

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penataan merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan menata keberadaan dan pendirian pusat perbelanjaan, toko swalayan di suatu daerah, agar tidak merugikan dan mematikan pasar rakyat, usaha mikro kecil, menengah, dan koperasi yang ada. Pembinaan merupakan upaya yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk memberdayakan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan¹. Penataan dan Pembinaan tersebut digunakan untuk proses pemberian izin agar tidak ada kerugian yang disebabkan oleh berdirinya pasar rakyat, pusat perbelanjaan, dan toko swalayan.

Izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan Perundang-Undangan². Izin juga merupakan instrument untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Dengan izin yang diberikan oleh penguasa atau organ yang berwenang/ pemerintah yang berwenang maka pemohon izin dapat melakukan tindakan-tindakan yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan yang terdapat di dalam Undang-Undang. Pemerintah menggunakan izin untuk mengendalikan aktivitas-aktivitas

¹Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 29 tahun 2016 **tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat dan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan**

²Adrian Sutedi, .SH.,M.H., **Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik**, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm 167

seseorang agar tidak merugikan orang lain dan juga membahayakan bagi lingkungan. Kemudian terdapat sebuah kata atau istilah lain yaitu perizinan. Perizinan merupakan salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat³. Terdapat perbedaan di dalam kedua istilah tersebut yaitu jika izin adalah suatu perkenaan atau pengecualian, sedangkan perizinan adalah sebuah pelaksanaan agar mendapatkan suatu izin tersebut.

Dalam perkembangannya, 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 bahwa “perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha untuk kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha”.⁴

Instrumen pengawasan terhadap perilaku masyarakat menjadikan konsep yang mendasar sebagai dasar pemberian izin. Pemberian izin dapat diartikan sebagai pembatasan terhadap objek-objek yang jumlahnya terbatas. Secara umum, izin disebut sebagai keputusan yang bersifat menguntungkan bagi pemerintah maupun masyarakat itu sendiri, sehingga tidak bisa begitu saja ditarik kembali atau diubah atas kerugian yang berkepentingan. Pemerintah yang berwenang juga wajib memberikan jawaban atas

³Adrian Sutedi, .SH., M.H., **Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik**, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm 168

⁴*Ibid*, hlm 173

konfirmasi atas permohonan izin yang diajukan sesuai dengan aturan dalam pasal 39 ayat (5) dan (6) Undang-undang No.30 tahun 2014 yaitu :

Pasal 39 ayat (5) dikatakan bahwa “Izin, dispensasi, atau Konsesi yang diajukan oleh pemohon wajib diberikan persetujuan atau penolakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pasal 39 ayat (6) dikatakan bahwa “Izin, dispensasi, atau konsesi tidak boleh menyebabkan kerugian Negara.”⁵

Adapun beberapa macam kegiatan yang ingin dilakukan oleh masyarakat, salah satunya izin mendirikan usaha seperti usaha minimarket. Istilah minimarket yang merupakan sebutan untuk toko modern sebenarnya merupakan sebuah kata yang berasal dari “mini” yaitu kecil dan “market” yang berarti pasar. Jadi, minimarket merupakan sebuah pasar yang bentuknya kecil atau bisa dikatakan sebagai sebuah tempat kecil yang menjual beraneka macam barang dan juga lengkap seperti yang ada di pasar. Minimarket dan toko-toko biasa kini memiliki beberapa kesamaan. Saat ini, ada beberapa toko biasa yang menggunakan computer seperti kasir di minimarket dan toko biasa juga ada yang menggunakan rak standar. Maka dari itu, minimarket dapat diartikan sebagai pasar swalayan kecil. Di dalam minimarket diterapkan sistem swalayan, dimana pembeli melayani dirinya dengan mengambil barang-barang yang akan dibelinya dari rak-rak minimarket kemudian membayarnya di meja mesin kasir. Minimarket juga menarik bagi masyarakat dengan fasilitas seperti AC sehingga membuat masyarakat nyaman saat berbelanja. Minimarket, dalam peraturan perundang-undangan termasuk dalam pengertian “Toko Modern”. Peraturan mengenai toko modern diatur dalam Perpres No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Pembelian dan Toko Modern. Kemudian kewenangan untuk menerbitkan Izin Usaha Toko Modern

⁵Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang **Administrasi Pemerintahan**

dapat dilegulasikan kepada Kepala Dinas. Unit yang bertanggung jawab di bidang perdagangan atau pejabat yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu setempat (Pasal 11 Permendag No. 53/M-DAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern).

Kabupaten Trenggalek juga menjadi salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang memiliki perkembangan usaha minimarket seperti Indomaret, Alfamart, dan Minimarket lainnya. Minimarket juga banyak yang berdiri di kecamatan dan daerah pedesaan. Perkembangannya cukup pesat dari tahun ke tahun. Faktor pariwisata yang kini menjadi peningkatan pendapatan daerah juga menjadi salah satu faktor meningkatnya keinginan pengusaha minimarket dalam mendukung perkembangan Kabupaten Trenggalek. Maka dari itu, pemerintah harus berperan aktif dalam menerbitkan sebuah izin. Bukan hanya pemerintah saja, tetapi para pengusaha minimarket juga harus mengikuti prosedur sesuai dengan aturan perundang-undangan dengan cara mengurus perizinannya sebelum menjalankan usahanya tersebut. Dalam memberikan izin Pemerintah Kabupaten Trenggalek telah diberi wewenang sesuai dengan Perbub Trenggalek No.45 Tahun 2016 tentang Perlimpahan Wewenang Penyelenggaraan Perizinan dan Nonperizinan kepada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang selanjutnya disebut dengan Dinas PM-PTSP. Jenis perizinan yang dilimpahkan salah satunya Izin Usaha Toko Swalayan (IUTS).

Keberadaan minimarket atau yang disebut sebagai toko swalayan berjaringan di Trenggalek sering mendapatkan protes dari komunitas warung dan toko. Minimarket tersebut telah mengurangi omzet penjualan warung dan toko tradisional. Keberadaan

minimarket seperti Indomaret juga melanggar Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat Pusat Pembelian Dan Toko Swalayan. Ada beberapa Toko Swalayan yang baru didirikan, namun hingga saat ini belum ada permohonan izin dari pengusaha toko swalayan tersebut. Biasanya mereka akan mengurus Izin Usaha Toko Swalayan tersebut ketika ada suatu kepentingan bagi si pemohon itu sendiri, misal mereka akan mengadakan kerjasama dengan pengusaha lain, akan melakukan pinjam meminjam dengan Bank, dan lain sebagainya.

Dari 42 toko swalayan berjaringan yang terdaftar izinnya di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Trenggalek ada beberapa minimarket yang sudah waktunya melakukan daftar ulang atau perpanjangan IUTS tersebut. Berdasarkan Perda Kabupaten Trenggalek Nomor 29 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan, Pasal 5 ayat (3) menyebutkan bahwa "Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan berjaringan hanya dapat didirikan oleh Koperasi". Sedangkan Ketentuan Peralihan Pasal 27 ayat (2) menyebutkan bahwa "Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern berjaringan, baik yang dimiliki dan dikelola sendiri (company owned outlet) atau yang diwaralabakan yang telah memiliki IUPP dan/atau IUTM, diberi waktu untuk menyesuaikan dengan Perda ini sampai habis masa regristasinya atau paling lama 5 (lima) tahun. Berdasarkan hasil pra survey yang dilakukan oleh penulis di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, hingga saat ini belum ada toko swalayan berjaringan di Kabupaten yang didirikan oleh Koperasi.

Dalam perpanjangan izin bagi toko swalayan berjaringan yang belum berbadan hukum koperasi tersebut jika disesuaikan dengan Perda, maka harus diadakan perubahan

terlebih dahulu. Sedangkan Koperasi sendiri juga memiliki syarat-syarat terbentuknya. Apakah toko swalayan berjaringan bisa dialihkan menjadi koperasi berdasarkan syarat-syarat terbentuknya koperasi tersebut. Perbup terkait pembentukan koperasi sebagai tindak lanjut pelaksanaan Perda sampai saat ini juga belum selesai. Hal ini tentunya menjadi sebuah pertimbangan dalam menyikapi pemohon yang mengajukan permohonan baru dari daftar ulang toko swalayan tersebut.

C. Perumusan Masalah

Bersarkan uraian latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Mengapa pasal 5 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 29 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat dan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan hingga saat ini belum dilaksanakan?
2. Apa solusi yang dapat dilakukan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Trenggalek?

D. Tujuan Peneiltian

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis, yaitu sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan pelaksanaan pasal 5 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 29 tahun 2016 tentang Penataan dan

- Pembinaan Pasar Rakyat dan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan mengenai Toko Swalayan berjaringan berbentuk Koperasi.
2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan solusi yang dapat dilakukan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Trenggalek.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi serta masukan bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum administrasi Negara dalam hal kebijakan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pasal 5 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 29 tahun 2016 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat dan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan di Kabupaten Trenggalek.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini dibedakan ke dalam 3 hal, yaitu bagi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, bagi masyarakat dan pelaku usaha, dan bagi mahasiswa.

a. Bagi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Trenggalek

Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan evaluasi bagi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Trenggalek sehingga dapat meningkatkan kinerja yang lebih baik lagi.

b. Bagi Masyarakat dan Pelaku Usaha

Penelitian ini diharapkan mampu berikan pandangan kepada masyarakat mengenai pelaksanaan pasal 5 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 29 tahun 2016 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat dan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan di Kabupaten Trenggalek. Sebagai bahan untuk langkah-langkah yang telah atau sedang diambil oleh instansi terkait dalam mencapai tujuannya dalam memperpanjang Izin Usaha Toko Swalayan yang belum berbentuk Koperasi. Selain itu diharapkan pula dapat menjadi masukan yang bersifat objektif atau sumbangan pemikiran bagi instansi terkait untuk membantu peningkatan kinerja dimasa mendatang. Serta memperluas jaringan atau kerjasama dengan lembaga lain yang terkait dengan peningkatan mutu pendidikan.

c. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan referensi bagi para mahasiswa ilmu hukum khususnya hukum administrasi Negara. Sehingga dapat mengetahui pelaksanaan pasal 5 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 29 tahun 2016 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat dan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan di Kabupaten Trenggalek.

F. Penelitian Terdahulu

Berikut merupakan data penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Pelaksanaan pasal 5 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 29 tahun 2016 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat dan Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan :

Tabel 1.1

NO	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan asal instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1	2013	Didik Setiawan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta	Kebijakan Perizinan Minimarket di Kabupaten Sukoharjo Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011	1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan perizinan minimarket di Kabupaten Sukoharjo berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011? 2. Apa kendala dan upaya yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu?	Samasama menuliskan tentang pelaksanaan perizinan minimarket dan hambatan serta solusi dari instansinya. Perbedaannya, minimarket berjaringan dan minimarket berjaringan berbadan hukum koperasi
2	2013	Maharani Fathia Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Efektivitas pasal 23 ayat (2) Peraturan daerah Kota Malang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Usaha Perindustrian dan Perdagangan terkait jarak pendirian minimarket dengan pasar tradisional.	1. Bagaimana efektivitas Pasal 23 Ayat 2 Peraturan Daerah Kota Malang Npmpr 8 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Usaha Perindustrian Dan Perdagangan n terkait jarak pendirian minimarket dengan pasar tradisional?	Persamaan : Membahas tentang minimarket dan hambatan serta solusi yang diberikan oleh instansinya. Perbedaan : Jarak dari minimarket dan bentuk dari minimarket.

				<p>2. Apa hambatan yang dihadapi oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dalam penerapan pasal 23 ayat 2 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 8 Tahun 2010 dan bagaimana upaya untuk menghadapi hambatan tersebut?</p>	
--	--	--	--	---	--