

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum

Peran pemerintah ialah mempersembahkan fasilitas terhadap rakyatnya. Karenanya, badan pemerintahan seperti “pelayan masyarakat” (*Public Servant*). Pegawai pemerintah belum mengerti makna kata “pelayanan” itu sendiri. Lalu, muncullah suatu perumpamaan “Kalau dapat dipersulit, mengapa dipermudah?”, telah berjalan di kalangan pegawai pemerintah yang memperlihatkan bahwa mereka mengerti posisinya sebagai pelayan masyarakat. Alasan pemerintah kurangnya mengerti makna penting dari pelayanan masih relatif terbatas. Antara lain :<sup>16</sup>

1. Badan pemerintah biasanya melangsungkan aktifitas yang bersifat penguasaan sehingga tak ada keadaan persaingan. Sementara itu , tanpa persaingan tersebut, tidak bakal terwujud kemampuan dari pengembangan karakter.
2. Dalam melakukan aktifitas, pegawai pemerintah lebih mengunggulkan wewenang ketimbang kapasitas bursa atau keperluan konsumen.
3. Belum adanya akuntabilitas atas aktifitas badan pemerintahan, baik akuntabilitas vertical ke dasar, ke samping maupun ke atas. Kondisi ini bermula akibat tak ada standar prestasi setiap badan

---

<sup>16</sup> Sadu Wasistiono, 2003, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, (Jakarta, Fokus Media), hlm. 41

pemerintahan yang dipokokkan secara nasional menurut tolak ukur yang mampu masuk secara publik.

4. Dalam pekerjaannya, birokrat pemerintahan sesekali terjerat kepada ideologi, yaitu mendahulukan pemikiran maupun ambisi mereka sendiri, ketimbang pemikiran umum, pendapat dari mereka yang memerlukan bantuan pemerintah.
5. Pemahaman warga atas hak dan kewajibannya selaku rakyat meskipun sebagai pengguna masih relatif kurang, sehingga mereka condong menyetujui begitu pelayanan yang didistribusikan dari birokrasi pemerintahan.

## **1. Perizinan**

Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi peraturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikat, penentuan kuota dan izin untuk melakukan suatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.

Izin bangunan (*bouwvergunning*) menurut undang-undang gangguan (*Hinder Orde*) tahun 1926 Staatsblad 1926-226, dalam pasal 1 ayat (1) ditetapkan secara mendetail pokok-pokok yang tidak dapat didirikan tanpa izin dari pihak pemerintah, yaitu sesuatu yang mampu

mengakibatkan kerusakan, kehilangan, kendala untuk gedung disekitarnya.

Makna pasal ini yaitu bahwa guna membangun gedung perlu adanya izin terlebih dulu dari badan pemerintahan, melalui pasal ini mampu mencegah dibangunnya gedung yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian, dan gangguan-gangguan bagi bangunan-bangunan sekelilingnya.

Izin yakni suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan. Izin dapat juga diartikan sebagai pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.

Dengan memberi izin, penguasa memperbolehkan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut persetujuan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Ini adalah paparan luas dari pengertian izin. Didalamnya dapat diadakan perbedaan berdasarkan berbagai figur hukum. Tanda pengenal bersama dari figur hukum ini ialah bahwa dalam bentuk tertentu diberi izin untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang.

Izin dalam arti sempit ialah pengikatan aktifitas-aktifitas pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur

tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Yang pokok pada izin ialah bahwa suatu tindakan dilarang terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenanan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Penolakan perizinan hanya dilakukan jika kriteria yang ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi atau bila karena suatu alasan tidak memungkinkan memberi izin kepada semua orang yang memenuhi kriteria. Yang terlahir ini terjadi misalnya jika hanya bagian tertentu dari objek izin dibagikan, seperti pada izin-izin tempat pemberhentian.

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>17</sup>

E. Utrecht mengatakan bahwa bila pembuatan peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperbolehkannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret,

---

<sup>17</sup> Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*, Makalah pada Perantara Hukum Administrasi dan lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1995, hlm. 3.

keputusan administrasi negara yang memperbolehkan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).<sup>18</sup>

Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.<sup>19</sup>

Dalam perkembangannya, secara yuridis pengertian izin dan perizinan tertuang dalam pasal 1 angka (8) dan (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dalam pasal 1 angka (8) ditegaskan Bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Kemudian pasal 1 angka (9) menegaskan perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Definisi izin dan perizinan yaitu pelimpahan legalitas terhadap pelaksana aktifitas khusus, baik dalam wujud izin maupun kegiatan bisnis. Definisi izin dan perizinan termuat dalam pasal 1 angka (8) dan (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah.

---

<sup>18</sup> E.Utercht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar 1957), hlm. 187.

<sup>19</sup> Bagir Manan, *ketentuan-ketentuan mengenai peraturan penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945*, Makalah Tidak dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8.

## 2. Sifat Izin

Izin merupakan ketetapan pejabat/badan tata usaha negara yang wajib, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut :

- a) Izin bersifat bebas, adalah izin seperti ketetapan tata usaha negara yang pengeluarannya tidak melekat dengan ketentuan ataupun hukum tertulis serta unit yang wajib dalam izin mempunyai kadar kebebasan yang besar dalam menentukan pemberian persetujuan.
- b) Izin bersifat terikat, adalah persetujuan menjadi ketetapan tata usaha negara yang pengeluarannya terkait dengan lembaga maupun hukum tertulis dan tidak tertulis dengan biro yang wewenangnya saat persetujuan kadar kebebasannya dan kewenangan bergantung pada kadar sejauh mana kebijakan perundang-undangan mengelolanya.
- c) Izin bersifat bermanfaat, merupakan pengesahan yang intinya memiliki sifat bermanfaat bagi yang berkepentingan.
- d) Izin yang bersifat membebaskan, merupakan pengesahan yang pokoknya memuat faktor-faktor membebaskan pada susunan ketetapan-ketetapan yang berhubungan dengannya.
- e) Izin yang segera selesai, merupakan pengesahan yang melibatkan kegiatan-kegiatan yang akan selesai ataupun pengesahan yang periode berlakunya relatif singkat.

- f) Izin yang berjalan panjang, merupakan pengesahan yang memuat aktifitas-aktifitas yang periode berlakunya relatif panjang.
- g) Izin yang bersifat individu, merupakan persetujuan yang intinya bergantung kepada karakter maupun kualitas individu dengan permohonan persetujuan.
- h) Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin.

### 3. Aspek Yuridis dan Unsur-Unsur Perizinan

Menurut deskripsi yang diberikan sama para ahli menggunakan sejumlah pemahaman mereka, maka dituturkan bahwa izin yakni suatu kegiatan pemerintahan berlandaskan penyusunan perundang-undangan demi dibuatkan pada perkara konkret berdasarkan kebijakan-kebijakan maupun kualifikasi khusus. Pada penjelasan ini terdapat sejumlah unsur di dalam perizinan, yakni sebagai berikut :

- a) **Instrumen yuridis**, pada negara hukum modern, peran wewenang pemerintahan tak sekedar melindungi ketertiban maupun keamanan, namun serta memperjuangkan ketentraman publik. Peran dan wewenang pemerintahan demi melindungi ketertiban maupun keamanan menjadi peran yang sekarang sedang ditegakkan. Pada bentuk melakukan kewajiban terhadap pemerintahan dibuatkan wewenang pada bagian penataan, pada peran penataan terlihat jumlah instrumen yuridis demi menghadang keadaan perorangan dan konkret

yakni pada wujud keputusan. Selaras atas karakternya adalah perorangan dan konkret, kepastian itu menjadi puncak pada sarana hukum ketika pengaturan penguasa, ataupun seperti aturan akhir saat susunan aturan hukum. Bentuk dari ketentuan yakni izin. Bersumber pada macam-macam keputusan yang berupa konstitutif ialah keputusan yang melahirkan kedaulatan baru yang lebih dahulu tidak dipunyai bagi individu yang identitasnya tercatat pada keputusan itu, ataupun kebijakan yang memperbolehkan objek yang lebih dahulu tidak didapatkan. Dalam kebanyakan struktur perizinan terjadi berdasarkan suatu hambatan, kesepakatan yang merupakan alasan pengecualian, dan kepastian-kepastian yang berkaitan pada izin. Dibawah ini adalah bagian pokok dari sistem izin:

- 1) Hambatan
  - 2) Kesepakatan yang merupakan alasan pengecualian
  - 3) Kepastian-kepastian yang berkaitan pada izin
- b) **Peraturan perundang-undangan**, asas pada negara hukum ialah pemerintahan bersumber pada kebijakan perundang-undangan dengan kata lain bahwa setiap tindakan hukum pemerintahan baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c) **Penyusunan maupun pengeluaran keputusan izin menjadi kegiatan hukum pemerintahan sebagai suatu tindakan hukum,**

maka haruslah ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya dasar wewenang, maka tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang maka ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah. Pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan tersebut. Tetapi dalam penerapannya, menurut Marcus Lukman kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepala pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, contohnya tentang kondisi yang memungkinkan suatu pengesahan bisa dibagikan pada pemohon, bagaimana memperhitungkan perihal-prihal tersebut.

- d) **Perangkat pemerintahan menjadi perangkat yang melaksanakan kegiatan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.** Banyaknya organ pemerintah yang berwenang memberikan izin dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Hal tersebut berarti campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan

dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengeluaran izin membutuhkan waktu berminggu-minggu, sementara dunia usaha perlu berjalan dengan cepat. Biasanya dalam sistem perizinan dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang di pandang berlebihan, karena peraturan perundang-undangan yang berlebihan tersebut pada umumnya berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara, maka deregulasi tersebut pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau Negara dalam hal kemasyarakatan tertentu.

- e) **Keadaan konkret maksudnya keadaan yang berlangsung pada masa tertentu, individu tertentu, daerah tertentu, juga bahan hukum tertentu.** Sebab keadaan konkret ini beraneka tujuan atas berbagai kemajuan rakyat, sebab itu izin mempunyai banyak keanekaragaman. Izin yang beraneka bentuk dikerjakan pada cara dan metodenya terkait sama wewenang pemberi izin.
- f) **Prosedur dan persyaratan.** Perizinan bermacam-macam terkait bentuk izin atau badan pemberi izin berdasarkan soehino, prasyarat izin bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif ialah pada izin ditentukan suatu kelakuan nyata, bila tidak dicukupi bisa berikan hukuman. sebaliknya sifat kondisional ialah perhitungan itu

terbilang akurat dapat diamati serta diperhitungkan selepas aktivitas yang ditentukan berjalan. Penetapan prosedur dan persyaratan perizinan dibuatkan secara sebagian bagi penguasa, namun penguasa tidak bisa memutuskan prosedur dan persyaratan berdasarkan keinginannya perorangan, namun perlu sesuai pada peraturan perundang-undangan sebagai dasar perizinan.

#### **4. Elemen Pokok Perizinan**

Ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu sebagai berikut :

a) Wewenang

Setiap perbuatan hukum penguasa, baik maupun saat melaksanakan peranan pengendalian ataupun peranan bantuan, perlu berpedoman kepada kewenangan yang diutarakan dengan peraturan perundang-undangan yang berjalan. *“Om Positief recht ten kunnen vasstellen en handhaven is een bevoegdheid noodzakelijk. Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden,”*<sup>20</sup> (untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret).

b) Izin merupakan wujud kepastian

---

<sup>20</sup> F.A.M. Stroink en J.G. Steenbeek, *Inlieding in het Staats-en Administratief Recht*. (Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1985), hlm. 26.

Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang berfungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Izin sebagai sarana yuridis pada wujud kepastian yang bersifat konstitutif serta yang dibuat penguasa demi melindungi maupun memutuskan kejadian konkret. Semacam kepastian, izin digunakan sesuai kepastian serta aturan yang berjalan pada kepastian, seperti yang sudah diuraikan di atas<sup>21</sup>.

c) Lembaga pemerintah

Lembaga atau kelembagaan, secara teoritis ialah suatu *rule of the game* yang mengelola aktivitas serta memastikan suatu organisasi bisa berjalan secara tetap dan berhasil.<sup>22</sup> Dengan begitu, tata keinstansian bisa sebagai penggerak (*booster*) perolehan kesuksesan serta sekalian pula apabila kurang akurat pada mengatur, bahwa bisa sebagai penghalang (*barricade*) fungsi-fungsi termasuk fungsi pengelolaan perizinan.

d) Peristiwa konkret

Peristiwa konkret artinya kejadian yang berlangsung dalam masa terbatas, penduduk terbatas, kawasan terbatas, serta informasi

---

<sup>21</sup> Ridwan, H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo, 2006), hlm. 211-212.

<sup>22</sup> North, 1990, dalam Lembaga Administrasi Negara, *Standar Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama, Juli 2009, hlm. 49.

hukum terbatas. sebab peristiwa konkret itu bermacam, searah sama kerukunan penduduk, izin juga mempunyai beraneka kesepakatan. Izin yang bentuknya bermacam itu dibagi pada metode yang sistem kebijakannya terkait wewenang pemberi izin, bentuk izin, dan susunan lembaga yang mengeluarkannya.

e) Proses dan prosedur

Proses dan prosedur perizinan dapat meliputi prosedur pelayanan perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Dalam setiap tahapan pekerjaan tersebut, masing-masing pegawai dapat mengetahui peran masing-masing dalam proses penyelesaian perizinan. Dalam kebanyakannya permintaan izin wajib menjalani langkah tersendiri yang ditetapkan sama penguasa, sebagai pemberi izin. Pemohon izin harus pula melengkapi kualifikasi-kualifikasi spesifik yang ditetapkan sama penguasa ataupun pemberi izin. Metode serta perjanjian perizinan itu berlainan terkait bentuk izin, keperluan izin, serta lembaga pemberi izin.

f) Persyaratan

Menurut Shoehino, prasyarat pada izin itu berupa konstitutif dan kondisional. Konstitutif, sebab diterangkan suatu kegiatan maupun perilaku terbatas yang patut (lebih dulu) dilengkapi, maksud pada perkara pengeluaran izin itu ditetapkan oleh aktivitas konkret serta apabila tidak dilengkapi bisa diberi hukuman.

Kondisional sebab pertimbangan terbilang pertama muncul serta bisa ditinjau dan dimaknai sesudah kegiatan maupun perilaku yang diprasyarkan berlaku<sup>23</sup>.

g) Waktu penyelesaian perizinan

Waktu penyelesaian perizinan wajib ditetapkan sama lembaga yang berkaitan. Batas pengerjaan yang ditentukan mulai ketika penyampaian permintaan sampai pada penuntasan layanan.

h) Biaya perizinan

Anggaran jasa tercantum rincian yang ditentukan pada metode pengeluaran izin. Penentuan jumlah anggaran jasa perizinan harus memandang masalah-masalah berupa:

- 1) Rincian anggaran perlu terbuka buat setiap perizinan, utamanya yang membutuhkan kegiatan semacam pengkajian, pemeriksaan, penilaian serta penyampaian;
- 2) Ditentukan dengan peraturan perundang-undangan serta mengawasi kebijakan sesuai keputusan perundang-undangan.

i) Pengawasan penyelenggaraan izin

Terdapat penyusunan proses atau struktur fasilitas perizinan kelihatan tidak spontan memberantas kejadian yang

---

<sup>23</sup> Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm. 97.

timbul, karena pada hari ke hari keluhan kesah penduduk alih-alih menurun justru semakin pecah tersiar. Persoalan ini menunjukkan bahwa pekerjaan penguasa yakni menjadi *public services* belum memuaskan harapan rakyat. Perhitungan tentang tuntutan fasilitas yang baik memanggul suatu akibat yang tersusun untuk penguasa demi mempersembahkan perbaikan-perbaikan tentang paradigma kebiasaan pekerjaan lembaga pemerintahan.

Demi cara melaksanakan perbaikan tercatat sudah hadir Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik yang dalam pasal 39 ayat (3) mengamatkan supaya rakyat diikutsertakan pada pengelolaan fasilitas umum. Akan tetapi, prosedur partisipasi rakyat pada pengelolaan fasilitas umum disusun pada peraturan pemerintah (Pasal 39 Ayat (4)).

Pengertian Pengawasan Melekat seperti yang termuat dalam Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1989 tentang pedoman Pengawasan Melekat merupakan serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan atasan langsung terhadap bawahannya, secara *preventif* dan *represif* agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan internal melalui atasan langsung dan pengawas fungsional, sedangkan pengawas eksternal dilakukan melalui pengawasan masyarakat, Komisi Pemberantasan Korupsi (untuk gratifikasi) Ombudsman, DPRD provinsi/kagupaten/kota.

## **5. Bentuk dan Isi Izin**

Selaras pada sifatnya, yang membentuk faktor atas kepastian, izin sering dikerjakan pada wujud tertulis, menjadi kepastian tertulis, secara kebanyakan izin mengandung faktor-faktor seperti berikut:

### **a) Organ yang berwenang**

Pada izin dijelaskan siapa yang membuatnya, kebanyakan melalui atasan surat serta pengesahan izin akan jelas lembaga mana yang membuat izin.

### **b) Yang dialamatkan**

Izin diarahkan kepada bagian yang bersangkutan, kebanyakan izin hadir sesudah yang bersangkutan mengemukakan permintaan untuk itu, oleh sebab itu ketetapan yang mengandung izin hendak ditunjukkan kembali terhadap pihak yang mengajukan izin.

#### **1) Diktum**

Ketentuan yang mengandung izin, perlu bukti kejelasan hukum, perlu mengandung penjelasan setransparan mungkin demi apapun izin itu dibuatkan.

Faktor ketetapan ini, dimana pengaruh-pengaruh hukum yang ditampakkan pada ketetapan dikatakan diktum, yang melahiran pokok pada ketetapan, mengandung kedaulatan serta keseharusan yang mengarah pada ketentuan itu.

2) Ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan dan syarat-syarat

Ketentuan yakni peranan-peranan yang bisa dihubungkan kepada kebijakan yang menghasilkan. Pembatasan-pembatasan pada izin memberi, membolehkan guna secara efektif mengelilingi makin dalam aktivitas yang diadakan, pembatasan ini menunjukkan batasan-batasan di masa, area serta metode lainnya. Serta ditemukan prasyarat, seraya memastikan ketentuan dampak-dampak hukum spesifik disangkutkan dalam munculnya suatu kejadian akan datang yang belum jelas, bisa ditaruh ketentuan penghilangan serta penundaan.

c) Pemberi alasan

Pemberian alasan bisa mengandung perkara-perkara semacam pengucapan keputusan undang-undang, pendapat-pendapat hukum, serta pemutusan informasi.

d) Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan

Pemberitahuan tambahan bisa bermuatan bahwa untuk yang diisyaratkan ditetapkan resiko-resiko pada kesalahan kebijakan pada izin, semacam hukuman-hukuman yang bisa jadi diutarakan kepada yang tidak mengabdikan. Tampaknya juga melahirkan fakta-fakta sebagaimana seharusnya bekerja saat menganjurkan permintaan-permintaan selanjutnya maupun keterangan publik pada biro pemerintahan yang berkaitan sama kebijakan saat ini maupun yang akan datang.

## **6. Fungsi Pemberian Izin**

Makna serta peran pada pemberian izin ialah pengawasan pada kegiatan-kegiatan penguasa terikat ketetapan-ketetapan yang bermuatan panduan yang patut dilakukan baik bagi yang bersangkutan maupun bagi administratur dikasih wewenang.

Apabila ditinjau pada dua faktor, kemudian maksud perizinan dapat ditinjau pada faktor:

a) Pemerintah

Maksud pemberian izin ialah:

- a. Penggunaan kebijakan
- b. Asal Penghasilan Daerah/Pusat

b) Masyarakat

Maksud pemberian izin ialah:

- a) Kejelasan hukum.
- b) Kejelasan hak.
- c) Keringanan memperoleh pelayanan.

Terdapat kegiatan-kegiatan yang dihubungkan kepada suatu bentuk perizinan, pengatur undang-undang bisa mengikuti maksud pada izin, yakni:

- a) Kehendak mengelola kegiatan-kegiatan terbatas, misal Izin Mendirikan Bangunan (IMB).
- b) Menghindari ancaman lingkungan, misal Upaya pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) maupun Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL).
- c) Mengamankan benda-benda khusus, misal izin pencarian harta/peninggalan terpendam.
- d) Memberi objek-objek, tanah ataupun daerah yang terpilih.
- e) Mengatur memakai pemilahan atas karakter orang serta kegiatan-kegiatan terbatas.

## **B. Tinjauan Umum Minimarket dan Toko Kelontong**

### **1. Minimarket**

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, pemaknaan Toko Modern sebagai toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, department store, hypermarket ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.

Sedangkan minimarket waralaba yakni toko yang melakukan aktivitas usaha yang memakai metode layanan sendiri, memasarkan beraneka produk secara eceran, berdasarkan kesepakatan waralaba dan menjadi jaringan bisnis ukuran nasional.<sup>24</sup> Minimarket cabang yaitu gerai yang melayani tindakan bisnisnya yang mengaplikasikan mekanisme layanan sendiri, memasarkan beraneka produk secara eceran dan menjadi unit bisnis ukuran lokal.<sup>25</sup>

Minimarket waralaba lokal ialah gerai yang mengadakan tindakan bisnisnya yang memakai proses penyajian sendiri, memasarkan beraneka ragam produk secara eceran, berdasarkan perngesahan waralaba dan menjadi jaringan berukuran lokal, contohnya, di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>26</sup> Sedangkan minimarket non-waralaba dan non-cabang adalah gerai yang bukan minimarket waralaba, minimarket cabang, minimarket waralaba lokal, dan minimarket cabang lokal.<sup>27</sup>

Supermarket menjadi gerai yang biasanya menyetok barang *teoletris, food, drink, paresible* dengan ukuran gerai >1000 m<sup>2</sup>. <5000 m<sup>2</sup>., namun aktivitasnya kemudian meningkat sampai menghadirkan busana serta jumlah *homewares* terbatas. Menghangatnya situasi usaha *retail* berdampak semakin bertambahnya jumlah outlet dari tahun 2000 sampai 2002.<sup>28</sup> *Hypermarket* merupakan gerai distribusi *self device* serta distrik pemasaran sebanyak 5000

---

<sup>24</sup> Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbeanjaan dan Toko Modern Kabupaten Sleman, Pasal 1, hlm. 5

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 5

<sup>26</sup> *Ibi*

<sup>27</sup> *Ibid*

<sup>28</sup> <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/49457/4/Chapter%2011.pdf> diakses pada 15 Oktober 2017 (06.00)

m2 bahkan bertambah, memasarkan bermacam-macam produk makanan yang sangat besar berpokokan campuran produk konsumsi serta non konsumsi berisi beraneka bentuk transaksi maupun kuantitas serta pada beragam macam tampilan. Rancangan yang digunakan sama *hypermarket* yaitu *one stop shopping*. Kelebihan yang membuat perbedaan ialah investasi, lebar bagian kios, keseluruhan produk, teknologi ataupun pengelolaan sehingga memperoleh tarif yang makin rendah diantara supermarket lainnya. Hypermarket yang sudah memeriahkan usaha *retail* di Indonesia seperti Carrefour dan Giant.<sup>29</sup>

Perdagangan kemajuan usaha supermarket berdampak baik kepada usaha perdagangan. Sampai sekarang, di Indonesia sudah berjalan lima sentral perdagangan, yakni PT. Alfa Retailindo, PT. Makro Indonesia, PT. Goro Batara Sakti, PT. Indo Grosir dan The Club Store. Landasan pada usaha perdagangan yaitu memasarkan secara satuan, biarpun laba perdagangan tak terlampaui tinggi untuk setiap barang, tapi sebab kuantitas yang dipasarkan pada kelompok akbar, bahwa sebagai totalitas usaha perdagangan bisa memperoleh laba yang lumayan tinggi.<sup>30</sup>

*Department Store* yaitu gerai retail dengan besar tempat yang bervariasi. Kebanyakan bersingungan pada prosedur *retailing*, pemilihan produk makanan yang digolongkan menurut kategori gender, umur maupun mode baru. *Self service* atau pelayanan penjualan umumnya didasari

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 3-4

<sup>30</sup> *Ibid.*

pengelolaan tunggal. *Department store* bisa mencakup supermarket yang ukurannya tak lewat pada 2000 m<sup>2</sup>. Usaha *department store* di Indonesia dijalankan bagi beberapa industri semacam Matahari, Ramayana, atau Rimo Department Store. meskipun peritel luar yang mengikuti usaha *department store* pada ukuran mega lainnya Sogo Department Store, Yaohan dan Seibu. Kedatangan *Department Store* luar tiada amat berakibat kepada kemampuan *Department Store* lokal sebab bagian pasar diantara *department store* luar dan nasional telah tampak, dimana *Department Store* lokal makin berfokus pada pasar medium ke kecil meskipun *Department Store* luar terlalu memokokkan kepada pasar lapisan atas. Kompetisi *Department Store* biasanya tumbuh di pusat perdagangan megah yang didirikan memakai sketsa Mall, yakni menggabungkan perspektif belanja sama wisata.<sup>31</sup>

Sebuah minimarket jam bukanya juga lain dari sebuah Supermarket, Minimarket, Circle K, Alfamart, dan Indomart jam bukanya hingga 24 jam. Minimarket yang ada di Indonesia adalah Alfamart, Indomart, Circle K dan banyak minimarket yang dikelola individu perorangan lainnya. Hal paling penting dalam usaha minimarket adalah pemilihan rak minimarket yang tepat.

<sup>32</sup> Dapat ditemukan sejumlah keuntungan maupun kekurangan minimarket pada penjualannya sebagai berikut :

a) Kelebihan

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 5

<sup>32</sup> Rusno, " Dampak Pesatnya Minimarket Waralaba Terhadap Usaha Kecil " , *Jurnal Ekonomi Modernisasi*, Vol.4 No. 3, Oktober 2008, hlm 199-200

- 1) Menawarkan barang yang beragam serta komplit dari keperluan dasar setra keperluan tambahan. Terlebih sejumlah minimarket membekali penambahan pulsa dan pemasaran barang yang lain.
  - 2) Layanan yang sopan, pelayan toko berbicara ramah serta cukup memperhatikan.
  - 3) konsumen bebas membawa produk yang memadai kebutuhannya selanjutnya dibayarkan pada kassa.
  - 4) Sering membagikan promo setiap waktu.
  - 5) Tabel harga yang sebagai andalan dipajang depan gerai
  - 6) Kondisi gerai yang difasilitasi AC dan lingkungan yang besar membuat konsumen menikmati saat membeli.
  - 7) Terdapat kassa lebih dari satu konsumen tak lama berbaris saat melakukan pembayaran.
  - 8) Lokasi minimarket tidak jauh dari kompleks sehingga penduduk di sekeliling makin gampang membeli.
- b) Kelemahan
- 1) Pada minimarket memakai metode waralaba belum tersedia pembelian secara kredit.
  - 2) Minimarket waralaba tidak bisa menyiapkan produk secara spesifik jika tidak adanya persetujuan *franchisor*. Jadi konsumen tidak bisa berbelanja produk tertentu contohnya elpiji serta minyak tanah yang merupakan keperluan pokok untuk penduduk.

## **2. Toko Kelontong**

Sesuai fungsi dalam konteks ekonomi, toko kelontong pada dasarnya nyaris serupa seperti minimarket. Namun, secara nama toko kelontong condong berkarakter biasa, kebanyakan direlevansikan atas daerah pemasaran makanan maupun minuman. Mengenai desain gedung, minimarket terlihat begitu menarik dan lebih estetik desain gedungnya dibandingkan toko kelontong. Letak bangunannya pun hampir sama, Toko Tradisional pun dapat dijumpai di daerah perumahan atau pemukiman, di pinggir kota atau di pinggiran jalan. Arti kebahasaan, “toko” berarti lapak memasarkan produk jualan maupun konsumsi, meskipun “kelontongan” berarti media kelentungan yang kerap disuarakan sama penjajah jualan demi membuat ketertarikan konsumen pada produk yang kebutuhan sehari-hari.

Di samping perbedaan desain interior bangunan, tata letak Toko Modern dengan Toko Tradisional (Toko Kelontong) pun berbeda. Toko Kelontong rata-rata bertempat tak jauh dari tempat tinggal pemiliknya, meskipun sangat berlebih juga toko tradisional yang lokasinya terpisah. Toko kelontong menjadi fasilitas penting saat menghadapi keperluan penduduk sebelum toko modern. Tidak jarang toko kelontong menjadi pendapatan terdepan untuk beberapa penduduk, hingga pemilik gerai biasa membiayai keluarganya, justru lumayan bisa membiayai pendidikan anaknya hingga ke perguruan tinggi.

Bisnis toko kelontong mempunyai sistem pelayanan yang mengarah bersifat monopistik. Disebabkan besarnya pedagang yang berlimpah dan produk yang dipasarkan sama namun bervariasi. Toko kelontong menjadi

salah satu struktur perusahaan keluarga sebab total karyawannya terbatas, yakni berkiras antara 1-5 karyawan yang umumnya adalah bagian keluarga. Karena kekayaan yang relative sedikit, kategori bisnis toko kelontong terbilang relative sederhana diterima di perusahaan demi membangunnya. Pada sudut kualitas, toko cuma memiliki cukup kemampuan demi mempengaruhinya karena kualitas yang berperan diserasikan pada banyaknya pendapatan yang dikehendaki pemilik toko.

Peraturan Menteri Perdagangan RI No 53/M-DAG/PER/12/2008 menuturkan bahwa Toko Modern ialah gerai dengan mekanisme penyajian bebas, memasarkan beraneka macam produk yang bergaya minimarket, supermarket, department store, hypermarket ataupun grosir yang bermodel perdagangan. Penjelasan lainnya adalah toko yang dilaksanakan menggunakan pemasaran modern, biasanya di daerah kota, menjadi pemasok produk maupun jasa dengan kualitas penyajian yang benar terhadap pembeli, biasanya penduduk menengah ke atas.<sup>33</sup>

Peraturan Presiden RI Nomor 112 Tahun 2007, Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dalam Pasal 5 Ayat (4) disebutkan bahwa minimarket dapat bertempat disetiap tataan jalan.<sup>34</sup> Peraturan Presiden terbilang membuat beberapa usahawan hendak membuat minimarket disetiap tataan jalan yang dirasa mempunyai peluang

---

<sup>33</sup> Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia, Nomor 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, hlm. 7

<sup>34</sup> Peraturan Presiden RI No. 112 Tahun 2007, Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

cukup baik. Secara etimologis, minimarket mempunyai arti “pasar kecil”. Memperingatkan penduduk pada pasar yang di dalamnya terdapat berbagai jenis barang yang dipasarkan. Ini berarti jika toko memasarkan produk yang lumayan beragam sehingga banyak peluang barang yang diperlukan pembeli tersedia. Penjelasan yang hadir di benak penduduk ialah rencana penyediaan produk. Dalam arti yang berbeda, *minimarket* didefinisikan toko yang mengisi kebutuhan masyarakat akan toko yang bermodel modern dan dekat dengan permukiman penduduk.<sup>35</sup>

Toko kelontong adalah suatu toko kecil yang umumnya mudah diakses umum atau bersifat lokal. Toko semacam ini umumnya berlokasi di jalan yang ramai, stasiun pengisian bahan bakar (SPBU), atau stasiun kereta api. Toko kelontong sering ditemukan di lokasi perumahan padat di perkotaan. Kebanyakan toko kelontong masih bersifat tradisional dan konvensional, dimana pembeli tidak bisa mengambil barangnya sendiri, karena rak toko yang belum modern dan menjadi pembatas antara penjual dan pembeli.

Beberapa kelebihan dan kekurangan toko kelontong sebagai berikut :

#### A. Kelebihan Toko Kelontong

- a) Pemilik dari usaha kecil bisa dengan leluasa mengelola usaha tersebut secara mandiri kapan saja tanpa batasan waktu.
- b) Pemilik akan langsung menerima keseluruhan laba yang dihasilkan oleh usaha tersebut.

---

<sup>35</sup> Ma' ruf Hendri, 2005, *Pemasaran Ritel*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 84

- c) Cocok untuk dijadikan sebagai pengelola dari usaha atau ide kreatif usaha baru yang masih fresh dan belum memiliki banyak pesaing.
- d) Bisa memberikan kemudahan dan juga peluang dalam sistem pemerintahan di Indonesia.
- e) Usaha yang dikembangkan selalu berkembang dan berinovasi sesuai dengan adanya keratifitas dari para pengelola usaha tersebut.
- f) Karena memiliki skala yang kecil maka usaha kecil ini tidak memerlukan investasi dan membutuhkan modal yang besar. Karena biaya investasi termasuk minim mengingat peralatan yang di gunakan masih dalam taraf sederhana.
- g) Para pekerja bisa di rekrut dari background pendidikan biasa asal mau bekerja dan bertanggung jawab atas pekerjaan mereka

#### B. Kelemahan Toko Kelontong

- a) Tidak mengerti secara detail berapa keperluan dana pekerjaan sebab tidak ada perancangan.
- b) Persiapan produk sangat berlebihan sampai ada barang yang kadang tidak terjual.
- c) Kerugian dan hutang pada pihak lain dipikul sama harta individu pemilik usaha sebab mempunyai kepentingan tidak terhingga.
- d) Kurangnya pengetahuan usaha, cuma mengandalkan pada keinginan dan ambisi pengelola, serta lemah dalam promosi. Kebanyakan

karyawan di usaha kecil hanya melakukan apa yang pemiliknya minta.

- e) Tidak dilakukan pengkajian kepatutan, observasi pasar, maupun ulasan pertukaran pendapatan sebagaimana yang pengusaha besar lakukan
- f) Kesusahan tentang penjualan sebab tidak memiliki manajemen untuk bidang penjualan yang bisa mendukung penjualan, maka barang banyak pemasaran hanya sepemahaman pengusaha toko kelontong.
- g) Kurangnya SDM. bisa berjalan untuk usaha kecil yang dalam cara pembuatannya memerlukan pengalaman tertentu yang setiap pegawainya bisa melaksanakannya, bila tidak didukung training lebih dahulu bisa sangat susah memilih ganti karyawan jika umur mereka tidak produktif lagi.

### **3. Izin Usaha**

Setiap orang atau badan yang melaksanakan aktivitas bisnis sentral perdagangan atau toko modern harus mempunyai surat izin usaha. Izin usaha ini berlaku bagi Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP) seperti pertokoan, mall, plasa dan pusat perdagangan dan Izin Usaha Toko Modern (IUTM) seperti minimarket, supermarket, department store, hypermarket dan grosir yang berbentuk perkulakan. Izin usaha di muka tidak dikenakan biaya sebagaimana ketentuan surat izin usaha perdagangan. Izin usaha ini berlaku selama masih melakukan usaha pada lokasi yang sama, satu lokasi kegiatan usaha, satu

pemilik/pengelola, satu jenis kegiatan usaha, dan izin ini tidak dapat dipindahtangankan. Pemilik izin usaha yang bersangkutan wajib melakukan pendaftaran ulang izin usahanya setiap lima tahun.

Dasar pemberian Izin Usaha Toko Modern seperti minimarket waralaba dan minimarket cabang harus mempertimbangkan :

- a. Aspek Lokasi Usaha
  1. Rencana tata ruang
  2. Rasio cakupan pelayanan dan jumlah penduduk yang dilayani
  3. Status jalan
  4. Jarak dengan pasar tradisional
- b. Aspek Sosial
- c. Aspek Kemitraan dengan UMKM
- d. Aspek Penggunaan Tenaga Kerja Lokal

Sedangkan dasar pemberian Izin Usaha Toko Modern bagi minimarket nasional, minimarket unit, dan minimarket non waralaba dan non unit adalah:

- a. Aspek Lokasi Usaha
  1. Rencana tata ruang
  2. Status jalan
- b. Aspek Kemitraan dengan UMKM
- c. Aspek Penggunaan Tenaga Kerja Lokal

No	Jenis Usaha	Rencana Tata Ruang
01	Pusat perbelanjaan	<p>Paling rendah pada Pusat Kegiatan Nasional, dengan ketentuan:</p> <p>a. apabila berdasarkan rencana tata ruang wilayah, arahan lokasi pendirian di kawasan peruntukan permukiman</p> <p>b. apabila bersumber pada konsep tata ruang, arahan daerah pembangunan kawasan perdagangan dan pelayanan</p>
02	Supermarket, Department Store, Hypermarket, dan Perkulakan	<p>Sedikitnya lemah pada Pusat Kegiatan Wilayah, dengan panduan konsep tata ruang:</p> <p>a. apabila rencana tata ruang wilayah pengarahan di kawasan peruntukan permukiman</p> <p>b. apabila berlandaskan konsep pada tata ruang, pedoman daerah pendirian dikawasan perdagangan</p>
03	Minimarket Waralaba dan Minimarket Cabang	<p>Sedikit lambat pada Pusat Pelayanan Kawasan, dengan konsep tata ruang:</p> <p>a. apabila konsep tata ruang kawasan,</p>

		pedoman daerah pembangunan di kawasan peruntukan permukiman b. apabila menurut rencana detail tata ruang, penarahan lokasi pembangunan di wilayah pelayanan
<b>04</b>	Minimarket Waralaba Nasional, Minimarket Unit Domestik, dan Minimarket non Waralaba dan non Unit	Pusat Pelayanan Lingkungan, dengan rencana tata ruang: a. apabila strategi tata ruang kawasan, arahan tempat pembangunan di kawasan peruntukan permukiman b. apabila berasas dasar tata ruang, arahan daerah pendirian di perdagangan dan jasa

Aspek rasio cakupan pelayanan dan jumlah penduduk yang dilayani adalah sebagai berikut:

<b>No</b>	<b>Hierarki Tata Ruang</b>	<b>Rasio Pelayanan Minimarket (Jiwa)</b>
<b>01</b>	Pusat Pelayanan Lingkungan	1:10.000
<b>02</b>	Pusat Pelayanan Kawasan	1:9000
<b>03</b>	Pusat Kegiatan Lokal	1:6000
<b>04</b>	Pusat Kegiatan Wilayah	1:5000

<b>05</b>	Pusat Kegiatan Nasional	1:4000
-----------	-------------------------	--------

Aspek Jarak Toko Modern dengan pasar tradisional adalah sebagai berikut:

<b>No</b>	<b>Jenis Usaha</b>	<b>Jarak</b>
<b>01</b>	Supermarket, Department Store, Hypermarket, dan grosir yang berbentuk perkulakan	Paling dekat 1500 m dari pasar tradisional
<b>02</b>	Minimarket waralaba dan minimarket cabang	Paling dekat 1000 m dari pasar tradisional

Permohonan izin usaha disampaikan secara tertulis Kepada OPD dilengkapi dengan persyaratan administrasi. Kepala OPD untuk selanjutnya akan menerbitkan izin usaha dalam jangka waktu paling lama lima hari kerja sejak berkas permohonan dinyatakan lengkap dan benar. Adapun saat pelaksanaan pusat perdagangan, supermarket, department store, hypermarket, dan minimarket sebagai berikut:

- a. Hari Senin - Jum'at, sejak pukul 10.00 WIB sampai dengan pukul 22.00 WIB.
- b. Hari Sabtu, Minggu, hari besar keagamaan, dan hari libur nasional, mulai pukul 10.00 WIB sampai dengan pukul 23.00 WIB.

Waktu operasional minimarket nasional, minimarket unit domestik, dan minimarket non waralaba dan non cabang sebagai berikut:

- a. Hari senin - Jum'at, mulai pukul 07.00 WIB sampai dengan pukul 22.00 WIB.
- b. Hari Sabtu dan Minggu, mulai pukul 07.00 WIB sampai dengan pukul 23.00 WIB.
- c. Hari besar keagamaan dan hari libur nasional, mulai pukul 07.00 WIB sampai dengan pukul 23.00 WIB.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011, Bagian Ketiga tentang Toko Modern, Pasal 8, bahwa luas usaha Toko Modern terdiri dari beberapa golongan usaha, yakni:

- a. Minimarket merupakan toko modern dengan luas lantai toko kurang dari 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter persegi).
- b. Supermarket merupakan toko modern dengan luas lantai toko di atas 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter persegi) sampai dengan 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi).
- c. Hypermarket merupakan toko modern dengan luas lantai toko di atas 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi).
- d. Department store merupakan toko modern yang luas lantai toko di atas 400 m<sup>2</sup> (empat ratus meter persegi).

- e. Pusat perkulakan meruapakan toko mdern yang luas lantai toko di atas 5.000 m2 (lima ribu meter persegi).<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011