

## **PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM TERHADAP PEMILIK RUMAH MAKAN YANG TIDAK MEMILIKI IZIN OPERASIONAL DI KOTA BALIKPAPAN**

### ***LEGAL RESPONSIBILITY FOR OWNERS WHO DO NOT HAVE OPERATIONAL LICENSES IN BALIKPAPAN CITY***

**Clastika Parapat<sup>1</sup>, Susilo Handoyo<sup>2</sup>, Sri Endang Rayung Wulan<sup>3</sup>**

Fakultas Hukum Universitas Balikpapan

Jl. Pupuk Raya, Gn. Bahagia, Balikpapan Selatan, Kalimantan Timur

Email : [clastikaparapat@gmail.com](mailto:clastikaparapat@gmail.com), [susilo@uniba-bpn.ac.id](mailto:susilo@uniba-bpn.ac.id), [rayung.wulan@uniba-bpn.ac.id](mailto:rayung.wulan@uniba-bpn.ac.id)

#### **ABSTRAK**

Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan Pasal 2 dijelaskan bahwa setiap orang atau badan yang menyelenggarakan usaha dan atau kegiatan yang berhubungan dengan bidang kesehatan wajib memperoleh izin. Salah satu izin yang dimaksud adalah izin operasional. Dalam Pasal 5 dijelaskan bahwa badan usaha rumah makan juga termasuk jenis usaha yang harus memiliki izin operasional. Dalam hal ini, setiap orang atau badan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimanakah pertanggungjawaban hukum terhadap pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan dan bagaimanakah penegakan hukum terhadap pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara yuridis empiris. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, diambil kesimpulan bahwa pertanggungjawaban hukum terhadap pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan ada 2 bentuk yaitu pertanggungjawaban secara administratif berdasarkan Pasal 23 dan pertanggungjawaban secara pidana berdasarkan Pasal 24 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan.

**Kata Kunci:** Pertanggungjawaban Hukum, Izin Operasional, Rumah Makan.

#### **ABSTRACT**

*Balikpapan City Regional Regulation Number 6 of 2003 about Health Sector Licensing Section 2 explained that every person or entity conducting business and or activities related to the health sector must obtain a permit. One such permit is an operational permit. In Section 5 explains that a restaurant business entity is also a type of business that must have an operational permit. In this case, every person or entity who violates the provisions referred to in Section 2 shall be subject to imprisonment for a maximum of 3 (three) months or a maximum fine of Rp 5,000,000.00 (five million rupiahs). The problem of this research are How the legal liability of the restaurant owners who do not have permission operational in Balikpapan and How law enforcement against restaurant owners who do not have operational permits in Balikpapan. The approach method used in this research is an empirical juridical method, by doing research approach on matters of juridical and what happens in reality in the community. The results of this research state that conclusions are drawn that legal liability for restaurant owners who do not have operational licenses in Balikpapan City has 2 forms, namely administrative liability based on Section 23 and criminal liability based on Section 24 of Balikpapan City Regulation Number 6 of 2003 concerning Health Licensing.*

**Keywords:** Legal Liability, Operational Permit, Restaurants.

<sup>1</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum

<sup>2</sup> Dosen Fakultas Hukum

<sup>3</sup> Dosen Fakultas Hukum

*Artikel***I. PENDAHULUAN****A. Latar Belakang**

Krisis moneter dipertengahan tahun 1997 mengakibatkan terpuruknya perekonomian negara Indonesia. Akibat yang diperoleh dari keterpurukan ekonomi tersebut berpengaruh pada kehidupan sosial di masyarakat. Banyaknya pengangguran, hancurnya berbagai bisnis yang telah dirintis sejak lama dan masih banyak lagi dampak-dampak negatif dari krisis ekonomi yang melanda Indonesia. Mengurangnya kepercayaan masyarakat pada pemerintah era itu membuat kesulitan yang sangat besar dikalangan pengusaha yang sebagian besar usahanya mengalami kemunduran, sehingga kehidupan masyarakat mengalami perubahan yang signifikan.

Semakin pulihnya kondisi perekonomian di negara Indonesia akhir-akhir ini dan semakin kreatifitasnya para pelaku usaha untuk mencari hal-hal baru sebagai lahan bisnisnya, maka berdampak pula dengan semakin maraknya bisnis-bisnis di segala bidang usaha. Salah satunya di Kota Balikpapan. Kota Balikpapan adalah kota yang memiliki perekonomian terbesar di seantero Kalimantan dan dari sisi kependudukan menjadi kota terbesar kedua di Kalimantan Timur. Kota yang berada di provinsi Kalimantan Timur ini sejak dulu dikenal sebagai salah satu pusat aktivitas industri perminyakan dan gas di Indonesia.

Industri perminyakan dan gas adalah salah satu sektor usaha yang berkembang pesat di Kota Balikpapan. Perkembangan industri perminyakan dan gas di kawasan ini menarik urbanisasi yang tinggi dari kota-kota kecil disekitarnya menuju Kota Balikpapan, juga migrasi penduduk Jawa besar-besaran menuju Kota Balikpapan yang sudah diawali sejak jaman Hindia Belanda. Bahkan menurut data statistik, kota ini mewakili setidaknya 20% penduduk Kalimantan, memiliki seluruh jenis suku yang ada di Kalimantan dan juga memiliki penduduk yang paling

heterogen se-Kalimantan. Akibat lain dari perkembangan industri perminyakan dan gas di Kota Balikpapan mendorong tingkat inflasi di kota ini sangat tinggi. Hal ini mempengaruhi harga barang-barang di Kota Balikpapan menjadi tinggi.

Saat ini, usaha yang sangat menggiurkan dan prospek yang bagus di Kota Balikpapan adalah bisnis dibidang kuliner salah satunya bisnis rumah makan. Tidak ada orang yang tidak butuh makan. Mungkin idiom inilah yang menggambarkan bahwa bisnis dibidang rumah makan merupakan salah satu bisnis yang dilirik oleh para pelaku usaha karena cerah prospek bisnis di rumah makan.

Banyaknya usaha rumah makan di Kota Balikpapan dengan sendirinya menjadikan rumah makan sebagai salah satu penyumbang untuk pemasukan kas daerah yang signifikan. Pemerintah Kota Balikpapan menyadari hal ini sehingga menerbitkan peraturan daerah berkaitan dengan penyelenggaraan usaha rumah makan. Fungsi utama diterbitkannya peraturan-peraturan daerah tersebut tentu saja sebagai pengendali atas penyelenggaraan usaha. Pengendalian ini digunakan oleh pemerintah dalam rangka mengarahkan, menciptakan, membuat dalam keadaan tertentu yang diinginkan pemerintah untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Meningkatnya jumlah usaha rumah makan berbanding lurus dengan potensi pelanggaran atas penyelenggaraan usaha rumah makan tersebut, seperti pelanggaran izin usaha dan bahkan usaha rumah makan yang tidak memiliki izin.

Menurut fakta di lapangan, Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan menjadi permasalahan yang cukup serius. Isi Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Pasal 2 dijelaskan bahwa setiap orang atau badan yang menyelenggarakan usaha dan atau kegiatan yang berhubungan dengan bidang kesehatan wajib memperoleh izin. Salah

*Artikel*

satu izin yang dimaksud adalah izin operasional. Dalam Pasal 5 dijelaskan bahwa badan usaha rumah makan juga termasuk jenis usaha yang harus memiliki izin operasional. Namun pada faktanya, masih banyak rumah makan yang tidak memiliki izin operasional. Dalam hal ini, setiap orang atau badan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk mengajukan judul penelitian yaitu, "Pertanggungjawaban Hukum terhadap Pemilik Rumah Makan yang tidak Memiliki Izin Operasional di Kota Balikpapan (Berdasarkan Perda Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan)."

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas maka rumusan masalah yang dapat dirumuskan adalah bagaimanakah pertanggungjawaban hukum terhadap pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan?

## C. Metode

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris, maka yang diteliti pada awalnya data sekunder untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan atau terhadap masyarakat. Penelitian yuridis empiris dilakukan dengan meneliti secara langsung ke lokasi penelitian untuk melihat secara langsung penerapan perundang-undangan atau aturan hukum yang berkaitan dengan penegakan hukum, serta melakukan wawancara dengan beberapa responden yang dianggap dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan penegakan hukum tersebut.

## D. Tinjauan Pustaka

### 1. Tinjauan Umum Tentang Pertanggungjawaban Hukum

#### a. Pengertian Pertanggungjawaban Hukum

Menurut Hans Kelsen, sebuah konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggungjawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia bertanggungjawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan. Biasanya, yakni bila sanksi ditunjukkan kepada pelaku langsung, seseorang bertanggungjawab atas perbuatannya sendiri. Dalam kasus ini subjek dari tanggung jawab hukum identik dengan subjek dari kewajiban hukum.

Berdasarkan teori hukum umum, menyatakan bahwa setiap orang, termasuk pemerintah, harus mempertanggungjawabkan setiap tindakannya, baik karena kesalahan atau tanpa kesalahan.

#### b. Bentuk-Bentuk

### Pertanggungjawaban Hukum

#### 1) Pertanggungjawaban Hukum Perdata

Secara umum prinsip-prinsip tanggung jawab Hukum Perdata dapat dibedakan sebagai berikut:<sup>4</sup>

##### a) Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability/ liability based on fault*) adalah prinsip cukup umum berlaku dalam Hukum Perdata dan Hukum Pidana.

<sup>4</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Sinar Grafika, 2008), hlm.92.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, khususnya Pasal 1365, Pasal 1366, dan Pasal 1367, prinsip ini dipegang secara teguh. Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara Hukum jika ada unsur kesalahan yang diberlakukannya.

- b) Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab

Prinsip ini mengatakan, tergugat selalu dianggap bertanggungjawab (*presumption of liability principle*), sampai ia dapat membuktikan kalau ia tidak bersalah. Jadi beban pembuktian ada pada si tergugat.

- c) Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab

Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip kedua. prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (*presumption nonliability principle*) hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas dan pembatasan demikian biasanya secara *common sense* dapat dibenarkan. Contoh dalam penerapan prinsip ini adalah dalam hukum pengangkutan, kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin/bagasi tangan, yang biasanya dibawa dan diawasi oleh si penumpang (konsumen) adalah tanggung jawab dari penumpang. Dalam hal ini, pengangkut (pelaku usaha)

tidak dapat diminta pertanggungjawabannya.<sup>5</sup>

- d) Prinsip Tanggung Jawab Mutlak

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sering diidentikan dengan prinsip tanggung jawab absolut (*absolute liability*). Ada pendapat yang mengatakan, *strict liability* adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan.

- e) Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausul eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya.<sup>6</sup>

## 2) Pertanggungjawaban Hukum Pidana

Pertanggungjawaban pidana sesungguhnya tidak hanya menyangkut soal hukum semata-mata, melainkan juga menyangkut nilai-nilai moral atau kesusilaan umum yang dianut oleh suatu masyarakat atau kelompok dalam masyarakat. Sekalipun perkembangan masyarakat dan teknologi pada abad ke 20 ini berkembang dengan pesatnya dan karena itu timbul lah perkembangan pandangan atau persepsi masyarakat tentang nilai-nilai

<sup>5</sup>*Ibid*, hlm. 93

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm. 94

kesusilaan umum tadi, namun demikian inti dari nilai-nilai kesusilaan umum tetap tidak akan berubah, terutama terhadap perbuatan-perbuatan seperti pembunuhan, pemerkosaan, penganiayaan atau kejahatan terhadap jiwa dan badan serta harta benda.<sup>7</sup> Maka dari itu, persoalan pertanggungjawaban pidana bukanlah sesuatu yang bersifat mutlak dan abadi sepanjang masa, akan tetapi ini bersifat relatif dan inkonsisten.

### 3) Pertanggungjawaban Hukum Administrasi

Hukum administrasi negara merupakan sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi negara dengan warga masyarakat, dimana administrasi negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implemementasi dari *policy* suatu pemerintahan.<sup>8</sup> Salah satu prinsip negara hukum adalah asas legalitas, yang mengandung makna bahwa setia tindakan hukum pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan yurisprudensi *conseil d'etat*, pemerintah atau negara dibebani membayar ganti rugi kepada seseorang rakyat atau warga negara menjadi korban pelaksanaan tugas administrasi. Perspektif hukum publik, tindakan hukum pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dan dipergunakan dalam beberapa instrumen hukum dan kebijakan

seperti peraturan, keputusan, peraturan kebijaksanaan dan penetapan.<sup>9</sup> Dalam pertanggungjawaban pejabat ada dua teori, pertama, *fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian dan yang kedua, *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.

## 2. Tinjauan Umum Tentang Izin Operasional

### a. Pengertian Izin Operasional

N.M. Spelt dan J.B.J.M Ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan-keadaan tertentu menyimpang dari

<sup>7</sup> Hanafi Amrani and Mahrus Ali, "Sistem Pertanggungjawaban Pidana Perkembangan Dan Penerapan," *Jakarta, Rajawali Pers*, 2015, hlm.17.

<sup>8</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara* (Ghalia Indonesia, 2004), hlm.4.

<sup>9</sup> Bachrul Amiq and Anshar, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih* (LaksBang, 2010), hlm.75.

ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.<sup>10</sup>

Sedangkan izin dalam arti sempit yakni pengikatan-pengikatan pada suatu pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Hal yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.<sup>11</sup>

Pengertian izin operasional atau komersial yaitu izin yang diterbitkan oleh lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota setelah pelaku usaha mendapatkan izin usaha dan untuk melakukan kegiatan operasional atau komersial dengan memenuhi persyaratan dan/atau komitmen.

#### **b. Prosedur dan Persyaratan Pemberian Izin Operasional**

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. Mengenai Proses dan prosedur pemberian izin:<sup>12</sup>

##### 1) Proses penyelesaian perizinan

Merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat atau 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.

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

<sup>10</sup> Philipus M. Hadjon, "Pengantar Hukum Perizinan," *Yuridika, Surabaya*, 1993.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Adrian Sutendi, "Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik," *Jakarta: Sinar Grafika*, 2011, hlm.17.

prosedur operasional standar, dan wajib dikomunikasikan secara luas.

## 2) 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.<sup>13</sup>

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.

## 3) 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;

c) Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur persyaratan.

## 4) 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:

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*; besarnya biaya diinformasikan secara luas.

## 3. Tinjauan Umum Tentang Rumah Makan

### a. Pengertian Rumah Makan

Rumah makan adalah suatu bidang usaha yang menyediakan penjualan dan pelayanan makanan/minuman. Rumah makan merupakan istilah umum untuk menyebut usaha *gastronomi* yang menyajikan hidangan kepada masyarakat dan menyediakan tempat untuk menikmati hidangan itu serta menetapkan tarif tertentu untuk makanan dan pelayannya. Walaupun pada umumnya rumah makan menyajikan makanan di tempat, tetapi ada juga rumah makan yang menyediakan layanan *take out dining* dan *delivery service* untuk melayani konsumennya. Keberadaan rumah makan mulai dikenal sejak abad ke 9 di daerah Timur Tengah sebelum muncul di China. Dalam dunia islam di abad pertengahan, terdapat rumah makan dimana seorang dapat membeli seluruh jenis makanan yang disediakan. Rumah makan seperti ini disebutkan oleh Al-Muqaddasih seorang ahli geografi kelahiran tahun 1945 masehi yang tinggal di Timur Tengah pada akhir abad ke 10.

Rumah makan adalah tempat makan yang mana semua sajiannya sudah dimasak terlebih dahulu

<sup>13</sup>*Ibid*, hlm. 187.

meskipun konsumen belum melakukan pemesanan, contohnya rumah makan padang. Sedangkan restoran adalah tempat makan dimana menu baru dimasak ketika konsumen melakukan pemesanan. Akan tetapi rumah makan di Indonesia pada umumnya disebut juga sebagai restoran. Restoran merupakan kata serapan yang berasal dari bahasa Perancis yang diadaptasi oleh bahasa Inggris yaitu *restaurant* yang berasal dari kata "*restaurer*" yang berarti "memulihkan".<sup>14</sup>

Karakteristik produk di rumah makan adalah produk yang siap hidang. Dalam rumah makan juga terjadi proses produksi dari bahan mentah untuk diolah menjadi makanan dan minuman siap saji. Sedangkan dilihat dari tempatnya, usaha rumah makan yang menetap di suatu tempat sehingga bisa memberikan pelayanan kepada pengunjung. Rumah makan juga bisa dilihat sebagai bentuk badan usaha yang sudah menggunakan prinsip-prinsip manajemen dalam mengelola usaha yang dijalankan.

## II. PEMBAHASAN

### A. Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Pemilik Rumah Makan yang tidak Memiliki Izin Operasional di Kota Balikpapan

Berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan dijelaskan bahwa setiap orang atau badan yang menyelenggarakan usaha dan atau kegiatan yang berhubungan dengan bidang kesehatan wajib memperoleh

izin. Salah satu izin yang dimaksud adalah izin operasional. Dalam Pasal 5 dijelaskan bahwa badan usaha rumah makan juga termasuk jenis usaha yang harus memiliki izin operasional. Namun pada faktanya, masih banyak rumah makan yang tidak memiliki izin operasional. Untuk mengetahui sejauh mana pertanggungjawaban pelaku usaha rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan, peneliti menyebarkan pertanyaan kepada masyarakat Kota Balikpapan tentang kelayakan dan keamanan mengkonsumsi makanan dari rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan.

Adapun hasil penelitian peneliti menunjukkan bahwa layak atau tidak layaknya mengkonsumsi makanan dari rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**TABEL 1:** Layak atau tidak layaknya mengkonsumsi makanan dari rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan.

Hasil	Responden	Persentase (%)
Layak	34	68%
Tidak	16	32%
Jumlah	50	100%

Sumber: Data Kuesioner

Berdasarkan table 1 terlihat, bahwa tiga puluh empat responden menjawab makanan yang dijual oleh rumah makan yang tidak memiliki izin operasional layak atau aman

<sup>14</sup> <http://www.trijayafmplg.net/program/healthy-center/2010/01/restoran-dan-rumah-makan-berbeda/>, diakses pada hari Jumat 25 Mei 2018 pukul 23.15 WITA

Artikel

dikonsumsi dan enam belas responden menjawab makanan yang dijual oleh rumah makan yang tidak memiliki izin operasional tidak layak atau tidak aman dikonsumsi.

Hasil penelitian peneliti berikutnya menunjukkan hal-hal yang diperhatikan konsumen pada saat membeli makanan di rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**TABEL 2:** Hal yang diperhatikan konsumen saat membeli makanan di Kota Balikpapan.

Jawaban	Responden	Persentase (%)
Harga	24	48%
Rasa	17	34%
Izin	9	18%
Jumlah	50	100%

Sumber: Data Kuesioner

Berdasarkan tabel 2 terlihat, bahwa yang memperhatikan izin adalah sembilan responden. Hal ini menunjukkan bahwa masih kurangnya pemahaman konsumen akan pentingnya memperhatikan izin operasional pada saat membeli makanan dari rumah makan di Kota Balikpapan. Pada tabel ini juga terlihat bahwa tujuh belas responden memperhatikan rasa dan 24 responden hanya memperhatikan harga. Hasil penelitian peneliti berikutnya memberikan informasi tentang apakah pemilik usaha rumah makan yang tidak memiliki izin operasional bertanggungjawab atau tidak terhadap makanan yang dijual kepada konsumen. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**TABEL 3:** Pertanggungjawaban pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional terhadap makanan yang dijual kepada konsumen di Kota Balikpapan.

Jawaban	Responden	Persentase (%)
Tanggung Jawab	29	58%
Tidak	21	42%
Jumlah	50	100%

Sumber: Data Kuesioner

Berdasarkan tabel 3 menunjukkan bahwa dua puluh sembilan responden menjawab pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan bersedia untuk bertanggungjawab akan makanan yang dijualnya dan dua puluh satu responden menjawab pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan tidak bertanggungjawab terhadap makanan yang dijual.

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan dengan mewawancarai salah satu responden yang mengkonsumsi makanan dari rumah makan yang tidak memiliki izin operasional yang bernama Ibu Liana, mengatakan bahwa sehabis mengkonsumsi makanan yang ia beli di rumah makan yang tidak memiliki izin operasional tersebut, ia langsung diare. Setelah mengalami kejadian itu Ibu Liana pun tidak mau membeli makanan di rumah makan yang tidak memiliki izin operasional lagi. Berdasarkan kejadian yang dialami Ibu Liana tentu dalam hal ini izin operasional sangat penting terhadap usaha rumah makan, karena sebelum izin operasional diberikan, rumah makan akan ditinjau dan makanan yang dijual di rumah makan tersebut

Artikel

akan di uji apakah layak di konsumsi atau tidak dengan melalui berbagai macam tes yang telah ditentukan oleh instansi terkait.

Pertanggungjawaban hukum terbagi menjadi tiga yaitu pertanggungjawaban hukum administrasi, pertanggungjawaban hukum perdata dan pertanggungjawaban hukum pidana. Pertanggungjawaban hukum administrasi merupakan tanggung jawab yang diberikan kepada subyek yang melakukan kesalahan administrasi.

Adanya pertanggungjawaban pemerintah ini mendorong timbulnya kesadaran hukum masyarakat secara sukarela, memperkokoh komitmen reformasi dalam mewujudkan *good*

Hasil	2017	2018	2019 Maret
<b>Jumlah Rumah Makan yang Memiliki Izin</b>	<b>35</b>	<b>54</b>	<b>61</b>
<b>Jumlah Rumah Makan yang tidak Memiliki Izin</b>	<b>36</b>	<b>49</b>	<b>57</b>
<b>Jumlah</b>	<b>71</b>	<b>103</b>	<b>118</b>

*governance*.

Pertanggungjawaban perdata pada dasarnya bentuk sanksi hukumannya dapat berupa kewajiban untuk memenuhi prestasi serta hilangnya suatu keadaan hukum baru. Pertanggungjawaban hukum dalam bidang perdata merupakan

pertanggungjawaban hukum yang disertai dengan hubungan keperdataan antara subyek hukum.

Pertanggungjawaban pidana merupakan inti dari kesalahan yang dilakukan pelaku, pertanggungjawaban menurut hukum pidana, dalam hukum pidana pokok permasalahan hanyalah tingkah laku yang mengakibatkan hak menjatuhkan pidana.

Menurut Pasal 1365 KUHPperdata, tiap-tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Menurut pasal 1366 KUHPperdata, setiap orang bertanggungjawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi disebabkan karena kelalaian dan ketidak hati-hatiannya.

Kasus rumah makan yang tidak memiliki izin operasional, dikenai dua bentuk pertanggungjawaban hukum seperti yang akan diuraikan sebagai berikut:

**1. Pertanggungjawaban Hukum Administratif**

Berikut ini adalah hasil penelitian penulis untuk mengetahui peningkatan jumlah rumah makan di tahun 2017 – bulan Maret 2019 dan pelanggaran atas rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di tahun 2017 – bulan Maret 2019.

Pada tabel diatas menunjukkan bahwa di tahun 2017 jumlah rumah makan di Kota Balikpapan ada 71 rumah makan, 35 rumah makan sudah memiliki izin dan 36 rumah makan tidak memiliki izin. Tahun 2018 jumlah

rumah makan di Kota Balikpapan ada 103 rumah makan, 54 rumah makan sudah memiliki izin dan 49 rumah makan tidak memiliki izin. Tahun 2019 sampai bulan Maret 2019 jumlah rumah makan di Kota Balikpapan ada 118 rumah makan, 61 rumah makan sudah memiliki izin dan 57 rumah makan tidak memiliki izin.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Yuli Rulita selaku Kepala Seksi Penyelidikan dan Penyidikan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan mengatakan bahwa sanksi yang diberikan kepada pelanggar yaitu sanksi administratif. Sejauh ini, sejak diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan rumah makan yang sudah pernah di kenakan sanksi administratif karena tidak memiliki izin operasional yaitu 2 rumah makan.<sup>15</sup>

Terkait dengan usaha rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan dikenai sanksi Administrasi seperti yang telah diatur dalam Pasal 23 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan berbunyi “pelanggaran terhadap ketentuan daerah dalam Pasal 2 dan Pasal 22 dikenakan sanksi administratif berupa:”

- a. Penutupan sementara kegiatan/usaha; dan
- b. Pencabutan izin.

## 2. Pertanggungjawaban Hukum Pidana

Terkait dalam usaha rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan, melalui wawancara dengan penuturan Ibu Yuli Rulita selaku Kepala Seksi Penyelidikan dan Penyidikan Satuan Polisi Pamong Praja

Kota Balikpapan apabila telah melakukan pelanggaran berulang-ulang maka akan dikenai tindak pidana ringan untuk pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan yaitu terdapat dalam Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan. Menurut Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 setiap orang atau badan yang menyelenggarakan usaha dan atau kegiatan yang berhubungan dengan bidang kesehatan wajib memperoleh izin. Salah satu izin yang dimaksud adalah izin operasional. Dalam Pasal 5 dijelaskan bahwa badan usaha rumah makan juga termasuk jenis usaha yang harus memiliki izin operasional. Namun pada faktanya, masih banyak rumah makan yang tidak memiliki izin operasional. Dalam hal ini, setiap orang atau badan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Bapak Eko selaku pemilik rumah makan Borneo Sate Bamboe di Kota Balikpapan mengatakan bahwa apabila dia dimintai pertanggungjawaban karena usaha rumah makannya tidak memiliki izin operasional, dia tidak mau bertanggungjawab sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan karena merasa kesulitan mendapatkan sertifikat Laik Sehat yang menjadi salah satu syarat untuk mendapatkan izin operasional. Pertanggungjawaban hukum yang dilakukan pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan belum dijalankan dengan baik, sesuai dengan ketentuan Peraturan

<sup>15</sup>Hasil Wawancara dengan Ibu Yuli Rulita selaku Kepala Seksi Penyelidikan dan Penyidikan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan pada tanggal 28/04/2019 pukul 11.20 WITA

Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan.

## **B. Penegakan Hukum Terhadap Pemilik Rumah Makan yang tidak Memiliki Izin Operasional di Kota Balikpapan**

Pemerintah Kota Balikpapan sangat memperhatikan mengenai rumah makan yang tidak memiliki izin operasional, hal ini dibuktikan dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 tentang Perizinan Bidang Kesehatan. Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 tentang Perizinan Bidang Kesehatan yang memuat tentang perizinan bidang kesehatan, persyaratan dan tata cara, pembinaan dan pengawasan, sanksi administrasi, ketentuan pidana, ketentuan penyidikan, ketentuan peralihan, ketentuan penutup.

Pemerintah Kota Balikpapan telah mengharuskan atau mewajibkan usaha rumah makan harus memiliki izin operasional yang dimuat dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan, tetapi rumah makan di Kota Balikpapan masih banyak yang tidak memiliki izin operasional. Penegak hukum yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan yaitu Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan serta Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang tertuang dalam Pasal 25 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan.

Penegakan hukum terhadap pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan ada yang bersifat preventif dan ada yang bersifat represif. Penegakan hukum dalam hal ini Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan telah melakukan upaya penegakan hukum yaitu:

### **1. Penegakan Hukum Preventif**

Penegakan hukum preventif merupakan serangkaian upaya tindakan yang dimaksudkan sebagai pencegahan agar tidak terjadi pelanggaran atau penyimpangan ketentuan yang ada. Dalam hal ini, didasarkan pengandaian 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.

Dari hasil wawancara yang telah dilakukan kepada Ibu Yuli Rulita selaku Penyelidikan dan Penyidikan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan, penegakan hukum secara preventif terhadap pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin dilakukan dengan sosialisasi dan himbauan terhadap masyarakat Kota Balikpapan. Pemerintah Kota Balikpapan telah melakukan sosialisasi terhadap masyarakat berupa sosialisasi secara langsung dan tidak langsung. Sosialisasi dilakukan dari penegak hukum melakukan himbauan ke kelurahan, dari kelurahan melakukan himbauan ke Rukun Tetangga (RT) untuk melakukan sosialisasi terhadap masyarakat setempat, baik itu sosialisasi secara langsung maupun secara tidak langsung.<sup>16</sup>

### **2. 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,

<sup>16</sup>Hasil wawancara dengan Ibu Yuli Rulita selaku Penyelidikan dan penyidikan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan pada tanggal 28/04/2019 pukul 11.20 WITA

## Artikel

tetapi lebih dimaksudkan dengan menanggulangi bila 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 yang dilakukan oleh aparat peradilan dan ada pula yang dilakukan aparat pemerintah.<sup>17</sup>

Berdasarkan keterangan Ibu Yuli Rulita selaku Kepala Seksi Penyelidikan dan Penyidikan Satuan Pamong Praja Kota Balikpapan, penegakan hukum secara represif yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan selama ini belum dilaksanakan dengan baik. Satuan Polisi Pamong Praja hanya memberi peringatan secara tertulis dan pemanggilan terhadap pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan, hal ini dikarenakan banyak faktor yang mempengaruhi penegakan hukumnya menjadi tidak terlaksana dengan baik.<sup>18</sup>

### C. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum Terhadap Pemilik Rumah Makan yang tidak Memiliki Izin di Kota Balikpapan

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan. Faktor yang sangat mempengaruhi dalam penegakan hukum terhadap pemilik rumah makan yang tidak

memiliki izin operasional di Kota Balikpapan yaitu:

- 1) Faktor masyarakat, masyarakat banyak yang tidak memperdulikan akan adanya rumah makan yang memiliki izin operasional, baik itu konsumen maupun pemilik usaha itu sendiri. Masyarakat selaku konsumen lebih memilih murahness harga makanan yang dijual di rumah makan daripada rumah makan yang memiliki izin operasional atau tidak.
- 2) Faktor penegak hukum, kurangnya ketegasan dalam menegakan hukum kepada pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan.
- 3) Faktor hukumnya sendiri, peraturan perundang-undangan saat ini masih dirasa belum menimbulkan efek jera pada pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional, karena denda yang dikenakan masih terjangkau bagi sebagian pemilik usaha rumah makan.

## III. PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, maka dapat disimpulkan bahwa pertanggungjawaban hukum terhadap pemilik usaha rumah makan yang tidak memiliki izin operasional dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Kota Balikpapan berupa pertanggungjawaban hukum secara administratif berdasarkan Pasal 23 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan dengan cara penutupan sementara kegiatan usaha dan pencabutan izin apabila pemilik rumah makan baru pertama kali ditegur. Akan tetapi

<sup>17</sup> Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan: Problem Dan Upaya Pembinaan* (Grasindo, 2009), hlm.113.

<sup>18</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Yuli Rulita selaku Penyelidikan dan penyidikan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan pada tanggal 28/04/2019 pukul 11.20 WITA

jika ditegur kedua kalinya atau berulang-ulang maka akan dilakukan dengan pertanggungjawaban hukum secara pidana berdasarkan Pasal 24 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan yang akan dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Namun hal ini belum dapat dilaksanakan.

2. Dalam penegakan hukum preventif yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan terhadap pemilik rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan sudah dijalankan dengan baik, yaitu dengan melakukan sosialisasi langsung dan sosialisasi tidak langsung yang dilakukan oleh Pemerintah kepada masyarakat Kota Balikpapan. Sedangkan penegakan hukum secara represif terhadap pemilik usaha rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan belum dilaksanakan dengan baik, karena hanya diberikan peringatan secara tertulis dan pemanggilan terhadap pemilik usaha rumah makan yang tidak memiliki izin operasional di Kota Balikpapan.

#### B. Saran

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, maka penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Agar tercipta rasa aman dalam mengkonsumsi makanan yang dibeli dari rumah makan, maka semua pihak mulai dari pihak pemilik rumah makan, konsumen, serta lembaga atau instansi terkait harus memiliki kesadaran yang tinggi. Kesadaran konsumen akan pentingnya izin operasional akan membantu pemilik rumah makan agar sadar hukum dan bertanggung jawab atas makanan yang dijual. Kesadaran serta tanggung jawab juga perlu dikembangkan oleh pihak pemilik rumah makan dan pemilik rumah makan harus mentaati aturan yang berlaku yaitu memiliki izin operasional.
2. Perlu adanya penambahan personil dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan yang berperan dalam menegakan hukum agar dapat melaksanakan kewajibannya sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amiq, Bachrul, and Anshar. *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih*. LaksBang, 2010.
- Amrani, Hanafi, and Mahrus Ali. "Sistem Pertanggungjawaban Pidana Perkembangan Dan Penerapan." *Jakarta, Rajawali Pers*, 2015.
- Hadjon, Philipus M. "Pengantar Hukum Perizinan." *Yuridika, Surabaya*, 1993.
- Koentjoro, Diana Halim. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, 2004.
- Kristiyanti, Celina Tri Siwi. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Sinar Grafika, 2008.
- Pudyatmoko, Y. Sri. *Perizinan: Problem Dan Upaya Pembenahan*. Grasindo, 2009.
- Sutendi, Adrian. "Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik." *Jakarta: Sinar Grafika*, 2011.

*Artikel*

---

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah.

Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Perizinan Bidang Kesehatan.

<http://www.trijayafmplg.net/program/healthy-center/2010/01/restoran-dan-rumah-makan-berbeda/>

[www.bukausahayuk.com/peluang-usaha-di-balikpapan/](http://www.bukausahayuk.com/peluang-usaha-di-balikpapan/)

Wawancara dengan Ibu Yuli Rulita selaku Penyidikan dan penyelidikan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Balikpapan