

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum Tentang Kota Pekanbaru

Kota Pekanbaru adalah ibu kota dan kota terbesar di provinsi Riau, Indonesia. Kota ini merupakan kota perdagangan dan jasa, termasuk sebagai kota dengan tingkat pertumbuhan, migrasi dan urbanisasi yang tinggi¹. Pekanbaru mempunyai satu bandar udara Internasional yaitu Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II dan terminal bus terminalantar kota dan antar provinsi Bandar Raya Payung Sekaki, serta dua pelabuhan di Sungai Siak, yaitu Pelita Pantai dan Sungai Duku. Saat ini Kota Pekanbaru sedang berkembang pesat menjadi kota dagang yang multi-etnik, keberagaman ini telah menjadi kepentingan bersama untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakatnya

a. Letak Geografisnya

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1987 tanggal 7 September 1987 Daerah Kota Pekanbaru diperluas dari lebih kurang 62,96 km² menjadi lebih kurang 446,50 Km², terdiri dari 8 Kecamatan dan 45 Kelurahan/Desa. Dari hasil pengukuran/pematokan di lapangan oleh BPN Tk.I Riau maka ditetapkan luas wilayah Kota Pekanbaru adalah 532,26 Km²². Secara geografis kota Pekanbaru memiliki posisi strategis berada pada jalur Lintas Timur Sumatera, terhubung dengan beberapa kota seperti Medan, Padang dan Jambi, dengan wilayah administratif, diapit oleh Kabupaten Siak pada bagian utara dan

¹ Darmawati, *Determinasi Registrasi Penduduk di Kota Pekanbaru*, Teroka Riau, Vol.VIII, No. 2, 2008, hlm. 61

² Badan Pusat Statistik, *Pekanbaru Dalam Angka*, 2015, hlm.1

timur, sementara bagian barat dan selatan oleh Kabupaten Kampar. Kota ini dibelah Sungai Siak yang mengalir dari barat ke timur dan berada pada ketinggian berkisar 5-50 meter diatas permukaan laut. Kota ini termasuk beriklim tropis dengan suhu udara maksimum berkisar antara $34,1^{\circ}$ C hingga $35,6^{\circ}$ C dan suhu minimum antara $20,2^{\circ}$ C hingga $23,0^{\circ}$ C. Kota Pekanbaru terletak antara 101° C $14'$ – 101° C $34'$ Bujur Timur dan 0° $25'$ - 0° $45'$ Lintang Utara. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor.19 Tahun 1987 Tanggal 7 September 1987 Daerah Kota Pekanbaru diperluas dari lebih kurang 62,96 Km² menjadi lebih kurang 446,50 Km² terdiri dari 8 kecamatan dan 45 kelurahan /desa.

Kota Pekanbaru berbatasan dengan daerah Kabupaten/Kota :

- 1) Sebelah Utara : Kabupaten Siak dan Kabupaten Kampar
- 2) Sebelah Selatan : Kabupaten Kampar dan Kabupaten Pelalawan
- 3) Sebelah Timur : Kabupaten Siak dan Kabupaten Pelalawan
- 4) Sebelah Barat : Kabupaten Kampar

b. Penduduk

Masalah penduduk di kota Pekanbaru sama halnya seperti daerah lainnya di Indonesia. Untuk mencapai manusia yang berkualitas dengan jumlah penduduk yang tidak terkendali akan sulit tercapai. Program kependudukan yang meliputi pengendalian kelahiran, menurunkan tingkat kematian bagi bayi dan anak, perpanjangan usia dan harapan hidup, penyebaran penduduk yang seimbang serta pengembangan potensi penduduk merupakan modal pembangunan yang harus ditingkatkan.³

³ *Ibid.*,

Data jumlah penduduk tahun 2014 sebanyak 999.558 jiwa dan tahun 2013 sebanyak 1096.031 jiwa. Penduduk kota Pekanbaru mengalami penambahan sebanyak 34.473 jiwa (3,57%). Apabila dilihat menurut Kecamatan, daerah dengan penduduk terpadat adalah di Kecamatan Sukajadi yakni 13.064,63 jiwa setiap km², sedangkan yang kepadatan penduduk terkecil adalah di Kecamatan Rumbai Pesisir yaitu 458,08 jiwa setiap km². Sejak tahun 2010, Pekanbaru telah menjadi kota ketiga berpenduduk terbanyak di Pulau Sumatera, setelah Medan dan Palembang. Laju pertumbuhan yang cukup pesat, menjadi pendorong laju pertumbuhan penduduknya. Etnis Minangkabau merupakan masyarakat terbesar dengan jumlah sekitar 37,96% dari total penduduk kota. Mereka umumnya bekerja sebagai profesional dan pedagang. Selain itu, etnis yang juga memiliki proporsi cukup besar adalah Melayu, Jawa, Batak, dan Tionghoa. Perpindahan ibu kota Provinsi Riau dari Tanjungpinang ke Pekanbaru pada tahun 1959, memiliki andil besar menempatkan Suku Melayu mendominasi struktur birokrasi pemerintah kota. Namun sejak tahun 2002 hegemoni mereka berkurang seiring dengan berdirinya Provinsi Kepulauan Riau, hasil pemekaran Provinsi Riau.

Masyarakat Tionghoa Pekanbaru pada umumnya merupakan pengusaha, pedagang, dan pelaku ekoNomormi. Selain berasal dari Pekanbaru sendiri, masyarakat Tionghoa yang bermukim di Pekanbaru berasal dari wilayah pesisir Provinsi Riau, seperti dari Selatpanjang, Bengkalis, dan Bagan Siapi-api. Selain itu, masyarakat Tionghoa dari Medan dan Padang juga banyak ditemui di Pekanbaru, terutama setelah era milenium dikarenakan perekonomian Pekanbaru yang bertumbuh sangat pesat hingga sekarang. Masyarakat Jawa awalnya banyak

didatangkan sebagai petani pada masa pendudukan tentara Jepang, sebagian mereka juga sekaligus sebagai pekerja romusha dalam proyek pembangunan rel kereta api. Sejak tahun 1950 kelompok etnik ini telah menjadi pemilik lahan yang signifikan di Kota Pekanbaru.

c. Agama

Agama Islam merupakan salah satu agama yang dominan dianut oleh masyarakat Kota Pekanbaru, sementara pemeluk agama Kristen, Buddha, Katolik, Khonghucu, dan Hindu juga terdapat di kota ini. Sebagai bagian dalam pembangunan kehidupan beragama, Kota Pekanbaru tahun 1994 ditunjuk untuk pertama kalinya menyelenggarakan Musabaqah Tilawatil Qur'an (MTQ) tingkat nasional yang ke-17. Pada perlombaan membaca Alqur'an ini, jika sebelumnya diikuti oleh satu orang utusan, untuk setiap wilayah provinsi, maka pada MTQ ini setiap provinsi mengirimkan 6 orang utusan.

Data yang dikumpulkan Kementerian Agama menunjukkan bahwa pada tahun 2013 di Kota Pekanbaru terdapat mesjid dan gereja. Banyaknya jemaah haji yang berangkat ke Mekkah terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2013, jemaah haji yang berangkat ke Mekkah berjumlah 1.116 orang yang terdiri dari 482 laki-laki dan 534 perempuan.

d. Perekonomian

Saat ini Pekanbaru telah menjadi metropolitan, yaitu dengan nama Pekansikawan, (Pekanbaru, Siak, Kampar, dan Pelalawan). Perkembangan perekonomian Pekanbaru, sangat dipengaruhi oleh kehadiran perusahaan minyak, pabrik pulp dan kertas, serta perkebunan kelapa sawit beserta pabrik

pengolahannya. Kota Pekanbaru pada triwulan I 2016 mengalami peningkatan inflasi sebesar 0,79% dibandingkan dengan triwulan sebelumnya yang mencapai 0,30%.

Berdasarkan kelompok barang dan jasa kecuali kelompok sandang dan kelompok kesehatan yang pada triwulan laporan tercatat mengalami deflasi masing-masing sebesar 0,88% dan 0,02%. Secara tahunan inflasi kota Pekanbaru pada bulan Maret 2014 tercatat sebesar 2,26% terus mengalami peningkatan sejak awal tahun 2014 yaitu 2,07% pada bulan Januari 2014 dan 2,14% pada bulan Februari 2014.

Posisi Sungai Siak sebagai jalur perdagangan Pekanbaru telah memegang peranan penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi kota ini. Penemuan cadangan minyak bumi pada tahun 1939 memberi andil besar bagi perkembangan dan migrasi penduduk dari kawasan lain. Sektor perdagangan dan jasa saat ini menjadi andalan Kota Pekanbaru, yang terlihat dengan menjamurnya pembangunan ruko pada jalan-jalan utama kota ini. Selain itu, muncul beberapa pusat perbelanjaan modern diantaranya Plaza Senapelan, Plaza Citra, Plaza Sukaramai, Mal Pekanbaru, Mal Ska, Mal Ciputra Seraya, Lotte Mart, Metropolitan Trade Center, The Central, Ramayana dan Giant.

e. **Pendidikan**

Pendidikan merupakan sarana untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, oleh sebab itu berhasil tidaknya pembangunan banyak dipengaruhi oleh tingkat pendidikan penduduknya. Untuk melihat gambaran secara umum perkembangan pendidikan di Kota Pekanbaru dalam publikasi ini disajikan data pendidikan yang

meliputi data TK, SD, SLTP, dan SLTA baik yang dikelola oleh pemerintah maupun yang dikelola oleh swasta. Pada tahun 2014, jumlah sekolah, murid, guru, dan kelas disemua tingkat sekolah dalam lingkungan Depdikbud tidak banyak mengalami perubahan. Beberapa perguruan tinggi juga terdapat di kota ini diantaranya adalah Politeknik Caltex Riau, Universitas Riau, UIN Suska, Universitas Muhammadiyah Riau, Universitas Islam Riau, dan Universitas Lancang Kuning. Sampai tahun 2008, di Kota Pekanbaru sekitar 13,87% masyarakatnya dengan pendidikan tamatan perguruan tinggi, dan masih didominasi tamatan SLTA sekitar 37,32%. Sedangkan tidak memiliki ijazah sama sekali sebanyak 12,94% dari penduduk kota Pekanbaru yang berumur 10 tahun keatas.

f. Adat Istiadat

Adat istiadat adalah peraturan-peraturan atau yang dikeluarkan oleh penguasa adat (ninik mamak, penghulu, alim ulama) seperti adat peminangan atau adat menikah. Sejarah Riau mencatat, bahwa dikawasan ini dahulu pernah berdiri beberapa kerajaan Melayu, antara lain : Kerajaan Bintan, dan Kerajaan Riau Lingga di Kepulauan Riau ; Kerajaan Pekan Tua, Kampar, Pelalawan, Segati, dan Gunung Sahilan. Bagi masyarakat Melayu Riau perkawinan amatlah penting perannya dalam Adat istiadat, mereka amat cermat mengatur tata perkawinan, mulai dari persiapan sampai kepada pelaksanaan bahkan sesuai upacaranya. Didalam mempergunakan alat dan kelengkapan adat, cara ini saraf dengan lambang dan filosofi yang mencerminkan nilai-nilai luhur agama dan budaya yang dianut masyarakatnya.

Didalam masyarakat Melayu Riau dikenal beberapa bentuk perkawinan antara lain : Perkawinan biasa (perkawinan secara wajar dan Normal), kawin gantung (nikah gantung: kawin ganti tikar), kawin tukaer anak panah, kawin dua setengger, kawin lari dan sebagainya. Dari bentuk-bentuk perkawinan, yang dihindari masyarakat adalah kawin lari, karna dapat menimbulkan aib malu bagi keluarga dua belah pihak, bahkan persukuan dan kampungnya.⁴

B. Tinjauan Umum Tentang Kecamatan Marpoyan Damai

1. Kondisi Geografis

Kecamatan Marpoyan Damai pada mulanya dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1987 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Madya Dati II Kampar. Kemudian berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 3 Tahun 2003 Kecamatan Marpoyan Damai secara geografis mempunyai batas-batas sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara berbatas dengan Kecamatan Payung Sekaki dan Kecamatan Sukajadi
- b. Sebelah Selatan berbatas dengan Kecamatan Tampan
- c. Sebelah Barat berbatas dengan Kecamatan Tampan dan Kecamatan Payung Sekaki
- d. Sebelah Timur berbatas dengan Kecamatan Bukit Raya dan Kecamatan Sail

⁴Suardi, *Pemetaan Adat Masyarakat Melayu Riau Kabupaten/Kota Se-Provinsi Riau*, Pekanbaru, Lembaga Adat Melayu Riau, 2010, hlm. 273.

Luas wilayah Kecamatan Marpoyan Damai adalah lebih kurang 671,14 Ha yang terdiri dari 5 Kelurahan, 70 RW, dan 300 RT yang masing-masing kelurahan mempunyai wilayah yang bervariasi luasnya, ada kelurahan yang paling kecil luasnya dibandingkan dibandingkan dengan kelurahan lainnya dan ada pula kelurahan yang paling luas dari kelurahan lainnya. Pembagian luas wilayah tersebut antara lain :

- a. Kelurahan Tangkerang Tengah, luas areal : 96,08 Ha
- b. Kelurahan Tangkerang Barat, luas areal : 105,73 Ha
- c. Kelurahan Maharatu, luas areal : 266,63 Ha
- d. Kelurahan Sidomulyo Timur, luas areal : 169,08 Ha
- e. Kelurahan Wonorejo, luas areal : 32,90 Ha

Dilihat dari pembagian luas wilayah diatas, ternyata Kelurahan yang paling luas di Kecamatan Marpoyan Damai adalah Kelurahan Maharatu dengan luas areal 266,63 Ha, dan untuk Kelurahan yang paling kecil luas arealnya adalah Kelurahan Wonorejo yang hanya memiliki luas areal 32,90 Ha. Penduduk Kecamatan Marpoyan Damai tahun 2013 yang tersebar di 5 Kelurahan adalah berjumlah 127.369 jiwa yang terdiri dari 63.106 jiwa berjenis kelamin laki-laki dan 64.263 jiwa berjenis kelamin perempuan.

2. Penduduk dan Perkembangannya

Penduduk dan perkembangannya pada suatu daerah dari waktu ke waktu dapat disebabkan oleh dua faktor yaitu kelahiran atau terjadinya suatu proses penurunan tingkat kematian yang tidak diikuti oleh perbedaan diantara tingkat kelahiran dan tingkat kematian. faktor lain adalah migrasi yaitu: perpindahan

penduduk dari suatu negara kenegara lain atau daerah. Demikian juga halnya dengan daerah kecamatan marpoyan damai perkembangan penduduknya juga tidak lepas dari faktor kelahiran dan migrasi. Perkembangan penduduk di kecamatan marpoyan damai terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel I
Perkembangan Jumlah Penduduk di Kecamatan
Marpoyan Damai Tahun 2012-2016

No.	Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Pertambahan Penduduk (Jiwa)
1	2012	118,125	0,160
2	2013	118,854	0,729
3	2014	120,119	1,994
4	2015	123,248	3,129
5	2016	127,274	4,026

Sumber: Camat Marpoyan Damai

Dari tabel diatas memperlihatkan bahwa penduduk di Kecamatan Marpoyan Damai dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Pertumbuhan penduduk yang cukup besar terjadi pada tahun 2012 dimana pertumbuhan penduduknya 4,026 dengan jumlah penduduk 127,274 jiwa.

3. Tingkat Kepadatan Penduduk

Penduduk kecamatan marpoyan damai penyebarannya atau kepadatan penduduknya cukup merata. Apalagi keramaiannya menjadi lebih baik akibat dari meratanya penyebaran penduduk. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel II
Perkembangan Jumlah Penduduk di Kecamatan
Marpoyan Damai Tahun 2012-2016

No.	Kelompok Umur	Jumlah Jiwa	Persentase
1	0-4 Tahun	8,683	6,82
2	5-9 Tahun	9,253	7,27
3	10-14 Tahun	9,562	7,51
4	15-19 Tahun	9,987	7,84
5	20-24 Tahun	12,372	9,72
6	25-29 Tahun	12,290	9,65
7	30-34 Tahun	13,526	10,62
8	35-39 Tahun	11,590	9,10
9	40-44 Tahun	8,594	6,75
10	45-49 Tahun	9,759	7,66
11	50-54 Tahun	6,678	5,24
12	55-59 Tahun	4,881	3,83
13	60-65 Tahun	3,772	2,96
14	66-69 Tahun	2,754	2,16
15	70 tahun keatas	3,573	2,80

Sumber: Camat Marpoyan Damai

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa kelompok umur 0–4 tahun berjumlah 8,683 atau sebesar 6,82 %, selanjutnya secara berturut-turut kelompok umur 5–9 tahun berjumlah 9,253 jiwa atau sebesar 7,27% kelompok umur 10–14 tahun 9,562 jiwa atau sebesar 7,51%, kelompok umur 15 –19 tahun berjumlah 9,987 jiwa atau sebesar 7,84 %, kelompok umur 20–24 tahun berjumlah 12,372 jiwa atau sebesar 9,72 %, kelompok umur 25–29 tahun berjumlah 12,290 jiwa atau sebesar 9,65%, kelompok umur 30–34 tahun berjumlah 13,526 jiwa atau sebesar 10,62%, kelompok umur 35–39 tahun berjumlah 11,590 jiwa atau sebesar 9,10%, kelompok umur 40–44 tahun berjumlah 8,594 jiwa atau sebesar 6,75%, kelompok umur 45–49 tahun berjumlah 9,759 jiwa atau sebesar 7,66%, kelompok umur 50–54 tahun berjumlah 6,678 jiwa atau sebesar 5,24%, kelompok umur 55–59 tahun berjumlah 4,881 jiwa atau sebesar 3,83 %, kelompok umur 60–65 tahun berjumlah 3,772

jiwa atau sebesar 2,96 %, kelompok umur 66–69 tahun berjumlah 2,754 jiwa atau sebesar 2,16 %, dan 70 tahun + berjumlah 3,573 jiwa atau sebesar 2,80 %.

Pada tabel diatas dapat dikaji beberapa aspek mengenai penduduk Kecamatan Marpoyan Damai, dari 127,274 jiwa penduduk Kecamatan Marpoyan Damai, maka yang tergolong usia produktif adalah usia 30–34 tahun yaitu sebesar 13.526 yang merupakan porsi terbesar penduduk Kecamatan Marpoyan Damai. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa porsi umur yang terbesar adalah pada usia produktif, hal ini sangat menguntungkan sekali karena dengan banyaknya jumlah penduduk yang berada pada usia produktif akan dapat meningkatkan hasil produksi setidaknya dapat mengatasi masalah tenaga kerja untuk mengelola kerajinan batu alam.

4. Tingkat Pendidikan Penduduk

Pendidikan merupakan salah satu faktor yang menentukan dalam pemilihan jenis pekerjaan. Semakin tinggi tingkat pendidikan maka semakin tinggi pula tingkat sosial masyarakat tersebut. Tingkat pendidikan penduduk di Kecamatan Marpoyan Damai sudah dapat dikatakan maju. Hal ini terlihat pada penduduk di kecamatan Marpoyan Damai yang tamat SLTA sederajat berjumlah 21.004 orang dan yang telah tamat perguruan tinggi terutama Diploma I/II berjumlah 6.494 orang. Akademi strata I berjumlah 7.439 orang. Untuk lebih jelas dapat kita lihat pada tabel berikut ini:

Tabel III
Penduduk Menurut Tingkat Pendidikan di
Kecamatan Marpoyan Damai Tahun 2016

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah Jiwa	Persentase (%)
1	Tidak/Belum Sekolah	19,881	15,62
2	Tidak Tamat SD	11,027	8,66
3	Tamat SD Sederajat	17,098	13,43
4	SLTP / Sederajat	21,004	16,50
5	SLTA / sederajat	43,728	34,35
6	Diploma I/II	6,494	5,10
7	Akademi / Strata I	7,438	5,84
8	Strata II	551	0,43
9	Strata III	53	0,44

Sumber: Camat Marpoyan Damai

Tabel diatas memeperlihatkan bahwa tahun 2012 terdapat penduduk yang belum sekolah 19,881 orang atau 15,62%, tidak tamat sekolah dasar atau sederajat sebanyak 11,027 orang atau 8.66 %, kemudian tamatan SD atau se derajat sebesar 17.098 orang atau 13.43 %, tamatan SLTP sebanyak 21.004 orang atau 16.60 %, dan tamatan SLTA sebanyak 43.729 orang atau 34.35 %, sedangkan tamat diploma I/II sebanyak 6.494 orang atau 5.10 %, dan tamatan akademi /strata I sebanyak 7.438 or ang atau 5.84 %, tamatan strata II. Sebanyak 551 orang atau 0, 43 %, dan tamatan strata III sebanyak 53 orang atau 0,04 %. Selanjutnya mengenai prasarana pendidikan di Kecamatan Marpoyan Damai sudah cukup memadai.

5. Mata Pencarian Penduduk

Penduduk disamping merupakan objek juga sebagai subjek pembangunan, untuk itu perlu diketahui segala aspek yang menyangkut tentang penduduk, apabila ingin mengetahui persoalan-persoalan ekonomi yang berkaitan dengan kependudukan. Dalam menunjukkan aktifitas produksi dan kegiatan ekonomi,

pendidikan memang peranan yang penting dimana pendidikan tersebut menjadi unsur yang dapat menyediakan tenaga kerja, skill, manajemen, dan tenaga usahawan yang diperlukan sebagai subjek kegiatan ekonomi sehingga pembangunan di bidang ekonomi dapat berjalan dengan lancar.

Pola usaha dan kegiatan ekonomi penduduk di Kecamatan Marpoyan Damai tidak sama. Mata pencaharian sebagian besar penduduk berdasarkan daftarmonografi Kecamatan Marpoyan Damai masyarakat yang bekerja berjumlah 88.903 orang atau 69.85%, sedangkan yang belum / tidak bekerja berjumlah 21.452orang atau16.85%, yang bersekolah berjumlah 16,919 orang atau13.29,Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel III
Penduduk Menurut Status Pekerjaan di Kecamatan Marpoyan Damai
Tahun2016

No.	Status Pekerja	Jumlah Jiwa	Persentase (%)
1	Bekerja	88.903	69.85
2	Belum/ Tidak Bekerja	21.452	16.85
3	Sekolah	16.919	13.29

Sumber: Camat Marpoyan Damai

C. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Pemerintah Sebagai Penyelenggara Administrasi Negara

1. Pengertian Kewenangan Pemerintah

Asas Legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum yang diberikan oleh Undang-undang.Dengan demikian subtansi atas asas Setiap penyelenggara kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi,

yaitu kewenangan legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.⁵

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaandiantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu “onderdeel” (bagian) tertentu saja dari kewenangan.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶

⁵W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm. 17

⁶ Pasal 1 (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan absolute yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang menjadi urusan pemerintah pusat yaitu: ⁷

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan fiskal nasional; dan
6. Agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan atas asa otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah pusat dalam menjalankan tugas dapat melimpahkan sebagian urusan kepada pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan ke pada pemerintahan di daerah meliputi: Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:⁸

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

⁷ Pasal 10 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁸ Pasal 12 ayat (1-3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. perpustakaan; dan
- q. kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi

2. Sumber/ Cara Memperoleh Kewenangan

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas Legalitas, yang bisa diartikan bahwa pemerintah mendapatkan wewenangnya berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari undang-undang dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi adalah kewenangan yang secara langsung diberikan oleh Undang-undang dasar ataupun undang-undang, atau dengan kata lain, atribusi merupakan kewenangan yang melekat pada suatu jabatan. Dalam atribusi, tanggung jawab dan tanggung gugat ada pada badan atau jabatan yang

bersangkutan, apabila ada gugatan dari pihak tertentu maka yang bertanggungjawab adalah pemegang kewenangan itu, bukan pembentuk undang-undang dasar dan pembuat undang-undang.

Sementara itu, Delegasi adalah penyerahan wewenang. Kewenangan berasal dari suatu organ pemerintah kepada organ pemerintah yang lain, berdasarkan undang-undang. Jadi dalam delegasi terjadi pelimpahan wewenang, yang artinya bahwa pemberi wewenang tidak lagi dapat menggunakan wewenangnya tersebut, kecuali pendelegasian tersebut dicabut dengan asas *Contrarius Actus*. Dan perolehan kewenangan yang terakhir adalah mandat, mandat juga merupakan pelimpahan wewenang, namun dalam mandat baik pihak yang diberi maupun pihak yang memberi dapat menggunakan kewenangan tersebut.⁹

Untuk delegasi dan mandat, pada dasarnya merupakan perolehan kewenangan melalui pelimpahan, namun masing-masing tetap memiliki perbedaan, diantaranya:¹⁰

a. Delegasi

- 1) Pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang
- 2) Terjadi pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan
- 3) Pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang dimilikinya karena telah terjadi pengalihan wewenang kepada yang disertai wewenang
- 4) Pemberi delegasi tidak wajib memberikan instruksi (penjelasan) kepada yang disertai wewenang mengenai penggunaan wewenang tersebut namun

⁹ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 73

¹⁰ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 27-28

berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut

- 5) Tanggungjawab atas pelaksanaan wewenang berada pada pihak yang menerima wewenang tersebut.

b. Mandat

- 1) Umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan.
- 2) Tidak terjadi pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan dalam arti yang diberi mandat hanya bertindak untuk dan atas nama yang memberikan mandat.
- 3) Pemberi mandat masih dapat menggunakan wewenang bilamana mandat telah berakhir.
- 4) Pemberi mandat wajib untuk memberikan instruksi (penjelasan) kepada yang disertai wewenang dan berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut.
- 5) Tanggungjawab atas pelaksanaan wewenang tidak beralih dan tetap berada pada pihak yang memberi mandate.

Dalam suatu struktur organisasi lembaga Negara, umumnya yang terjadi adalah pelimpahan wewenang. Lembaga Negara dibentuk berdasarkan konstitusi (UUD) yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Berdasarkan atribusi, pimpinan suatu lembaga Negara memiliki wewenang. Kewenangan ini tidak dapat dilaksanakan oleh pimpinan lembaga Negara tersebut karenanya kemudian untuk pelaksanaannya secara teknis di lapangan pimpinan lembaga Negara tersebut dapat melimpahkan wewenangnya.¹¹

Pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus

¹¹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Konstitusi Perss, Jakarta, 2005, hlm. 148

oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, pelimpahan wewenang yang dapat dilimpahkan kepada pejabat bawahannya adalah wewenang penandatanganan. Bentuk pelimpahan penandatanganan adalah ¹²:

- 1) Pelimpahan wewenang dengan menggunakan istilah atas nama (a.n) Merupakan jenis pelimpahan wewenang secara mandat, atas nama digunakan jika yang menandatangani surat telah diberi wewenang oleh pejabat yang bertanggung jawab berdasarkan bidang tugas, wewenang dan tanggung jawab pejabat yang bersangkutan. Pejabat yang bertanggung jawab melimpahkan wewenang kepada pejabat di bawahnya, paling banyak hanya 2 (dua) rentang jabatan struktural di bawahnya. Persyaratan pelimpahan wewenang ini adalah :
 - a) Pelimpahan wewenang harus dituangkan dalam bentuk tertulis yaitu dalam bentuk Instruksi Dinas atau Surat Kuasa;
 - b) Materi yang dilimpahkan harus merupakan tugas dan tanggung jawab pejabat yang melimpahkan;
 - c) Pada dasarnya wewenang penandatanganan meliputi surat-surat untuk kepentingan ke luar maupun di dalam lingkungan lembaga Negara tersebut;
 - d) Penggunaan wewenang hanya sebatas kewenangan yang dilimpahkan kepadanya dan materi kewenangan tersebut harus dipertanggungjawabkan oleh yang dilimpahkan kepada yang melimpahkan;
 - e) Tanggung jawab sebagai akibat penandatanganan surat berada pada pejabat yang diatasnamakan.
- 2) Pelimpahan wewenang dengan menggunakan istilah untuk beliau (u.b) Merupakan jenis pelimpahan wewenang secara delegasi, untuk beliau digunakan jika yang diberikan kuasa memberi kuasa lagi kepada pejabat satu tingkat di bawahnya, sehingga untuk beliau (u.b) digunakan setelah atas nama (a.n). Pelimpahan wewenang ini mengikuti urutan sampai 2(dua) tingkat structural di bawahnya, dan pelimpahan ini bersifat fungsional. Persyaratan yang harus dipenuhi :
 - a) Materi yang ditangani merupakan tugas dan tanggung jawab pejabat yang melimpahkan;
 - b) Dapat digunakan oleh pejabat yang ditunjuk sebagai pemangku jabatan sementara atau yang mewakili;
 - c) Pada dasarnya wewenang penandatanganan meliputi surat-surat untuk kepentingan internal dalam lingkungan lembaga Negara yang melampaui batas lingkup jabatan pejabat yang menandatangani surat;
 - d) Tanggung jawab berada pada pejabat yang dilimpahkan wewenang.

¹² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 8-10

- 3) Pelimpahan wewenang dengan menggunakan istilah atas perintah beliau (apb.) dan atas perintah (ap.) Merupakan pelimpahan wewenang secara mandat, dimana pejabat yang seharusnya menandatangani memberi perintah kepada pejabat di bawahnya untuk menandatangani sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Persyaratan pelimpahan wewenang ini yang membedakannya dengan kedua jenis pelimpahan wewenang lainnya, yaitu hanya dapat dilakukan jika dalam keadaan mendesak dan tidak menyangkut materi yang bersifat kebijakan.

D. Tinjauan Umum Tentang Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang dalam memohon untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo yang diikuti Philipus M. Hadjon menerangkan bahwa izin (*vergunning*) adalah dispensasi dan suatu larangan. Hal ini berarti bahwa dalam keadaan tertentu suatu ketentuan hukum dinyatakan tidak berlaku untuk hal tertentu yang ditetapkan dalam suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).¹³

Selanjutnya Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi pemerintahan, menggunakan izin sebagai saran yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. izin adalah suatu persetujuan dari pemerintah berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberikan izin pemerintah memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang

¹³ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 142-143

sebenarnya dilarang ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.¹⁴

Adapun tujuan pemerintah mengatur sesuatu hal dalam peraturan perizinan ada berbagai sebab yaitu sebagai berikut :¹⁵

- a. Keinginan mengarahkan/mengendalikan aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya Izin Mendirikan Bangunan).
- b. Keinginan mencegah bahaya bagi lingkungan (misalnya izin lingkungan)
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (misalnya izin terbang, izin membongkar monumen)
- d. Keinginan membagi benda-berida yang sedikit jumlahnya (misalnya izin menghuni di daerah padat penduduk)
- e. Keinginan untuk menyeleksi orang-orang dan aktifitas-aktifitasnya (misalnya pengurus organisasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Perizinan merupakan salah satu bentuk pelaksanaan dari pengaturan yang bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat, dan izin untuk melakukan suatu tindakan atau kegiatan usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau usaha. Masalah perizinan merupakan masalah yang sifatnya cukup prinsipal, dilihat dari perkara tidak boleh ditariknya keputusan, tidak boleh dicampur baurkan dengan hal bahwa suatu keputusan tidak lagi penting, artinya setelah beberapa waktu karena maksudnya hanya sebagai izin untuk melakukan suatu perbuatan tertentu saja, karenanya seseorang yang dalam melakukan tindakan berupa kegiatan haruslah mempunyai izin dan pada dasarnya dapat diubah atau ditarik kembali. Tinjauan dari perizinan itu sendiri adalah untuk

¹⁴ Soekadiji, *Anatomi Pariwisata*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1997, hlm. 25.

¹⁵ Phillipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 4-5

mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap salah.

Didalam Hukum, istilah izin disebut juga dengan *Vergunning*, dan tidaklah mudah untuk memberikan definisi mengenai apa yang dimaksud dengan Izin.

Pendapat para ahli mengenai pengertian perizinan diantaranya :¹⁶

- 1) Menurut Utrecht :
Izin adalah bilamana perbuatan tidak pada umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankan asal saja diadakan secara masing masing hal secara kongkrit maka perbuatan administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.
- 2) Menurut Prins:
Izin (*vegunning*) adalah keputusan administrasi negara berupa peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tapi masih juga memperkenankan asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal yang kongkrit.
- 3) N.M.Spelt dan J.B.J.M ten Berger :
Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi.Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku warga masyarakat.

Selain dari pendapat beberapa ahli di atas, juga terdapat pengertian tentang izin yang tertuang dalam peraturan-peraturan yang berlaku, misalnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Dalam ketentuan tersebut, izin diberikan pengertian sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, meyakinkan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 3

Pada umumnya, izin merupakan aturan tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah. Pengertian izin pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu ¹⁷:

a. Izin dalam arti luas

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 dalam arti luas adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan, dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Hal ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

b. Izin dalam arti sempit

Izin dalam arti sempit adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan. Izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-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.

Pada pokoknya izin dalam arti sempit ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutken dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan).

Dalam hukum perizinan, juga dikenal dengan istilah izin khusus, Yaitu persetujuan dimana disini terlihat adanya kombinasi antara hukum publik dengan

¹⁷ Lijan Poltak Sinambela, dkk., *Reformasi Pelayanan publik*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 83

hukum privat, dengan kata lain izin khusus adalah penyimpangan dari sesuatu yang dilarang. Izin yang dimaksud adalah¹⁸:

a) Dispensasi

Dispensasi adalah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Menurut Van Der Vot "dispensasi merupakan keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan suatu peraturan yang menolak perbuatan itu"¹⁹.

b) Konsensi

Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali. Pekerjaan itu sebenarnya merupakan tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsesisionaris* (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. Bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta.

Menurut Ateng Syafrudin bahwa konsensi merupakan suatu izin sehubungan dengan pekerjaan besar yang melibatkan kepentingan umum sehingga sebenarnya pekerjaan itu merupakan tugas pemerintah, tetapi oleh pemerintah

¹⁸ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 58

¹⁹ Sri Pudyatmoko, *Pengantar Hukum Pajak, Edisi Revisi*. Penerbit Andi Yogyakarta, 2009, hlm. 9

diberi hak penyelenggaraannya kepada konsensionaris yang bukan pejabat pemerintah.²⁰

Mengenai konsesi, E. Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subyek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi (*concesie*)²¹.

c) Lisensi

Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Menurut Prajudi Atmo Sudirdjo”bahwa lisensi adalah suatu pengertian khas Indonesia yang di Negeri Belanda tidak ada”²².

Izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkrit menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Pengertian ini mengandung beberapa unsur dalam perizinan yaitu:

a) Instrumen Yuridis

Berkaitan dengan tugas negara, terdapat perbedaan antara tugas dari negara hukum klasik dan tugas negara hukum modern terutama dalam melaksanakan tugasnya, perbedaan tersebut adalah sebagai berikut :²³

²⁰ Ateng Syafrudin, *Perizinan untuk Berbagai Kegiatan*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2005, hlm. 15

²¹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Penerbit dan Balai Buku Ichtiar, Jakarta, 2001, hlm.37

²² Prajudi Atmo Sudirdjo, *Op.Cit*, hlm. 37

²³ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit P.T Alumni, Bandung, 1992, hlm. 136

- Negara Hukum Klasik

Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas negara hukum klasik.

- Negara Hukum Modern

Tugas dan kewenangan pemerintah dalam negara hukum modern tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum.

Pemerintah dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, diberi wewenang dalam bidang pengaturan dengan instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa konkrit. Instrumen tersebut adalah dalam bentuk ketetapan (*Beschikking*). *Beschikking* adalah instrumen hukum utama dalam penyelenggaraan pemerintah. Salah satu bentuk ketetapan adalah izin. Sesuai dengan jenis-jenis *beschikking* izin termasuk ketetapan konstitutif, yang merupakan ketetapan yang menimbulkan hak baru untuk *adresat* dalam izin tersebut. Izin disebut pula sebagai ketetapan yang memperkenankan yang sebelumnya tidak diperbolehkan.

- b) Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dari negara hukum adalah pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, artinya setiap tindakan hukum pemerintah dalam menjalankan fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan dan penegakan hukum positif memerlukan wewenang, karena wewenang dapat melahirkan suatu instrumen yuridis, namun yang perlu diperhatikan oleh pemerintah adalah izin yang diterbitkan harus berdasarkan

wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku (legalitas). Penerimaan kewenangan tersebut adalah pemerintah atau organ pemerintah, dari presiden sampai dengan lurah. Kewenangan pemerintah dalam menerbitkan izin bersifat kewenangan bebas, artinya pemerintah diberi kewenangan memberi pertimbangan atas dasar inisiatif sendiri. Pertimbangan tersebut didasarkan oleh:

- Kondisi-kondisi dari pemohon yang dimungkinkan untuk dikeluarkan suatu izin
 - Cara pertimbangan kondisi-kondisi yang ada
 - Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul dari akibat penolakan atau pemberian izin dikaitkan dengan pembatasan perundang-undangan
 - Prosedur yang harus dilakukan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.
- c) Organ Pemerintahan

Organ pemerintah adalah pihak yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan *Beschikking*, termasuk izin, organ pemerintah yang dimaksud adalah organ yang menjalankan tugas, yaitu ditingkat pusat sampai yang paling dasar. Banyaknya organ pemerintah yang memiliki wewenang untuk menerbitkan izin, seringkali menghambat aktivitas dari pemohon izin. Hal tersebut terjadi karena keputusan yang dibuat oleh organ pemerintah tersebut memakan waktu yang panjang, yang dapat merugikan pemohon izin. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya diperlukan deregulasi dan debirokratisasi dengan batasan-batasan tertentu. Batasan-batasan tersebut adalah :

- Deregulasi dan debirokratisasi tersebut tidak menghilangkan esensi dari sistem perizinan tersebut.
- Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis, administratif dan finansial.
- Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan.
- Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*Good Corporate Governance*).

d) Peristiwa Konkrit

Izin sebagai salah satu jenis dari *beschikking* memiliki bentuk dan sifat yaitu :²⁴

- 1) Konkrit, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.
- 2) Individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju.
- 3) Final, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

Peristiwa konkrit adalah peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu dan fakta hukum tertentu. Peristiwa konkrit yang dimohonkan izinnnya sangat beragam dan dalam peristiwa konkrit dapat diterbitkan atau diperlukan beberapa izin, berdasarkan proses dan prosedurnya tergantung dari pemberi wewenang izin, macam izin serta struktur organisasi, organ pemerintah yang

²⁴C.S.T. Kansil, *Kitab Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm. 15

berwenang menerbitkan izin. Berkaitan dengan wewenang organ pemerintah dengan peristiwa konkrit, kewenangan tersebut diberikan untuk tujuan yang konkrit yang didasarkan pada aspek yuridis perizinan yang meliputi:

- a) Larangan untuk melakukan aktivitas tanpa izin. Larangan dirumuskan dalam norma larangan bukan norma perintah, maka pelanggaran atas larangan itu dikaitkan dengan sanksi administrasi, pidana dan perdata.
- b) Wewenang untuk memberi izin.
- c) Prosedur dan Persyaratan

Pengajuan izin oleh pihak pemohon izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh organ pemerintah yang berkaitan secara sepihak, persyaratan untuk memperoleh izin, memiliki 2 sifat, yaitu:

- a) Konstitutif, terdapat perbuatan atau tingkah laku tertentu (perbuatan konkrit) yang harus dipenuhi, yang jika tidak dipenuhi dapat dikenakan sanksi.
- b) Kondisional, penilaian dari suatu peristiwa yang akan diterbitkan izin dapat terlihat dan dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan terjadi.

2. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Sebagai suatu instrumen yuridis dari pemerintah, izin yang dianggap sebagai ujung tombak instrumen hukum berfungsi sebagai²⁵:

- a. Pengarah

²⁵ Rachmani Puspitadewi, *Hukum Perizinan*, Fakultas Hukum, Universitas Komputer Indonesia, Semester Ganjil, Bandung, 2005, hlm. 19

Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu misalnya izin bangunan.

b. Perekayasa

Kegiatan yang berhubungan dengan perancangan atau pembuatan izin.

c. Perancang masyarakat adil dan makmur

Sebagai upaya rancang atau desain yang dilakukan oleh pemerintah sebelum membangun suatu sistem dan sarana.

d. Pengendali

Kegiatan untuk menentukan hubungan antara yang direncanakan dan dengan hasilnya, guna mengambil tindakan yang diperlukan sehingga kegiatan dilaksanakan serta tujuan tercapai sesuai dengan apa yang direncanakan.

e. Penertib masyarakat

Izin dimaksudkan juga sebagai suatu penertib masyarakat

Tujuan perizinan harus dikaitkan dengan peristiwa konkrit yang dihadapi.

Secara umum, tujuan dari izin adalah :

- a) Mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu
Untuk menyeleksi aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan *rank en horecawet*, dimana pengurus harus mempunyai syarat-syarat tertentu)
- b) Mencegah bahaya bagi lingkungan
Pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, dan pengawasan serta pencegahan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.
- c) Melindungi objek-objek tertentu
Upaya yang dilakukan oleh pemerintah agar tidak terjadi penyalahgunaan atau kerusakan terhadap objek-objek tertentu yang memiliki izin resmi.
- d) Membagi objek-objek yang sedikit

Memberikan kesempatan bagi seseorang untuk melakukan suatu kegiatan tertentu dengan memberikan suatu objek untuk kegiatan dimaksud.

3. Urgensi dan Susunan Izin

a. Urgensi Izin

Izin sering kali mengandung arti yang begitu penting bagi pemegang bagi pemegangnya dalam melakukan hubungan hukum, baik dengan pemerintah maupun dengan pihak yang lain. Pentingnya sebuah izin, akan diuraikan dibawah ini, diantaranya:²⁶

1) Sebagai Landasan Hukum

Dapat dipahami bahwa kegiatan tertentu memang tidak dapat dilakukan oleh warga masyarakat tanpa izin dari organ pemerintah yang berwenang. Oleh karena itu, izin menjadi dasar hukum bagi pelaku kegiatan untuk dapat memulai suatu kegiatan yang pada dasarnya dilarang.

2) Sebagai Instrument Untuk Menjamin Kepastian Hukum

Dalam sebuah izin, umumnya dimuat berbagai hal, baik yang bersifat subjektif maupun objektif. Misalnya, dapat dilihat dalam izin itu siapa yang diberikan hak untuk dapat melakukan kegiatan yang identitasnya sering kali telah tercantum dengan jelas. Disamping identitas, pihak yang diberi hak untuk melakukan kegiatan, disebutkan kegiatan apa yang diizinkan, apa batasannya, baik mengenai waktu, lokasi, volume, maupun hal-hal deskriptif lain yang menyangkut sesuatu yang bersifat objektif.

Dengan muatan yang demikian, izin tentu dapat digunakan sebagai pegangan oleh pihak pemegang izin serta pihak lain, sekaligus member kepastian baik mengenai siapa yang diizinkan, dapat dipindahtangankan kegiatan apa yang diizinkan dan sebagainya

3) Sebagai Instrument Untuk Melindungi Kepentingan

Izin sebagai sebuah keputusan, dapat digunakan untuk menjadi instrument perlindungan kepentingan, baik kepentingan pemohon, kepentingan pemerintah, maupun kepentingan lain.

Izin juga dapat dikatakan melindungi kepentingan pemerintah, karena dalam izin sering kali ada beberapa klausul yang memungkinkan pemerintah mengambil tindakan apabila izin itu dilanggar. Dalam hal-hal tertentu, izin juga mempunyai manfaat bagi perlindungan kepentingan masyarakat sebagai pihak ketiga.

4) Sebagai alat bukti dalam hal ada klaim

²⁶ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 15-16

Sebagai keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan dijadikan sebagai dasar untuk melakukan kegiatan, izin dapat digunakan sebagai alat bukti bahwa apa yang bersangkutan telah mendapatkan hak dari pemerintah. Artinya bahwa, kalau menyangkut suatu kegiatan tertentu dapat dilihat siapa yang diizinkan, sejak kapan, untuk berapa lam, dilakukan dimana, dan seterusnya.

b. Susunan Izin

Tiap-tiap izin tersusun secara berbeda-beda, bahkan untuk jenis izin yang sama dapat termuat hal-hal yang berbeda-beda apabila yang menerbitkan itu instansi yang berbeda. Di bawah ini, beberapa bagian yang biasa dicantumkan dalam keterangan izin:²⁷

a) Organ yang Berwenang

Di dalam izin, biasanya tercantum nama organ pemerintah atau jabatan pemerintah yang berwenang, organ pemerintah ini yang mempunyai kewenangan untuk penerbitan izin. Hal ini penting untuk dicantumkan dalam izin, mengingat izin itu sebagai suatu keputusan pemerintah.

b) Yang Dialamatkan

Di dalam izin, dicantumkan siapa yang diberi hak untuk melakukan kegiatan yang diizinkan. Uraian mengenai identitas pihak yang dialamatkan atau yang dituju oleh izin sangatlah penting. Hal tersebut dikarenakan agar jangan sampai ada pihak yang tidak berhak, ikut menggunakan izin tersebut

c) Pemberi Alasan

²⁷ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hm. 80-81

Sebagai suatu keputusan pemerintah, izin seringkali memuat pertimbangan-pertimbangan dalam penerbitannya. Bagian ini penting, karena dapat menjadi pegangan bagi pihak yang memegang izin maupun pihak ketiga yang berkepentingan. Pemegang izin akan mendapatkan pegangan yang jelas mengapa permohonannya dikabulkan, sementara bagi pihak ketiga, pertimbangan dikeluarkannya izin itu juga sekaligus dapat menjadi hal yang dipersoalkan apabila pihak ketiga merasa terganggu kepentingannya dengan dilakukannya kegiatan yang diizinkan. Alasan yang dipertimbangkan sebagai dasar diterbitkannya izin itu dapat berupa landasan yuridis, bisa pula berupa landasan factual, termasuk rekomendasi dari berbagai instansi terkait yang secara teknis membidangi suatu bidang tertentu.

d) Diktum

Amar keputusan izin, merupakan inti dari izin, dan harus jelas. Bagian ini dipandang sebagai bagian yang paling penting, sebab pada bagian ini dituliskan keputusan pemerintah yang memperbolehkan dilakukannya suatu hal oleh pemohonnya.

e) Ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan, dan syarat-syarat

Untuk sebuah izin, dicantumkan ketentuan-ketentuan yang dijadikan acuan. Ketentuan-ketentuan tersebut menjadi dasar bagi badan atau pejabat pemerintah dalam mengeluarkan izin.

Dalam izin, juga seringkali dimuat pembatasan-pembatasan yang harus diindahkan oleh pemegang izin. Pembatasan-pembatasan tersebut dapat

menyangkut berbagai hal, seperti masa berlaku, batasan dalam penggunaan, dan sebagainya. Pembatasan tersebut, dimaksudkan sebagai rambu-rambu yang harus diperhatikan oleh pemegang izin. Dalam izin juga seringkali dimuat syarat-syarat tertentu, syarat ini dapat berupa kondisi tertentu yang harus dipenuhi untuk dapat digunakannya izin.

f) Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan

Adakalanya untuk izin-izin tertentu juga dimuat pemberitahuan-pemberitahuan tambahan, misalnya mengenai kemungkinan pengajuan permohonan perpanjangan bila jangka waktu berlakunya izin telah berakhir. Juga mengenai mekanisme apabila pemegang izin mau memindahtangankan izin itu kepada pihak lain, termasuk mengenai konsekuensi yuridis apabila izin digunakan tidak sebagai mana mestinya.

Pemberitahuan tambahan ini dimaksudkan sebagai bagian yang menjelaskan kepada pemegang izin terutama mengenai berbagai hal berkaitan dengan izin yang dimaksud.

4. Prosedur Perizinan

Secara umum proses yang harus dilalui untuk terbitnya izin akan sama yaitu yang bersangkutan mengajukan permohonan disertai dengan syarat-syarat tertentu, dilakukan pengecekan dan penelitian oleh aparat pemerintah yang bersangkutan terhadap permohonan izin yang masuk tersebut, baru dikeluarkan keputusan perizinan. Sedangkan yang harus ada dalam suatu izin adalah sebagai berikut:

- a. Organ pemerintah yang memberikan izin;

- b. Siapa yang memperoleh izin;
- c. Untuk apa izin digunakan;
- d. Alasan yang mendasari pemberiannya,
- e. Ketentuan pembatasan dan syarat-syarat;

Prosedur adalah tahapan-tahapan yang harus dilalui baik oleh organ negara/tata usaha Negara/instansi maupun oleh warga masyarakat sebelum keputusan/ketetapan dikeluarkan. Prosedur diperlukan untuk melahirkan suatu keputusan yang baik, tanpa mengikuti prosedur tertentu dalam melahirkan keputusan sulit dibayangkan akibat hukum yang menjadi tujuan dan suatu keputusan.²⁸

Penegakan hukum merupakan suatu kewajiban, pelanggar hukum baik tertulis maupun tidak tertulis harus diberi sanksi termasuk sikap tindak administrasi negara dalam menjalankan tugasnya yang salah dalam memberikan administrasi perizinan.

Jadi pelanggar atas hukum administrasi Negara baik itu sendiri maupun masyarakat pengguna administrasi itu sendiri harus diberikan sanksi administratif. Sanksi administratif misalnya seperti yang diatur dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup Nomor 23 Tahun 1997 meliputi: paksaan pemerintah, pembayaran sejumlah uang tertentu, dan pencabutan izin usaha dan atau kegiatan.

Paksaan pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) UUPH dapat berupa :

²⁸ M. Abduh, *Negara dan Peraturannya*, Jurnal Ilmiah Hukum Dinamika, Edisi 11 Juni 1999, Tahun VIII, Bidang Ilmu Hukum BKS-PTN Wilayah Indonesia Barat, hlm. 1.

- a. Tindakan untuk mencegah terjadinya pelanggaran.
- b. Tindakan untuk mengakhiri pelanggaran
- c. Tindakan menanggulangi akibat yang timbul
- d. Tindakan penyelamatan
- e. Tindakan pemulihan.

Tindakan pemberian izin, pencabutan izin, pengawasan dan pemberian sanksi seperti di atas adalah merupakan tindakan administratif, sehingga apabila timbul sengketa maka sengketa tersebut adalah merupakan sengketa hukum administrasi negara yang menjadi yuridiksi Badan Peradilan Administrasi/PTUN

- a. Syarat Teknis

Untuk mendapatkan izin, telah dibuat sistem dan mekanisme tertentu yang selengkapnya sebagai berikut: pemohon datang ke dinas perizinan untuk mengambil blangko permohonan. Untuk mengetahui persyaratan atas izin yang dibutuhkan atau perkembangan proses izin yang diajukan, pemohon dapat menggunakan layanan teknologi layar sentuh. Apabila diperlukan, pemohon dapat meminta advice planning kepada petugas. Setelah diisi dan dilampiri persyaratan yang dibutuhkan, permohonan diserahkan ke loket pelayanan. Setelah petugas pelayanan memeriksa berkas permohonan dan persyaratan administrasi perizinan dan dinyatakan permohonan telah lengkap dan benar maka dibuatlah tanda terima berkas permohonan untuk pemohon. Petugas pelayanan mencatat data pemohon dan melampirkan blangko kendali pada berkas permohonan. Untuk izin yang tidak

memerlukan penelitian Lapangan maka berkas permohonan diserahkan kepada kepala seksi administrasi perizinan.

Untuk izin yang memerlukan penelitian lapangan, digunakan prosedur sebagai berikut: berkas permohonan diserahkan kepada kepala seksi koordinator penelitian lapangan. Petugas/tim penelitian lapangan melakukan peninjauan ke lokasi. Jadwal waktu penelitian lapangan diberitahukan kepada pemohon pada saat pendaftaran. Hasil penelitian lapangan dibuatkan berita acara hasil penelitian lapangan ditandatangani petugas/tim penelitian lapangan dan pemohon. Berdasarkan hasil penelitian lapangan, kepala seksi koordinator penelitian lapangan mengadakan rapat koordinasi dengan petugas/tim penelitian lapangan dan apabila diperlukan dapat melibatkan instansi terkait (untuk kasus-kasus tertentu). Rapat koordinasi akan menghasilkan tiga kemungkinan: pertama permohonan ditangguhkan karena ada persyaratan yang harus dipenuhi dengan memberitahukannya kepada pemohon. Apabila persyaratan dapat dipenuhi maka permohonan disetujui, tetapi apabila tidak dapat dipenuhi maka permohonan ditolak. Apabila diperlukan rekomendasi maka dinas perizinan memohonkan rekomendasi kepada instansi terkait.

Kedua, kemungkinan permohonan ditolak. Ketiga, kemungkinan permohonan disetujui. Untuk izin yang ada retribusinya, oleh kepala seksi koordinator dan penelitian lapangan dibuatkan penetapan retribusi perizinan. Berkas permohonan beserta berita acara hasil penelitian dan penetapan retribusinya diserahkan kepada kepala seksi administrasi pelayanan. Kepala seksi administrasi pelayanan membuat draf surat penolakan untuk permohonan yang

ditolak, sedangkan untuk permohonan yang disetujui dibuatkan draf penetapan izin, dan untuk izin yang ada retribusinya dibuatkan surat ketetapan retribusi daerah (SKRD). Selain itu, untuk permohonan yang disetujui dibuatkan surat pemberitahuan pembayaran retribusi (izin yang ada retribusinya) dan pengambilan izin, kemudian setelah ditandatangani oleh kepala bagian tata usaha, disampaikan kepada pemohon. Draf penolakan, penangguhan, atau penetapan izin dan SKRD setelah dicermati dan diparaf oleh kepala bidang pelayanan kemudian disampaikan kepada kepala dinas untuk ditandatangani. Surat penolakan atau penetapan izin dan SKRD oleh subbagian umum dicatat, diberi nomor dan cap serta digandakan.

Surat penolakan dikirim kepada pemohon, sedangkan penetapan izin dan SKRD diserahkan kepada petugas administrasi pelayanan. Pemohon datang ke loket pelayanan untuk dibuatkan slip pembayaran retribusi dengan menunjukkan tanda bukti pengambilan/pemberitahuan. Pemohon melakukan pembayaran retribusi di bank (untuk izin yang ada retribusinya). Pemohon datang kembali dengan membawa bukti pembayaran ke loket pelayanan untuk mengambil izin yang sudah terbit. Di sejumlah daerah digunakan nama unit pelayanan terpadu satu atap (PTSA). Prosedur yang berlaku untuk penanganan izin yang ditangani oleh UPTPSA sebenarnya juga melibatkan instansi teknis, sebab PTPSA dalam hal ini baru berposisi sebagai front office di bidang perizinan, sebagai loket yang berfungsi menerima berkas permohonan dan menyerahkan izin yang sudah jadi.

b. Pengawasan Pemberian Izin

Pengawasan terhadap pemberian izin, juga dapat dilakukan melalui mekanisme pengeluaran izin, dengan prosedur sebagai berikut:²⁹

a. Permohonan

Pengajuan permohonan izin pada umumnya harus dilakukan secara tertulis, Jadi pemohon dalam hal ini, pihak yang berkepentingan harus datang, yakni pihak yang kepentingannya langsung berhubungan dengan keputusan yang dimohonkan. Bila permintaan tidak dilakukan oleh yang berkepentingan, maka penolakan untuk memberikan izin tidak merupakan keputusan tata usaha negara. Dari sudut kepastian hukum dan sehubungan dengan penentuan jangka waktu bagi keputusan atas permohonan, pada prinsipnya permohonan perlu diajukan dengan tertulis, kecuali bila diatur secara lain oleh undang-undang. Pada umumnya, pengajuan permohonan izin dilakukan dengan cara tertulis, dimulai dengan mengisi formulir yang sudah disediakan instansi yang berwenang mengeluarkan izin. Adanya formulir permohonan izin memudahkan pihak pemohon dalam mengajukan permohonan izin karena yang bersangkutan tidak harus merangkai kalimat sendiri yang berisi permohonan izin. Demikian pula bagi aparatur yang menangani permohonan, akan memudahkan dalam membaca dan mengelak permohonan tersebut. Permohonan mesti dialamatkan kepada instansi pemerintah yang berwenang menangani dan mengeluarkan izin yang dimohonkan itu. Oleh karena itu, pemohon harus paham kemana permohonan akan dilayangkan, instansi yang berwenang mengeluarkan izin, kapan harus diajukan, dan sebagainya.

b. Penelitian persyaratan dan peran serta

²⁹ Fahmi Wibawa, *Panduan Praktis Perizinan Usaha Terpadu*, PT. Grasindo, Jakarta, 2010, hlm. 4-5

Hal ini merupakan bagian yang penting dari tahapan pemrosesan izin. Kecermatan, kematangan, dan kehati-hatian, perlu digunakan meskipun tidak harus sampai berlebihan. Pada tahap ini, permohonan yang diajukan secara benar dan memenuhi persyaratan tertentu, seperti halnya persyaratan administratif, Menurut ketentuan yang berlaku terhadap persyaratan yang ada, kadang kala perlu dilakukan pengecekan ke lapangan dengan maksud dan keperluan tertentu, seperti memverifikasi syarat tertulis yang sudah diajukan oleh pemohon. Misalnya untuk permohonan IMB, perlu diverifikasi apakah apa yang digambarkan pemohon sesuai dengan kebenarannya. Untuk mendapatkan suatu izin tertentu, pemohon diwajibkan memperoleh persetujuan dari warga sekitar tempat kegiatan. Mengenai hal ini dapat dicontohkan dalam permohonan izin gangguan. Sebelum permohonannya diproses pemohon izin diwajibkan meminta persetujuan dari para tetangga tempat dilakukannya kegiatan yang dimohonkan izinnnya. Persetujuan ini dimaksudkan sebagai bentuk peran serta masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan. Apabila mendapat persetujuan yang diwujudkan dalam bentuk tanda tangan, maka barulah izin akan diproses ke tahap selanjutnya. Selain partisipasi pasif, yakni pemohon melakukan upaya untuk melibatkan masyarakat, mereka juga secara aktif dapat memberikan masukan, keberatan, pendapat dan sebagainya kepada pemerintah. Hal ini bertujuan untuk memperkecil kemungkinan benturan kepentingan antara masyarakat dan pemohon izin. Apabila masyarakat berpartisipasi, maka masyarakat telah dilibatkan dalam pengambilan keputusan secara langsung maupun tidak langsung.

c. Pengambilan keputusan

Izin merupakan keputusan yang lahir dari adanya permohonan. Keputusan organ pemerintahan atas permohonan izin dapat terdiri atas pernyataan tidak dapat diterima, penolakan izin atau pemberian izin. Pernyataan tidak dapat diterima akan diberikan bila izin yang diminta tidak dapat diberikan karena alasan formil yang terletak diluar dasar-dasar penolakan dalam sistem perizinan. Pernyataan tidak dapat diterima dapat disebabkan oleh hal-hal berikut:

- a) Permohonan bukan diajukan oleh yang berkepentingan;
- b) Permohonan diajukan setelah lewatnya jangka waktu yang ditetapkan;
- c) Instansi yang diminta untuk memberi izin jelas tidak berwenang.

Penolakan izin terjadi bila ada keberatan-keberatan mengenai isi terhadap pemberian izin. Dalam rangka ini, pertanyaan apakah sistem perizinan memberi atau tidak kebebasan-kebijaksanaan bagi organ pemerintahan pada keputusan untuk menolak, memainkan peran. Asas-asas yang menjadi dasar suatu izin ditolak harus dicantumkan dalam keputusan penolakan, karena mengingat kemungkinan-kemungkinan keberatan dan banding bagi yang berkepentingan.

Fakta bahwa para warga sangat tergantung pada keputusan-keputusan penguasa seperti diperkenalkannya atau tidak aktivitas-aktivitas tertentu melalui pemberian izin, menyebabkan bahwa karena alasan kepastian hukum diisyaratkan agar pemerintah mengambil keputusan-keputusan ini dalam jangka waktu yang pantas. Pada sisi lain, untuk tindakan pemerintahan kadang kala penting bahwa jangka-jangka waktu agak fleksibel, tergantung pada sifat, kadar keharusan kecepatan dan rumitnya keputusan yang harus diambil oleh organ pemerintahan. Karena itu, kebanyakan peraturan perundang-undangan khas, mengenal jangka

waktu tertentu dimana keputusan harus diambil. Bila tidak ada penetapan waktunya demikian, keputusan harus diambil dalam jangka waktu yang pantas (setelah diterimanya permohonan). Organ administrasi dianggap telah menolak memberi keputusan, bila jangka waktu yang ditetapkan undang-undang telah lewat tanpa diberikannya keputusan atau bila tidak ada penetapan jangka waktu- jika tidak diberikan keputusan dalam waktu yang pantas.

Satu alternatif lagi ialah bahwa organ pemerintahan dalam jangka waktu (yang ditentukan atau yang pantas) menyampaikan pemberitahuan kepada pemohon yang menyatakan penangguhan keputusan. Pada pemberitahuan ini organ harus menyebutkan jangka waktu yang pantas dalam mana keputusan dapat diperoleh. Meskipun ada pemberitahuan demikian, namun warga tetap bisa mengajukan keberatan atau banding, karena jangka waktu bagi pemberian keputusan yang pantas telah lewat.

Proses pengambilan keputusan dilakukan dengan melalui serangkaian proses. Pengambilan keputusan atas izin kadang tidak murni sebagai keputusan satu pihak saja melainkan keputusan itu dibuat dalam serangkaian proses memutuskan. Contohnya adalah permohonan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) yang akan dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten. Di kabupaten, yang penanganan permohonan SIUP-nya masih dilakukan oleh instansi teknis, pemrosesan SIUP dilakukan oleh dinas perdagangan, perindustrian, koperasi, dan penanaman modal (P2KPM). Apabila dari penelitian persyaratan dan pengecekan lapangan dinilai layak untuk diberikan izin maka baru disiapkan konsep perizinan

oleh kepala seksi, kemudian dari kepala bidang diajukan ke kepala dinas untuk ditandatangani.

d) Penyampaian izin

Setelah pejabat yang berwenang menandatangani izin, maka proses selanjutnya adalah penyampaian izin. Penyampaian dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya adalah penyampaian langsung, misalnya pada SIM. Penyampaian izin juga dapat dilakukan melalui media, misalnya surat kabar atau website. Cara lainnya adalah pemohon dapat mengambil sendiri izin di dinas perizinan setempat, atau dapat dilakukan via pos, dan sebagainya.

Setelah keputusan diumumkan secara terbuka, sejak saat itu keputusan mempunyai akibat-akibat yang mengikat. Keputusan harus dianggap telah diambil pada saat dimana organ telah menyelesaikan pembentukan keputusannya mengenai akan atau tidak dimunculkannya akibat hukum dan tidak lagi dapat menariknya kembali. Saat itu terletak:

- a. Pada hari keputusan itu dikirimkan atau diserahkan atau diumumkan secara terbuka, atau
- b. Pada hari dimana organ dengan cara lain telah memberitahukan kepada yang berkepentingan tentang keputusannya.
- c. Peraturan Perundang-Undangan

Yurisprudensi dalam hal pengumuman dibentuk dalam hubungannya dengan permulaan jangka waktu banding. Jangka-jangka waktu keberatan dan banding pada umumnya baru mulai berjalan setelah pengumuman. Bila diajukan banding pada saat keputusan belum diumumkan kepada yang bersangkutan, maka

terdapat banding sebelum waktunya (prematur). Karena pengumuman keputusan adalah syarat konstitutif, maka hakim akan berpendapat bahwa masih belum ada keputusan.

Pengumuman keputusan-keputusan yang ditujukan pada satu atau lebih yang berkepentingan, seperti keputusan-keputusan perizinan, terjadi dengan mengirimkannya atau menyerahkannya. Dengan “mereka yang dituju oleh keputusan” dimaksudkan hanya yang berkepentingan yang dapat dianggap sebagai yang dialamatkan pada keputusan.

e) Merangkai Produk Hukum dan Peraturan dalam Pembentukan Izin

Dalam membuat keputusan berupa izin, badan/pejabat tata usaha negara harus menggunakan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang layak yang berlaku dan berkaitan dengan persoalan yang diizinkan itu.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dari definisi tersebut dapat diketahui unsur-unsur yang membentuk peraturan perundang-undangan, yakni:

- 1) Peraturan tertulis;
- 2) Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang;
- 3) Mengikat secara umum.

Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah.

Dalam ketentuan Pasal 8 hingga Pasal 13 menjelaskan mengenai materi muatan dari peraturan perundang-undangan:

- 1) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
Undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:

- a) Hak-hak asasi manusia;
- b) Hak dan kewajiban warga negara
- c) Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
- d) Wilayah negara dan pembagian daerah;
- e) Kewarganegaraan dan kependudukan;
- f) Keuangan negara,

g) Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

3) Peraturan Pemerintah;

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

4) Peraturan Presiden;

Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

5) Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Produk hukum berupa peraturan perundang-undangan mempunyai cakupan yang begitu luas. Dalam kaitannya dengan pembentukan sebuah izin, peraturan perundang-undangan mempunyai arti yang sangat penting karena sering kali dijadikan dasar acuan oleh badan atau pejabat yang mengeluarkan izin yang bersangkutan. Izin atau keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan itu terutama yang berasal dari kewenangan terikat yang dimiliki oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang cukup beragam dan tersebar dalam berbagai bidang harus diketahui oleh instansi yang menangani izin untuk dijadikan pijakan.³⁰

Perizinan merupakan bagian terpenting dalam pembangunan, hal yang tak kalah pentingnya dengan pelaksanaan pembangunan itu sendiri. Perizinan menjadi sedemikian pentingnya karena keberadaan perizinan dapat memberikan jadi tidaknya suatu pembangunan dilaksanakan. Dalam perizinan pemanfaatan lahan terdapat beberapa jenis perizinan yang masing-masing mempunyai prosedur dan mekanisme yang berbeda-beda. Tahapan-tahapan perizinan tersebut merupakan hal mutlak yang harus dilalui mengingat keluarnya suatu izin pasti akan berdampak terhadap lingkungan sekitarnya. Perizinan yang mencakup tentang (izin sebagai instrumen pemerintah, bentuk dan isi perizinan, ruang kewenangan diskresi pemerintahan dalam ditetapkan dan diatur dalam peraturan perundangan agar terdapat kepastian dan kejelasan, baik yang menyangkut prosedur, waktu, persyaratan, dan pembiayaan.

³⁰ Dadang Juliantara, *Peningkatan Kapasitas Pemetintah Daerah Dalam Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Pembaruan, 2005, hlm. 139

Perizinan juga dapat diartikan sebagai perbuatan hukum yang bersifat administrasi negara yang diberikan oleh pejabat atau instansi pemerintah yang berwenang dan diberikan dalam bentuk suatu penetapan (*beschikking*). Suatu izin atau persetujuan atas sesuatu yang pada umumnya dilarang. Perizinan ini merupakan penetapan atau keputusan yang bersifat positif (pengabulan dari pada permohonan seluruhnya atau sebagian) dan tergolong pada penetapan positif yang memberikan keuntungan kepada suatu instansi, badan, perusahaan, atau perorangan.³¹ Perizinan ini timbul dari strategi dan teknik yang dipergunakan oleh Pemerintah untuk menguasai atau mengendalikan berbagai keadaan, yakni dengan melarang tanpa izin tertulis untuk melakukan kegiatan-kegiatan apapun yang hendak diatur atau dikendalikan oleh Pemerintah.

Hukum perizinan adalah merupakan 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 dan permohonan seseorang maupun Badan Hukum terhadap masalah yang dimohonkan.

Izin tertulis diberikan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa. Pemberian izin yang keliru atau tidak cermat serta tidak memperhitungkan dan mempertimbangkan kepentingan lingkungan akan mengakibatkan terganggunya keseimbangan ekologis yang sulit dipulihkan. Perizinan merupakan instrument kebijakan yang paling penting.³²

³¹ S.F.Marbun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2001, hlm. 72

³² Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, 1986, hlm. 126

Hampir semua rencana kegiatan dalam proses pelaksanaan pembangunan diatur oleh jenis dan prosedur perizinan yang umumnya bersifat sektoral sentris. Pengusaha yang memprakarsai kegiatan usaha tertentu lazimnya wajib memperoleh izin tempat usaha, izin usaha industri, izin mendirikan bangunan, izin lokasi dan izin pembuangan limbah cair yang merupakan wewenang instansi yang berbeda.³³

Instrumen perizinan merupakan larangan mendirikan tempat usaha tanpa terlebih dahulu memperoleh izin. Undang-Undang perizinan memberi dasar hukum bagi Walikota/Bupati untuk menjatuhkan sanksi administratif sebagai berikut:³⁴

1. Pengenaan persyaratan baru dalam izin setelah pemegang izin didengar dengan seksama masalah-masalah yang dihadapinya berkaitan dengan pelanggaran yang dilakukan.
2. Memberikan perintah untuk memperbaiki kelalaian/pelanggaran dalam waktu yang ditetapkan apabila pengenaan persyaratan baru ternyata tidak berhasil mengatasi pelanggaran.
3. Mencabut izin apabila tindakan a dan b tidak memadai dalam merespon pelanggaran yang terjadi.
4. Menerapkan Paksaan Pemerintah melalui upaya pencegahan agar pendirian kegiatan tanpa izin tidak terjadi.

Untuk itu terhadap hukum perizinan akan diterapkan pula sanksi administrasi. Adapun macam dari sanksi dalam hukum administrasi adalah sebagai berikut:

- 6) *Bestuurdwang* (paksaan pemerintah).

³³ *Ibid.*, hlm. 132

³⁴ Fahmi Wibawa, *Op.Cit*, hlm. 8

Penarikan kembali keputusan. Keputusan akan ditarik kembali oleh Pemerintah, apabila³⁵:

- a. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat, atau ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan menggunakan data yang tidak benar atau tidak lengkap.
- c. Pengenaan denda administratif
- d. Pengenaan uang paksa.

Penegakan hukum secara administratif sangat berkaitan dengan Prosedur Perizinan, karena pemberian sanksi administratif terdiri dari pencabutan izin operasi dan penghentian izin yang bersifat sementara. Dalam hukum positif Indonesia pada saat ini konsideran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

³⁵*Ibid*, hlm. 31

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

