

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar belakang masalah

Negara adalah suatu organisasi yang memiliki tujuan. Pada konteks negara Indonesia, tujuan negara tertuang dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945, yang mengidentifikasi bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Sebagai negara hukum yang mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan di samping harus di orientasikan pada tujuan yang hendak dicapai juga harus berdasarkan dengan hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.<sup>1</sup>

Untuk mencapai tujuan di atas, peranan administrasi negara dalam mewujudkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan sebagai pengambil kebijakan untuk menentukan strategi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>2</sup> Namun demikian administrasi tidak hanya terbatas dalam pekerjaan korespondensi saja, dalam arti luas administrasi didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk

---

<sup>1</sup> Juniarso & Ahmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara & Kebilakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 11

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 13

menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.<sup>3</sup>

Pembangunan hukum dan perundang-undangan telah menciptakan sistem hukum dan produk hukum yang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Kesadaran hukum yang makin meningkat dan makin lajunya pembangunan menuntut terbentuknya sistem hukum nasional dan produk hukum yang mendukung dan bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan hukum selanjutnya masih perlu memperhatikan peningkatan kesadaran hukum, peningkatan pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen, peningkatan aparat hukum yang berkualitas dan bertanggung jawab, serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung yang memadai.<sup>4</sup>

Untuk mencapai tujuan tersebut dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan senantiasa suatu negara memerlukan beberapa unsur pendukung, salah satunya adalah tersedianya sumber penerimaan yang memadai dan dapat diandalkan. Sumber-sumber penerimaan ini sangat penting untuk menjalankan kegiatan dari masing-masing tingkat pemerintahan, karena tanpa adanya penerimaan yang cukup maka program-program pemerintah tidak akan berjalan secara maksimal. Semakin luas wilayah, semakin besar jumlah penduduk,

---

<sup>3</sup>H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 36

<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 2000, hlm. 10.

semakin kompleks kebutuhan masyarakat maka akan semakin besar dana yang diperlukan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Menurut Sjachan Basah, izin merupakan salah satu perwujudan kewenangan pemerintah dalam menata kehidupan masyarakat. Izin dalam pandangannya merupakan ujung tombak dari instrument hukum yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret sektor kehidupan yang beraneka ragam.<sup>5</sup>

Selanjutnya Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.<sup>6</sup>

Perizinan merupakan salah satu alat kebijakan yang efektif digunakan oleh pemerintah untuk menggerakkan perkembangan dunia usaha selain itu juga dapat dimanfaatkan untuk menambah pendapatan asli daerah melalui perizinan, sehingga adanya tindakan illegal dalam dunia usaha yang tidak menggunakan suatu izin dalam menjalankan usahanya tentunya dapat merugikan daerah.

Pemberian izin terhadap pihak yang mengajukan permohonan izin dapat diartikan sebagai suatu keputusan yang memperkenankan kepada pihak pemohon untuk melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang, dalam hal ini pemerintah diberikan kewenangan untuk menolak permohonan izin jika pihak permohonan izin tidak memenuhi persyaratan sebagaimana yang telah ditetapkan.

---

<sup>5</sup>Sjachran Basah, *Sekilas Lintas Perizinan sebagai Ujung Tombak Pemerintahan*, Majalah Pajajaran Nomor 012, UNPAD, Bandung, 1993, hlm, 25

<sup>6</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 169.

Mengingat fungsi utama jasa perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, dan pengendalian dan pengawasan, pada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah daerah adalah untuk melindungi kepentingan dan ketertiban umum. Karena dalam melaksanakan fungsi tersebut pemerintah daerah memerlukan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi dari sumber-sumber penerimaan daerah yang sifatnya umum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat 1 dan 2 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Retribusi Pelayanan Dan Perizinan Di Bidang Kesehatan, menjelaskan bahwa:

“Setiap orang pribadi atau badan yang mendirikan dan atau menyelenggarakan sarana pelayanan kesehatan dan yang akan bekerja pada pelayanan kesehatan di daerah wajib memiliki izin dari Pemerintah Daerah”.<sup>7</sup> Izin penyelenggaraan sarana pelayanan kesehatan swasta terdiri dari:

- a. Izin balai pengobatan
- b. Izin rumah bersalin
- c. Izin optik
- d. Izin rumah sakit
- e. Izin tanda nomor sertifikat penyuluhan industri rumah tangga, makanan dan minuman
- f. Izin toko obat
- g. Izin apotik
- h. Izin salon
- i. Izin praktek dokter umum/dokter gigi
- j. Izin praktek spesialis
- k. Izin praktek bidan/perawat
- l. Izin fisioterapi
- m. Pendaftaran pengobatan tradisional
- n. Izin laboratorium
- o. Izin praktek berkelompok dokter spesialis/dokter gigi spesialis
- p. Izin operasional pest control, termite control dan fumigasi

---

<sup>7</sup> Pasal 6 ayat 1 dan 2 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Retribusi Pelayanan Dan Perizinan Di Bidang Kesehatan

Jadi berdasarkan penjelasan tersebut, salon termasuk di dalam Izin penyelenggaraan sarana pelayanan kesehatan swasta. Kemudian untuk memperoleh izin pemohon harus mengajukan permohonan secara tertulis kepada Kepala Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru dengan pedoman dan persyaratan yang akan diatur lebih lanjut oleh Kepala Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru.

Selanjutnya pada ketentuan Pasal 7 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Retribusi Pelayanan Dan Perizinan Di Bidang Kesehatan dijelaskan juga bahwa

1. Perizinan di bidang kesehatan, izinnnya berlaku jangka waktu 5 (lima) tahun dan harus diperbaharui kembali 3 (tiga) bulan akan habis masa berlakunya.
2. Setiap pemegang izin diwajibkan mendaftar ulang atau (registrasi) setiap tahunnya terhadap izin yang dimilikinya.

Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan maksudnya dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikat, penentuan kuota dan izin untuk melaksanakan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan.<sup>8</sup>

Hukum perizinan merupakan hukum publik yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah baik pemerintah di pusat maupun di daerah sebagai

---

<sup>8</sup> Adrian Sutedi, *Op., Cit.*, hlm. 170.

aparatur penyelenggaraan negara mengingat hukum perizinan ini berkaitan dengan pemerintah maka mekanisme media dapat dikatakan bahwa hukum perizinan termasuk disiplin ilmu hukum administrasi negara atau hukum tata pemerintahan. Pemerintah adalah sebagai pembinaan dan pengendalian dari masyarakat dan salah satu fungsi pemerintah di bidang pembinaan dan pengendalian izin adalah pemberian izin kepada masyarakat dan organisasi tertentu yang merupakan mekanisme pengendalian administratif yang harus dilakukan di dalam praktik pemerintahan.

Prinsipnya (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi setiap kasus. Jadi, persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenaan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan). Penolakan izin hanya dilakukan jika kriteria yang ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi atau bila karena suatu alasan tidak mungkin memberi izin kepada semua orang yang memenuhi kriteria.

Perizinan berfungsi sebagai fungsi penertib dan sebagai pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar setiap bentuk kegiatan masyarakat tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Izin berfungsi sebagai pengaturan merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Wujud dari

ketetapan ini salah satunya adalah izin. Berdasarkan jenis - jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan.<sup>9</sup>

Adapun data perizinan salon di Kota Pekanbaru dari tahun 2014 sampai tahun 2015 adalah sebagai berikut:

**Tabel I.1**  
**Data-Data Perizinan Salon Di Kota Pekanbaru Dari Tahun 2014 Sampai Tahun 2015**

No	Tahun	Nama	Salon
1.	2014	Roslina Malintang BR	Mayo salon
		Wendi	Necis
		Melaty Riza	Mn'Dy House of beauty Salon
		Laras Mardiahah	Marie France Bodyline
		Lenny Selvia Sinaga	Kartama Skin Care
		Julia Loverin	Julia skincare center
		Widya Angelina	New Sarinah
		Fony	International Beauty Skin Care
		Suhartono	Top Coat
4.	2015	Ferli Novianti	Rumah Cantik Ayni
		Evi	V-Line Salon
		Yendri Wanda	Salon Davinci
		Aroen	Maxx Salon
		Merry Liana	Merrya Salon
		Cisylia Devina	Rumah ungu Salon & SPA
		Ali Imran	Amran Team Hair & Beauty
		Andriani	CV. Allya Citra
		Zoni Alexander	Win Nail

Sumber: BBPT Kota Pekanbaru, 2016

Berdasarkan data-data perizinan salon di Kota Pekanbaru dari tahun 2014 sampai tahun 2015 tersebut di atas, dapat dikatakan sedikit sekali yang melakukan pengurusan izin atas kegiatan salon, padahal di Kota Pekanbaru salon sangat

<sup>9</sup> <http://e-journal.uajy.ac.id/4821/3/2MIH01448.pdf>, diakses pada tanggal 22 Agustus 2015

banyak dijalankan yaitu sebanyak 189 salon namun yang memiliki izin hanya 9 salon saja, dengan keadaan tersebut sangat memberikan dampak yang tidak baik bagi pembangunan di Kota Pekanbaru, karena seharusnya dengan adanya perizinan dapat memberikan kontribusi kepada pemerintah dalam bentuk kontribusi pembayaran retribusi terhadap usaha salon, namun dengan kurangnya pengusaha salon yang tidak melakukan pengurusan maka sangat merugikan Kota Pekanbaru.

Jadi atas hal tersebut dapat penulis katakan bahwa masih banyak pengusaha salon yang tidak memiliki dan tidak mengurus izin salonnnya, yang pada dasarnya sangat bertentangan dengan Ketentuan Pasal 6 Peraturan Daerah nomor 5 Tahun 2004 Tentang Retribusi Pelayanan Perizinan Di Bidang Kesehatan yang menyatakan setiap orang pribadi atau badan yang mendirikan atau menyelenggarakan sarana pelayanan kesehatan dan yang akan bekerja pada pelayanan kesehatan di daerah wajib memiliki izin dari pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004 Tentang Retribusi Pelayanan Perizinan Di Bidang Kesehatan (Studi Kasus Izin Pendirian Salon Di Kota Pekanbaru)”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang penulis sampaikan pada latar belakang masalah, maka penulis merumuskan masalah pokok yang akan dibahas dan dikembangkan lebih lanjut dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004 Terkait Dengan Pendirian Salon Di Kota Pekanbaru?
2. Apa Faktor Penghambat Yang Mendorong Pemilik Salon Tidak Mengurus Perizinan Sesuai Dengan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak di capai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004 Terkait Dengan Pendirian Salon Di Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui Faktor Penghambat Yang Mendorong Pemilik Salon Tidak Mengurus Perizinan Sesuai Dengan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004.

### **2. Manfaat penelitian**

Diharapkan penelitian ini dapat membawa manfaat baik pada tataran teoritis akademis maupun pada hal praktis selain itu bisa melihat manfaatnya antara lain.

- a. Manfaat Teoritis.

Manfaat secara teoritis akademis diharapkan dapat memberikan kontribusi atau manfaat dalam usaha mengembangkan pengetahuan hukum

yang bersifat kritis. Hasil penelitian akan dapat digunakan untuk memahami aspek hukum perizinan.

b. Manfaat Praktis.

Manfaat praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran buat masyarakat, untuk memberikan pemahaman kepada pengusaha salon mengenai perizinan, sehingga dengan pemahaman tersebut dapat sepenuhnya mengerti maupun risiko yang mungkin timbul terhadap pengurusan perizinan.

#### D. Tinjauan Pustaka

Perizinan pada mulanya dikenal pada saat orang pada suatu masa tertentu hendak melakukan usahanya, baik pada satu kegiatan tertentu maupun beberapa kegiatan tertentu lainnya. Pada saat itu setiap orang yang hendak melakukan usahanya harus memiliki izin sebelum berusaha pada saat itu.

Untuk menjawab hal tersebut ada beberapa kemungkinan yang bisa diajukan, yaitu: <sup>10</sup>

a. Segi pungutan

Penguasa ingin mendapat pajak dan pungutan lainnya dari orang yang berusaha di daerah kekuasaannya. Pungutan ini dapat secara umum diberlakukan pada setiap kegiatan atau pungutan diberlakukan per-jenis kegiatannya.

b. Segi dokumentasi dan informasi

---

<sup>10</sup> N.M.Spelt & J.B.J.M. Ten Berge disunting oleh Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Desember, 1991, hlm. 1

Penguasa ingin mencatat dan mengetahui beberapa orang yang melakukan kegiatan usaha diwilayahnya, demikian juga ingin mencatat dan mengetahui jenis kegiatan dan usaha yang dijalankan diwilayahnya. Biasanya hal ini kemudian berkaitan dengan keinginan penguasa untuk mengatur kegiatan usaha perekonomian di wilayahnya.

c. Segi Ekonomi

Penguasa ingin mengatur kegiatan perekonomian di wilayahnya dengan cara antara lain, membatasi perizinan untuk kegiatan-kegiatan tertentu di wilayahnya, sedangkan dilain pihak penguasa membuka perizinan untuk kegiatan usaha di bidang perekonomian lainnya.

d. Segi kepentingan penguasa

Kadangkala perizinan dipakai penguasa untuk kepentingan penguasa itu sendiri, misalnya dengan membatasi perizinan kegiatan tertentu dan hanya memberikan izin kepada orang-orang yang mempunyai kepentingan tertentu dengan penguasa tertentu.

e. Segi pengendalian

Perizinan juga dipakai oleh penguasa untuk melakukan pengendalian terhadap kegiatan usaha yang dilakukan di wilayahnya dengan maksud antara lain agar orang-orang yang berusaha diwilayahnya tidak saling mematikan satu dan lainnya, serta juga untuk mengendalikan harga dan untuk mengembangkan keadaan pasar antara permintaan dan penawaran.

f. Segi hukum

Untuk kepentingan hukum, biasanya penguasa mewajibkan para usahawan di wilayahnya untuk mematuhi segala ketentuan yang berlaku, dan juga memberikan persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipatuhi oleh usahawan, melanggar kewajiban-kewajiban yang harus dijalankannya, maka penguasa berwenang melakukan tindakan-tindakan hukum terhadap pengusaha tersebut.

Beberapa faktor di atas merupakan asal mulanya perizinan diadakan oleh penguasa (pemerintah) dan lama kelamaan dengan makin berkembangnya perekonomian suatu negara, maka perizinan juga akan semakin berkembang mengikuti maju mundurnya kegiatan perekonomian di negara tersebut. Dalam suatu negara hukum modern, di mana pemerintah ikut campur dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, maka kepada administrasi negara diberikan tugas yang semakin luas untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dalam menjalankan tugas-tugasnya, maka pemerintah selalu aktif dalam penyelenggaraan kepentingan umum (*public service*) Secara umum perbuatan pemerintah (*overheids handeling*) dapat dibagi ke dalam 2 (dua) jenis perbuatan yaitu perbuatan hukum dan perbuatan non hukum.<sup>11</sup>

Dalam lapangan hukum administrasi negara hanya meninjau perbuatan pemerintah yang bersifat *publiek-rechtelijk* yaitu hukum yang mengatur perbuatan hukum yang bersifat mengatur dan memelihara kepentingan-kepentingan umum (publik). Dalam hal ini perbuatan pemerintah tersebut akan membawa akibat hukum secara langsung, contohnya peresmian-peresmian proyek pemerintah.

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 2-3

Sebagai perwujudan dari perbuatan pemerintah yang merupakan perbuatan hukum itu sendiri adalah ketetapan (*beschikking*). Menurut Amrah Muslimin Menurut Van Der Pot *Beschikking* atau ketetapan atau penetapan adalah tindak hukum pemerintah secara sepihak, yang menimbulkan akibat hukum secara langsung dalam hal yang konkrit, berdasarkan kewenangan khusus yang melekat pada jabatan.<sup>12</sup>

*Beschikking* atau ketetapan adalah tindakan hukum yang dilakukan alat-alat pemerintah, pernyataan kehendak mereka dalam penyelenggaraan hak khusus, dengan maksud menyatakan perubahan dalam lapangan hubungan hukum. Sedangkan menurut Donner “*Beschikking* atau ketetapan ialah tindakan pemerintah dijalankan oleh suatu jabatan pemerintah, yang dalam suatu hal tersebut secara bersegi atau dan dengan sengaja, menegakkan suatu hubungan hukum atau suatu keadaan hukum yang telah ada atau yang menimbulkan suatu hubungan hukum atau menolaknya”.

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa ketetapan itu ialah perbuatan hukum, yaitu perbuatan yang diatur oleh hukum dan menimbulkan suatu akibat hukum yang terjadi atas hak dan kewajiban. Ketetapan itu merupakan perbuatan hukum bersegi satu, yakni perbuatan hukumnya akibat hukumnya timbul cukup dengan adanya kehendak dari satu pihak yaitu pihak pemerintah.

Ketetapan itu merupakan lapangan pekerjaan pemerintah dalam arti sempit, yaitu lapangan pekerjaan dari eksekutif (*bestuur*), tetapi perbuatan mengeluarkan ketetapan dilakukan oleh pemerintah dalam arti kata luas yakni oleh badan

---

<sup>12</sup> Amrah Muslimin, *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Bandung, Alumni, 1980, hlm.144

legislatif, eksekutif dan yudikatif. Di dalam menjalankan tugasnya, pemerintah membuat ketetapan (*beschikking*), kebijakan perizinan merupakan kebijakan yang sering diterapkan oleh pemerintah dalam mengatur masyarakat. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis dalam mengurus warga negara.

Berdasarkan penjelasan teoritis mengenai ketetapan, menurut Jimly Asshidiqqie, sebaiknya istilah yang dipakai adalah Ketetapan bukan penetapan yang dihasilkan dari perbuatan hukum administrasi negara oleh pejabat atau instansi pemerintah yang berwenang, maka suatu ketetapan itu baru dikatakan sah berlaku apabila memenuhi syarat-syarat tertentu. Van der Pot mengatakan ada empat syarat sahnya suatu ketetapan, yaitu:<sup>13</sup>

1. Ketetapan itu harus dibuat oleh alat perlengkapan yang berwenang;
2. Jika alat perlengkapan yang membuat ketetapan itu nyata-nyata tidak berwenang, maka ketetapan yang dibuatnya itu adalah batal demi hukum.
3. Karena ketetapan adalah suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka dalam kehendak alat perlengkapan yang membuat ketetapan itu tidak boleh ada cacatnya (*wilsgebreken*);
4. Jika ketetapan itu ada cacatnya (karena salah kira, paksaan, tipuan) maka ketetapan yang dibuat itu dapat dibatalkan (*verbietigbaar*).
5. Ketetapan harus diberi bentuk tertentu; dan
6. Isi dan tujuan ketetapan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>13</sup> Jimly Asshidiqqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*. PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm.32

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Dengan dikeluarkannya izin, maka orang-orang yang memohonnya kepada pemerintah akan dapat melaksanakan aktivitasnya sesuai dengan materi yang ada dalam konsep izin itu. Tidaklah mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin. Hal ini disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap objek yang didefinisikannya. Sukar memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam.<sup>14</sup>

Menurut E. Utrecht, Izin (*vergunning*) adalah: izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan hal yang dilarang menjadi boleh.<sup>15</sup> “Bilamana membuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankannya perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*)”.

Menurut N.M. Spelt dan J.B.M. Ten Berge<sup>16</sup> Dari uraian di atas bahwa kebijakan perizinan merupakan kebijakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dalam keadaan tertentu menyimpang dari peraturan tersebut. Maksudnya demi kepentingan umum pemerintah mengeluarkan izin berdasarkan kebijaksanaan dengan dasar oleh karena belum adanya peraturan untuk itu dengan tidak melanggar peraturan yang berlaku.

---

<sup>14</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 205

<sup>15</sup> E. Utrecht dalam Bacshan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1985, hlm.108

<sup>16</sup> N.M. Spelt dan J.B.M. Ten Berge Dalam Philipus M. Hadjon, *Op.,Cit.*, hlm. 12

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan". Di samping itu bahwa pemerintah yang menetapkan kebijaksanaan perizinan sudah tentu sebagai perwujudan pengawasan dari pemerintah terhadap aktivitas masyarakat sehingga tercipta suatu keteraturan.

Pengawasan sebagai usaha memberikan petunjuk pada para pelaksana agar mereka selalu bertindak sesuai dengan rencana.<sup>17</sup> Fungsi pengawasan yang dilakukan terhadap aset daerah memperhatikan pelaksanaan fungsi manajemen seperti fungsi perencanaan pengorganisasian dan penggerakan. Salah satu fungsi pengawasan yang efektif untuk diterapkan adalah pengawasan fungsional, karena setiap gejala penyimpangan akan lebih mudah dan lebih cepat diketahui. Dalam melaksanakan keempat dari fungsi manajemen tersebut secara baik, akan secara otomatis menunjang pencapaian tugas-tugas pokok yang sesuai dengan yang direncanakan.<sup>18</sup>

Menurut Sjachan Basah, izin merupakan salah satu perwujudan kewenangan pemerintah dalam menata kehidupan masyarakat. Izin dalam pandangannya merupakan ujung tombak dari instrument hukum yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret sektor kehidupan yang beraneka ragam.<sup>19</sup> Pemberian izin terhadap pihak yang mengajukan permohonan izin dapat diartikan sebagai suatu keputusan yang memperkenankan kepada pihak pemohon untuk melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang, dalam hal ini pemerintah diberikan

---

<sup>17</sup> Sukanto Reksohadiprodjo, *Dasar-dasar Manajemen*, BPFE, Yogyakarta, 2008, hlm. 63

<sup>18</sup> Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006, hlm.13.

<sup>19</sup> Sjachran Basah, *Op.,Cit*, hlm. 25

kewenangan untuk menolak permohonan izin jika pihak permohonan izin tidak memenuhi persyaratan sebagaimana yang telah ditetapkan.

#### **E. Konsep Operasional**

Untuk memberikan arah dan tidak menimbulkan salah pengertian yang berbeda dalam penelitian maupun dalam pembahasannya secara lebih lanjut, maka penulis perlu untuk memberikan batasan judul penelitian sebagai berikut:

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci.

Peraturan daerah adalah sebagai hukum merupakan bentuk hukum tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.<sup>20</sup>

Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004 adalah peraturan yang mengatur mengenai retribusi pelayanan perizinan di bidang kesehatan.

Izin adalah suatu persetujuan yang diberikan oleh pemerintah berdasarkan kepada perundang-undangan yang ada maupun peraturan pemerintah lainnya yang dalam keadaan tertentu dapat menyimpang dari ketentuan larangan peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>21</sup>

Salon adalah ruang (kamar) yang diatur dan dihias dengan baik (untuk menerima tamu dsb): kecantikan tempat (gedung dsb) orang merawat kecantikan (merias muka, menata rambut, dsb).<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 196

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.,Cit*, hlm:4.

<sup>22</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 210.

## **F. Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metodologi yang dianggap paling sesuai dengan keadaan objek penelitian ini, sebagai berikut :

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

Dilihat dari jenisnya maka penelitian ini dapat digolongkan kepada penelitian *observasional research* yaitu dengan cara survey, artinya peneliti langsung mengadakan penelitian pada lokasi tempat penelitian.

Sedangkan dilihat dari sifat penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan dan menulis fakta yang diteliti dilapangan tentang Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004 Tentang Retribusi Pelayanan Perizinan Di Bidang Kesehatan (Studi Kasus Izin Pendirian Salon Di Kota Pekanbaru). Jelas sebab akibatnya dan kemungkinan perubahannya, dan informasi diperoleh dari responden dan selanjutnya di analisa untuk memperoleh kesimpulan yang objektif.

### **2. Lokasi penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kota Pekanbaru, hal ini dikarenakan untuk mempermudah penulis untuk menjangkau data, serta yang menjadi ketertarikan meneliti di Kota Pekanbaru adalah dikarenakan Kota Pekanbaru banyak pendirian usaha salon namun jika disesuaikan dengan data perizinan yang telah penulis dapatkan maka dapat dikatakan banyak salon yang tidak memiliki izinnya, oleh sebab itu penulis ingin meneliti salon yang berada di Kota Pekanbaru.

### 3. Populasi dan Responden

Populasi adalah sekumpulan objek yang hendak diteliti berdasarkan lokasi penelitian yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>23</sup> sampel adalah sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian untuk mempermudah peneliti dalam menemukan dalam penelitian. Untuk tercapainya maksud dan tujuan penelitian ini, maka yang menjadi populasi dan sampel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Tabel I.2**  
**Populasi dan Sampel**

No	Klasifikasi Responden	Populasi	Sampel	%
1.	Kepala Dinas Kesehatan	1 orang	1	100%
2.	Pemilik Salon Di Kota Pekanbaru Tahun 2014-2015	189 orang	56	30%
<b>JUMLAH</b>		<b>191 orang</b>	<b>58</b>	<b>-</b>

*Sumber : Hasil Penelitian Lapangan, 2015 di Kota Pekanbaru*

Adapun dari populasi dan sampel tersebut di atas, untuk Kepala Dinas Kesehatan penulis menggunakan teknik sensus, seluruh populasi dijadikan sebagai responden. Sedangkan untuk pemilik salon penulis mempergunakan *teknik random sampling* yaitu penarikan secara acak.<sup>24</sup>

### 4. Data dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan pada penelitian ini pada dasarnya dapat dibedakan atas dua jenis data yaitu :

1. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari responden dengan menggunakan kuesioner dan wawancara mengenai:

<sup>23</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 44.

<sup>24</sup> Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survei*, LP3es, 2012, hlm. 172

- a. Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004 Terkait Dengan Pendirian Salon Di Kota Pekanbaru.
  - b. Faktor Penghambat Yang Mendorong Pemilik Salon Tidak Mengurus Perizinan Sesuai Dengan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004.
2. Data Sekunder, ialah data yang didapat dari bahan-bahan bacaan maupun literatur panduan, berupa:
- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
  - b. Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 5 Tahun 2004.
  - c. Sumber-sumber pendukung lain baik dalam bentuk tulisan atau laporan yang telah disusun dalam daftar maupun yang telah dibukukan yang ada kaitanya dengan penelitian ini.

#### **5. Alat Pengumpulan Data**

Untuk mempermudah data yang dipertanggung jawaban dalam penelitian ini, maka alat pengumpul data berupa :

a. Wawancara

Wawancara adalah berupa informasi yang diperoleh melalui proses Tanya jawab secara tatap muka dengan responden, yaitu yang bertujuan untuk mencari data atau mendukung data yang telah ada.

b. Kuesioner

Kuesioner adalah berupa pengumpulan data melalui daftar pertanyaan yang diajukan secara tertulis pada responden untuk mendapatkan jawaban atau tanggapan dan informasi yang diperlukan oleh peneliti.

## **6 Analisis Data**

Data yang diperoleh dari kuisisioner dan wawancara kemudian penulis kumpulkan dan dklarifikasikan menurut bentuk dan sifatnya. Setelah terkumpul kemudian diolah secara persentase. Setelah diolah kemudian disajikan dalam bentuk tabel dan uraian kalimat. Selanjutnya dianalisis dan dihubungkan dengan teori dan pendapat para ahli serta peraturan perundang-undang berlaku.

## **7. Penarikan Kesimpulan**

Kesimpulan akhir secara deduktif yaitu dari keadaan yang umum kepada hal yang khusus. Yang termasuk dalam kesimpulan secara umum adalah analisis yang dapat dihubungkan dengan teori dan pendapat para ahli yang terutang kedalam tinjauan kepustakaan sedangkan dalam kesimpulan yang khusus adalah peraturan perundang-undangan serta peraturan daerah yang disesuaikan pada lokasi tempat peneliti melakukan dalam penelitian baik berupa subjek dan objek penelitian.