II. TINJAUAN PUSTAKA

2. 1 Tinjauan Tentang Perizinan

2. 1. 1 Pengertian Izin

Izin menurut definisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabulkan. Izin secara khusus adalah suatu persetujuan penguasa untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Sedangkan secara garis besar perizinan adalah prosedur atau tata cara yang mengatur hubungan masyarakat dengan negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin.

Prinsip izin terkait dalam hukum publik oleh karena berkaitan dengan perundang-undangan pengecualiannya apabila ada aspek perdata yang berupa persetujuan seperti halnya dalam pemberian izin khusus. Izin merupakan perbuatan Hukum Administrasi Negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan perundang-undangan.

Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit) berdasarkan apa yang dikatakan oleh Spelt dan ten Berge, dalam izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan. Artinya, kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tetutup kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan demikian, pemerintah mengikatkan

perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.[1]

Pendapat Spelt dan ten Berge tersebut sedikit berbeda dengan pandangan Van der Pot. Menurut Van der Pot, izin merupakan keputusan yang memperkenankan dilakukannya perbuatan yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dan larangan, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.[2]

Dalam hal izin kiranya perlu dipahami bahwa sekalipun dapat dikatakan dalam ranah keputusan pemerintah, yang dapat mengeluarkan izin ternyata tidak selalu organ pemerintah. Contohnya, izin untuk melakukan pemeriksaan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dalam hal ini dikeluarkan oleh presiden selaku kepala Negara. Menyangkut hubungan kelembagaan yang lain seperti apabila Badan Pemeriksa Keuangan akan melakukan pemeriksaan untuk mendapatkan akses data dari suatu pihak wajib pajak, maka terlebih dahulu harus ada izin dari menteri keuangan. Karena itu, kontek hubungan dalam perizinan menampakkan komplesksitasnya. Tidak terbatas pada hubungan antara pemerintah rakyat, tetapi juga menyangkut kelembagaan dalam Negara. Izin tidak sama dengan pembiaran. Apabila ada aktivitas dari anggota masyarakat yang

---

[1] Philipus M. Hadjon. *Op. cit*, hlm. 127
[2] *Ibid*. hlm. 128

sebenarnya dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi ternyata tidak dilakukan penindakan oleh aparatur yang berewenang pembiaran itu bukan berarti diizinkan. Untuk dapat dikatakan izin harus ada keputusan yang konstitutif dari aparatur menertibkan izin.

W.F Prins yang diterjemahkan mengatakan bahwa istilah izin dapat diartikan tampaknya dalam arti memberikan dispensasi dari sebuah larangan dan pemakaiannya dalam arti itu pula. Uthrecht mengatakan bilamana pembuatan 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 memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).[3]

2. 1. 2 Sifat Izin

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isi substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:

a. izin bersifat bebas, adalah izin sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
b. izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauhmana peraturan perundang-undangan

[3] Philipus M. Hadjon. *Op. cit*, hlm. 125

mengaturnya. Izin yang bersifat terikat antara lain, yaitu IMB, izin HO, izin usaha industri dan lain-lain.

Perbedaan antara izin yang bersifat bebas dan terikat adalah penting dalam hal apakah izin dapat ditarik kembali/dicabut atau tidak. Pada dasarnya izin yang merupakan keputusan tata usaha negara yang bebas dapat ditarik kembali/dicabut, hal ini karena tidak ada persyaratan yang bersifat mengikat bahwa izin tidak dapat ditarik kembali/ dicabut.[4] Pada izin yang bersifat terikat, pembuat undang-undang memformulasikan syarat-syarat izin dapat diberikan dan izin dapat ditarik kembali/dicabut. Hal yang penting dalam pembedaan di atas adalah dalam hal menentukan kadar luasnya dasar pengujian oleh hakim tata usaha negara apabila izin tersebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara apabila digugat.

c. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan bagi yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan yang memberikan anugerah kepada yang bersangkutan.[5] Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak tertentu atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Izin yang bersifat menguntungkan, antara lain SIM, SIUP, SITU dan lain-lain.
d. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya.[6] Di samping itu, izin yang bersifat memberatkan juga merupakan

[4] Adrian Sutedi, *Op.cit*. hlm. 174
[5] *Ibid*, hlm. 175
[6] Adrian Sutedi, *Op.cit*. hlm. 175

izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Izin yang bersifat memberatkan, antara lain pemberian izin kepada perusahaan tertentu.

2. 1. 3 Izin Sebagai Bentuk Ketetapan

Dalam negara hukum modern tugas dan 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 pada saat ini masih tetap dipertahankan. 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. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin.[7]

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 dari ketetapan itu atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan.[8] Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan

---

[7] Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2005), hlm. 1184
[8] Adrian Sutedi, *Op.cit*, hlm. 184

peristiwa konkret. Sebagai ketetapan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.

2. 1. 4 Tujuan Sistem Perizinan

Melalui izin, pemerintah terlibat dalam kegiatan warganegara. Dalam hal ini, pemerintah mengarahkan warganya melalui instrumen yuridis berupa izin. Kadangkala kebijakan pemerintah untuk terlibat dalam kegiatan masyarakat, bahkan tidak berhenti pada satu tahap, melainkan melalui serangkaian kebijakan, setelah izin diproses, masih dilakukan pengawasan, pemegang izin diwajibkan meyampaikan laporan secara berkala dan sebagainya. Pemerintah melakukan pengendalian terhadap kegiatan masyarakat dengan melakukan instrumen perizinan. Izin dapat dimaksudkan untuk mencapai berbagai tujuan tertentu. Menurut Spelt dan ten Berge, motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa keinginan mengarahkan (mengendalikan/*sturen*) aktivitas-aktivitas tertentu, hendak membagi benda-benda yang sedikit, dan mengarahkan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas. Secara lengkap tujuan dari izin adalah sebagai berikut:

a. Mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu;
b. Mencegah bahaya terhadap lingkungan;
c. Keinginan melindungai obyek-obyek tertentu;
d. Membagi benda-benda yang sedikit;
e. Menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas lainnya.

Menurut Spelt dan ten Berge, pada umumnya sistem ini terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin, yaitu sebagai berikut:

a. Larangan;
b. Persetujuan yang merupakan dasar pengecualian (izin);
c. Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.

2. 1. 5 Urgensi dan Susunan Izin

Keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah seringkali dapat dibedakan dari sisi wujudnya menjadi dua hal, yaitu keputusan lisan dan keputusan tertulis. Keputusan lisan dapat dikeluarkan oleh pemerintah terhadap hal yang bersifat mendesak atau segera harus diambil. Tidak terlalu sulit untuk mendapatkan gambaran mengenai hal ini, seperti dalam hal terjadi kebakaran, organ pemerintah yang berwenang, yaitu aparatur kepolisian segera memerintahkan agar orang-orang menyingkir dari jalan yang akan dilalui oleh mobil pemadam kebakaran.

Izin pada umumnya dibuat melalui serangakaian proses dalam jangka waktu tertentu. Misalnya sebagai landas dan hukum, sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum, sebagai instrument untuk melindungi kepentingan dan sebagai alat bukti dalam hal ada klaim.

Izin yang sama dapat termuat hal-hal yang berbeda-beda apabila yang menerbitkan itu instansi yang berbeda. Mengingat izin yang dikeluarkan oleh pemerintah itu demikian banyaknya, tentu juga dapat beragam susunannya. Untuk izin tertentu ada yang tersusun dalam bagian-bagian yang ringkas dan padat, tetapi untuk jenis izin yang lain ada yang susunannya terurai secara terperinci.

2. 1. 6 Prosedur Penerbitan Izin

Penerbitan sebuah izin pada umumnya akan menempuh prosedur sebagai berikut:

1. Permohonan

Izin merupakan sebuah keputusan pemerintah, atau menurut Undang-Undang No. 51 Tahun tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Negara (PTUN) disebut sebagai keputusan tata usaha negara. Sebagai sebuah keputusan pemerintah, izin lahir tidak dengan sendirinya, melainkan terlebih dahulu mesti ada permohonan dari seseorang atau suatu pihak tertentu. Sebagai sebuah keputusan dari badan/pejabat yang berwenang, izin lain melalui serangkaian proses yang dimulai dari permohonan yang kemudian diproses melalui serangkaian tahapan yang kadangkala begitu panjang.

2. Penelitian persyaratan dan peran serta

Hal ini merupakan bagian yang penting dari tahapan penerbitan izin. Kecermatan, kematangan, dan kehati-hatian perlu digunakan meskipun tidak harus sampai berlebihan. Prinsip bertindak cermat dan hati-hati merupakan hal yang tidak bisa diabaikan dalam pengambilan keputusan hukum. Sekali keputusan keluar dapat menimbulkan akibat hukum tertentu yang kadang kala implikasinya cukup banyak.

3. Pengambilan keputusan

Izin merupakan keputusan yang lahir dari adanya permohonan, sebelum izin keluar tentu ada dua kemungkinan keputusan terhadap permohonan itu. Kemungkinan pertama adalah permohonan itu dikabulkan yang berarti izin diterbitkan dan kemungkinan yang kedua permohonan itu tidak dikabulkan yang

berarti izin tidak diterbitkan. Proses pengambilan keputusan seringkali dilakukan tidak dengan seketika melainkan melalui serangkaian proses. Pengambilan keputusan atas izin kadangkala juga tidak murni sebagai keputusan satu pihak saja melainkan keputusan itu dibuat dalam serangkaian proses memutuskan.

4. Penyampaian izin

Apabila proses penanganan izin telah selesai, yaitu apabila pejabat atau organ pemerintah yang berwenang telah menandatangani izin tersebut, maka proses selanjutnya adalah penyampaian izin. Penyampaian izin dapat dilakukan dengan berbagai cara, misalnya melalui penyampaian langsung. Untuk surat izin mengemudi (SIM), misalnya pemohon cukup menerima izin tersebut langsung ditempat pengurusan karena biasanya setelah pemohon mengajukan permohonan, langsung dilakukan pengujian baik tertulis maupun lisan.

2. 1. 7 Waktu Penyelesaian Izin

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan. Dimensi waktu selalu melekat pada proses perizinan karena adanya tata cara yang harus ditempuh seseorang dalam mengurus izin tersebut. Dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria berikut:

a. disebutkan dengan jelas;
b. waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin; dan

c. diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.[9]

2. 1. 8 Biaya Perizinan

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian izin. Penetapan besaran biaya pelayanan perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

a. rincian biaya harus jelas untuk setiap perizinan, khususnya yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan;
b. ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan atau dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.[10]

Pembiayaan menjadi hal yang mendasar dari pengurusan perizinan. Namun perizinan sebagai bagian dari kebijakan pemerintah untuk mengatur aktivitas masyarakat sudah seharusnya memenuhi sifat-sifat sebagai pelayanan publik. Dengan demikian, meskipun terdapat pembiayaan, sesungguhnya bukan untuk alat *budgetaire* negara. Biaya perizinan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

a. disebutkan dengan jelas;
b. mengikuti standar nasional;
c. tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap obyek (syarat) tertentu;
d. perhitungan didasarkan pada tingkat *real cost* (biaya yang sebenarnya);
e. besarnya biaya diinformasikan secara luas.[11]

---

[9] Adrian Sutedi, *Op.cit*, hlm. 187
[10] *Ibid*.
[11] *Ibid*.

2. 2 Izin Gangguan

2. 2. 1 Sejarah Izin Gangguan

Izin merupakan pernyataan mengabulkan (tiada melarang dan sebagainya) dan atau persetujuan yang diperbolehkan.[12] Tujuan izin adalah menghilangkan suatu larangan menjadi diperbolehkan. Izin juga merupakan alat instrumen pemerintah yang bertujuan untuk pengendalian terhadap perilaku masyarakat dan merupakan salah satu instrumen yuridis yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Izin Gangguan (HO) adalah izin kegiatan usaha kepada orang pribadi atau badan di lokasi tertentu yang berpotensi menimbulkan bahaya kerugian dan gangguan, ketentraman dan ketertiban umum tidak termasuk kegiatan/tempat usaha yang lokasinya telah ditunjuk oleh Pemerintah Pusat atau Daerah.

Adanya pemberlakuan Izin Gangguan dimulai di Eropa pada tahun 1836 yaitu dengan adanya Resolusi 1836 yang isinya tentang keharusan adanya izin gangguan bagi tempat-tempat yang ditengarai dapat menimbulkan bahaya, kebakaran, dan bahaya lainnya. Latar belakang yang mengakibatkan dibentuknya undang-undang ini adalah terjadinya modernisasi disegala bidang dengan ditemukannya mesin uap oleh James Watt. Pabrik-pabrik seakan menjamur dimana-mana, kaum bangsawan berlomba-lomba untuk mendirikan pabrik-pabrik. Akan tetapi seiring dengan semakin banyaknya pabrik-pabrik yang didirikan, maka secara otomatis mempengaruhi berbagai kondisi disekitar lingkungan pabrik

[12] Balai Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 1997, hlm. 723

tersebut. Saat itu banyak para pengusaha yang tidak mengindahkan tentang bahaya yang mengancam di lingkungan sekitar tempat pabrik mereka berdiri. Bahaya seperti kebakaran, gangguan kesehatan lingkungan semakin dirasakan oleh masyarakat sekitar pabrik.[13]

Sedangkan di Indonesia sendiri Undang-undang Gangguan dibuat dengan menggunakan Asas Konkordansi dari negeri Belanda. Asas konkordansi adalah asas keselarasan atau asas berlakunya sistem hukum Indonesia yang diselaraskan dengan hukum yang berlaku di Belanda. Asas konkordansi diatur dalam I.S. Pasal 131 ayat (2) yang menyatakan bahwa untuk golongan bangsa Belanda untuk itu harus dianut undang-undang di negeri Belanda. Hal ini berarti, bahwa hukum yang berlaku bagi orang-orang Belanda di Indonesia harus dipersamakan dengan hukum yang berlaku di negeri Belanda.[14]

Undang-undang yang mengatur tentang Izin Gangguan (*Hinder Ordonantie*) adalah Undang-undang Gangguan Stbl. 1926-226 yang mulai berlaku tanggal 1 Agustus 1926 dan mengalami beberapa perubahan dan penambahan yakni dengan Stbl 1927-No. 499 kemudian diubah lagi dengan stbl. 1932 – No. 80 dan No. 341, hingga paling akhir dengan Stbl. 1940-No. 14 dan No. 450 yang dikeluarkan pada tahun 1941. Sedangkan dalam Surat Edaran Gouvernment Secretaris tanggal 18 April 1928 No. 792/II (Bb. 11629) diperingatkan cara-cara melaksanakan beberapa ketentuan dari undang-undang gangguan ini.[15]

---

[13] John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. (Sinar Grafika: Jakarta, 1993), hlm. 23
[14] Moeljatno. *Asas-asas Hukum Pidana*, (PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1993), hlm. 178
[15] John Salindeho, *Op.cit*. hlm. 43

Kesimpulan dari isi Undang-Undang Gangguan tersebut adalah: bahwa seyogyanya publik janganlah dipersulit dengan adanya hasrat untuk mendirikan bangunan-bangunan kecil tempat bekerja dan perusahaanperusahaan kecil untuk memasang kincir-kincir dengan kekuatan listrik yang disambung dari penerangan aliran listrik karena dapat menimbulkan gangguan sehingga diperlukan adanya izin gangguan atasnya. Undang-undang tersebut pada Bab XX menyatakan: warung-warung dalam bangunan yang tetap; demikian pula segala pendirian-pendirian yang lain yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan maka harus ada izin atasnya. Mengambil dari aturan undang-undang di atas, maka dalam hal ini restoran dapat dikategorikan sebagai warung dalam bangunan tetap, sehingga untuk restoran diperlukan adanya izin gangguan.

2. 2. 2 Subyek Izin Gangguan

Subyek hukum menurut macamnya terdiri dari manusia (*natuurlijke persoon*), dan badan hukum (*recht person*). Pengertian dari subyek hukum itu sendiri adalah personal yang mempunyai hak dan kewajiban. Dapat juga dikatakan, subyek hukum adalah sesuatu yang menurut hukum dapat memiliki hak dan kewajiban, atau sebagai pendukung hak dan kewajiban. Berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia saat ini, manusia dianggap atau diakui sebagai manusia pribadi, artinya diakui sebagai orang atau persoon. Karena itu setiap manusia diakui sebagai subyek hukum (*recht persoon lijkheid*) yaitu pendukung hak dan kewajiban.

Pada dasarnya seseorang dinyatakan sebagai subyek hukum ketika dilahirkan, dan berakhir ketika meninggal dunia. Namun hal ini tidak mutlak, sebab ada perkecualian seperti yang diatur dan ditetapkan dalam Pasal 2 Kitab Undang-

Undang Hukum Perdata menyatakan bahwa anak-anak yang ada dalam kandungan seorang perempuan, dianggap sebagai telah dilahirkan, bilamana juga kepentingan si anak menghendakinya.

Sebagai pendukung hak dan kewajiban, seseorang memiliki kewenangan untuk bertindak, dan tentu kewenangan bertindak tersebut harus menurut hukum, dengan kata lain manusia mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan hukum. Namun demikian kewenangan itu dibatasi oleh beberapa faktor dan keadaan tertentu, sehingga seseorang dapat dinyatakan wenang untuk melakukan tindakan hukum apabila dia itu dewasa dan sehat jiwanya serta tidak berada dalam pengampuan (*curandus*).[16]

Dapat diketahui bahwa manusia baik warga negara maupun orang asing tidak memandang agama, kebudayaan, suku maupun kedudukan dan jabatan semua adalah subyek hukum, sebagai pembawa hak, manusia memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum, sesuai dengan pengertian dari hak dan kewajiban itu sendiri, yaitu: hak adalah kekuatan atau kekuasaan daripada persona untuk boleh melakukan sesuatu atau boleh tidak melakukan sesuatu, sedangkan kewajiban adalah suatu peran daripada persona untuk harus melakukan sesuatu atau harus tidak melakukan sesuatu.

Sebagaimana halnya subyek hukum manusia, badan hukum pun dapat mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban, serta dapat pula mengadakan hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking* atau *rechtsverhouding*), baik antara badan

---

[16] Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*, (Refika Aditama: Bandung, 2001), hlm. 3

hukum yang satu dengan badan hukum yang lain, maupun antara badan hukum dengan orang (*natuurlijkpersoon*).[17]

Sedangkan apabila dikaitkan dengan subyek hukum Izin Gangguan menurut adalah setiap orang pribadi atau Badan yang mendirikan dan/atau memperluas tempat usaha/kegiatan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan terhadap masyarakat serta kelestarian lingkungan, wajib memiliki Izin Gangguan. Berdasarkan pasal ini orang atau badan hukum harus mempunyai Izin Gangguan apabila orang atau badan hukum tersebut mendirikan dan/atau memperluas tempat usahanya dimana di lokasi tersebut rentan akan timbulnya suatu bahaya atau gangguan terhadap lingkungan sekitar. Berdasarkan Pasal 18 Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 07 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu, Subyek Retribusi Izin Gangguan adalah Orang Pribadi atau Badan yang memperoleh Izin Gangguan dari Pemerintah Daerah.

2. 2. 3 Obyek Izin Gangguan

Obyek hukum adalah segala sesuatu yang berguna bagi subyek hukum dan dapat menjadi pokok suatu hubungan hukum yang dilakukan oleh para subyek hukum. Dalam bahasa hukum, obyek hukum dapat juga disebut hak atau benda yang dapat dikuasai dan/atau dimiliki subyek hukum.

Ada yang mengartikan hak sebagai izin atau kekuasaan yang diberikan hukum. Ada juga yang mengidentifikasikan hak dengan wewenang. Hak di dalam izin adalah wewenang yang diberikan hukum obyektif kepada subyektif.wewenang

---

[17] Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 1999), hlm. 118

yang diberikan kepada subyek hukum ini, contohnya wewenang untuk memiliki tanah dan bangunan yang penggunaanya diserahkan kepada pemilik itu sendiri.kewenangan untuk itulah yang disebut hak .dengan kata lain dengan kata lain hak adalah tuntutan sah, agar orang lain bersikap tindak dengan cara-cara tertentu.

Obyek Izin Gangguan adalah semua tempat usaha atau kegiatan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan. Obyek-obyek tersebut antara lain adalah:

1. Jenis tempat usaha yang wajib memiliki Izin Gangguan dengan kategori gangguan ringan adalah sebagai berikut: usaha yang tidak mengerjakan, menyimpan atau memproduksi bahan berbahaya dan beracun (B3); usaha yang tidak menggunakan peralatan produksi yang dijalankan dengan memakai tenaga elektro motor maupun motor lain lebih dari 3 KW (4 PK); usaha yang tidak menggunakan atau memakai asap, gas-gas atau uap-uap dengan tekanan berat; bangunan tempat usaha tidak bertingkat.
2. Jenis tempat usaha yang wajib memiliki izin gangguan dengan kategori gangguan berat berdasarkan (Staatsblad Tahun 1926 Nomor 226 yang telah diubah dengan Staatsblad Tahun 1940 Nomor 14 dan Nomor 450) adalah: Usaha yang dijalankan dengan alat kerja tenaga uap air dan gas, termasuk pula dengan elektro motor dan tempat usaha lainnya yang mempergunakan tenaga uap, air dan gas atau uap bertekanan tinggi; tempat yang dipergunakan untuk membuat, mengerjakan dan menyimpan mesin dan bahan peledak lainnya termasuk pabrik dan tempat penyimpanan petasan; tempat yang dipergunakan untuk membuat ramuan kimia, termasuk pabrik korek api tempat yang dipergunakan untuk memperoleh, mengerjakan dan menyimpan bahan-bahan yang mudah menguap tempat yang dipergunakan untuk penyulingan kering dari bahan-bahan tumbuh-tumbuhan dan hewani serta mengerjakan hasil yang diperoleh daripadanya, termasuk pabrik gas; tempat yang dipergunakan untuk mengerjakan lemak-lemak dan damar; tempat yang dipergunakan untuk menyimpan dan mengerjakan sampah; tempat pengeringan gandum/kecambah, pabrik bir, tempat pembuatan minuman keras dengan cara pemanasan, perusahaan penyulingan, pabrik spiritus, pabrik cuka, perusahaan pemurnian, pabrik tepung dan perusahaan roti serta pabrik setrup buah-buahan; tempat pembantaian, tempat pengulitan, perusahaan pencucian jerohan, tempat penjemuran, tempat pengasapan bahan-bahan hewani, termasuk tempat penyamakan kulit; pabrik porselin dan pecah belah, tempat pembuatan batu merah, genteng, ubin dan tegel, tempat pembuatan barang dari gelas, tempat pembakaran gamping, gipsa dan

pembasahan (pembuatan) kapur; tempat pencairan logam, tempat pengecoran logam, tempat pertukangan besi, tempat penempatan logam, tempat pemipihan logam, tempat pertukangan kuningan, kaleng dan tempat pembuatan ketel; tempat penggilingan tras, penggergajian kayu dan pabrik minyak galangan kapal kayu, tempat pembuatan barang dari batu dan penggergajian batu, tempat pembuatan gilingan dan kereta, tempat pembuatan tong dan tempat pertukangan kayu; perusahaan batik; warung dalam bangunan tetap, begitu juga tempat usaha lainnya yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian atau gangguan.[18]

Selain yang disebutkan di atas, tempat-tempat usaha lainnya yang wajib memiliki Izin Gangguan sebagaimana dimaksud adalah:

a. Usaha di bidang pariwisata (kecuali usaha bidang pariwisata yang memperoleh izin usaha pariwisata bersyarat/khusus): Usaha rekreasi dan hiburan umum yaitu taman rekreasi, gelanggang renang, pemandian alam, padang golf, kolam memancing, gelanggang permainan ketangkasan, gelanggang bowling dan bilyard, klub malam, diskotik, panti pijat, panti mandi uap, bioskop, pusat pasar seni, dunia fantasi, theatre atau panggung terbuka dan tertutup, taman satwa, pentas pertunjukan satwa, usaha fasilitas wisata tirta, usaha sarana fasilitas olah raga, balai pertemuan, barber shop, salon kecantikan, pusat kesehatan atau *health centre*, pusat kesegaran jasmani atau fitnes centre; restaurant, bar, depot dan *cafe*; tempat penginapan (hotel, penginapan remaja, losmen, motel, *home stay* dan *guest house*); tempat penyelenggaraan musik hidup, tempat penyelenggaraan kesenian tradisional dan sejenisnnya.
b. Usaha di bidang perindustrian dan perdagangan, yaitu: ruang atau gedung atau tempat penyimpanan penimbunan barang-barang dagangan; perusahaan konveksi dengan menggunakan 5 (lima) mesin atau lebih; perusahaan percetakan; pengelolaan gedung-gedung perkantoran atau pertokoan; perusahaan studio rekaman; setasiun bahan bakar umum, penjualan minyak pelumas eceran termasuk service ganti minyak pelumas; tempat penyimpanan dan penjualan bahan-bahan kimia; tempat penyimpanan dan penjualan eceran minyak tanah, minyak solar, residu, spiritus, alkohol, gas elpiji dan karbit; tempat penyepuhan, pencelupan, chroom, elektronik pating dan sejenisnya; bengkel perbaikan sepeda, sepeda motor, mobil, aki dan dinamo; tempat penampungan dan penjualan kertas bekas, besi bekas, kayu bekas, plastik bekas, dan barang-barang bekas lainnya; pengepakan barang-barang dagangan, sortasi, perusahaan expedisi ruang pamer; toko elektronik yang menimbulkan kebisingan; tempat menyimpan atau mengolah atau mengerjakan barang-barang hasil laut, hasil bumi, hasil hutan; tempat pembuatan makanan dan minuman;
c. Usaha di bidang kesehatan, seperti: apotek, toko obat; klinik spesialis atau rumah sakit bersalin atau rumah bersalin atau rumah sakit, laboratorium,

[18] John Salindeho, *Op.cit*. hlm. 60

balai pengobatan, industri farmasi, klinik kecantikan; peredaran produk makanan, minuman dan rokok.

d. Usaha di bidang perhubungan, seperti: stasiun radio dan televisi; tempat penyimpanan atau *pool container*; tempat penyimpanan atau garasi atau pool kendaraan angkutan barang maupun orang.
e. Usaha di bidang jasa, seperti: tempat pencucian kendaraan bermotor (sepeda motor, mobil dan lain-lain); travel, perusahaan jasa tenaga kerja Indonesia.
f. Usaha di bidang pertanian, seperti: tempat peternakan unggas, sapi, sapi perah dan sejenisnya.
g. Jenis tempat usaha atau kegiatan lain yang ditetapkan dengan keputusan.[19]

Bagi usaha yang tidak memiliki Izin Gangguan maka Kepala Daerah berwenang: melakukan penutupan atau penyegelan dan atau penghentian kegiatan pada tempat usaha tersebut. Dan apabila ada tempat usaha yang telah dihentikan dan atau tempat usahanya tetapi tetap melaksanakan kegiatan usaha, maka kepala daerah berwenang memberikan sanksi dengan menetapkan uang paksa sebesar tarif retribusi yang harus ditetapkan atau dibayar, atas keterlambatan perhari untuk mematuhi ketentuan penghentian kegiatan usaha.

Berdasarkan Pasal 17 Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 07 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu, Obyek Retribusi Izin Gangguan adalah pemberian izin tempat usaha/kegiatan kepada Orang Pribadi atau Badan yang dapat menimbulkan ancaman bahaya, kerugian dan/atau gangguan, termasuk pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha secara terus menerus untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan, atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan, dan memenuhi norma keselamatan dan kesehatan kerja.

[19] John Salindeho, *Op.cit*. hlm. 60-62

Berdasarkan Pasal 23 Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 07 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu, Izin Gangguan berlaku selama perusahaan melakukan kegiatan/usahanya. Dalam rangka pengawasan dan pengendalian maka terhadap kegiatan/usaha tertentu diwajibkan melakukan daftar ulang (herregistrasi) setiap 5 (lima) tahun sekali. Pengajuan daftar ulang (herregistrasi) harus sudah dilakukan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sebelum masa berlaku izin berakhir.

2. 3 Tinjauan Tentang Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen. Dari segi manajerial, pengawasan mengandung

makna pula sebagaipengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan atau suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya. Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.

Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).

Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

a. mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
b. menyarankan agar ditekan adanya pemborosan; dan
c. mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Pengawasan yang dilakukan adalah bermaksud untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan. Dengan demikian pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pengawasan itu diadakan dengan maksud sebagai berikut:

a. Mengetahui lancar atau tidaknya pekerjaan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan;
b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan-kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru;
c. Mengetahui apakah penggunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada sasaran;
d. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula;
e. Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar.

Tujuan pengawasan akan tercapai apabila hasil-hasil pengawasan maupun memperluas dasar untuk pengambilan keputusan setiap pimpinan. Hasil pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana kegiatan rutin dan rencana berikutnya. Menurut Sujamto, pengawasan diadakan dengan tujuan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.[20]

Menurut Sujamto, pengawasan diadakan dengan tujuan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.[21] Suatu pengawasan yang dilakukan oleh suatu pimpinan dari suatu lingkungan kerja tertentu mempunyai tujuan yang diharapkan tercapai. Soekarno K. mengungkapkan beberapa hal pokok mengenai tujuan pengawasan, yaitu:

a. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan telah sesuai dengan rencana;
b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang dilaksanakan sesuai dengan instruksi-instruksi dan asas-asas yang telah ditetapkan;
c. Untuk mengetahui mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan yang mungkin timbul dalam pelaksaan pekerjaan;
d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan secara efisien;
e. Untuk mengetahui jalan keluar, jika ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan ke arah perbaikan.[22]

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. Pengawasan adalah proses untuk

---

[20] Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. (Ghalia Indonesia: Jakarta. 1986), hlm. 115
[21] *Ibid*.
[22] *Ibid*. 146

memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Menurut Winardi, pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan. Sedangkan menurut Basu Swasta, pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan. Sedangkan menurut Komaruddin, pengawasan adalah berhubungan dengan perbandingan antara pelaksana aktual rencana, dan awal untuk langkah perbaikan terhadap penyimpangan dan rencana yang berarti.

Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematik untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan atau pemerintahan. Dari beberapa pendapat tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan oleh manajemen dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang

telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

a. mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
b. menyarankan agar ditekan adanya pemborosan; dan
c. mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu:

a. Pengawasan Intern dan Ekstern

   Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada

di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

b. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

c. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan. Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran. Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya. Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.

d. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechtimatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid).*

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan, dan pemborosan

anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri. Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

Sementara itu, pembagian macam pengawasan terbagi atas dasar pengawasan intern yang berarti pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di di lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Sementara itu, pengawasan eksternal dimaksudkan sebagai pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di luar lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.[23]

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan.[24] Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.[25] Pengawasan keuangan model ini

---

[23] Sumosudirjo, *Op.cit*. hlm. 216
[24] *Ibid*. 127
[25] *Ibid*.

lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

Selain itu, pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan. Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran. Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya. Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.[26]

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh unit pengawas intern organisasi yang diawasi di mana tugasnya adalah membantu fungsi pengawasan pimpinan organisasi serta membantu menyusun laporan pelaksanaan kegiatan organisasi. Pengawasan ini lazimnya dilakukan instansi pemerintahan dengan membentuk suatu organisasi khusus yang menangani secara menyeluruh pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran negara. Konsep pengawasan ini dibutuhkan dengan maksud agar penyimpangan pelaksanaan anggaran lebih cepat diatasi oleh unit intern yang dekat dengan organisasi tersebut.

---

[26] Sumosudirjo, *Op.cit*. hlm. 216-217