

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan daerah terdiri dari dua kata yaitu “peraturan” dan “daerah”. Bahwa Peraturan adalah merupakan hukum yang *in abstracto* atau *General norms* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general). Sedangkan menurut Lydia Harlina Martono, Peraturan adalah cara membangun norma masyarakat sebagai pedoman agar manusia hidup tertib dan teratur.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi peraturan daerah secara sederhana yaitu peraturan yang berlaku pada kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah berlakunya. Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2014 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah didefinisikan sebagai peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah didefinisikan sebagai

peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.¹

Peraturan daerah merupakan kebijakan umum pada tingkat daerah yang dihasilkan oleh lembaga eksekutif dan lembaga legislatif sebagai pelaksana asas desentralisasi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Peraturan daerah pada hakikatnya merupakan sarana legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah. Dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia, pemerintah daerah menurut konstitusi diadakan dalam kaitannya dengan desentralisasi. Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945 merumuskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, dan negara kesatuan menurut UUD 1945 adalah desentralisasi bukan sentralisasi.

1. Dasar Konstitusi Pembentukan Peraturan Daerah

Suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idea der Waarheid*), dan cita-cita keadilan (*idée der gerechtigheid*), serta cita-cita kesusilaan (*idée der zedelijkheid*).

¹ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menetapkan, “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Untuk membuat suatu perda, sudah seharusnya memerhatikan landasan peraturan perundang-undangan. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah dalam hal ini perda, paling tidak memuat tentang landasan filosofis; landasan yuridis; landasan politis dan landasan sosiologis. Landasan filosofis adalah dasar filsafat, yaitu landasan atau ide yang menjadi dasar cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan pemerintah dalam suatu rancangan perda. Misalnya di Indonesia adalah Pancasila yang menjadi dasar filsafat peraturan perundang-undangan pemerintah daerah. Pada prinsipnya tidak ada peraturan daerah yang bertentangan dengan prinsip dasar filsafat Pancasila.

Landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsground*) bentuk pembuatan suatu peraturan pemerintah daerah. Selanjutnya terbagi dalam tiga segi, yaitu

- a. Landasan yuridis segi formal, landasan yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
- b. Landasan yuridis segi material, landasan yuridis segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

- c. Landasan yuridis segi teknis, landasan yuridis yang member kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu mengenai tata cara pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut.

Landasan politis adalah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarah ketatalaksanaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sementara landasan sosiologis adalah garis kebijakan sosiologis yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

2. Muatan Materi Peraturan Daerah

Istilah “*muatanmateri*” sebagai terjemahan dari atau padanan istilah “*bet onderwerp*”. materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan negara dapat ditentukan atau tidak, tergantung pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan negara tersebut beserta latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan negara yang menentukannya.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan dalam Pasal 10 ayat (1) bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memuat materi sebagai berikut :

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945;

- b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan mahkama konstitusi dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hidup dan masyarakat;

Selanjutnya dalam undang-undang yang sama Pasal 14 menyatakan bahwa : Materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Menurut pendapat lain mengatakan materi yang dapat diatur dalam peraturan daerah bisa meliputi :

- a. Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak dan retribusi daerah;
- b. Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan dan kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana;
- c. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya penertiban garis sepadan;

- d. Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang sederajat dan tingkatannya lebih tinggi harus diatur dengan peraturan daerah.

Dalam proses pembentukan peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan. Perancangan peraturan daerah harus selaras dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan dan memerhatikan segala aspek yang berkaitan dengan kondisi masyarakat.

Muatan materi peraturan daerah, juga dapat memuat tentang ketentuan biaya paksaan penegakan hukum (*dwangsom*) seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah), dan dapat pula memuat ancaman pidana atau denda lain, sesuai dengan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

3. Urgensi Peraturan Daerah

Keberadaan peraturan perundang-undangan ditingkat daerah pada hakikatnya merupakan akibat diterapkannya prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna

menyelenggarakan urusan otonom daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peraturan daerah memiliki hak yuridis setelah diundangkan dalam lembaran daerah, dan pembentukan peraturan daerah berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Peraturan Desa

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bersama kepala desa. Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyeenggaraan pemerintah desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan desa sebagaimana dimaksud dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan desa dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan desa. Peraturan desa disampaikan oleh kepala desa kepada bupati atau walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

Peraturan Desa dilaksanakan dengan tujuan untuk menetapkan peraturan kepala desa dan /atau keputusan kepala desa sebagaimana

dimaksud dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan desa dan peraturan kepala desa dimuat dalam berita daerah. Pemuatan peraturan desa dan peraturan kepala desa yang dilakukan oleh sekretaris daerah. Lalu peraturan desa dan peraturan kepala desa disebarluaskan oleh pemerintah desa.

Perizinan Seperti pada peraturan desa trimurti terkait adanya toko modern didesa Trimurti pada bab I ketentuan umum Pasal 1 ayat (7) yang menyatakan bahwa usaha desa adalah jenis usah yang berupa pelayanan ekonomi desa seperti, usaha jasa, penyaluran Sembilan bahan poko, perdagangan hasil pertanian, serta industri dan kerajinan rakyat.

B. Pengertian Perizinan

Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.

a. Konsep Perizinan

Perizinan merupakan salah satu perwujudan tugas mengatur dari pemerintah. Pengertian izin menurut definisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabulkan. Sedangkan istilah mengizinkan mempunyai

arti memperkenankan, memperbolehkan, tidak melarang. Beberapa pendapat para sarjana tentang pengertian izin, antara lain yaitu:

- 1) Prajudi Atmosudirdjo dalam buku Philipus M. Hadjon mengartikan izin ialah beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan tetapi untuk dapat melakukannya disyaratkan prosedur tertentu harus dilalui.²
- 2) W.F Prins mendefinisikan izin yaitu biasanya yang menjadi persoalan bukan perbuatan yang berbahaya bagi umum, yang pada dasarnya harus dilarang, melainkan bermacam-macam usaha yang pada hakekatnya tidak berbahaya, tapi berhubungan dengan satu dan lain sebab dianggap baik untuk diawasi oleh administrasi Negara.³

b. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Tugas pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu tugas mengatur dan memberikan pelayanan kepada umum. Tugas mengatur meliputi pembuatan-pembuatan peraturan yang harus dipatuhi masyarakat, sedangkan tugas memberi pelayanan kepada umum meliputi tugas-tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sarana finansial dan personal dalam rangka meningkatkan pelayanan di bidang kesejahteraan sosial, ekonomi, kesehatan dan lain sebagainya.

2 Philipus M. Hadjon, dkk, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada Press Uneversity, hlm. 143.

3 Prins W.F dan Adisapotera R. Kosim, 1993, *Pengantar Hukum Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta, Prasnya Paramita

Sistem perizinan muncul karena tugas mengatur dari pemerintah, karena perizinan akan dibuat dalam bentuk peraturan yang harus dipatuhi masyarakat yang berisikan larangan dan perintah. Dengan demikian izin ini akan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya, guna mencapai tujuan yang konkrit.

Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.

Izin dapat pula digunakan pemerintah untuk mengendalikan dan mengontrol kegiatan masyarakat. Hal seperti itu misalnya nampak dalam hal anggota masyarakat sebagai pemegang izin diwajibkan untuk mendaftar ulang ataupun mengajukan perpanjangan izinnya untuk setiap periode tertentu. Dalam hal seperti itu setiap kali pendaftaran ulang atau perpanjangan dilakukan, maka akan dilihat pula dampak dari kegiatan yang diizinkan. Apabila kegiatan itu memberikan dampak positif bagi masyarakat di sekitarnya maupun bagi pemerintah sendiri,

atau setidaknya tidak menimbulkan kerugian dan dampak negatif bagi pihak lain, maka perpanjangan atau pendaftaran dapat dilayani. Hal tersebut penting untuk diperhatikan, mengingat dalam Hukum Ekonomi, asas pengawasan publik dan asas campur tangan terhadap kegiatan ekonomi merupakan bagian dari asas utama.

Tujuan pemerintah mengatur sesuatu hal dalam peraturan perizinan ada berbagai sebab:

- a. Keinginan mengarahkan/mengendalikan aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- b. Keinginan mencegah bahaya bagi lingkungan (misalnya izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (misalnya izin terbang, izin membongkar monumen).
- d. Keinginan membagi benda-benda yang sedikit jumlahnya (misalnya izin mengemudi di daerah padat penduduk).Keinginan untuk menyeleksi orang-orang dan aktifitas-aktifitasnya (misalnya pengurus organisasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Kegiatan perizinan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada intinya adalah untuk menciptakan kondisi bahwa kegiatan pembangunan sesuai peruntukan, di samping itu agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat

dan pembangunan. Lebih jauh lagi melalui sistem perizinan diharapkan dapat tercapainya tujuan tertentu di antaranya:

- a. Adanya suatu kepastian hukum
- b. Perlindungan kepentingan hukum
- c. Pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan
- d. Pemerataan distribusi barang tertentu

C. Pelaksanaan Perizinan

1. Proses dan prosedur perizinan

Proses penyelesaian perizinan merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin serta pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.⁴

Inti dari regulasi dan deregulasi adalah tata cara prosedur perizinan adalah tatacara dan prosedur perizinan. Isi regulasi dan deregulasi harus memenuhi nilai : sederhana, jelas, tidak melibatkan banyak pihak, meminimalkan kontak fisik antar pihak yang melayani dan dilayani, memiliki prosedur operasional standar, dan wajib dikomunikasikan secara luas.

⁴ HR Ridwan. 2009. *Hukum Administrasi di Daerah*. FH UII Press: Yogyakarta.

Merupakan hal yang harus dipenuhi untuk memperoleh izin yang dimohonkan, yang berupa dokumen dan kelengkapan atau surat-surat. Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin bersifat konstitutif dan kondisional,⁵ yaitu:

- a) Konstitutif yaitu ditentukan suatu perbuatan tertentu yang harus dipenuhi terlebih dahulu, yaitu dalam pemberian izin ditentukan suatu perbuatan konkret yang bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi.
- b) Kondisional artinya penilaian tersebut baru ada dan dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang diisyaratkan terjadi.

2. Waktu Penyelesaian Izin

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan. Dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria:

- a) Disebutkan dengan jelas.
- b) Waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin.

3. Biaya Perizinan

Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan. Tarif pelayanan termasuk rinciannya ditetapkan dalam

⁵ Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 200.

proses pemberian izin, dimana pembiayaan menjadi hal mendasar dari pengurusan perizinan. Oleh karena itu harus memenuhi syarat-syarat :

- a) Disebutkan dengan jelas.
- b) Mengikuti standar nasional.
- c) Tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap objek tertentu.
- d) Perhitungan berdasar pada tingkat *real cost*.
- e) Besarnya biaya diinformasikan secara luas.
- e. Pengawasan dan Sanksi dalam Penegakan Hukum Perizinan

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintahan dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai upaya represif. Di samping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat. Pengawasan adalah salah satu yang bersifat kodrati. Pengawasan diperlukan dalam kehidupan manusia dan dalam kehidupan organisasi.⁶

Pengawasan dilakukan bukan karena kurang kepercayaan atau untuk mencari-cari siapa yang salah. Tetapi untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa yang akan datang. Jika pengawasan

6 Sarwoto, 1994, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm 54.

seperti itu terlaksana, maka semua perencanaan dan peraturan akan berjalan dengan baik, dalam artian tidak ada gangguan dan rongrongan terhadap pelaksanaannya. Hal ini akan menciptakan suasana tenang, aman dan berkeadilan.⁷

Peningkatan fungsi pengawasan melekat di lingkungan aparat pemerintah bertolak dari motivasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan, dengan cara sedini mungkin mencegah terjadinya kekurangan dan kesalahan dalam merencanakan dan melaksanakan tugas-tugas di lingkungan organisasi kerja masing-masing. Pengawasan adalah segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin bahwa pekerjaan-pekerjaan dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah digariskan dan perintah-perintah yang telah diberikan dalam rangka pelaksanaan rencana tersebut.⁸

Di dalam kehidupan sehari-hari, istilah pengawasan mengandung pengertian yang luas, yakni tidak hanya sifat melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi tetapi juga mengandung pengendalian dalam arti menggerakkan, memperbaiki, dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan. Ada beberapa ahli yang menyatakan arti mengenai

⁷ *Ibid.*

⁸ Hadari Nawawi, 1992, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta, Gelora Aksara Pratama, hlm. 7.

pengawasan. Sarwoto memberikan definisi pengawasan sebagai “kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.

Secara umum, dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah setiap usaha atau tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa pengawasan pada prinsipnya sangat penting dalam melakukan pekerjaan dan tugas pemerintahan, sehingga menurut beberapa ahli pengawasan diadakan untuk:

- a. Mengetahui jalannya pekerjaan apakah lancar atau tidak.
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbul kesalahan baru.
- c. Mengetahui apakah penggunaan *budget* yang telah ditetapkan dalam rencana terarah pada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
- d. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program.
- e. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan.

Selanjutnya, pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk:

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan, dan perintah.
- b. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan;
- c. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat luas.
- d. Pembina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi pemerintahan.

Ciri ciri pengawasan yang baik antara lain:

- a. Pengawasan harus bersifat *fact finding*, artinya harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan dalam organisasi.
- b. Pengawasan harus bersifat preventif, artinya harus dapat mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewengan dari rencana semula.
- c. Pengawasan diarahkan pada masa sekarang.
- d. Pengawasan hanya sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi dan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.

Karena pengawasan hanya sekedar alat administrasi, maka pengawasan harus mempermudah tercapainya tujuan. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk menemukan siapa yang salah jika tidak ada ketidakberesan, tetapi untuk menemukan apa yang tidak betul. Pengawasan bersifat harus membimbing agar para pelaksana

meningkatkan kemampuannya untuk melaksanakan tugas yang telah ditentukan baginya.

Sarana penegakan hukum itu di samping pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan. Sanksi biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan yang dalam bahasa latin dapat disebut *in cauda venenum*, artinya di ujung suatu kaidah hukum terdapat sanksi.

D. Minimarket

Minimarket dalam peraturan perundang-undangan termasuk dalam pengertian “TokoModern”. Pengertian toko modern menurut Pasal 1 angka 5 Perpres 112/2007 adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, department store, hypermarket atau pun grosir yang berbentuk perkulakan.

Menurut Hendri Ma’ruf Minimarket adalah toko yang mengisi kebutuhan akan warung yang berformat modern yang dekat dengan pemukiman penduduk sehingga dapat mengungguli warung atau toko dan biasanya luas ruangnya adalah 50m² sampai 200m².

Dalam Pasal 3 Perpres 112 tahun 2007, disebutkan bahwa luas bangunan untuk minimarket adalah kurang dari 400m². Lokasi pendirian Toko Modern wajib mengacu pada Rencana

Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota. Tetapi selama ini ketentuan yang menyebut untuk memperhatikan jarak diatur untuk toko modern kategori Hypermarket saja, sedangkan pengaturan lokasi untuk minimarket tidak disebutkan. Pengaturan lokasi minimarket dalam Pasal 5 ayat (4) Perpres 112 tahun 2007 disebutkan bahwa minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan. Artinya, minimarket bisa membukai gerai hingga ke wilayah pemukiman warga.⁹

⁹ Perpres Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern