

BAB III

KERANGKA TEORITIS

A. Tinjauan Tentang Hukum Perizinan

Hukum perizinan adalah bagian dari Hukum Administrasi Negara. Adapun yang dimaksud dengan perizinan adalah melakukan perbuatan atau usaha yang sifatnya sepihak yang berada di bidang hukum publik yang berdasarkan wewenang tertentu yang berupa penetapan dari permohonan seseorang maupun badan hukum terhadap masalah yang dimohonkan.¹

Izin menurut Philipus Mandiri Hadjon digunakan oleh penguasa sebagai instrument untuk mempengaruhi (hubungan dengan) mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan kongkrit. Namun kadangkala ia dapat disimpulkan dari konstiderans undang-undang atau peraturan yang mengatur izin tersebut, atau dapat pula dari isi atau sejarah lahirnya undang-undang itu.²

Tidaklah mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin, demikian menurut Sjachran Basah. Apa yang dikatakan Sjachran agaknya sama dengan yang berlaku di negeri Belanda, seperti dikemukakan Van Der Pot, yaitu sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu. Hal ini disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap objek yang

¹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h.195.

² Philipus Mandiri Hadjon (Penyunting), *Pengantar Hukum Perizinan*, (Surabaya: Yuridika, 1993), h.8.

didefinisikannya. Sukar memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam. Sebelum menyampaikan beberapa definisi izin dari para pakar, terlebih dahulu dikemukakan beberapa istilah lain yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsesi, dan lisensi. Dispensasi ialah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. WE Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintahan yang menyebabkan suatu peraturan undang-undang menjadi tindakan berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa. Menurut Ateng Syafrudin, dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menysihkan perlarangan dalam hal yang khusus. 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. Sedangkan konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsesionario* (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu. Menurut H. D. Van Wijk, bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang

menyangkut kepentingan umum, yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan- perusahaan swasta. Mengenei konsesi ini, E. Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subjek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi.³

Sesudah mengetahui pengertian dispensasi, konsesi, dan lisensi, dibawah ini akan disampaikan beberapa definisi izin. Di dalam kamus Hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh atau sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkrit. Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi Negara persegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. E. Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga

³ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), h. 196-198.

memperkenalkannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin. Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁴

N. M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, sebagaimana dikutip oleh Ridwan H.R., membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu sebagai berikut :

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.

Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengaruskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas dari pengertian izin.

Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-

⁴*Ibid*, h.198-199.

undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk.

Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Hal yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberikan perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan).⁵

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Bagir Manan, menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁶

⁵*Ibid*, h.208.

⁶Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, h.170.

B. Penegakan Hukum di Bidang Perizinan

Penegakan hukum perizinan mesti berkaitan dengan cita dasar pembentukan serangkaian ketentuan di bidang perizinan. Penegakan hukum tersebut tidak hanya dimaknai sebagai tindakan memaksa orang atau pihak yang tidak menaati ketentuan yang berlaku supaya menjadi patuh, yaitu tindakan yang lebih bersifat represif. Penegakan hukum juga dapat dimaknai sebagai kemungkinan mempengaruhi orang atau berbagai pihak yang terkait pelaksanaan ketentuan hukum sehingga hukum dapat berlaku sebagaimana adanya dan sebagaimana mestinya. Kalau makna yang terakhir itu dimasukkan sebagai bagian dari pengertian penegakan hukum, maka sosialisasi, penyuluhan, pendidikan, dan pemberian pemahaman di bidang perizinan bagi masyarakat menjadi hal yang tidak terpisahkan dari penegakan hukum dalam arti luas di bidang perizinan.

Penegakan hukum preventif merupakan serangkaian upaya tindakan yang dimaksudkan sebagai pencegahan agar tidak terjadi pelanggaran atau penyimpangan ketentuan yang ada. Dalam hal ini, didasarkan pada pengadaian bahwa hukum yang dibuat dalam bentuk peraturan itu sekaligus mencerminkan kehendak pembuatnya. Kehendak pembuat hukum merupakan hal yang selaras dengan cita hukum yang akan diwujudkan. Penegakan hukum preventif dapat dilakukan dengan memberikan bekal pemahaman dan kesadaran bagi masyarakat maupun pihak-pihak yang berkaitan dengan masalah perizinan agar memahami apa yang diinginkan oleh pembuatan peraturan perundang-undangan. Hal itu dapat dilakukan dengan penyuluhan,

sosialisasi, dan motivasi tentang pelaksanaan ketentuan perizinan yang ada dan diinginkan oleh pembuat peraturan perundang-undangan. Disamping itu, penegakan hukum secara preventif juga dapat dilakukan dengan melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik secara sistematis maupun tidak. Disamping penegak hukum preventif yang bersifat pencegahan, dikenal penegakan hukum represif. Penegakan hukum represif dilakukan apabila telah terjadi pelanggaran hukum, khususnya menyangkut soal perizinan. Maksud dari penegakan hukum represif bukan sebagai upaya mencegah pelanggaran dibidang perizinan, tetapi lebih dimaksudkan untuk menanggulangi kalau ada persoalan hukum, terutama jika ada pelanggaran. Penegakan hukum represif dalam hal ini dapat berupa penegakan hukum administrasi, penegakan hukum pidana, atau penegakan hukum perdata. Penegakan hukum ada yang dilakukan oleh aparat peradilan dan adapula yang dilaksanakan oleh aparat pemerintah.⁷

Hukum yang lemah memang bisa menjadi sumber kejahatan, tetapi kejahatanpun akan merajalela, jika penegakan hukum itu sendiri adalah orang-orang yang jahat. Oleh karena itu, pendekatan secara psikologis dan moral mungkin akan jauh lebih efektif ketimbang cara-cara yang lain. Didalam akar budaya dan prilaku, secara psikologis dikenal adanya budaya malu (*shame culture*) dan budaya salah (*guilt culture*). Budaya malu adalah pola prilaku yang menunjukkan perasaan “kehilangan muka” apabila seseorang melakukan kesalahan. Sementara itu, budaya salah dapat dilihat dari apa yang

⁷*Ibid.*, h.112-113.

dirasakan dalam batin seseorang. Dengan demikian, budaya malu hanya menimbulkan rasa bersalah jika seseorang melakukan kejahatan dan diketahui oleh pihak lain, tetapi budaya salah tampak dari rasa bersalah jika melakukan penyimpangan moral meskipun tidak ketahuan orang lain. Maka benteng yang paling kuat untuk mencegah seseorang dari tindakan korup adalah budaya salah. Budaya malu masih bersifat situation centered, sehingga orang masih memiliki kecenderungan kuat untuk melakukan korupsi jika situasinya memberikan peluang kearah itu. Lagipula budaya malu seringkali mengakibatkan kolektivitas yang menyesatkan dengan munculnya favoritism dan nepotisme.⁸

Sebagaiman telah dikemukakan sebelumnya, yaitu pendapat dari Y.Sri Pudyatmiko, bahwa penegakan hukum pidana dibidang perizinan tidak terlepas dari ketentuan pidana, baik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam ketentuan undang-undang yang lain. Dilihat dari subjeknya penegakan hukum pidana dalam bidang perizinan dapat dikenakan terhadap aparaturn pemerintahan maupun pemegang izin. Penegakan tersebut berkaitan dengan adanya tindak pidana dalam perizinan karena penting untuk diketahui tindak pidana dibidang perizinan apa saja yang ada dan sekaligus menjadi cakupan penegakan hukum pidana dibidang perizinan.

HJ. Romeyn berpendapat bahwa hukum pidana dapat diandang sebagai bahan pembantu atau "*hulprecht*" bagi hukum tata pemerintahan karena penetapan sanksi pidana merupakan satu sarana untuk menegakkan

⁸Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, h.195.

hukum tata pemerintahan, sebaliknya peraturan-peraturan hukum didalam perundang-undangan administratif dapat dimasukkan dalam lingkungan hukum pidana. Hukum Administrasi Negara mempunyai hubungan hukum pidana, karena hukum pidana merupakan *Ultimum Remidium*.⁹

Menurut Hessel Nogi S.Tangkilisan, dalam pemberian pelayanan, terutama yang berkaitan dengan pemberian pelayanan perizinan, cenderung terjadi tindakan penundaan pelayanan yang disebabkan tingginya tuntutan responsibilitas (taat asas dan prosedur) dalam pemberian pelayanan yang masih dianut oleh aparat pelayanan. Aparat yang memberikan pelayanan cenderung kaku dalam memegang atauran karena membutuhkan ketelitian dan kepastian hukum.¹⁰

C. Pengertian Pedagang Kaki Lima

Pedagang Kaki Lima (Sektor Informal) adalah mereka yang melakukan kegiatan usaha dagang perorangan atau kelompok yang dalam menjalankan usahanya menggunakan tempat-tempat fasilitas umum, seperti terotoar, pingir-pingir jalan umum, dan lain sebagainya. Pedagang yang menjalankan kegiatan usahanya dalam jangka tertentu dengan menggunakan sarana atau perlengkapanyang mudah dipindahkan, dibongkar pasang dan mempergunakan lahan fasilitas umum sebagai tempat usaha seperti kegiatan pedagang-pedagang kaki lima yang ada di JL.Teratai kecamatan senapelan.

⁹ Viktor Sitomorang, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: 1989), h.60.

¹⁰ Hessel Nogi S.Tangkilisan, *Manajemen Publik*, (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana,2005),h.247.

Kegiatan Perdagangan dapat menciptakan kesempatan kerja melalui dua cara. Pertama, secara langsung, yaitu dengan kapasitas penyerapan tenaga kerja yang benar. Kedua, secara tidak langsung, yaitu dengan perluasan pasar yang diciptakan oleh kegiatan perdagangan di satu pihak dan pihak lain dengan memperlancar penyaluran dan pengadaan bahan baku.

Pedagang adalah perantara yang kegiatannya membeli barang dan menjualnya kembali tanpa merubah bentuk atas inisiatif dan tanggung jawab sendiri dengan konsumen untuk membeli dan menjualnya dalam partai kecil atau per satuan.

Pedagang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dibagi atas dua yaitu: Pedagang besar dan pedagang kecil. Pedagang kecil adalah pedagang yang menjual barang dagangan dengan modal yang kecil.

Menurut UU Nomor 29 Tahun 1948, Pedagang adalah orang atau badan membeli, menerima atau menyimpan barang penting dengan maksud untuk di jual diserahkan, atau dikirim kepada orang atau badan lain, baik yang masih berwujud barang penting asli, maupun yang sudah dijadikan barang lain.

Pedagang kaki lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang melakukan kegiatan komersial di atas daerah milik jalan (DMJ) yang seharusnya diperuntukkan untuk pejalan kaki (*pedestrian*). Ada pendapat yang menggunakan istilah PKL untuk pedagang yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian karena jumlah kakipedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang

ditambah tiga kaki. Menghubungkan jumlah kaki dan roda dengan istilah kaki lima adalah pendapat yang mengada-ada dan tidak sesuai dengan sejarah. Pedagang bergerobak yang 'mangkal' secara statis di DMJ adalah fenomena yang cukup baru (sekitar 1980-an), sebelumnya pedagang kaki lima didominasi oleh pedagang pikulan (penjual cendol, pedagang kerak telur) dan gelaran (seperti tukang obat jalanan).

Salah kaprah terus berlangsung, hingga saat ini istilah pedagang kaki lima juga digunakan untuk semua pedagang yang bekerja di daerah milik jalan (DMJ), termasuk para pemilik rumah makan yang menggunakan tenda dengan mengkooptasi jalur pejalan kaki maupun jalur kendaraan bermotor. Sebenarnya istilah kaki lima berasal dari masa penjajahan kolonial Belanda. Peraturan pemerintahan waktu itu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk pejalan kaki. Lebar ruas untuk pejalan adalah lima kaki atau sekitar satu setengah meter.

Sekian puluh tahun setelah itu, saat Indonesia sudah merdeka, ruas jalan untuk pejalan kaki banyak dimanfaatkan oleh para pedagang untuk berjualan. Dahulu namanya adalah pedagang emperan jalan, sekarang menjadi pedagang kaki lima. Padahal jika merunut sejarahnya, seharusnya namanya adalah pedagang lima kaki.

Di beberapa tempat, pedagang kaki lima dipermasalahkan karena mengganggu para pengendara kendaraan bermotor, menggunakan badan jalan dan trotoar. Selain itu ada pedagang kaki lima yang menggunakan sungai dan

saluran air terdekat untuk membuang sampah dan air cuci. Sampah dan air sabun dapat lebih merusak sungai yang ada dengan mematikan ikan dan menyebabkan eutrofikasi. Tetapi pedagang kaki lima kerap menyediakan makanan atau barang lain dengan harga yang lebih, bahkan sangat, murah daripada membeli di toko. Modal dan biaya yang dibutuhkan kecil, sehingga kerap mengundang pedagang yang hendak memulai bisnis dengan modal yang kecil atau orang kalangan ekonomi lemah yang biasanya mendirikan bisnisnya di sekitar rumah mereka.¹¹

pedagang kaki lima, kaki lima adalah sebuah akronim dari kanan kiri lintas manusia, dimana dalam melakukan usahanya mereka selalu berada di sekitar kerumunan manusia. Peristiwa seperti unjuk rasa, karnaval, ulang taun partai politik, konser musik outdoor, tujuh belasan (hari kemerdekaan) dan peristiwa-peristiwa lainnya yang banyak melibatkan manusia. Pedagang kaki lima sebenarnya indikator dalam pertumbuhan ekonomi di tiap negara, mereka berperan cukup berarti dari pertumbuhan ekonomi. Pedagang kaki lima sebenarnya sangat di rindukan oleh kaum urban di saat hari-hari tertentu, terlebih menjelang hari raya idul fitri/lebaran. kebanyakan pelaku usaha seperti ini mudik ke daerah nya masing-masing pada hari besar tersebut.

D. Tinjauan tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima

Walikota pekanbaru berkewajiban memberikan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan dalam rangka kepentingan pengembangan usaha

¹¹<https://www.google.com/search?ie=utf-8&oe=utf-8#q=pengertian+pedagang+kaki+lima>
Kota pekanbaru 30 juni 2015 pukul 14:01

dan peningkatan kesejahteraan pedagang kaki lima, sebagai mana yang diatur dalam pasal 7 Peraturan Kota Pekanbaru Nomor 11 Tahun 2001 tentang penataan dan pembinaan Pedagang kaki lima.

Penataan adalah proses,cara, perbuatan menata, pengaturan dan penyusunan. Sedangkan yang dimaksud dengan pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik.Dalam hal menuhjukan adanya kemajuan,peningkatan,pertumbuhan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Suatu bpembinaan dikatakan berhasil jika usaha tersebut memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Melibatkan secara aktif di dalam menyusun perencanaan dan pelaksanaan pembaharuan.
- b. Pembaharuan tersebut termasuk pula pembaharuan kultur organisasi.

Menurut Drs. Syawal, ada beberapa hal yang dilakukan dalam rangka melaksanakan penataan dan pembinaan terhadap pedagang kaki lima, antara lain:

1. Penertiban terhadap pedagang kaki lima, sebagaimana yang diatur dalam keputusan Walikota pekanbaru Nomor 31 tahun 2007 tentang Pembentukan tim Terpadu Penertiban pedagang kaki lima (PKL) Se kota Pekanbaru. penertiban ini dilakukan oleh tim terpadu yang terdiri dari dinas pasar kota pekanbaru, Kecamatan dan Pemuda setempat.
2. Relokasi pedagang kaki lima ke tempat-tempat yang telah ditentukan oleh pemerintah kota pekanbaru.

3. Pengarahan terhadap pedagang kaki lima yang dilakukan oleh unit pelaksana teknis dinas pasar.pengarahan ini biasanya dilakukan secara insidental (kebetulan) saja , seperti pengarahan untuk tidak berjualan di badan-badan jalan, dan tidak membuang sampah sembarangan.
4. Pelimpahan kewenangan pengelola pasar dari dinas pasar kota pekanbaru kepada pihak ketiga baik kepada pihak swasta, lembaga swadaya masyarakat (LSM), maupun langsung kepada masyarakat.
5. Pengawasan yang dilakukan juga oleh tim Terpadu berdasarkan pasal 8 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 11 Tahun 2001 tentang penataan dan pembinaan pedagang kaki lima.