

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Kata dasar izin, mempunyai makna beraneka ragam sesuai bidangnya menurut Adrian Sutedi, izin (*verguning*), adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Jadi izin itu pada prinsipnya adalah sebagai dispensasi atau pelepasan/ pembebasan dari suatu larangan.⁴ Bagir Manan mengartikan izin dalam arti luas, yang berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁵

Perizinan adalah suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersnang fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan ini dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan suatu usaha yang

⁴ Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.168.

⁵ Bagir Manan, 1995, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945*, Makalah ini tidak dipublikasikan, Jakarta, hlm 8

biasanya harus dimiliki atau diperoleh oleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.

Menurut Ateng Syarifudin, bahwa “izin adalah sesuatu yang bertujuan menghilangkan larangan, hal yang dilarang menjadi boleh. *“Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval”* yang artinya sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret.”⁶ Sjachran Basah, berpendapat bahwa “izin adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.”⁷ Sedangkan menurut Pasal 1 Permen Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Ayat (8), 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. Ayat (9), perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/ kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun daftar usaha.⁸

⁶ *Ibid*

⁷ Sjachran Basah, 1995, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, Surabaya: FH UNAIR, hlm.3

⁸ Pasal 1 Permen Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan.

2. Jenis-Jenis Perizinan⁹

a. Izin Prinsip (IP)

Izin Prinsip adalah izin dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota yang wajib dimiliki dalam rangka memulai usaha.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang No. 32 Tahun 2000 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, IP dibutuhkan dalam rangka mendirikan perusahaan baru atau dalam rangka memulai usaha baik sebagai penanaman modal asing (PMA) atau penanaman modal dalam negeri (PMDN) atau dalam rangka perpindahan lokasi proyek PMA atau PMDN.

b. Izin Penggunaan Tanah (IPT)

Berdasarkan peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 9 Tahun 2002 tentang Perubahan Peraturan Daerah Tingkat II Indramayu Nomor 23 Tahun 1998 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah. Pemberian izin atas penggunaan

⁹ <https://merdeka354.wordpress.com/2016/01/15/pengertian-izin-usaha-dan-jenisnya/>

tanah kepada Instansi Pemerintah /Lembaga, Badan Usaha dan usaha perseorangan di Bidang Indutri, Jasa dan Perdagangan yang akan menggunakan tanah seluas 2000 m² atau lebih dikaitkan dengan rencana umum tata ruang daerah yang bersangkutan.

c. Surat Izin Gangguan dan biasa juga disebut HO (Hinderordonnantie) yaitu surat keterangan yang menyatakan tidak adanya keberatan dan gangguan atas lokasi usaha yang dijalankan oleh suatu kegiatan usaha di suatu tempat. Dasar hukum izin ini adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Surat Izin Gangguan wajib di miliki bagi pengusaha atau badan usaha yang akan menjalankan usahanya di suatu daerah dan juga sebagai syarat untuk mendapatkan Surat Izin Usaha lanjutan seperti :

- 1) Izin Mendirikan Apotek Dan Toko Obat
- 2) Surat Izin Usaha Perdagangan
- 3) Izin Impor Barang Modal Bukan Baru (Bekas) Surat Izin Usaha Hiburan

3. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi mengatur dan menertibkan. Sebagai fungsi mengatur yaitu dimaksudkan agar izin atau setia izin tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga terciptanya ketertiban dalam segi kehidupan bermasyarakat. Sebagai

fungsi mengatur, dimaksudkan bahwa perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.¹⁰

Adapun tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut: ¹¹

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitasaktivitas tertentu;
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan;
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu;
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit;
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas, dimana pengurus harus memenuhi syarat tertentu.

4. Prosedur Perizinan

- a. 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

¹⁰ Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, hlm 10, diakses <https://books.google.co.id>, pada tanggal 2 Agustus 2018 pukul 12:11 WIB.

¹¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa, hlm. 218.

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. Inti dari regulasi dan deregulasi adalah tata cara prosedur perizinan adalah tata cara dan prosedur perizinan. Isi regulasi dan deregulasi memiliki prosedur operasional standar, dan wajib dikomunikasikan secara luas.¹²

b. Persyaratan

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. 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. Sedangkan Kondisional artinya penilaian tersebut baru ada dan dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang diisyaratkan terjadi.

c. Waktu Penyelesaian Izin

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat

¹² Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Op.Cit, hlm. 94

pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan. Dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria:

- 1) Disebutkan dengan jelas.
- 2) Waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin.
- 3) Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan
- 4) Persyaratan

d. Biaya Perizinan

Tarif pelayanan termasuk rinciannya ditetapkan dalam proses pemberian izin, dimana pembiayaan menjadi hal mendasar dari pengurusan perizinan. Oleh karena itu harus memenuhi syarat-syarat :

- 1) Disebutkan dengan jelas.
- 2) Mengikuti standar nasional.
- 3) Tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap objek tertentu.
- 4) Perhitungan berdasar pada tingkat *real cost*.
- 5) Besarnya biaya diinformasikan secara luas.¹³

5. Unsur-Unsur Perizinan

Di perizinan terdapat beberapa unsur perizinan diantaranya sebagai berikut:¹⁴

¹³ Adrian Sutedi, Op.Cit, hlm. 200.

a. Instrument yuridis

Dalam Negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekadar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis- jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu. Dengan demikian, Izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret.

b. Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dalam Negara hukum adalah *welmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi

¹⁴ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers. hlm 201

pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

c. Organ pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggara pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi Negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi Negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi Negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

d. Peristiwa konkret

Disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk keputusan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual.

e. Prosedur dan persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, 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.

6. Sifat Izin

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang memiliki sifat diantaranya :¹⁵

- a. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dalam hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
- b. Izin bersifat berikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauhmana peraturan perundang-undangan mengaturnya.
- c. Izin yang bersifat menguntungkan, adalah izin yang mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan, yang berarti yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut.
- d. Izin yang bersifat memberatkan, adalah izin yang memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat di sekitarnya dan mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan padanya.

¹⁵ Andrian Sutedi, Op.cit. hlm 173

- e. Izin yang segera berakhir, adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.
- f. Izin yang berlangsung lama, adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya/ masa berlakunya relatif lebih lama.
- g. Izin yang bersifat pribadi adalah, izin yang isinya tergantung pada sifat/ kualitas pribadi dan pemohon izin.
- h. Izin yang bersifat kebendaan, adalah izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin.

B. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

1. Pengawasan

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut controlling yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah controlling lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian “controlling” ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata “kendali”, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah controlling ini dengan pengawasan, karena controlling pengertiannya lebih luas daripada pengawasan dimana dikatakan bahwa pengawasan

adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan controlling adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.¹⁶

Pengertian Pengawasan George R. Terry (2006:395) mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan

Pengertian Pengawasan Robbin (dalam Sugandha, 1999 : 150) menyatakan pengawasan itu merupakan suatu proses aktivitas yang sangat mendasar, sehingga membutuhkan seorang manajer untuk menjalankan tugas dan pekerjaan organisasi

2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan maka perlu ada pengawasan, karena dengan pengawasan tersebut, maka tujuan yang akan dicapai dapat dilihat dengan berpedoman rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah. Berkaitan dengan tujuan pengawasan, Situmorang dan Juhir mengemukakan agar terciptanya aparat yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen

¹⁶ Victor M. Situmorang, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Jakarta: PT Rineka Cipta, hlm.18

pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (control social) yang obyektif, sehat dan bertanggung jawab.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat diketahui bahwa pada pokoknya tujuan pengawasan adalah membandingkan antara pelaksanaan dan rencana serta instruksi yang telah dibuat, untuk mengetahui ada tidaknya kesulitan, kelemahan atau kegagalan serta efisiensi dan efektivitas kerja dan untuk mencari jalan keluar apabila ada kesulitan, kelemahan dan kegagalan atau dengan kata lain disebut tindakan korektif.¹⁷

3. Macam – Macam Pengawasan

Dalam hal pengawasan dapat diklasifikasikan macam-macam pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu:

a. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang Dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “on the spot” di tempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Sedangkan pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana,

¹⁷ Titik Triwulan T, ,2011, Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, Jakarta: Prenada Media Group, hlm 452.

baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan tanpa pengawasan.¹⁸

b. Pengawasan Preventif dan Represif

Walaupun prinsip pengawasan adalah preventif, namun bila dihubungkan dengan waktu pelaksanaan pekerjaan, dapat dibedakan antara Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif. Pengawasan Preventif berkaitan dengan pengesahan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tertentu. Karena tidak semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah memerlukan pengesahan. Selama pengesahan belum diperoleh, Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan belum berlaku dan pengawasan ini dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misal dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain. Sedang Pengawasan Represif dapat berbentuk penangguhan berlaku atau pembatalan. Suatu Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang sudah berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat dapat ditangguhkan atau dibatalkan karena bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan pengawasan ini dilakukan melalui post audit dengan pemeriksaan

¹⁸ Philipus, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999, hlm 118-119.

terhadap pelaksanaan di tempat, meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.¹⁹

c. Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern

Pengawasan Intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Akan tetapi di dalam praktek hal ini tidak selalu mungkin. Oleh karena itu setiap pimpinan dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan untuk mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Sedangkan Pengawasan Ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri. Seperti pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap Departemen dan Instansi pemerintah lain.²⁰

d. Bentuk Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan objek pengawasan, kita dapat membagi pengawasan terhadap pemerintah daerah menjadi tiga jenis pengawasan, yaitu terhadap:

1) Produk hukum dan kebijakan daerah.

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Tutik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2011, hlm.475.

2) Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten serta produk hukum dan kebijakan.

3) Keuangan Daerah

e. Pengawasan Produk Hukum dan Kebijakan Daerah

Pengawasan terhadap produk hukum dan kebijakan dilakukan secara represif. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001, Pengawasan Represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Produk hukum dan kebijakan yang menjadi objek pengawasan adalah:

- 1) Peraturan daerah (Perda) Kabupaten.
- 2) Keputusan Bupati.
- 3) Keputusan DPRD Kabupaten.
- 4) Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten.

Pihak yang dapat melakukan pengawasan terhadap produk hukum dan kebijakan kabupaten adalah:

- 1) DPRD Kabupaten.
- 2) Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (Mendagri & Otda).
- 3) Gubernur.

4. Pengawasan 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.²¹ 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 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.

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

²¹ Sarwoto, 1994, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 9

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.²²

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:²³

1. Mengetahui jalannya pekerjaan apakah lancar atau tidak.
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbul kesalahan baru.
3. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah pada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.

²² Nawawi Hadari, 1992, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: Gelora Aksara Pratama, hlm. 7

²³ *Ibid*, hlm. 8

4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program.
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan.

C. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yang menjadi peran utama dari pemerintah daerah adalah melaksanakan pelayanan sebaik mungkin terhadap kepentingan masyarakat dan melaksanakan pelaksanaan sebagai usaha untuk memajukan daerah otonom tersebut.²⁴ Pemerintah daerah sebagai pengelola manajemen daerah otonom, disatu sisi memiliki tanggung jawab terhadap pemerintah pusat sebagai pemberi kewenangan atas pelaksanaan otonomi daerah dan pengendal Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun di sisi lain pemerintah daerah, juga harus mempertanggung jawabkan kepada masyarakat setempat.

Pemerintahan daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan

²⁴ <http://skripsi-ilmiah.blogspot.co.id/2013/02/peranan-pemerintah-daerah-dalam.html>, diakses pada tanggal 2 Agustus 2018 pukul 15:23 WIB

prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

2. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah

Dalam melaksanakan fungsinya, kepala daerah memiliki batasan tugas dan kewenangan yang diatur berdasar pada peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini tentu dimaksudkan agar dalam pelaksanaan tugas kedaerahan, pemerintah daerah tidak bertindak semena-mena yang bisa mencederai konsep dan semangat tujuan pembentukan otonomi daerah. Adapun tugas kepala daerah seperti yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 65 ayat (1) sebagai berikut:²⁵

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

²⁵ Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah ; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya Pasal 65 ayat (2) diatur tentang kewenangan Kepala Daerah sebagai berikut:²⁶

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kewajiban Pemerintah Daerah

Kewajiban Pemerintah Daerah juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 67 sebagai berikut:²⁷

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

²⁶ Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁷ Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

4. Peraturan Daerah

a. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan daerah terdiri dari dua kata yaitu “peraturan” dan “daerah”. S.F Masbun (2006) memberikan pengertian 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.³⁰ Selanjutnya Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu :9Daerah 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.²⁸

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 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.²⁹ 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. Sedangkan 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.³⁰

²⁸ Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 94

²⁹ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³⁰ Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

b. 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*).³¹ Dalam 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 perundangundangan 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.³²

Pada prinsipnya tidak ada peraturan daerah yang bertentangan dengan prinsip dasar filsafat pancasila. Landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bentuk

³¹ Yuliandri, 2009, *Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan*, Jakarta: Grafindo Persada, hlm. 113

³² Sunarno Siswanto, op. cit. hlm. 54

pembuatan suatu peraturan pemerintah daerah. Selanjutnya terbagi dalam tiga segi, yaitu:³³

- 1) Landasan yuridis segi formal, landasan yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
- 2) Landasan yuridis segi material, landasan yuridis segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.
- 3) Landasan yuridis segi teknis, landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu mengenai tata cara pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut.

Selanjutnya, landasan politis adalah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya 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.³⁴

c. Muatan Materi Peraturan Daerah

Istilah “muatan materi” untuk pertama kalinya digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan dari atau padanan

³³ Pipin Syahrifin dan Dedah Jubaedah, 2005, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Pustaka Setia, hlm 25.

³⁴ *Ibid*

istilah “*bet onderwerp*”. Menurutnya, materi muatan sebuah peraturan perundangundangan negara dapat ditentukan atau tidak, tergantung pada sistem pembentukan peraturan perundangundangan negara tersebut beserta latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan negara yang menentukannya.³⁵

Di Indonesia dalam 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 :³⁶

- 1) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945;
- 2) Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
- 3) Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- 4) Tindak lanjut atas putusan mahkama konstitusi dan/atau;
- 5) 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

³⁵ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2010, *Cara Praktis Menyusun Dan Merancang Perda (Suatu Kajian Teoritis Dan Pratis Disertai Dengan Manual)*, Jakarta: Prenada Media grup, hlm 65

³⁶ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi.³⁷

Menurut pendapat lain mengatakan materi yang dapat diatur dalam peraturan daerah bisa meliputi :³⁸

- 1) Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak dan retribusi daerah;
- 2) Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan dan kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana;
- 3) Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya penertiban garis sepadan;
- 4) Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang sederajat dan tingkatannya lebih tinggi harus diatur dengan peraturan daerah. misalnya pajak dan retribusi daerah;

D. Tinjauan Umum Tentang Toko Modern

1. Pengertian Toko Modern

Toko modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, department store, hypermarket ataupun grosir yang

³⁷ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁸ Didik Sukriono, 2013, *Hukum konstitusi dan konsep otonomi*, , Malang: Setara Pres, hlm. 139

berbentuk perkulakan.³⁹ 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.⁴⁰

Minimarket cabang adalah minimarket yang melaksanakan kegiatan usahanya yang menggunakan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran dan merupakan cabang usaha berskala nasional. Minimarket waralaba lokal 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 lokal atau regional Daerah Istimewa Yogyakarta.⁴¹

Minimarket cabang lokal adalah minimarket yang melaksanakan kegiatan usahanya yang menggunakan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran dan merupakan cabang usaha yang berskala lokal atau regional Daerah Istimewa Yogyakarta. Minimarket non waralaba dan non cabang adalah minimarket yang bukan minimarket waralaba, minimarket cabang, minimarket waralaba lokal, dan minimarket cabang lokal.⁴²

³⁹ Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Kabupaten Sleman, Pasal 1 butir 9, hlm 4

⁴⁰ Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Kabupaten Sleman, Pasal 1, hlm 4

⁴¹ *ibid*

⁴² *ibid*

2. Macam-macam Toko Modern

a. Supermarket

Merupakan sebuah toko yang umumnya menyediakan produk teoletris, food,drink, paresible dengan luas toko $>1000 \text{ m}^2 < 5000 \text{ m}^2$ tetapi kegiatannya terus meningkat hingga penyediaan pakaian dan beberapa *homewares* tertentu. Membaiknya iklim bisnis retail membuat sejumlah pengusaha supermarket mulai menambah jumlah outletnya pada tahun 2000 sampai 2002. Supermarket yang berhasil menambah jumlah outlet dan melakukan ekspansi usaha antara lain adalah Hero dan Indomaret.⁴³

b. Hypermarket

Hypermarket merupakan sebuah toko distribusi *self service* dengan area penjualanseluas 5000 m^2 atau lebih, menjual variasi barang konsumsi yang lebih luas berisikan gabungan produk makanan dan non makanan dalam berbagai ukuran transaksi atau kuantitas dan dalam berbagai bentuk kemasan. Konsep yang dikembangkan oleh *hypermarket* adalah *one stopshopping*.Keunggulan yang menjadi diferensiasinya adalah permodalan, luasruang outlet, kelengkapan barang, teknologi maupun manajemen sehingga mendapatkan harga yang lebih murah dibanding supermarket lain.⁴⁴

c. Perkulakan

⁴³ <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/49457/4/Chapter%20II.pdf> diakses pada 17 Februari 2017 pukul 10.38 WIB

⁴⁴ *Ibid*

Perkembangan bisnis supermarket berimbas positif pada bisnis perkulakan. Hingga saat ini di Indonesia beroperasi lima pusat perkulakan, yaitu PT. Alfa Retailindo, PT. Makro Indonesia, PT. Goro Batara Sakti, PT. Indo Grosir dan *The Club Store*. Prinsip dari bisnis perkulakan adalah menjual harga secara grosir yang relatif lebih murah, meskipun dapat juga menjual secara eceran. Meskipun keuntungan perkulakan tidak terlalu besar untuk tiap satuan produk, namun karena kuantitas yang dijualnya dalam partai besar maka secara keseluruhan bisnis perkulakan masih mendapatkan keuntungan yang cukup besar.⁴⁵

d. Department Store

Department Store merupakan sebuah toko retail dengan luas area yang bervariasi, biasanya berhubungan dengan proses retailing, penyortiran barang konsumsi yang dikelompokkan berdasarkan jenis kelamin, usia atau gaya hidup, *self service* atau pelayanan penjualan biasanya di bawah satu manajemen umum. Sebuah *department store* boleh meliputi sebuah supermarket yang luasnya tidak lebih dari 2000 m². Bisnis *department store* di Indonesia dijalani oleh sejumlah perusahaan seperti Matahari, Ramayana, atau Rimo *Department Store* sedangkan peritel asing yang memasuki bisnis *departement store* dalam skala besar antara lain Sogo *Department Store*, Yaohan dan Seibu. Kehadiran

⁴⁵ *Ibid*

department store asing tidakterlalu berpengaruh terhadap kinerja *department store* lokal karena segmen pasar antara *department store* asing dan lokal sudah jelas, di mana *department store* lokal lebih berkonsentrasi untuk pasar menengah ke bawah sedangkan *departmentstore* asing lebih memfokuskan pada pasar kelas atas. Persaingan *department store* ini umumnya terjadi di pusat-pusat perbelanjaan mewah yang dibangun dengan konsep *mall*, yaitu memadukan aspek berbelanja dengan unsur rekreasi.⁴⁶

⁴⁶ *Ibid*