

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Perizinan

Tidaklah mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin, di dalam kamus hukum, izin (*vergunning*), dijelaskan sebagai : pernyataan mengabulkan (tidak melarang dan sebagainya) persetujuan membolehkan (Sudarsono, 2005 ; 189). Sedangkan menurut Ateng Syafarudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh. Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketetapan peraturan perundang-undangan. E. Utrecht (1990 ; 187) mengatakan bahwa bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan, tetapi masih juga memperkenankan perbuatan tersebut bersifat izin (*Vergunning*). Bagir Manan (dalam Ridwan H.R., 2006 ; 207) menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu peristiwa dari penguasa berdasarkan Peraturan Perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.

Izin dalam arti luas ialah suatu persetujuan dari pengguna berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan. Dengan memberikan izin penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

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. Hal yang pokok ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan diteliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenaan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu.

Berdasarkan pemaparan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk ditetapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Meskipun antara izin dan konsesi dianggap sama, dengan perbedaan yang relatif, tetapi terdapat perbedaan karakter hukum. Dalam izin tidak mungkin

diadakan perjanjian, karena tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak. Dalam konsesi biasanya diadakan suatu perjanjian, yakni perjanjian yang mempunyai sifat sendiri dan yang tidak diatur oleh seluruh peraturan mengenai hukum perjanjian.

B. AMDAL dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pada dasarnya setiap pembangunan menyebabkan terjadinya perubahan lingkungan. Dampak pembangunan ini ada yang bersifat positif maupun negatif. Oleh karena itu, setiap rencana pembangunan perlu disertai dengan wawasan jauh ke depan tentang perkiraan timbulnya dampak tersebut. Wawasan ini diterapkan dengan mengadakan analisis perkiraan dampak penting terhadap komponen lingkungan fisik, kimia, biologi, sosial budaya dan kesehatan masyarakat. Analisis tersebut harus dilakukan secara terperinci tentang dampak negatif maupun dampak positif yang akan timbul, sehingga sejak dini dapat dipersiapkan langkah untuk menanggulangnya (Supardi, 2003 ; 27).

Pembangunan kita perlukan untuk mengatasi banyak masalah, termasuk masalah lingkungan, namun pengalaman menunjukkan, pembangunan mempunyai dampak negatif. Dengan adanya dampak negatif tersebut, haruslah kita waspada. Pada satu pihak kita tidak boleh takut untuk melakukan pembangunan, karena tanpa pembangunan tingkat kesejahteraan kita akan terus merosot, pada lain pihak kita harus memperhitungkan dampak negatif dan berusaha untuk menekannya menjadi sekecil-kecilnya. Pembangunan itu harus berwawasan lingkungan dan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) merupakan salah satu alat

dalam upaya dilakukannya pembangunan berwawasan lingkungan (Soemarwoto, 1999 ; 59).

Kegunaan AMDAL, khususnya dalam usaha menjaga kualitas lingkungan adalah:

- a. Mencegah agar potensi sumberdaya alam yang dikelola tidak rusak, terutama sumberdaya alam yang tidak dapat diperbaharui;
- b. Menghindari efek samping dari pengolahan sumber daya terhadap sumber daya alam lainnya, proyek-proyek lain dan masyarakat agar tidak timbul pertentangan-pertentangan;
- c. Mencegah terjadinya perusakan lingkungan akibat pencemaran, misalnya timbulnya pencemaran air, udara, tanah, kebisingan dan sebagainya sehingga tidak mengganggu kesehatan, kenyamanan dan keselamatan masyarakat;
- d. Agar dapat diketahui manfaat yang berdayaguna dan berhasilguna bagi masyarakat, bangsa, dan negara (Supardi, 2003 ; 30).

Ketentuan yang terdapat pada Pasal 15 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, secara rinci ditegaskan oleh Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup, yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Kegiatan studi AMDAL dalam pembangunan telah menjadi suatu instrumen perencanaan yang dipersyaratkan oleh Pemerintah. Dalam pelaksanaan studi AMDAL, karena sifatnya yang holistik dan komprehensif dari kegiatan ekosistem, maka pekerjaan studi dampak lingkungan menjadi sangat luas. Dalam pelaksanaannya, studi AMDAL harus menggunakan dasar-dasar penelitian ilmiah.

Studi AMDAL adalah merupakan studi multi disiplin, oleh karenanya setiap pakar yang terkait dengan studi ini harus berpikir dan melaksanakan proses penelitian secara ilmiah dan terpadu. Secara keseluruhan studi AMDAL dapat dikemukakan merupakan studi terapan (*applied study*) atau bahkan *action study* (Fandeli, 2007). Sebagai acuan bagi penanggung jawab usaha dalam menyusun dokumen AMDAL, Pemerintah melalui kantor Kementerian Negara Lingkungan Hidup telah menerbitkan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Melalui pedoman ini diharapkan kajian dalam studi AMDAL dapat lebih terarah, mendalam dari aspek teknis, ekonomis-finansial dan lingkungan yang dapat memberi masukan yang diperlukan bagi perencana dan pengambil keputusan.

C. Pengertian Pemerintah Daerah

John Locke menganggap bahwa negara merupakan perwujudan kebersamaan, namun demikian negara selalu memberikan pembatasan terhadap kebebasan individu. Peranan negara harus memberikan perlindungan dan menjaga tata tertib masyarakat. Disini negara berfungsi mencegah tindakan kesewenangwenangan dari individu yang mengancam keselamatan individu lain. Hal ini menyangkut tujuan bernegara yang berkaitan dengan masalah demokrasi dalam bernegara. Kebebasan individu tidak mungkin dapat sebebaskan mungkin, dimana setiap individu ingin bergabung dalam masyarakat dengan individu lainnya yang telah siap bersatu atau mempunyai keinginan untuk bersatu, saling membantu dalam masalah hidup, kebebasan, dan hak milik (Siswanto Sunarno 2006:22-23). Untuk

menghindari dan mencegah terjadinya tindak kesewenang-wenangan itu maka diperlukan tiga sarana, yakni:

- a. Undang-undang yang pasti, tetap atau tidak berubah dan disetujui oleh masyarakat umum;
- b. Adanya badan pengadilan yang lepas bebas dari kuasa negara dan diketahui masyarakat;
- c. Adanya keadilan yang terlaksana di dalam masyarakat.

Pasal 18 A UUD 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi, Kabupaten dan Kota, atau antar Provinsi, Kabupaten dan kota diatur dengan Undang-Undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaan daerah. Disamping itu, hubungan keuangan pelayanan, pelayanan umum, pemanfaatan Sumber Daya Alam, serta Sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan UU, Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD Negara RI tahun 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah, 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 mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan satu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan kebijakan politik hukum pemerintah diatas, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan penetapan strategi di bawah ini (Siswanto Sunarno, 2006:2-3):

1. Peningkatan pelayanan, pelayanan bidang pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan adalah suatu hal yang bersifat esensial guna mendorong atau menunjang dinamika interaksi kehidupan masyarakat baik sebagai sarana untuk memperoleh hak-haknya, maupun sebagai sarana kewajiban masyarakat sebagai warga negara yang baik. Bentuk-bentuk pelayanan pemerintah tersebut, antara lain meliputi rekoendasi, perizinan, dispensasi, hak berusaha, surat keterangan kependudukan.
2. Pemberdayaan dan peran serta masyarakat, konsep pembangunan dalam rangka otonomi daerah ini, bahwa peran serta masyarakat lebih menonjol yang dituntut kreativitas masyarakat baik penguaha, perencana, pengusaha jasa, pengembang, dalam menyusun konsep strategi pembangunan daerah, dimana peran pemerintah hanya terbatas pada memfasilitasi dan mediasi.
3. Peningkatan Daya Saing Daerah. Peningkatan daya saing ini, guna tercapainya keunggulan lokal dan apabila dipupuk kekuatan ini secara nasional akan terwujud resultant keunggulan daya saing nasional. Disamping itu, daya saing nasional akan menunjang sistem ekonomi nasional yang bertumpu pada strategi kebijakan ekonomi rakyat.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 maka yang dimaksud ialah “ penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip nasional sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Adapun pengertian pemerintahan pusat yang selanjutnya disebut pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Di samping itu penyelenggara pemerintahan daerah adalah Gubernur atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Unsur perangkat daerah ini adalah unsur birokratis yang ada di daerah meliputi tugas-tugas para Kepala Dinas, Kepala badan. Unit-unit kerja di lingkungan pemerintah daerah yang sehari-hari dikendalikan oleh sekretariat daerah (Pasal 1, UU No. 32 Tahun 2004).

Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintah negara, sedangkan Gubernur dan Bupati/ Walikota adalah pemegang kekuasaan pemerintah daerah. Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilakukan melalui sistem otonomi yang meliputi desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun demikian fungsi dan peran pemerintahan provinsi juga mengemban pemerintahan pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.

D. Perbuatan Hukum Administrasi Negara

Menurut Kuntjoro Purbopranoto (2001:240) tugas penyelenggaraan kepentingan umum ini dijalankan oleh alat administrasi negara yang bisa terwujud seorang petugas atau badan pemerintahan yang berdasarkan perturan perundang-undangan, diberi wewenang untuk menyatakan kehendak pemerintah, penguasa

maupun kesatuan hukum yang dilengkapi dengan alat-alat kewenangan yang memaksa baik dipusat maupun didaerah. Segala tindakan dan kewenangan alat-alat pemerintahan untuk menjalankan tugas/tujuan negara dengan menggunakan wewenang khusus atau tertentu ini disebut dengan perbuatan pemerintahan.

Seiring dengan meluasnya tugas-tugas administrasi negara dalam penyelenggaraan pemerintahan semakin besar pula kekuasaan administrasi Negara tersebut. Dalam melakukan tindakan administrasi negara memerlukan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakannya. Akan tetapi dalam suatu Negara hukum adalah merupakan syarat bahwa setiap tindakan administrasi tersebut haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum. Hukum Administrasi Negara (HAN) menjadi landasan kerja bagi administrasi negara yang mengemban tugas servis publik. Dalam hal melaksanakan tugas itu secara aktif, artinya dalam menyelenggarakan pemerintahan, administrasi negara melakukan suatu perbuatan penetapan yang menghasilkan ketetapan (Kuntjoro Purbopranoto, 2001:240).

Keputusan administrasi negara yang berupa penetapan ini disebut juga tindakan administrasi negara yang dalam menjalankan tugasnya dibidang pelayanan publik, menggunakan wewenang dan kekuasaannya berdasarkan hukum publik, dalam hal ini hukum administrasi negara. Dengan kata lain HAN menjadi landasan kerja bagi administrasi negara yang mengemban tugas servis publik. Dalam hal melaksanakan tugas itu secara aktif, administrasi negara melakukan suatu perbuatan penetapan yang menghasilkan ketetapan.

Istilah *beschikking* Indonesia diperkenalkan pertama kali oleh WF. Pring. Ada yang menerjemahkan istilah *beschikking* ini dengan “ketetapan” merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrumen yuridis pemerintahan yang utama. Dikalangan para sarjana terdapat perbedaan pendapat dalam mendefenisikan istilah ketetapan, diantaranya (Ridwan HR, 146) :

- a. Ketetapan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk (melaksanakan) hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru, mengubah atau menghapus hukum yang ada.
- b. Ketetapan adalah suatu pernyataan kehendak yang disebabkan oleh surat permohonan yang diajukan atau setidak-tidaknya keinginan atau keperluan yang dinyatakan *Beschikking* adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum.
- c. *Beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintahan berdasarkan wewenang yang luar biasa.

E. Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Mengatur Izin Industri

Alat-alat perlengkapan administrasi Negara dalam melakukan tugasnya harus melakukan suatu perbuatan tertentu, hal ini dimaksudkan agar alat-alat perlengkapan administrasi negara dapat melakukan tugasnya dengan baik. Perbuatan tata usaha tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga macam perbuatan-buatan tata usaha negara yaitu (Soehino, 2000:56) :

1. Mengeluarkan atau menetapkan keputusan yang disebut ketetapan administrasi

2. Mengeluarkan peraturan
3. Melakukan perbuatan materiil atau perbuatan wajar.

Dengan demikian dalam pembicaraan tentang bentuk-bentuk perbuatan alat-alat perlengkapan administrasi negara yang akan dibicarakan adalah bentuk-bentuk perbuatan alat-alat perlengkapan administrasi negara yang disebut ketetapan administrasi yang sifatnya sepihak, pengertian ketetapan administrasi sebagaimana disebutkan diatas dapat disempurnakan menjadi “Perbuatan hukum pemerintah atau penguasa dalam arti luas dalam lapangan pemerintahan dalam arti sempit, yang dilakukan berdasarkan wewenang yang diberikan kepadanya oleh aturan hukum inabstrakto dan unpersonal, yang berupa pembentukan aturan hukum inkonkrito mengenai sesuatu yang konkrit dan terhadap subyek hukum yang konkret (Pasal 7, UU No. 5 Tahun 1984).

Pengertian ketetapan administrasi sebagaimana dirumuskan di atas mengandung pengertian bahwa, ketetapan administrasi itu adalah perbuatan hukum pemerintah dalam pengertian luas yang dilakukan dalam lapangan pemerintahan dalam arti luas meliputi: Pemerintah dalam arti sempit, badan pembentuk Undang-undang dan pengadilan. Ketetapan administrasi memiliki bentuk-bentuk khusus, yaitu: izin, dispensasi dan konsesi. Syarat-syarat yang disertai pada pemberian izin, dispensasi, konsesi dan lisensi tersebut pada hakikatnya merupakan suatu aturan hukum inkonkrito yang sifatnya konstutif dalam arti bahwa dalam pemberian izin dan sebagai itu, oleh alat perlengkapan administrasi negara yang bersangkutan ditentukan suatu perbuatan tertentu dalam hal atau keadaan konkrit yang apabila tidak dilakukan atau dilanggar dapat merupakan alasan dijatuhkannya sanksi.

Pemberian izin industri selaku upaya pemerintah dalam mengendalikan dampak lingkungan hidup maka dibuatlah Undang-undang tentang perindustrian yaitu: Undang-Undang No. 5 Tahun 1984, dimana dalam Undang-Undang dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kokoh dalam upaya pengaturan, pembinaan, pengawasan dan pengembangan yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam Undang-Undang perindustrian ini dinyatakan pengaturan, pembinaan dan pengembangan industri.

Pengaturan industri, pemerintah melakukan pengaturan, pembinaan, pengembangan terhadap industry (Pasal 8, UU No. 5 Tahun 1984), untuk :

1. Mewujudkan perkembangan industri yang lebih baik, secara sehat dan berhasil guna
2. Mengembangkan persaingan yang baik dan sehat serta mencegah persaingan yang tidakjujur
3. Mencegah pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Melalui pengaturan, pembinaan dan pengembangan, pemerintah mencegah penanaman modal yang boros serta timbulnya persaingan yang tidak jujur dan kurang dalam kegiatan bidang usaha industri dan sebaliknya mengembangkan iklim persaingan yang baik dan sehat. Melalui pengaturan, pembinaan dan pengembangan pemerintah mencegah pemusatan dan pengusahaan industri oleh satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Pemerintah melakukan pengaturan, pembinaan, dan pengembangan bidang usaha industri secara seimbang terpadu dan terarah untuk memperkuat struktur industri secara seimbang, terpadu dan terarah untuk memperkuat struktur industry nasional pada setiap tahap perkembangan industry (Pasal 9, UU No. 5 Tahun 1984). Adapun yang dimaksud dengan pengaturan, pembinaan dan pengembangan bidang usaha industri dalam pasal ini adalah upaya yang dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan dalam arti yang seluas-luasnya terhadap kegiatan industri. Tugas dan tanggung jawab untuk menciptakan iklim dan suasana yang menguntungkan bagi pertumbuhan dan pengembangan bidang usaha industri ini pada dasarnya berada pada pemerintah. Oleh karenanya, adalah wajar bilamana upaya pembinaan dan pengembangan, dilakukan oleh pemerintah dengan wewenang yang diberikan oleh undang-undang ini, dilakukan secara seimbang, terpadu dan terarah untuk memperkuat struktur industry nasional pada setiap tahap perkembangan industri.

Pengaturan dan pembinaan bidang usaha industri dilakukan dengan memperhatikan. Pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup, serta pengamanan terhadap keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam. Dalam pelaksanaan pembangunan sumber-sumber alam harus digunakan secara rasional. Penggalan sumber daya alam tersebut, harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang.

F. Asas Diadakannya Sistem Perizinan

Jenis penetapan 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. Dengan perkataan lain, melalui sistem perizinan tersebut pihak penguasa melakukan campur tangan kedalam atau atas proses jalannya kegiatan-kegiatan masyarakat tertentu. Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh administrasi negara agar segala sesuatunya berlangsung dengan sehat dan bersih: (a) efektivitas, (b) legitimasi, (c) Yuridikitas, (d) Legalitas, (e) Moralitas, (f) mutu teknis, (g) Efisiensi, benar-benar berlaku dalam pemrosesan dan penerbitan daripada penetapan-penetapan yang memberikan keuntungan ini. sebanyak-banyak faktor harus diperhatikan dan dipertimbangkan secara harmonis agar supaya hasilnya adalah kemakmuran, kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat bernegara (Soehino, 2000:54). Adapun penetapan-penetapan yang memberi keuntungan adalah:

(1) Dispensasi

Suatu penetapan yang bersifat deklaratoir, yang menyatakan, bahwa suatu ketentuan undang-undang memang tidak berlaku bagi kasus sebagaimana dijalankan oleh seorang pemohon. Warga masyarakat yang mengajukan permintaan dispensasi harus mengajukan bukti alasan-alasan yang nyata dan sah, bahwa dia berhak untuk memperoleh dispensasi sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang.

(2) Izin (*Vergunning*)

Izin adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi daripada suatu larangan oleh Undang-Undang. Pada umumnya pasal Undang-undang bersangkutan berbunyi “Dilarang Tanpa Izin (melakukan).... Dan seterusnya”. Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian dari syarat” kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur dan juklak (petunjuk pelaksanaan) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.

(3) Lisensi

Suatu pengertian khas Indonesia yang dinegeri Belanda tidak ada. Istilah tersebut berasal dari istilah hukum administrasi Amerika Serikat “*License*” yang berarti dalam bahasa Belanda “*Vergunning*”. Jadi lisensi adalah izin untuk melakukan sesuatu yang bersifat komersil serta mendatangkan keuntungan atau laba. Setelah rezim devisa dihapus, maka istilah dan pengertian lisensi tersebut makin tidak dikenal orang.

(4) Konsesi

Suatu penetapan administrasi negara yang secara yuridis sangat kompleks oleh karena merupakan seperangkat dispensasi-dispensasi, izin-izin, lisensilisensi, disertai dengan pemberian “Wewenang Pemerintah terbatas kepada konsensionaris. Konsesi tidak mudah diberikan oleh karena mengandung banyak bahaya penyeludupan, pengrusakan bumi dan kekayaan alam dan kadang merugikan masyarakat setempat yang bersangkutan. Konsesi diberikan atas permohonan yang terperinci prosedur beserta syarat-syaratnya kepada perusahaan-perusahaan yang mengusahakan sesuatu yang cukup besar, baik dalam arti modal,

tenaga kerja, maupun lahan atau wilayah usaha, misalnya: Perusahaan minyak bumi, perusahaan perhutanan, perusahaan perikanan. Perusahaan pertambangan pada umumnya. Oleh karena itu, semua perusahaan yang mendapatkan konsensi dengan mengusahakan sesuatu dengan modal besar, dengan mengurangi kedaulatan atau wewenang pemerintahan. Pemerintah, dan dengan luas areal atau lahan yang cukup besar, sehingga merupakan suatu usaha yang cukup rumit dari segi hukum memerlukan pengkajian yang mendalam, tidak cukup dengan izin biasa.

G. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*). (Miriam Budiardjo, 1998 ; 35-36)

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara (A. Gunawan Setiardja, 1990 ; 52).

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan. (Rusadi Kantaprawira, 1998 ; 37-38)

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepskan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi (Miriam Budiardjo, 1998 ; 39).

Ateng Syafrudin (Ateng Syafrudin, 2000 ; 23) berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum[. Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud (dalam Irfan Fachruddin, 2004 ; 4) adalah wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang,

maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandan).

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum

menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut (Abdul Rasyid Thalib, 2006 ; 219):

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.

H. Unsur-unsur Perizinan.

Berdasarkan pemaparan pendapat para pakar, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan Peraturan Perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan diantaranya adalah:

a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap di pertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen Yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk ketetapan.

Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Salah satu wujud dari ketetapan ini 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, (ketetapan yang memperkenalkan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk

menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai ketetapan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya sebagaimana yang telah disebutkan.

b. Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu prinsip dalam negara adalah peraturan berdasarkan Perundang-undangan (*Wetmatigheid Van Bestuur*) dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret.

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Dari penelusuran pelbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintah dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara yang terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik ditingkat pusat maupun daerah.

d. Peristiwa Konkrit

Disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu,

orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izin pun memiliki berbagai keragaman, izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya.

e. Prosedur dan Persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin dan instansi pemberi izin Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang diisyaratkan itu terjadi.