

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan umum tentang Kecamatan Kuantan Tengah

Kecamatan Kuantan Tengah adalah salah satu wilayah kecamatan di Kabupaten Kuantan Singingi yang luas wilayahnya menurut pengukuran Kantor Kecamatan Kuantan Tengah adalah 270,74 km². Tidak ada wilayahnya yang berbatasan dengan laut, namun ada sebagian wilayahnya yang dibatasi oleh sungai, sebagai batas alam dengan kecamatan lain. Batas wilayah Kecamatan Kuantan Tengah meliputi:

1. Utara berbatasan dengan Kecamatan Kuantan Tengah dan Sentajo Raya.
2. Selatan berbatasan dengan Kecamatan Kuantan Mudik dan Hulu Kuantan.
3. Barat berbatasan dengan Kecamatan Kuantan Tengah dan Gunung Toar.
4. Timur berbatasan dengan Kecamatan Kuantan Hilir dan Sentajo Raya.

Desa yang terluas di Kecamatan Kuantan Tengah adalah Desa Jake dengan luas sekitar 83.00 Km². Sedangkan Desa terkecil adalah Desa Pulau Banjar yang luasnya hanya 3,30 km² ²⁵.

²⁵ Badan Pusat Statistik Kabupaten Kuantan Singingi, *Kecamatan Kuantan Tengah Dalam Angka tahun 2016*, Kuantan Singingi: 2016, Hal. 2

Kecamatan Kuantan Tengah terdiri dari 23 Desa/Kelurahan dengan pusat pemerintahan berada di Kelurahan Sungai Jering. Pada Tahun 2015 jumlah Aparat Desa dan Kelurahan diantaranya adalah jumlah Kepala Desa sebanyak 20 orang dan 3 Kepala Kelurahan, Sekretaris Desa sebanyak 23 orang dan Sekretaris Kelurahan 3 orang dimana sebanyak 2 orang sudah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, Kepala Urusan dan Staf Desa sebanyak 69 orang, Kepala Dusun /Lingkungan sebanyak 65 orang, dan Ketua Rukun Tetangga (RT) sebanyak 247 orang. Secara keseluruhan, desa di Kecamatan Kuantan Tengah tidak ada yang berkategori desa tertinggal. Akses jalan menuju keseluruhan desa sudah dapat dilewati oleh kendaraan roda empat, walau baru beberapa jalan desa yang sudah pengerasan dan masih ada beberapa jalan yang sangat memerlukan perhatian khusus, seperti akses jalan ke Desa Pulau Kedundung dan Desa Munsalo. Di Kecamatan Kuantan Tengah, terdapat beberapa Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD), diantaranya UPTD Pendidikan, UPTD Kesehatan, PLKB, UPTD Pertanian, dan Kantor Urusan Agama (KUA). Adapun potensi di Kecamatan Kuantan Tengah adalah sektor Pertanian Tanaman Pangan, Perkebunan dan Perikanan²⁶.

Jumlah penduduk Kecamatan Kuantan Tengah sebanyak 47.323 jiwa pada tahun 2015 dengan jumlah penduduk laki-laki sebanyak 24.266 jiwa dan jumlah penduduk perempuan sebanyak 23.057 jiwa. Dengan luas wilayah 270,74 km² maka per km dihuni oleh 172 jiwa. Rata-rata anggota rumah tangga pada tahun 2015 adalah 4 jiwa. Dari 23 Desa/Kelurahan yang ada di Kecamatan Kuantan

²⁶ *Ibid.*, Hal.40

Tengah, desa yang memiliki penduduk terbanyak adalah Desa Koto Taluk, dengan jumlah penduduk sebanyak 5.884 jiwa terdiri dari penduduk laki-laki 2.985 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 2.899 jiwa, sedangkan desa yang paling sedikit penduduknya adalah Desa Kopah dengan jumlah penduduk sebanyak 468 jiwa terdiri dari penduduk laki-laki 218 jiwa dan 250 jiwa penduduk perempuan. Secara keseluruhan tahun 2015 jumlah penduduk laki-laki lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk perempuan. Sementara kepadatan penduduk Kecamatan Kuantan Tengah pada Tahun 2015 sebesar 174,79 per km² Sedangkan jumlah rumah tangga pada 2015 berjumlah 11.60 Rumah Tangga (Ruta). Sementara rata-rata anggota Rumah tangga pertahun 4 jiwa perumah tangga.

Tersedianya Fasilitas pendidikan erat sekali kaitannya dengan capaian dibidang pendidikan itu sendiri. Fasilitas pendidikan tersebut mencakup jumlah sekolah jumlah ruang kelas, dan tenaga pengajar. Berdasarkan data dari Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kuantan Singingi yang dikutip dari buku Kecamatan Kuantan Tengah Dalam Angka 2016, di Kecamatan Kuantan Tengah fasilitas pendidikan yang ada yaitu untuk Tingkat TK sebanyak 22; tingkat SD sebanyak 27; Tingkat SLTP sebanyak 7 ; Tingkat SLTA sebanyak 4. Sedangkan untuk jumlah kelas yang dimiliki yaitu untuk Tingkat TK sebanyak 47 kelas; SD sebanyak 246 kelas; SLTP sebanyak 21 kelas; dan SLTA sebanyak 43 kelas. Selain itu, sejumlah Sekolah Agama Islam menurut Jenis Sekolah juga terdaftar yaitu untuk Ibtidaiyah ada 2, sedangkan Tsanawiyah sebanyak 2, dan

Aliyah sebanyak 3 Sedangkan untuk kelas yang dimiliki yaitu Ibtidaiyah 12, Tsanawiyah 7 kelas; Aliyah 15 kelas²⁷.

Kesehatan adalah keadaan sempurna yang sangat mahal harganya, baik kesehatan fisik, mental, sosial maupun ekonomi. Untuk mewujudkan itu harus didukung fasilitas dan sarana kesehatan yang memadai. Sarana kesehatan utama di Kecamatan Kuantan Tengah adalah Rumah Sakit dan beberapa poliklinik yang berada di Kelurahan Sungai Jering dan Pasar Taluk. Sedangkan Puskesmas yang terletak di Kelurahan Pasar Taluk dan Desa Pintu Gobang serta Desa Titian Modang dan Pustu yang tersebar di 4 Desa se-Kecamatan Kuantan Tengah. Selain itu juga terdapat ,23 orang dokter, 58 orang Perawat, 23 orang Bidan Desa serta 22 orang Dukun Bersalin sebagai alternatif penunjang untuk rujukan kesehatan masyarakat. Jika dilihat dari kunjungan masyarakat ke puskesmas dan pustu selama setahun terdapat 16.433 jumlah kunjungan umum dan 748 kunjungan askes. Untuk kunjungan umum terbanyak terjadi pada bulan November yaitu 1.702 pengunjung, sedangkan jumlah pengunjung askes terbanyak terjadi pada bulan Juli dengan jumlah kunjungan sebanyak 78 orang.

Pertanian adalah kegiatan ekonomi utama masyarakat Kecamatan Kuantan Tengah, sebab lebih dari 80% masyarakat bekerja pada sektor pertanian, terutama pertanian tanaman pangan, perkebunan, perikanan dan peternakan. Luas lahan sawah di Kecamatan Kuantan Tengah ada 1.7633 Ha. Dari total lahan sawah tersebut yang terbesar yaitu lahan sawah berpengairan dengan luas 742 Ha atau 45% dari total lahan pertanian sawah, kemudian lahansawah tidak berpengairan

²⁷ *Ibid.*, Hal.52

yaitu 685Ha atau 42 % dari total luas lahan sawah. Sisanya seluas 206 Ha atau 13% dari total luas lahan sawah untuk sementara tidak diusahakan atau lahan tidur. Populasi ternak terbanyak di Kecamatan Kuantan Tengah adalah ternak kambing dimana jumlahnya sebanyak 2.231 ekor kemudian ternak kerbau dengan populasinya sebanyak 1.832 ekor dan ternak sapi sebanyak 1.511 ekor²⁸.

Koperasi merupakan layanan yang dapat dimanfaatkan UKM untuk peningkatan usaha seperti pinjaman uang/ barang modal, pengadaan bahan baku, pemasaran dan bimbingan usaha. Secara keseluruhan di Kecamatan Kuantan Tengah terdapat beberapa KUD (Koperasi Unit Desa), dan UED-SP yang ada di beberapa desa. Sentra oleh-oleh Khas Kuantan Tengah Galamai, Guajik Dopuar, Kerupuk Sagu, Kerupuk Ubi dan Konji berayak merupakan produk andalan masyarakat yang mampu menopang bagi perekonomian mereka. Keberadaan sektor perdagangan juga menjadi sorotan tersendiri mengingat lokasi Kecamatan Kuantan Tengah yang berada di jantung Ibu kota Kabupaten Kuantan Singingi. Saat ini terdapat 3 pasar tradisional dan 1 pasar moderen, 325 unit toko, 700 pedagang kelontong, 9 unit pasar swalayan dan 85 unit Rumah makan serta 2 industri besar yakni Pabrik kelapa sawit. Beberapa jumlah Sarana Ekonomi dan UMKM yang ada diharapkan dapat menggairahkan serta meningkatkan perekonomian masyarakat desa setempat serta sebagai pusat interaksi sosial masyarakat perdesaan.

Budaya berkaitan erat dengan kesejahteraan, keindahan, kebijaksanaan dan ketentraman, Oleh karena itu, budaya akan berkembang apabila masyarakat

²⁸ Ibid., Hal.49

makmur dan sejahtera. Kecamatan Kuantan Tengah terdapat kenegerian yang terdiri atau 23 Desa/Kelurahan, Kenegerian tersebut yaitu Kenegerian Taluk, Kenegerian Kopah, Kenegerian Kari dan Kenegerian Jake. Penduduk Asli Masyarakat Kuantan Singingi berasal dari Suku Minang Kabau dan Suku Melayu. Namun masyarakat pada umumnya sangat terbuka akan keberadaan suku lain, misalnya suku Jawa, Batak, dan Suku lainnya. Perbedaan antara budaya dan suku penduduk tempatan dengan penduduk yang datang, tidak membuat perpecahan dimasyarakat, bahkan hal tersebut semakin menambah keragaman suku dan budaya di Kecamatan Kuantan Tengah. Di Kecamatan Kuantan Tengah terdapat beberapa objek wisata Budaya yaitu Rumah Situs wisata Rumah Godang Koto sentajo, serta wisata alam Danau Masjid Koto kari. Mayoritas pemeluk agama adalah Agama Islam yang ditunjukkan dengan keberadaan tempat ibadah berupa Masjid sebanyak 32 buah, Musholla/Surau sebanyak 76 buah, gereja 3 buah Vihara 1 dan tidak ditemukan keberadaan tempat peribadatan agama lain, sehingga diperkirakan lebih dari 95% adalah pemeluk Agama Islam sedangkan 5% sisanya adalah agama lain. Sementara untuk sarana transportasi berupa akses jalan. Dari 23 desa/Kelurahan yang ada di Kecamatan Kuantan Tengah hanya 1 (satu) desa yang masih menggunakan transportasi air (Kompang) yaitu Desa pulau Kedundung Meskipun biasa dilewati melalui jalur darat tetapi jarak tempuh lebih jauh²⁹.

B. Tinjauan Umum tentang Perizinan

²⁹ *Ibid.*, Hal.79

Membicarakan pengertian izin pada dasarnya mencakup suatu pengertian yang sangat kompleks yaitu berupa hal yang membolehkan seseorang atau badan hukum melakukan sesuatu hal yang menurut peraturan perundang-undangan harus memiliki izin. terlebih dahulu, maka akan dapat diketahui dasar hukum dari izinnya tersebut.³⁰

Secara teori verguning / ijin didefinisikan sebagai suatu perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan yang secara umum tidak dilarang dalam peraturan perundang-undangan asalkan dilakukan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang ditentukan dalam peraturan hukum yang berlaku. Sedangkan perbuatan hukum publik itu sendiri memiliki pengertian suatu perbuatan yang dilakukan oleh Pejabat Administrasi negara yang tindakannya tersebut didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan hukum publik.

Sjachran Basah mengartikan izin sebagai perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal *concreto* berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh perundang-undangan yang berlaku³¹. Izin juga diartikan sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Selain itu izin merupakan suatu penetapan yang merupakan dispensasi daripada suatu larangan oleh undang-undang³².

³⁰ Sri Pudiyatmo, *Perizinan Problem dan Upaya Pembetulan*, (Bandung : Rezki Press,2007), h.8

³¹ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara (Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, NUANSA, Bandung, 2010, Hlm.92

³² S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara.....*, *Loc.Cit*

Sunarto juga menegaskan bahwasanya IMB merupakan izin yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada badan atau orang untuk mendirikan suatu bangunan yang dimaksudkan agar desain pelaksanaan pembangunan dan bangunan sesuai dengan Nilai Dasar Bangunan (NDB), Nilai Luas Bangunan (NLB) serta Ketinggian Bangunan (KB) yang ditetapkan sesuai dengan syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut, orang lain dan lingkungan.³³

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip oleh H.R Ridwan "Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (verguning)"³⁴

Kata perizinan kita peroleh atau kita dengar dan sepintas lalu kata perizinan mengandung arti yang sederhana yaitu pemberian izin terhadap sesuatu yang berkaitan dengan aktivitas atau kegiatan, namun bila kita telusuri lebih jauh mengenai pengertian perizinan itu tidaklah semudah apa yang kita sebutkan tadi. Lalu apa sebenarnya perizinan tersebut.

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

³³ Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Bangunan Gedung di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 22

³⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006), hal.207

usaha yang biasanya hams dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan. Setelah kita memahami arti daripada perizinan maka timbul suatu pertanyaan apa yang dimaksud dengan hukum perizinan ? Hukum perizinan adalah : ketentuan yang berkaitan dengan pemberian izin atau bentuk lain yang berkaitan dengan itu yang dikeluarkan oleh pemerintah sehingga dengan pemberian izin tersebut melahirkan hak bagi pemegang izin baik terhadap seseorang, badan usaha, organisasi, LSM dan sebagainya untuk beraktivitas.

Hukum perizinan merupakan hukum publik yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah baik pemerintah di pusat maupun di daerah sebagai aparat 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 seperti yang kita ketahui 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 praktek pemerintahan.

Menurut H.R Ridwan, bahwa izin tersebut dibaginya ke dalam tiga bahagian bentuk perizinan (*vergunning*) yaitu :³⁵

1. Lisensi, ini merupakan izin yang sebenarnya (*Deiegenlyke*). Dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini ialah bahwa

³⁵ *Ibid.* hal.205-206

hal-hal yang diliputi oleh lisensi diletakkan di bawah pengawasan pemerintah, untuk mengadakan penertiban.

2. Dispensasi, ini adalah suatu pengecualian dari ketentuan umum, dalam hal mana pembuat undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualiaan.
3. Konsesi, disini pemerintah menginginkan sendiri dan menganjurkan adanya usaha-usaha industri gula atau pupuk dengan memberikan fasilitas-fasilitas kewenangan kewajiban.

Sedangkan bentuk izin adalah :

1. Secara tertulis

Bentuk izin secara tertulis merupakan suatu bentuk perizinan yang diberikan oleh pemerintah oleh suatu instansi yang berwenang sesuai izin yang dimintakan, serta penguangan pemberian izin diberikan dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh pihak yang berwenang di instansi tersebut.

2. Dengan Lisan.

Bentuk izin secara lisan dapat ditemukan dalam hal pengeluaran pendapat di muka umum. Bentuk izin dengan lisan pada dasarnya hanya dilakukan oleh suatu organisasi untuk melakukan aktivitasnya serta melaporkan aktivitasnya tersebut kepada instansi yang berwenang. Bentuk izin dengan lisan ini hanya berfungsi sebagai suatu bentuk pelaporan semata.

Izin adalah perbuatan atau tindakan pemerintah yang bersegi satu untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu/khusus. Dari persyaratan tersebut dapat diperoleh unsur-unsur perizinan yaitu :³⁶

- a Instrument yuridis
- b Peraturan perundang-undangan
- c Organ pemerintah
- d Peristiwa konkret
- e Prosedur dan persyaratan

Untuk memperjelas unsur-unsur perizinan tersebut diatas, maka akan diuraikan sebagai berikut :³⁷

1) Instrumen yuridis

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

a). Negara hukum klasik

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

b). Negara hukum modern

³⁶ Ridwan. HR, Hukum Administrasi Negara..., *Op.cit.* Hal.150

³⁷ *Ibid*

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

Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, pemerintah diberi wewenang dalam bidang pengaturan dengan instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa konkret. 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.

2) Peraturan perundang-undangan

Sebagai negara hukum, salah satu prinsipnya 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 perlu adanya wewenang, karena dengan wewenang dapat melahirkan suatu instrumen yuridis yaitu ketetapan. Namun yang harus diperhatikan oleh pemerintah adalah izin yang diterbitkan harus berdasarkan wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penerima kewenangan tersebut adalah pemerintah/organ pemerintah dari presiden (pemerintahan negara tertinggi/pusat, sampai dengan lurah (pemerintahan negara paling dasar. Kewenangan pemerintah dalam menerbitkan izin bersifat bebas, artinya pemerintah diberi kewenangan memberi pertimbangan tersebut didasarkan inisiatif sendiri.

Pertimbangan tersebut didasarkan oleh :

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

3. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah pihak yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan *beschikking*, termasuk yang berbentuk sebagai izin. Dalam hal ini, organ pemerintah yang dimaksud adalah organ yang menjalankan urusan, yaitu di tingkat pusat (presiden sebagai administratur pusat) sampai pemerintah yang palaing dasar (lurah sebagai administratur dasar).

Akibat dari banyaknya organ pemerintah yang memiliki wewenang untuk menerbitkan izin, seringkali menghambat aktivitas dari pemohon izin. Hal tersebut dapat terjadi karena keputusan yang dibuat oleh organ pemerintah tersebut memakan waktu yang panjang, yang dapat saja merugikan pemohon izin. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya diperlukan deregulasi dan debirokratisasi dengan batasan-batasan tertentu. Batasan-batasan tersebut adalah :³⁸

- 1 Deregulasi dan debirokratisasi tersebut tidak menghilangkan esensi dari sistim perizinan tersebut.
- 2 Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial.
- 3 Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal yang bersifat prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan.
- 4 Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas umum pemerintahan yang layak.

Wewenang yang diberikan kepada organ pemerintah tersebut haruslah diperoleh dari peraturan perundang-undangan.

³⁸ Hendri Raharjo, *Hukum Perizinan*, (Yogyakarta : Pustaka Yustisia, 2009) Cet.1, hal.8

4. Peristiwa konkret

Sesuai dengan bentuk dan sifat dari beschikking, maka izin sebagai salah satu jenis dari beshickking memiliki sifat yang konkret, individual, final. Berdasarkan sifat dan bentuk izin, yang dimaksud dengan konkret atau peristiwa konkret adalah peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, dan fakta hukum tertentu. Dalam pelaksanaannya, peristiwa konkret yang dimohonkan izinya adalah beragam (sesuai dengan perkembangan masyarakat). Selain itu dalam satu peristiwa konkret dapat diterbitkan atau diperlukan beberapa izin, berdasarkan proses dan prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin.

5. Prosedur dan persyaratan

Untuk mengajukan izin, pihak pemohon izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan organ pemerintah yang berkaitan dengan memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh organ pemerintah yang memiliki kewenangan memberi izin. Berkaitan dengan syarat-syarat memperoleh izin, izin memiliki sifat konstitutif dan dan kondisional, maksudnya adalah :

- a. Konstitutif adalah terdapat perbuatan atau tingkah laku tertentu (perbuatan konkret) yang harus terlebih dahulu dipenuhi.

- b. Kondisional adalah penilaian dari suatu peristiwa yang akan diterbitkan izin.

Meskipun prosedur dan syarat permohonan izin dilakukan sepihak oleh pemerintah, dalam hal ini pemerintah harus menentukannya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pemberian izin oleh penguasa atau pemerintah terhadap pemohon izin berarti memberikan serta memperkenankan pemohon tersebut dalam melakukan tindakan tertentu. Secara umum perizinan itu sendiri merupakan perbuatan yang pada mulanya dilarang akan tetapi hal itu diperkenankan setelah memenuhi persyaratan yang sudah ditentukan.

Bagi pemerintah sendiri perizinan mempunyai tujuan untuk melaksanakan peraturan untuk sedapat mungkin menjadikan sebagai peraturan yang sesuai dengan kenyataan nanti dilapangan, dan terhadap masyarakat pada dasarnya perizinan merupakan bentuk dari suatu kepastian hukum yang jelas terhadap sesuatu yang sebelumnya merupakan hal yang pada mulanya dilarang dan akhirnya diperkenankan. Sedangkan mengenai tujuan perizinan tersebut dapat ditinjau melalui 2 sisi yaitu :

- a. Dilihat dari sisi pemerintah sebagai pemberi izin, perizinan tersebut mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk dapat melaksanakan peraturan, apakah ketentuan yang ada didalam peraturan perundang-undangan tersebut tlah sesuai dengan kenyataannya di lapangan.

2. Perizinan yang diberikan oleh pemerintah secara tidak langsung telah menjadi sumber pendapatan terhadap daerah.

b. Dilihat dari sisi pemohon yang dalam hal ini yaitu masyarakat pada umumnya. Perizinan yang diberikan pada masyarakat bertujuan untuk:

- 1 Untuk adanya kepastian hukum mengenai perizinan tersebut.
- 2 Untuk dapat trhindar dari hal-hal yang nantinya akan menimbulkan masalah dikemudian hari.
- 3 Perizinan juga merupakan suatu fasilitas bagi masyarakat.

Sebagai suatu instrumen yuridis dari pemerintah, izin yang dianggap ujung tombak instrumen hukum berfungsi :³⁹

1. Pengarah
2. Perekayasa
3. Perancang masyarakat adil dan makmur
4. Pengendali

³⁹ Ridwan. HR, *Hukum Administrasi Negara.....,loc.cit.*

5. Penertib masyarakat (jika berkaitan dengan fungsi hukum modern).

Dalam kehidupan sehari-hari baik itu dalam lingkungan masyarakat maupun lingkungan kerja, istilah pengawasan itu agaknya tidak terlalu sukar untuk dimengerti, akan tetapi, untuk memberikan suatu definisi atau batasan tentang pengawasan bukan hal yang mudah hal tersebut dapat terlihat dari pendapat para pakar hukum yang tidak mudah untuk ditemukan, selain itu dari banyaknya buku tentang administrasi negara yang memuat uraian tentang pengawasan tidak memberikan batasan mengenai pengawasan itu sendiri.

Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung pada Pasal 1 angka 22 memberikan Defenisi Izin Mendirikan Bangunan gedung yang selanjutnya disingkat IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi kepada pemilik untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis.⁴⁰

Adapun persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang dimaksud tertuang pada Pasal 15 angka 4 Perda Kabupaten Kuansing Nomor 2 Tahun 2012 yaitu :

⁴⁰ Pasal 1 angka 22 Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung

Persyaratan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) terdiri dari :

- a. tanda bukti status kepemilikan hak atas tanah atau tanda bukti perjanjian pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12;
- b. data pemilik bangunan gedung;
- c. dokumen/surat-surat lainnya yang terkait, yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Bupati Kuantan Singingi.

Persyaratan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disesuaikan dengan

penggolongannya, meliputi :

- a. rencana teknis bangunan gedung meliputi :
 1. bangunan gedung hunian rumah tinggal tunggal sederhana meliputi inti tumbuh, rumah sederhana sehat dan rumah deret sederhana;
 2. bangunan gedung hunian rumah tinggal tunggal dan rumah deret sampai dengan dua lantai; dan
 3. bangunan gedung hunian rumah tinggal tunggal tidak sederhana dua lantai atau lebih dan bangunan gedung lainnya pada umumnya.
- b. rencana teknis bangunan gedung untuk kepentingan umum.
- c. rencana teknis bangunan gedung fungsi khusus.

Pengaturan mengenai bangunan gedung di Indonesia telah diatur dalam dasar hukum yang kuat yakni dalam bentuk undang-undang yang memiliki aturan pelaksanaan berupa peraturan pemerintah. Undang-undang

yang dimaksud adalah Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, sebagai aturan pelaksanaannya, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 28 Tahun 2002. Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 tentang bangunan gedung, persyaratan bangunan gedung, penyelenggaraan bangunan gedung, termasuk hak dan kewajiban pemilik dan pengguna bangunan gedung pada setiap tahap penyelenggaraan bangunan gedung, ketentuan tentang peran masyarakat dan pembinaan oleh pemerintah, sanksi, ketentuan peralihan dan ketentuan penutup. Keseluruhan maksud dan tujuan pengaturan tersebut dilandasi oleh asas kemanfaatan, keselamatan, keseimbangan dan keserasian bangunan gedung dengan lingkungannya, bagi kepentingan masyarakat yang berprikemanusiaan dan berkeadilan.

Berdasarkan Perda Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 2 tahun 2012 tentang Bangunan Gedung mengatur tentang sanksi terhadap pemilik atau pengguna bangunan gedung yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana yang tercantum didalam perda ini. Adapun sanksi yang akan dikenakan berupa sanksi administrasi dan/atau sanksi pidana sebagaimana yang terdapat didalam pasal 144.

- 5) Sanksi administrasi sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 144 dapat berupa:
 - a. peringatan tertulis;
 - b. pembatasan kegiatan pembangunan;
 - c. penghentian sementara atau tetap pada pekerjaan pelaksanaan pembangunan;
 - d. penghentian sementara atau tetap pada pemanfaatan bangunan gedung;

- e. pembekuan IMB gedung;
 - f. pencabutan IMB gedung;
 - g. pembekuan SLF bangunan gedung;
 - h. pencabutan SLF bangunan gedung; atau
 - i. perintah pembongkaran bangunan gedung.
- 6) Pengenaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperberat dengan pengenaan sanksi denda paling banyak 10% (sepuluh per seratus) dari nilai bangunan yang sedang atau telah dibangun.
 - 7) Sanksi denda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disetor ke rekening kas Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi.
 - 8) Jenis pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) didasarkan pada berat atau ringannya pelanggaran yang dilakukan setelah mendapatkan pertimbangan TABG.

Pasal 146

- 4) Setiap pemilik dan/atau pengguna bangunan gedung yang tidak memenuhi ketentuan dalam Peraturan Daerah ini, yang mengakibatkan kerugian harta benda orang lain diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun, dan denda paling banyak 10% (sepuluh per seratus) dari nilai bangunan dan penggantian kerugian yang diderita.
- 5) Setiap pemilik dan/atau pengguna bangunan gedung yang tidak memenuhi ketentuan dalam Peraturan Daerah ini, yang mengakibatkan kecelakaan bagi orang lain atau mengakibatkan cacat seumur hidup diancam dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak 15% (lima belas per seratus) dari nilai bangunan dan penggantian kerugian yang diderita.
- 6) Setiap pemilik dan/atau pengguna bangunan gedung yang tidak memenuhi ketentuan dalam Peraturan Daerah ini, yang mengakibatkan hilangnya nyawa orang lain, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak 20% (dua puluh per seratus) dari nilai bangunan dan penggantian kerugian yang diderita. Dalam proses peradilan atas tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) hakim harus memperhatikan pertimbangan TABG.

Pasal 147

- 3) Setiap orang atau badan hukum yang karena kelalaiannya melanggar ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan ini sehingga mengakibatkan bangunan tidak laik fungsi dapat dipidana kurungan, pidana denda dan pengganti kerugian.
- 4) Pidana kurungan, pidana denda dan penggantian kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak 1% (satu per seratus) dari nilai bangunan dan ganti kerugian jika mengakibatkan kerugian harta benda orang lain;
- b. Pidana kurungan paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak 2% (dua per seratus) dari nilai bangunan dan ganti kerugian jika mengakibatkan kecelakaan bagi orang lain sehingga menimbulkan cacat;
- c. Pidana kurungan paling lama 3 (tiga) tahun atau pidana denda paling banyak 3% (satu per seratus) dari nilai bangunan dan ganti kerugian jika mengakibatkan hilangnya nyawa orang lain.

Pada dasarnya mendirikan bangunan adalah sebuah perbuatan yang berbahaya, hal ini karena bangunan merupakan tempat sentral bagi manusia beraktifitas sehari - hari, baik ketika dirumah maupun dikantor. Kriteria bahaya tersebut muncul ketika bangunan tersebut memiliki syarat tertentu agar tidak rubuh dan mencelakai orang didalam atau disekitarnya. Bangunan didirikan dengan syarat pertimbangan dan perhitungan yang matang mengenai bentuk struktur dan kekuatan struktur serta kekuatan bahan yang digunakan. dengan demikian bangunan tersebut akan kuat dan tidak rusak/roboh mencelakai orang didalamnya. Bangunan yang didirikan tanpa adanya perhitungan mengenai kekuatan struktur dan bahan maka akan mudah roboh dan menimbulkan bahaya bagi orang banyak. Dalam rangka melindungi keselamatan masyarakat banyak dari bahaya roboh / rusaknya bangunan maka kegiatan pembangunan harus diawasi, boleh dibangun tetapi dengan syarat tertentu. Diantara syarat itu salah satunya adalah harus kuat dari segi skruktur konstruksi dan bahan yang digunakan, apabila tidak dipenuhi maka kegiatan mendirikan bangunan itu termasuk

kategori membahayakan keselamatan masyarakat sehingga ijin Mendirikan Bangunan tidak diberikan.

Pengawasan Pemerintah daerah terhadap kegiatan membangun bangunan dilaksanakan melalui pemberian ijin Mendirikan Bangunan yang dimohonkan oleh anggota masyarakat yang memberikan gambaran bangunan yang akan didirikan lengkap dengan gambar dan perhitungan struktur konstruksi. Kemudian setelah diteliti dan dipertimbangkan dengan cermat, apabila memenuhi syarat maka ijin tersebut dikeluarkan dan pemohon diwajibkan membayar retribusi guna pemasukan keuangan daerah.

C. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Sondang P Siagian yang menyatakan pengawasan adalah suatu proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁴¹ Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Pengertian pengawasan tersebut menekankan pada

⁴¹ Siagian, Sondang. P. Administrasi Pembangunan. Gunung Agung: Jakarta. 2000. hlm 135

suatu proses pengawasan berjalan sistematis sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan.

Dalam kamus besar Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”. Menurut seminar ICW pertanggal 30 Agustus 1970 mendefenisikan bahwa “Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk Memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan/kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah di tetapkan”. Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai. Sebagai bahan perbandingan diambil beberapa pendapat para sarjana di bawah ini antara lain:

Menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.”

⁴²Dilain pihak menurut Sarwoto yang dikutip oleh Sujamto memberikan batasan ”Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan- pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki” Menurut Harold Koonz,dkk, yang dikutip oleh John

⁴² S.Prajudi, Hukum Administrasi Negara..., Op.cit.,hlm 80

Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan- penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana. Dari sejumlah fungsi manajemen, pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan manajemen itu sendiri. Fungsi manajemen lainnya seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila fungsi pengawasan ini tidak dilakukan dengan baik.

Demikian pula halnya dengan fungsi evaluasi terhadap pencapaian tujuan manajemen akan berhasil baik apabila fungsi pengawasan telah dilakukan dengan baik. Dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun di lingkungan perusahaan swasta maupun pemerintahan makna pengawasan ini agaknya tidak terlalu sulit untuk dipahami. Untuk memberi batasan tentang pengawasan ini masih sulit untuk diberikan. Bagi para ahli manajemen, tidak mudah untuk memberikan definisi tentang pengawasan, karena masing-masing memberikan definisi tersendiri sesuai dengan bidang yang dipelajari oleh ahli tersebut. Dari beberapa definisi yang dikemukakan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa:

- 1 Pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang terus-menerus dilaksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang