

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. PERIZINAN

a. Pengertian Perizinan

Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengendalikan tingkah laku warga⁹. Selain itu juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.

Pada umumnya sistem izin terdiri dari¹⁰:

1. Larangan.
2. Persetujuan yang merupakan dasar kekecualian(izin).
3. Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.

Terdapat istilah lain yang memiliki kesejajaran dengan izin yaitu¹¹:

1. Dispensasi adalah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Sehingga suatu peraturan

⁹Philipus M Hadjon, **Pengantar Hukum Perizinan**, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm 2.

¹⁰Y. Sri Pudyatmoko, **Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan**, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm 17-18.

¹¹Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 196-197.

undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa.

2. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.
3. Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya bisa berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

b. Motif dan Tujuan Perizinan

Tujuan dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu:¹²

- a) Dari sisi pemerintah:
 - i. Untuk melaksanakan peraturan.
 - ii. Sebagai sumber pendapatan daerah.
- b) Dari sisi masyarakat:
 - i. Untuk adanya kepastian hukum.

¹² Adrian Sutedi, **Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 200.

- ii. Untuk adanya kepastian hak.
- iii. Untuk mendapatkan fasilitas setelah bangunan yang didirikan mempunyai izin.

Adapun motif-motif untuk menggunakan system izin dapat berupa:¹³

- i. Mengendalikan perilaku warga.
- ii. Mencegah bahaya bagi lingkungan hidup.
- iii. Melindungi objek-objek tertentu.
- iv. Membagi sumber daya yang terbatas.
- v. Mengarahkan aktivitas.

Perizinan dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis, dimana didalamnya harus termuat unsur-unsur antara lain:¹⁴

1. Instrumen yuridis

Izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret, sebagai ketetapan izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.

2. Peraturan perundang-undangan

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan, sebagai tindakan hukum maka

¹³Philipus M Hadjon, op.cit, hlm 4.

¹⁴Adrian Sutedi, op.cit, hlm 201-210.

harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas, tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah, oleh karena itu dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut, maka ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

c. Organ pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjahrani Basah, dari badan tertinggi sampai dengan badan terendah berwenang memberikan izin.¹⁵ Sedangkan menurut undang-undang nomor 22 tahun 1999 menerangkan bahwa pemerintah daerah terdiri dari dewan perwakilan rakyat daerah sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah sebagai badan eksekutif daerah. Pemerintah daerah sendiri terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya,¹⁶

d. Peristiwa konkret

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual, peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada

¹⁵Edukasippkn.com. (on line) <http://www.edukasippkn.com/2016/06/pengertian-dan-organ-pemerintahan.html>. Diakses tanggal 3 desember 2017 pukul 22.19

¹⁶HRT. Sri soemantri, **Otonomi Daerah**, PT. Remaja Rosdakarya. Bandung 2014 hlm 23

waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu.

e. Prosedur dan persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Selain itu pemohon 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. Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional, konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.

f. Prosedur pemberian izin

a) Proses dan prosedur perizinan¹⁷

Proses penyelesaian perizinan merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. 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

¹⁷Hlm 15 (*Jurnal on line*) <http://digilib.unila.ac.id/8760/13/BAB%20II.pdf> diakses tanggal 3 desember 2017 pukul 22.29 wib

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 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.

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.¹⁸

1. 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.
2. Kondisional artinya penilaian tersebut baru ada dan dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang diisyaratkan terjadi.

g. Waktu Penyelesaian Izin

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

¹⁸Adrian Sutedi, op.cit, hlm 187

pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan, dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria:¹⁹

- a) Disebutkan dengan jelas.
- b) Waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin.
- c) Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.

h. 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:

20

- 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

B. PERATURAN DAERAH

a. Pengertian Peraturan Daerah:

Daerah Otonom dilekati wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah atau urusan rumah tangga

¹⁹Hlm 18 (*Jurnal on line*) <http://digilib.unila.ac.id/8760/13/BAB%20II.pdf> diakses tanggal 3 desember 2017 pukul 22.29 wib

²⁰ibid hal 20

daerah. Wewenang mengatur ada pada Pemerintahan Daerah (pejabat administrasi Negara) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah, sedangkan yang merupakan eksekutif daerah adalah pemerintah daerah. Bentuk peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah, pemerintah daerah sendiri terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah.²¹ Peraturan Daerah yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.²²

Kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Berdasarkan pasal 7 ayat 1 undang-undang nomor 22 tahun 1999 “kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama.”²³

b. Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 6 Tahun 2010

²¹ Opcit HRT. Sri soemantri hlm 14

²² Iza Rumesten, **Identifikasi Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Kerangka *Good Governance***, Tunggal mandiri publishing, hlm 35-36

²³ Opcit HRT. Sri soemantri hlm 13

Peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 6 Tahun 2010 dikatakan bahwa Penyelenggaraan perlindungan, pemberdayaan pasar tradisional, dan penataan, serta pengendalian pasar modern, dilaksanakan berdasarkan azas:

- a) Kemanusiaan;
- b) Keadilan;
- c) Kesamaan Kedudukan;
- d) Kemitraan;

- e) Ketertiban dan Kepastian Hukum;
- f) Kelestarian Lingkungan;
- g) Kejujuran Usaha; dan
- h) Persaingan Sehat.

Penyelenggaraan Pasar Tradisional dan Pasar Modern bertujuan untuk:

- a) Memberikan perlindungan kepada usaha mikro, kecil menengah dan koperasi serta Pasar Tradisional;
- b) Memberdayakan Pengusaha Mikro, Kecil Menengah dan Koperasi serta Pasar Tradisional pada umumnya, agar mampu berkembang, bersaing, tangguh, maju, mandiri, dan dapat meningkatkan kesejahteraannya;
- c) Mengatur dan menata keberadaan dan pendirian pasar modern di suatu wilayah tertentu agar tidak merugikan dan mematikan Pasar Tradisional, Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi yang telah ada dan memiliki nilai historis dan dapat menjadi asset pariwisata;
- d) Menjamin terselenggaranya kemitraan antara pelaku usaha Pasar Tradisional, Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi dengan pelaku usaha Pasar Modern berdasarkan prinsip kesamaan dan keadilan dalam menjalankan usaha di bidang perdagangan;

- e) Mendorong terciptanya partisipasi dan kemitraan publik serta swasta dalam penyelenggaraan usaha di bidang pasar antara pasar tradisional dan pasar modern;
- f) Mewujudkan sinergi yang saling memerlukan dan memperkuat serta saling menguntungkan antara pasar modern dengan pasar tradisional, serta mikro, kecil, menengah, dan koperasi agar dapat tumbuh berkembang lebih cepat sebagai upaya terwujudnya tata niaga dan pola distribusi Nasional yang mantap, lancar, efisien dan berkelanjutan; dan
- g) Menciptakan kesesuaian dan keserasian lingkungan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Didalam Pasal 8 ayat 1 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 6 Tahun 2010 mengatakan bahwa:”Dalam rangka penataan dan pengendalian pasar modern, Pemerintah Daerah wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a) Lokasi pendirian pasar modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten, termasuk pengaturan zonasinya;
- b) Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar tradisional, usaha kecil, dan usaha menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan;

- c) Memperhatikan jarak dengan pasar tradisional, sehingga tidak mematikan atau memarginalkan pelaku ekonomi di pasar tradisional;
- d) Pasar modern dapat dibangun dengan jarak radius terdekat dari pasar tradisional minimal 1000 m;
- e) Pemberian izin usaha pasar modern wajib memperhatikan pertimbangan Kepala Desa/Lurah dan BPD/LPM;
- f) Pendirian pasar modern khususnya Minimarket diutamakan untuk diberikan kepada pelaku usaha yang domisilinya sesuai dengan lokasi Minimarket tersebut.”

Perncaanaan pembangunan pasar modern harus didahului dengan studi mengenai dampak lingkungan baik dari sisi tata ruang maupun non fisik, meliputi aspek lingkungan, sosial, dan budaya, untuk mencegah dampak negatif terhadap eksistensi Pasar Tradisional, Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi serta usaha lainnya. Dan didalam Pasal 20 ayat 1 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 6 Tahun 2010 yang berbunyi:”Setiap orang dan/atau badan hukum yang melanggar ketentuan pasal 6, pasal 7, pasal 8, pasal 9, pasal 14, pasal 15, dan pasal 16 sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini, dikenakan sanksi administrasi”. Sanksi administrasi yang dimaksudkan yaitu berupa:

- a) Pembekuan Izin Usaha;

- b) Pencabutan Izin Usaha;
- c) Denda administrasi.

Sedangkan untuk sanksi pidana diatur dalam Pasal 21 ayat 1 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 6 Tahun 2010 yang berbunyi:”Setiap orang dan/atau badan hukum yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (1) dan pasal 17 Peraturan Daerah ini, diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Dan ayat 2 yang berbunyi:”Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

Pasar Tradisional dan Pasar Modern yang sudah beroperasi dan telah memperoleh Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) sebelum ditetapkannya peraturan daerah ini, dinyatakan tetap berlaku dan wajib menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Daerah tersebut

C. SUBYEK HUKUM

a. Pelaku Usaha (Pengusaha Ekonomi Mikro)

Pengertian pelaku usaha tercantum dalam Pasal 1 UU angka 3 Undang - Undang Perlindungan Konsumen, sebagai berikut:

“Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam

wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Dalam penjelasan UUPK yang termasuk pelaku usaha yaitu perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importer, pedagang, distributor dan lain – lain. Jadi pengertian pelaku usaha dalam UUPK tersebut luas sekali termasuk dalam hal ini berkaitan dengan bahasan penulis yaitu tentang Pelaku Usaha ekonomi mikro yang ada di kecamatan tulungagung kabupaten tulungagung. Berdasarkan bunyi ayat tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa pelaku usaha adalah:

- a. Pencipta / pembuat barang (produsen).
- b. Pedagang.
- c. Pengusaha jasa.

b. Konsumen (para pembeli)

Pengertian konsumen berdasarkan UUPK adalah sebagai berikut:

“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.”

c. Pemerintah

Pemerintah yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah

tertentu. Dalam hal ini fungsi pemerintah mencakup pembuatan kebijakan tentang perlindungan dan pemberdayaan pasar dan usaha kecil mikro.

D. Perpasaran

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 6 tahun 2010 tentang perlindungan, pemberdayaan pasar tradisional dan penataan serta pengendalian pasar modern yang menjelaskan bahwa:²⁴

- a) “Pasar adalah area tempat jual beli barang dan atau tempat bertemunya penjual dan pembeli dengan jumlah penjual lebih dari satu, baik yang disebut sebagai pasar tradisional maupun pasar modern dan/atau pusat perbelanjaan, pertokoan, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya”.
- b) “Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah, termasuk kerja sama dengan swasta dengan tempat usaha berupa, Toko, Kios Los, dan Tenda yang dimiliki atau dikelola oleh Pedagang Kecil, Menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan dengan tawar menawar.”

²⁴ Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional Dan Penataan Serta Pengendalian Pasar Modern.

- c) “Pasar Modern adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah, swasta, atau koperasi yang dalam bentuknya berupa Pusat Perbelanjaan seperti Mall, Plaza, dan shopping center serta sejenisnya dimana pengelolaannya dilaksanakan secara modern dan mengutamakan pelayanan kenyamanan berbelanja dengan manajemen berada di satu tangan, bermodal relative lebih kuat, dan dilengkapi label harga yang pasti.”
- d) “Toko adalah bangunan gedung yang fungsi usaha yang digunakan untuk menjual barang dan terdiri dari hanya satu penjual.”
- e) “Toko Modern adalah toko dengan dengan sistem pelayanan mandiri (swalayan), menjual berbagai jenis barang secara eceran baik yang berbentuk Minimarket, Supermarket, Departement Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.”