorangan atau badan usaha terhadap sistem bisnis dengan ciri khas usaha dalam memasarkan barang dan/atau jasa yang telah terbukti berhasil dan dapat dimanfaatkan dan/atau digunakan oleh pihak lain berdasarkan perjanjian waralaba ”.

⁶ V. Winanto, “Pengembangan Waralaba (*Franching*) di Indonesia. Aspek Hukum dan Non hukum”. Dalam buku Juazir Sumardi, Aspek-Aspek Hukum *Franchisee* dan perusahaan Tran Nasional, PT. Citra Aditya Bakti, Bnadung, 1995. hlm.1.

⁷ Imam Sjahputra Tunggal, *Franchising : Konsep dan Kasus, Harvarindo*, Jakarta, 2005, hlm. 1.

Secara umum sistem perwaralabaan dibagi dalam dua kategori besar, yaitu Waralaba Produk dan Merek Dagang, serta Waralaba Format Bisnis. Leon C. Megginson dan kawan-kawan membagi dua sistem perwaralabaan sebagai berikut:⁸

a. *Product and Trademark Franchising* (Waralaba Produk dan Merek Dagang)

Dalam format ini, *franchisor* memberikan kepada *franchisee* hak untuk menjual secara luas suatu produk tertentu. Dalam produk dan *Trade-name franchise*, pemberi waralaba.

b. *Business Format Franchising* (Waralaba Format Bisnis)

Franchisor memberikan hak kepada *Franchisee* untuk memasarkan produk atau merek dagang tertentu serta menggunakan sistem operasi lengkap dari franchisor. Dalam *Business Format Franchisee* (atau disebut *Operating system franchises*), penerima waralaba diberi lisensi untuk melakukan usaha dengan menggunakan paket bisnis dan merek dagang yang telah dikembangkan oleh pemberi waralaba. Contohnya adalah *McDonald's*.

Dengan banyak bermunculannya waralaba, maka perlu dibentuk suatu aturan yang khusus memberi ijin pendirian waralaba maupun mengenai ijin usahanya hal tersebut perlu diatur dalam rangka lebih meningkatkan pengawasan, pengendalian dan penataan pasar waralaba sesuai dengan tata ruang wilayah tertentu.

⁸ Lukman Hakim, *Info Lengkap Waralaba*, Med Press, Yogyakarta, 2008, hlm 21, dikutip dari Leon C. Megginson, Marry Jane Byrd, dan William L. Megginson, *Small Business management : an Entrepreneur's Guidebook*, Irwin : McGraw-Hill, Irwin, 2003. Hlm 79.

Waralaba juga berkembang pesat di Kabupaten Sleman, bertambahnya usaha-usaha baru ini secara otomatis akan membuat perekonomian Sleman semakin maju, tetapi jika ditelusuri secara mendalam, maka rakyat yang hanya mempunyai modal kecil dan berjualan di pasar tradisional justru mengalami kesulitan dan penurunan pendapatan. Adanya dampak negatif dari munculnya toko modern tersebut, maka diperlukan kebijakan pemerintah yang mengatur keberadaan toko modern sehingga pasar tradisional dan usaha kecil mampu tumbuh secara seimbang, saling mengisi, saling melengkapi, dan saling memperkuat satu sama lain.⁹

Untuk itu Kabupaten Sleman menerbitkan Perda No. 18 tahun 2012 tentang perizinan pusat perbelanjaan dan toko modern. Dimana tujuan diundangkan perda tersebut adalah:¹⁰

1. mengatur dan menata keberadaan pusat perbelanjaan dan toko modern;
2. mengoptimalkan pelaksanaan kemitraan antara pusat perbelanjaan dan toko modern dengan UMKM;
3. mewujudkan sinergi antara pusat perbelanjaan dan toko modern dengan pasar tradisional;
4. memberdayakan potensi ekonomi lokal;
5. meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

Hal yang penulis cermati dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

⁹ Setyorini Tatik, “Kebijakan Pemkab Bantul Dalam Menangani Menjamurnya Toko Modern”, *Jurnal PMI Vol X*, No 2 Maret 2013, hlm 80.

¹⁰ Lihat pasal 3 Perda Kabupaten Sleman No. 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat dan Toko Modern

dimana dalam Pasal 16 mengatur tentang jarak toko modern dengan pasar tradisional adalah sebagai berikut:

1. supermarket, department store, hypermarket, dan grosir yang berbentuk perkulakan paling dekat 1500 m (seribu limaratus meter) dari pasar tradisional;
2. minimarket waralaba dan minimarket cabang paling dekat 1000 m (seribu meter) dari pasar tradisional.

Tapi realitanya di daerah Sleman terdapat beberapa penyimpangan diantaranya di utara kampus Universitas Islam Indonesia Terpadu terdapat minimarket waralaba (Alfamart) yang jaraknya kurang lebih 120 meter dari Pasar Degolan, di depan Pasar Purwomartani terdapat minimarket waralaba (Alfamart), di timur Pasar Sambilegi kurang lebih 300 meter terdapat minimarket waralaba (Indomaret), di selatan Pasar Kolombo kurang lebih 500 meter terdapat minimarket waralaba (Indomaret), di timur Pasar Condongcatur kurang lebih 200 meter terdapat minimarket waralaba (alfamart) dan di sebrang Pasar Gamping terdapat midmarket waralaba (Indomaret).

Berdasarkan fakta tersebut maka Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern seakan-akan tidak berlaku dan tidak ada penegakkan, sebab sebuah peraturan harus mengikat pihak yang diatur dan wilayah tersebut berada di ruang lingkup Kabupaten Sleman, maka penulis beranggapan berdasarkan hukum dasar terdapat kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* dan menunjukkan adanya kesenjangan pula antara *Law in Action* dengan *Law in the Book*. Artinya tujuan yang secara

tegas dikehendaki oleh suatu peraturan tidak sama dengan efek peraturan itu dalam kenyataan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang akan dikaji adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern terkait dengan Pasal 16 yang mengatur tentang jarak?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern terhadap minimarket waralaba di Kabupaten Sleman ketika terjadi pelanggaran?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada perumusan masalah sebagaimana tersebut di atas maka tujuan objektif yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi Pasal 16 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui bagaimana penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern terhadap minimarket waralaba di Kabupaten Sleman ketika terjadi pelanggaran.

D. Orisinalitas Penelitian

Sejauh ini, telah terdapat beberapa penelitian yang terkait dengan penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis, namun terdapat beberapa substansi yang berbeda, dan apabila terdapat kesamaan maka hal tersebut terjadi bukan atas kesengajaan dari penulis. Penelitian Hukum yang dilakukan oleh penulis ini, dimaksudkan untuk menyempurnakan penelitian yang telah ada sebelumnya. Adapun beberapa penelitian hukum yang memiliki keterkaitan atau kesamaan topik dengan penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis, diantaranya yaitu:

Penegakan Hukum Izin Usaha Toko Modern berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 tahun 2010 tentang Pengelolaan Pasar, tahun 2015 oleh Tunas Nur Armina, NIM: 08 410 128 dengan tujuan untuk mengetahui upaya Dinas Perizinan dalam penegakan hukum untuk melindungi pasar tradisional dan untuk mengetahui kendala Dinas Perizinan dalam Penegakan Hukum Izin Usaha Toko Modern.

Aspek Hukum Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kabupaten Sleman (Studi Kasus Toko Alfamart dan Indomart), Skripsi oleh Nurul Khasanah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta tahun 2014 dengan tujuan untuk mengetahui mengapa toko modern Alfamart dan Indomaret di Kabupaten Sleman cukup tinggi dan mengetahui apakah Peraturan Daerah yang di maksud sudah sesuai.

Sedangkan yang menjadi pembeda dengan penelitian diatas, yaitu dalam penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sleman dan bertujuan untuk mengetahui

penerapan Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern berkaitan dengan jarak dan tentang bagaimana penegakan pelanggaran Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Berdasarkan hal tersebut penelitian ini dapat dianggap asli dan layak untuk dilakukan. Namun jika masih terdapat penelitian serupa di luar pengetahuan penulis, maka diharapkan penelitian ini dapat saling melengkapi.

E. Tinjauan Pustaka

1. Toko Modern dan Pasar Tradisional

Menurut Pasal 1 angka 7 dan 9 Peraturan Daerah Sleman Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Pasar Tradisional pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, Swasta, Badan Usaha Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang. Sedangkan toko modern ini sendiri adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, departemen store, hypermart ataupun grosir yang berbentuk perkulakan. Setiap usaha yang berbentuk toko modern mempunyai izin yang disebut dengan izin Melaksanakan Usaha Pengelolaan Toko Modern (IUTM).

Sedangkan yang menjadi fokus penelitian karya tulis ini berkaitan dengan toko modern berbentuk waralaba. Minimarket waralaba adalah

minimarket yang melaksanakan kegiatan usahanya yang menggunakan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran, berdasarkan perjanjian waralaba dan merupakan jejaring usaha berskala nasional.¹¹

Tonggak kepastian hukum akan format waralaba di Indonesia dimulai pada tanggal 18 Juni 1997, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 16 Tahun 1997 tentang waralaba. Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 1997 tentang waralaba ini telah dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2007 tentang Waralaba. Selanjutnya ketentuan-ketentuan lain yang mendukung kepastian hukum dalam format bisnis waralaba adalah sebagai berikut: Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Nomor 259/MPP/KEP/7/1997 Tanggal 30 Juli 1997 tentang Ketentuan Tata Cara Pelaksanaan Pendaftaran Usaha Waralaba, Undang-undang No.14 tahun 2001 tentang Paten, Undang-Undang No. 30 tahun 2000 tentang Rahasia Dagang.¹²

Sejauh ini, terdapat sekitar 270 usaha waralaba asing dan sekitar 20 waralaba lokal di Indonesia. Waralaba asing lebih banyak karena pengusaha luar negeri memiliki pengalaman lebih lama dalam bisnis waralaba dengan berbagai keunikan usahanya. Hal ini juga terjadi di Kabupaten Sleman, banyak toko waralaba yang berdiri mulai dari jalan raya hingga masuk dalam gang-gang perumahan.

Oleh karena itu setiap izin mendirikan usaha toko modern wajib mengikuti prosedur yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dan

¹¹ Berdasarkan Perda No 18 tahun 2012 tentang perizinan pusat pembelanjaan dan toko modern pasal 1

¹² Sonny Sumarsono, *Manajemen Bisnis Waralaba*, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm 8

Peraturan Bupati Sleman Nomor 44 Tahun 2013 tentang Pertunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang selanjutnya direvisi menjadi Peraturan Bupati Nomor 54 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Sleman Nomor 44 Tahun 2013 tentang Pertunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Peraturan tersebut dibuat bertujuan untuk melindungi pasar tradisional agar tidak tergeser toko modern termasuk para pedagang mengingat sektor perdagangan menjadi salah satu mata pencaharian warga. Pada prinsipnya keberadaan pasar tradisional dan toko modern di Kabupaten Sleman telah disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat, serta karakteristik sosial ekonomi masyarakat di Kabupaten Sleman agar tercapai keseimbangan dalam memberikan pelayanan kebutuhan masyarakat.

2. Otonomi Daerah

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila; *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem sipervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang

menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang membatasi ruang gerak otonomi daerah.¹³

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada tingkat terendah, otonomi mengacu pada individu sebagai perwujudan dari *free will* yang melekat pada diri manusia sebagai salah satu anugerah paling berharga dari Sang Pencipta. *Free will* inilah yang memungkinkan individu-individu menjadi otonom sehingga mereka bisa mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang ada di dalam dirinya secara bebas dan optimal. Individu yang otonom inilah yang selanjutnya membentuk komunitas yang otonom dan akhirnya bangsa yang mandiri serta unggul.¹⁴

3. Teori Perizinan

Perizinan 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 dalam perizinan yaitu sebagai berikut:¹⁵

a. Instrumen Yuridis.

Dalam melaksanakan ketertiban dan keamanan kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan.

¹³ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* ctk Kedua, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm 83

¹⁴ Faisal Basri dan Haris Munandar, *Lanskap Ekonomi Indonesia: Kajian dan Renungan terhadap Masalah-masalah Struktural, Transformasi Baru, dan Prospek Perekonomian Indonesia*, Edisi Pertama, Ctk Ke-1, Kencana, Jakarta, 2009, hlm 448

¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, edisi 1, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm 205

b. Peraturan Perundang-undangan

Setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh pengaturan perundang-undangan yang berlaku karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut tindakan hukum itu tidak sah. Pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut.

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

d. Peristiwa Konkrit

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, izin pun memiliki berbagai keragaman.

e. Prosedur dan Persyaratan

Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian, pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara *arbiter* (sewenag-wenang), tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut.

Salah satu bentuk kewenangan yang dimiliki oleh daerah adalah perizinan yang bertujuan untuk mengendalikan setiap perilaku atau kegiatan yang dilakukan oleh individu atau golongan. Pengendalian melalui izin merupakan

pengendalian yang bersifat preventif yang merupakan usaha yang dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap norma dan nilai sosial yang berlaku di masyarakat dan dilakukan sebelum terjadinya penyimpangan dengan maksud untuk melakukan pencegahan sendiri mungkin, guna menghindari kemungkinan terjadinya tindakan penyimpangan.¹⁶

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan. Hal pokok pada izin, bahwa sesuatu tindakan dilarang kecuali diperkenankan dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dilakukan dengan cara-cara tertentu. Penolakan izin terjadi apabila kriteria-kriteria yang telah ditetapkan oleh penguasa tidak di penuhi.¹⁷

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu tidak menjadi sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah di dasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin menjadi tidak sah.¹⁸

¹⁶ Sumarto Hetifa, *Inovasi Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, 2003, hlm 46

¹⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 168

¹⁸ Ridwan HR, Op. Cit, Hlm 212

Sebagai produk kebijakan public, regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia ke depan perlu memperhatikan materi sanksi dengan kriteria sebagai berikut.¹⁹

- a. Disebutkan secara jelas terkait dengan unsur-unsur yang dapat diberi sanksi dan sanksi apa yang akan diberikan
- b. Jangka waktu pengenaan sanksi disebutkan
- c. Mekanisme pengguguran sanksi

Apabila ada pihak yang merasa dirugikan akibat dikeluarkan izin dan sanksi yang diberikan, maka dapat melakukan penyelesaian melalui jalur hukum, yakni melalui mediasi, ombudsman, atau ke Pengadilan untuk menyelesaikan sengketa hukum perizinan tersebut.²⁰

4. Penegakkan Hukum Perizinan

Secara konseptual, maka inti dan arti penegakkan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang dijabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkrit.²¹

Manusia di dalam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud didalam pasangan-pasangan tertentu, sehingga misalnya, ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai

¹⁹ Adrian Sutedi, Op.Cit, Hlm 193

²⁰ Ibid. hlm 192

²¹ Soejono Soekanto, 2002, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Grafindo Persada, Jakarta, hlm3

ketentraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan ketertiban kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme dan seterusnya. Di dalam penegakkan hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan, umpamanya, perlu penyerasian antara lain ketertiban dengan nilai ketentraman. Sebab, nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketentraman titik tolaknya pada kebebasan. Didalam kehidupannya, maka manusia memerlukan keterikatan maupun kebebasan di dalam wujud yang serasi.

Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut, memerlukan penjabaran secara lebih konkrit lagi, oleh karena nilai-nilai lazimnya bersifat abstrak. Penjabaran secara lebih konkrit terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan atau kebolehan. Didalam bidang hukum tata negara Indonesia, misalnya, terdapat kaidah-kaidah tersebut yang berisikan suruhan atau perintah untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, atau tidak melakukannya. Di dalam kebanyakan kaidah hukum pidana tercantum larangan-larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan tertentu, sedangkan didalam bidang hukum perdata ada kaidah-kaidah yang berisikan kebolehan-kebolehan.

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi dari pada penegakkan hukum secara konseptual.

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. Dengan mengutip pendapat *Roscoe Pound*, maka *LaFavre* menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).

Atas dasar uraian tersebut diatas dapatlah dikatakan, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara “tritunggal” nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi, apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.

Oleh karena itu dapatlah dikatakan bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian “*law enforcement*” begitu populer. Selain dari itu, maka ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan daripada perundang-undangan tau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut diatas dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok daripada penegakkan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau

negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut:²²

1. Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada Undang-Undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor budaya, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakkan hukum.

Dari teori-teori tersebut jika dikorelasikan dengan sistem pemerintahan yang ada, dalam hal ini Kabupaten Sleman, penulis akan menganalisis, apakah pemerintah Sleman sudah mengimplementasikan dari teori kebijakan pemerintah dan pemerintahan yang baik terkait dengan perizinan pusat pembelanjaan dan toko modern di Kabupaten Sleman.

F. Definisi Operasional

- (1) Implementasi adalah Implementasi adalah pelaksanaan serangkaian kegiatan dalam rangka untuk memberikan kebijakan publik sehingga kebijakan dapat membawa hasil, seperti yang diharapkan.²³

²² Ibid, hlm 6

- (2) Peraturan Daerah adalah peraturan undang-undang yang ditetapkan oleh Dewan Legislatif dengan kesepakatan bersama Kepala Daerah Gubernur atau Bupati/Walikota. Peraturan daerah terdiri dari: Peraturan dan Peraturan Daerah Provinsi Kabupaten / Kota.²⁴
- (3) Kabupaten Sleman adalah sebuah kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia dan Ibukota kabupaten ini adalah Sleman. Kabupaten ini berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah di utara dan timur, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Bantul, dan Kota Yogyakarta di selatan, serta Kabupaten Kulon Progo di barat. Pusat pemerintahan di Kecamatan Sleman, yang berada di jalur utama antara Yogyakarta - Semarang.
- (4) Perizinan adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu.²⁵
- (5) Toko Modern (modern store) adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, department store, hypermarket ataupun grosier yang berbentuk perkulakan.²⁶

G. Metode Penelitian

Dalam meneliti sesuatu tentu diperlukan disiplin-disiplin ilmu serta metode atau cara untuk mendapatkan hasil yang diinginkan. Metode dapat

²³<http://www.dosenpendidikan.com/7-pengertian-implementasi-menurut-para-ahli-lengkap/>, diakses pada tanggal 10 desember 2016, pukul 14.27 WIB.

²⁴<http://www.dosenpendidikan.com/pengertian-perda-dan-pergub-lengkap-dengan-perbedaan-serta-mekanismenya/>, diakses pada tanggal 10 December 2016, pukul 14.37 WIB

²⁵ Ridwan HR, Op.Cit, hlm 210

²⁶ Di lihat di Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 tahun 2012

menjawab permasalahan yang ingin diteliti oleh penulis guna mendapatkan hasil sesuai dengan tujuan penulisannya.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai norma meliputi nilai-nilai dan hukum positif.²⁷ Berdasarkan pada studi kepustakaan dengan menggunakan pendekatan terhadap masalah yang diteliti dengan cara meninjau dari segi peraturan yang berlaku dan bahan hukum lainnya.

2. Pendekatan Penelitian

Pada prinsipnya untuk penelitian hukum normative yang penulis lakukan, metode pendekatan yang digunakan antara lain: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

3. Objek Penelitian

Implementasi dan Penegakkan hukum Peraturan Daerah Sleman No 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kabupaten Sleman.

4. Subjek Penelitian

Subjek penelitian ini adalah Pemerintah Kabupaten Sleman, yaitu:

- a. Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman
- b. Badan Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman
- c. Badan Pembangunan Daerah Kabupaten Sleman

²⁷ Tim Penulisan Pedoman Tugas Akhir, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Program Studi S1 Ilmu Hukum*, ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2016. hlm. 10.

d. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sleman

5. Sumber Data Penelitian

Lazimnya didalam penelitian, di bedakan antara data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan dari bahan pustaka. Yang pertama disebut data primer atau data dasar (*primary data* atau *basic data*). Data primer diperoleh langsung sumber data, yakni perilaku masyarakat, melalui penelitian. Data sekunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.²⁸

- a. Data primer dalam penelitian ini berupa keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian tentang implementasi dan Penegakkan Perda Sleman No. 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kabupaten Sleman.
- b. Data sekunder dalam penelitian ini adalah data-data yang diperoleh dari literature-literatur, dokumen, peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
- c. Data tersier dalam penelitian ini adalah data-data yang diperoleh dari ensiklopedia, kamus ilmiah populer, kamus besar bahasa Indonesia.

²⁸ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII Press, Jakarta, Cet ke-3, 1986, hlm 11-12

6. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan suatu proses pengadaan data untuk keperluan penelitian. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Studi Pustaka

Mengumpulkan berbagai literatur baik berupa buku, peraturan Perundang-Undangan maupun karya ilmiah para Sarjana yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti oleh penulis.

b. Observasi

Melakukan pengamatan terhadap banyaknya toko modern yang lokasinya berdekatan dengan Pasar Tradisional di Jalan Kaliurang Kabupaten Sleman serta masyarakat pedagang tradisional. Observasi ini dimaksudkan agar memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang bagaimana dampak dari keberadaan Toko Modern yang berdekatan dengan Pasar Tradisional di kawasan Sleman dan hubungannya dengan kehidupan pedagang tradisional di Kabupaten Sleman.

c. Wawancara

Wawancara melalui Tanya jawab secara lisan dengan cara sistematisa yaitu berhadapan langsung dengan subyek penelitian. Hasil wawancara ini berupa primer. Adapun pihak yang diwawancarai adalah Badan Pemabangunan Daerah Kabupaten Sleman, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Selman, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman,

7. Analisis Data

Hasil penelitian ini dianalisis secara deskriptif kualitatif, yakni dengan memberikan interpretasi terhadap data yang diperoleh secara rasional dan objektif.²⁹

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab yang antara bab pertama sampai dengan bab terakhir merupakan satu kesatuan penelitian dan saling berkaitan.

Bab I merupakan kerangka pikir yang menjawab mengapa penelitian ini disusun, teori apa yang digunakan serta bagaimana penelitian ini disusun hingga mencapai kesimpulan. Bab II merupakan penjelasan mengenai teori yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Nomor 18 tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta norma hukum yang digunakan dalam penelitian ini. Bab III berisi tentang deskripsi data dari hasil penelitian dan analisis mengenai data yang diperoleh dari hasil penelitian dengan teori yang ada. Bab IV berisi mengenai kesimpulan dari penelitian.

²⁹ Marsi Singarimbun, *Metode Penelitian Survey, Liberty*, Yogyakarta, 1895, hlm 45.