

SKRIPSI



**TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA
DALAM PEMBERIAN IZIN PERHOTELAN
DI KOTA MAKASSAR**

OLEH:

ANDI MUHAMMAD FAIZAL YASYARI

B 111 05 694

BAGIAN HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2012

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA
DALAM PEMBERIAN IZIN PERHOTELAN
DI KOTA MAKASSAR**

OLEH:

ANDI MUHAMMAD FAIZAL YASYARI

B 111 05 694

SKRIPSI

**Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Meraih Gelar
Sarjana Hukum Jurusan Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

MAKASSAR

2012

ABSTRAK

ANDI MUHAMMAD FAIZAL YASYARI. (B11105694).Tinjauan Yuridis Kewenangan Pemerintah Kota dalam Pemberian Izin Perhotelan di Kota Makassar. Dibawah bimbingan BapakAchmad Ruslan selaku Pembimbing I dan Bapak Naswar Bohariselaku Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan kewenangan pemerintah kota dalam pemberian izin perhotelan di Kota Makassar dan mengetahui pelaksanaan kewenangan pemerintah kota dalam pemberian izin perhotelan di Kota Makassar

Penelitian ini adalah penelitian analisis deskriptif yaitu analisis yang menggunakan metode kualitatif untuk mengetahui pola sejumlah data penelitian, merangkum informasi yang terdapat dalam data penelitian dan menyajikan informasi tersebut dalam bentuk yang diinginkan mengenai kewenangan pemerintah kota dalam Pemberian Izin Perhotelan di Kota Makassar.

Hasil dari penelitian ini adalah (1) Sumber Kewenangan Pemerintah daerah Kota Makassar dalam pemberian izin yaitu berdasarkan undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, serta Peraturan Daerah kota Makassar No. 2 Tahun 2009 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kota Makassar. (2) kewenangan pemberian izin perhotelan di kota Makassar di berikan kepada Walikota Makassar yang kemudian dimandatkan kepada dinas kebudayaan dan pariwisata sebagai pejabat yang berwenang memberikan rekomendasi penerbitan izin berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar. Dalam pemberian izin perhotelan di kota Makassar, Pemerintah kota Makassar dalam hal ini Dinas Kebudayaan dan Pariwisata berdasar pada Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pengaturan dan Pungutan Retribusi Usaha kepariwisataan di Kota Makassar, dan Peraturan Walikota Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemberian Izin Pada Pemerintah Kota Makassar.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunia-Nya yang senantiasa memberi petunjuk dan membimbing langkah penulis sehingga penulis dapat merampungkan skripsi ini sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang Studi Strata Satu (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Segegap kemampuan telah penulis curahkan demi kesempurnaan penulisan skripsi ini. Namun demikian, sebagai manusia yang tentunya memiliki keterbatasan, tidak menutup kemungkinan masih ditemukan kekurangan dan kelemahan. Oleh karena itu, segala masukan dalam bentuk kritik dan saran yang sifatnya membangun senantiasa penulis harapkan demi kesempurnaan penulisan di masa yang akan datang.

Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua penulis, kepada Ayahanda Drs. H. Andi Syamsul Bachri dan Ibunda Hj. Yulmi Aidah, S.Sos dan juga nenek saya Hj. Marlina Abu atas segala cinta, kasih sayang, perhatian, bimbingan serta dukungan yang tak henti-hentinya dalam penulisan tugas akhir ini..

Dengan segala kerendahan hati, ucapan terima kasih yang tak terhingga penulis berikan kepada

1. Prof. Dr. dr. Idrus Paturusi, selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segegap jajarannya

2. Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., DFM. selaku Dekan beserta seluruh jajaran Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H., selaku Pembimbing I dan Bapak Naswar Bohari, S.H., M.H selaku Pembimbing II yang selalu menyediakan waktunya untuk dapat berdiskusi, membimbing dan menyemangati penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
4. Bapak Prof Dr. M. Yunus Wahid, S.H., M.H., Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.H., dan Bapak Muchsin Salnia, SH., selaku Tim Penguji atas segala saran dan masukan yang sangat berharga dalam penyusunan skripsi ini.
5. Para Staf Akademik, Bagian Kemahasiswaan dan Perpustakaan yang telah banyak membantu penulis.
6. Kepada Bapak Kepala Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Daerah Pemerintah Kota Makassar, yang telah menyediakan fasilitas dan informasi selama melaksanakan penelitian.
7. Kepada adik- adik penulis, Andi Fauziah, A.Md, Andi Muhammad Farid, Andi Muhammad Fadly, Andi Muhammad Fachruddin yang senantiasa mendukung dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Kekasih penulis yang sangat dicintai dan disayangi, Riana Ingrid Suranto, S.Ked, terima kasih atas bimbingan, motifasi, dan segalanya dalam bentuk apapun itu kepada penulis.
9. Sahabat- sahabat terdekat penulis Iccank, Aldy, Daus, Hamka, Wawan, Andri, Heru, terima kasih atas segala motifasi dan bantuannya.

10. Teman-teman KKN-PH Tahun 2009 Lokasi POLWILTABES Makassar yang selalu memberikan motivasi dan bantuan kepada penulis..
11. Segenap pihak yang tidak disebutkan namanya yang telah turut membantu di dalam proses penyusunan skripsi ini maupun atas yang diberikan selama penulis menjalani pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Sebagai akhir kata, dengan segala kerendahatan hati penulis berharap semoga skripsi ini dapat berguna bagi pembaca dan menambang literatur kajian Hukum Keperdataan.

Makassar, Februari 2012

Penulis

Andi Muhammad Faizal Yasyari

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Kewenangan Pemerintah	10
1. Pengertian Kewenangan Pemerintah	10
2. Sumber/Cara Memperoleh Kewenangan.....	13
B. Perizinan	19
1. Pengertian Perizinan.....	19
2. Fungsi dan Tujuan Perizinan	29
3. Urgensi dan Susunan Perizinan	31
C. Prosedur Perizinan.....	36
1. Syarat Teknis	36
2. Pengawasan Pemberian Izin	41

D. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Penanganan Perizinan	53
E. Perhotelan	55
1. Pengertian Perhotelan	55
2. Ruang Lingkup Perhotelan	57
3. Fasilitas Usaha Perhotelan	58
4. Klasifikasi Usaha Perhotelan	59
5. Karakteristik Usaha Perhotelan	59
BAB III METODE PENELITIAN.....	60
A. Lokasi Penelitian.....	60
B. Jenis dan Sumber Data	60
C. Teknik Pengumpulan Data.....	61
D. Teknik Analisis Data	62
BAB IV HASIL PENELITIAN	63
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	63
1. Pemerintah Kota Makassar.....	63
2. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Makassar	67
B. Kewenangan Pemerintah Daerah Kota Makassar dalam Pemberian Izin Perhotelan	69
1. Sumber Kewenangan Pemerintah Daerah Kota Makassar dalam Pemberian Izin.....	69
2. Izin Perhotelan di Kota Makassar	79
C. Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Kota Makassar dalam Pemberian Izin Perhotelan.....	87
1. Prosedur Pemberian Izin Perhotelan di Kota Makassar	87
2. Pengawasan Pelaksanaan Izin Perhotelan Kota Makassar	94

BAB V	PENUTUP	101
	A. Kesimpulan	101
	B. Saran	102
DAFTAR PUSTAKA		103

DAFTAR TABEL

No.	Judul	Halaman
4.1	Jenis Izin dan Dinas/Instansi Pemberi Rekomendasi	86
4.2	Data Hotel yang Terdaftar pada Dinas Pariwisata Kota Makassar	96

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk mengusahakan kesejahteraan bagi warganya. Untuk itu pemerintah mesti bersikap proaktif, bukan sebaliknya hanya menunggu. Peran penguasa dalam berbagi kegiatan warga semakin nyata. Salah satu campur tangan penguasa terhadap aktivitas warga yang begitu terasa sampai saat ini adalah melalui stelsel perizinan. Melalui perizinan pemerintah mencampuri, mengarahkan, bahkan juga mengendalikan berbagai aktivitas dan sepaik terjang warganya. Sistem perizinan yang ada acap kali dipandang sebagai masalah karena dirasakan sebagai hambatan bagi warga masyarakat.

Pengurusan berbagai perizinan telah terdesentralisasikan kepada pemerintah daerah, sebab persoalan dan hambatan juga dirasakan di berbagai daerah. Sebab persoalan dan hambatan juga dirasakan di berbagai daerah. Lamanya pengurusan izin, rumitnya prosedur pengurusan izin, mahalny biaya yang harus dipikul oleh pemohon izin, dan berbagai persoalan lain termasuk setelah surat izin terbit yang sering dirasakan oleh masyarakat. Pemerintah, termasuk pemerintah daerah tampaknya tidak tinggal diam. Besarnya keinginan daerah untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif seiring dengan

menguatnya otonomi daerah telah mendorong pemerintah daerah menata berbagai pelayanan publik dan salah satunya pelayanan di bidang perizinan.

Perbaikan sistem, perubahan fungsi kelembagaan, penyerderhanaan proses, dan perampingan jenis izin merupakan sebagian formula yang telah dan sedang diusahakan. Bahkan, pemerintah sudah mengeluarkan berbagai peraturan yang berkaitan dengan soal perizinan, namun hambatan dalam penanganan perizinan tetap ada, baik dari sistem, dari pemohon, dari kultur yang berkembang dalam masyarakat, keterbatasan sarana dan prasarana serta aparatur pemerintah sendiri termasuk benturan peraturan yang masih sering terjadi, serta pemasalahan lain.

Pariwisata bukan hal baru bagi Indonesia. Kegiatan ini telah ditempatkan sebagai objek kebijakan nasional sejak pertama kali Indonesia menentukan kebijakan pembangunan. Dengan semakin meningkatnya penyelenggaraan pariwisata yang mempunyai arti strategis dalam pengembangan ekonomi, sosial dan budaya, yang dapat mendorong peningkatan lapangan kerja dan pengembangan Indonesia. Maka dalam hal ini pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata (Selanjutnya disebut UU No. 9 Tahun 1990) dengan tujuan untuk mengatur pariwisata yang ada di Indonesia.

Kegiatan usaha di bidang pariwisata bersifat multi dimensi, salah satunya adalah kegiatan usaha hotel yang merupakan tempat untuk menyediakan sarana dan prasana penginapan yang memadai. Dewasa ini dirasakan bahwa dunia hotel semakin marak saja. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya hotel-hotel bermunculan, baik yang besar maupun yang kecil, baik di daerah pedesaan maupun di kota-kota besar. Untuk mendukung operasional hotel baik peruntukannya maupun pelayanannya, termasuk juga fasilitas serta untuk mencapai standart pendirian hotel, maka di perlukan adanya suatu izin usaha.

Menurut data dari Dinas pariwisata Pemerintah Kota Makassar jumlah hotel yang terdaftar tahun 2010 di Kota Makassar ada 3885 buah. Kota Makassar merupakan salah satu kota terbesar di Indonesia bagian timur dengan perkembangan ekonomi yang sangat baik, hal tersebut sangat di dukung oleh perkembangan atau kemajuan di bidang pariwisata sehingga banyak pelaku usaha yang mengadakan usaha dalam penginapan yang diperuntukan kepada orang-orang yang sedang melakukan perjalanan. Salah satu usaha yang diminati oleh pelaku usaha di Kota Makassar adalah kegiatan usaha hotel dengan berbagai jenis fasilitas yang ada. Usaha ini selain memberikan keuntungan bagi pelaku usaha juga dapat meningkatkan pendapatan Pemerintah Kota Makassar.

Oleh karena itu Pemerintah Kota Makassar telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepariwisata (Selanjutnya disebut Perda No. 2 Tahun 2002), yang di dalamnya juga mengatur usaha pendirian hotel.

Berdasarkan keterangan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Makassar, setelah era otonomi diberlakukan, ada 54 jenis kewenangan di bidang perizinan pariwisata, yang seluruhnya ditangani Pemerintah Kota. Dari izin hotel berbintang sampai hotel melati, depot sampai restoran, dan sebagainya. Gencarnya promosi juga dibarengi kemudahan berinvestasi di bidang pariwisata. Seiring dengan penyerahan 54 kewenangan perizinan pariwisata ke Pemerintah Kota, hal itu dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk menarik investor khususnya dalam bidang pariwisata hotel.

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata merupakan dinas yang berwenang menerbitkan dan memperpanjang izin usaha hotel di wilayah Kota Makassar berdasarkan kewenangan delegasi dari Wali Kota Makassar. Selain kewenangan atau tugas lain yang dijalankan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Makassar adalah melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha hotel yang dikelola oleh pelaku usaha baik yang berbadan hukum maupun perorangan.

Mengenai kewenangan memberikan izin biasanya ditentukan dalam peraturan perizinan, yaitu organ atau pejabat yang paling terkait

dengan materi yang dimohonkan izin. Hal ini merupakan prinsip yang mendasar dalam hukum perizinan. Pemberian izin didasarkan atas permohonan dengan memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan. Aspek perizinan menempatkan bidang pariwisata khususnya perhotelan, sebagai bagian dari hukum perizinan yang mengarah pada pemahaman tentang kewenangan memberikan atau menolak izin.

Pandangan *Spelt* dan *ten Berge* mengenai hukum perizinan pada umumnya adalah hukum perizinan yang mempunyai fungsi-fungsi yang dapat mendekatkan hubungan pemerintah dengan rakyat. Melalui izin, pemerintah memberikan dua hal yaitu perlindungan dan fasilitas. Sebelum pelaku usaha baik perorangan maupun badan hukum yang mengadakan kegiatan usaha hotel langkah awal yang harus dilakukan adalah mengajukan permohonan izin usaha kepada pemerintah atau kepala instansi/ dinas tertentu dalam hal ini adalah Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya disertai identitas pemohon serta persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi sesuai dengan ketentuan Perda No 6 Tahun 2003.

Dalam upaya penegakkan aturan Perda No. 2 Tahun 2002 Pemerintah Kota Makassar perlu melakukan sosialisasi kepada masyarakat Makassar khususnya kepada pelaku usaha hotel atau kepada pelaku usaha yang akan membuka usaha hotel tentang isi peraturan daerah nomor 2 tahun 2002. sehingga diharapkan dapat

meningkatkan pendapatan asli daerah Kota Makassar di sektor usaha hotel.

Agar bisa mengoperasionalkan kegiatan usahanya, setiap pelaku usaha hotel harus memiliki izin kegiatan usaha biasanya dalam bentuk Surat Keputusan atau biasanya disebut SK. Karena tanpa adanya izin usaha, kegiatan usaha dalam bentuk apapun di bidang pariwisata dianggap sebagai bentuk kegiatan usaha yang ilegal. Fungsi utama pemberian izin di bidang pariwisata khususnya hotel berkisar pada penetapan apakah suatu kegiatan hotel itu boleh dilakukan atau sebaliknya.

Penerbitan izin atau perpanjangan izin usaha hotel di Kota Makassar merupakan bagian dari keputusan atau *beschikking* yang bersifat hukum publik dalam hukum administrasi yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam hal ini adalah Kepala Dinas Pariwisata Kota Makassar.

Dalam setiap keputusan Tata Usaha Negara terutama di bidang perizinan usaha hotel mempunyai akibat hukum karena di dalam keputusan tersebut memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi pelaku usaha, yang apabila di langgar akan mendapat sanksi.

Dalam permohonan perizinan hotel, tidak semua permohonan akan dikabulkan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Permohonan yang ditolak tersebut akan dilampiri dengan alasan kenapa

permohonan tersebut ditolak. tetapi dalam praktiknya sering terjadi penolakan permohonan izin perhote besar itu.

Berdasarkan fakta, data dan permasalahan tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan yang timbul dalam sebuah karya ilmiah hukum/skripsi yang berjudul: ***Tinjauan Yuridis Kewenangan Pemerintah Kota Dalam Pemberian Izin Perhotelan di Kota Makassar***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah kewenangan pemerintah kota dalam pemberian izin perhotelan di Kota Makassar?
- b. Bagaimanakah pelaksanaan kewenangan pemerintah kota dalam pemberian izin perhotelan di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai pada penulisan ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui kewenangan pemerintah kota dalam pemberian izin perhotelan di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan pemerintah kota dalam pemberian izin perhotelan di Kota Makassar.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian dalam penulisan ini antara lain :

1. Secara Akademis/Teoritis :

Diharapkan penulisan ini dapat memberikan sumbangsi pemikiran dalam membangun penegakan hukum di Indonesia berupa tinjauan secara hukum terhadap kewenangan pemerintah Kota Makassar dalam pemberian izin perhotelan di Kota Makassar.

2. Secara Praktis

Adapun kegunaan penelitian ini secara praktis, yaitu :

- a. Dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Makassar, dalam upaya menyelesaikan permasalahan Kewenangan Pemerintah Kota Makassar dalam pemberian perizinan perhotelan di Kota Makassar.
- b. Sebagai bahan masukan bagi mahasiswa yang melakukan penelitian atau ilmuan yang berminat untuk kajian selanjutnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kewenangan Pemerintah

1. Pengertian Kewenangan Pemerintah

Asas Legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum yang diberikan oleh Undang-undang. Dengan demikian substansi atas asas Setiap penyelenggara kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

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

Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka menjadi dasar diberlakukannya sistem Otonomi Daerah, dimana Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang menjadi urusan pemerintah pusat yaitu:

- Yustisi
- Agama
- Moneter dan fiskal nasional
- Politik luar negeri
- Keamanan, dan
- pertahanan

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah pusat dalam menjalankan tugas dapat melimpahkan sebagian urusan kepada pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan ke pada pemerintahan di daerah / pemerintahan desa.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- penyediaan sarana dan prasarana umum;
- penanganan bidang kesehatan;
- penyelenggaraan pendidikan;
- penanggulangan masalah sosial;
- pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- pengendalian lingkungan hidup;
- pelayanan pertanahan;
- pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- pelayanan administrasi penanaman modal;
- penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;

Sedangkan Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat

sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

2. Sumber/Cara Memperoleh Kewenangan

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas Legalitas, yang bisa diartikan bahwa pemerintah mendapatkan wewenangnya berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari undang-undang dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat.

Atribusi adalah kewenangan yang secara langsung diberikan oleh Undang-undang dasar ataupun undang-undang, atau dengan kata lain, atribusi merupakan kewenangan yang melekat pada suatu jabatan. Dalam atribusi, tanggung jawab dan tanggung gugat ada pada badan atau jabatan yang bersangkutan, apabila ada gugatan dari pihak tertentu maka yang bertanggungjawab adalah pemegang kewenangan itu, bukan pembentuk undang-undang dasar dan pembuat undang-undang.

Sementara itu, Delegasi adalah penyerahan wewenang. Kewenangan berasal dari suatu organ pemerintah kepada organ pemerintah yang lain, berdasarkan undang-undang. Jadi dalam delegasi terjadi pelimpahan wewenang, yang artinya bahwa pemberi wewenang tidak lagi dapat menggunakan wewenangnya tersebut, kecuali pendelegasian tersebut dicabut dengan asas *Contrarius Actus*.

Dan perolehan kewenangan yang terakhir adalah mandat, mandat juga merupakan pelimpahan wewenang, namun dalam mandat baik pihak yang diberi maupun pihak yang memberi dapat menggunakan kewenangan tersebut.

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

a. Delegasi

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

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

b. Mandat

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

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

pimpinan lembaga Negara tersebut dapat melimpahkan wewenangnya.

Pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, pelimpahan wewenang yang dapat dilimpahkan kepada pejabat bawahannya adalah wewenang penandatanganan. Bentuk pelimpahan penandatanganan adalah :

1. pelimpahan wewenang dengan menggunakan istilah atas nama (a.n) Merupakan jenis pelimpahan wewenang secara mandat, atas nama digunakan jika yang menandatangani surat telah diberi wewenang oleh pejabat yang bertanggung jawab berdasarkan bidang tugas, wewenang dan tanggung jawab pejabat yang bersangkutan. Pejabat yang bertanggung jawab melimpahkan wewenang kepada pejabat di bawahnya, paling banyak hanya 2 (dua) rentang jabatan struktural di bawahnya.

Persyaratan pelimpahan wewenang ini adalah :

- a. Pelimpahan wewenang harus dituangkan dalam bentuk tertulis yaitu dalam bentuk Instruksi Dinas atau Surat Kuasa;

- b. Materi yang dilimpahkan harus merupakan tugas dan tanggung jawab pejabat yang melimpahkan;
 - c. Pada dasarnya wewenang penandatanganan meliputi surat-surat untuk kepentingan ke luar maupun di dalam lingkungan lembaga Negara tersebut;
 - d. Penggunaan wewenang hanya sebatas kewenangan yang dilimpahkan kepadanya dan materi kewenangan tersebut harus dipertanggungjawabkan oleh yang dilimpahkan kepada yang melimpahkan;
 - e. Tanggung jawab sebagai akibat penandatanganan surat berada pada pejabat yang diatasnamakan.
2. Pelimpahan wewenang dengan menggunakan istilah untuk beliau (u.b)

Merupakan jenis pelimpahan wewenang secara delegasi, untuk beliau digunakan jika yang diberikan kuasa memberi kuasa lagi kepada pejabat satu tingkat di bawahnya, sehingga untuk beliau (u.b) digunakan setelah atas nama (a.n). Pelimpahan wewenang ini mengikuti urutan sampai 2(dua) tingkat structural di bawahnya, dan pelimpahan ini bersifat fungsional. Persyaratan yang harus dipenuhi :

- Materi yang ditangani merupakan tugas dan tanggung jawab pejabat yang melimpahkan;

- Dapat digunakan oleh pejabat yang ditunjuk sebagai pemangku jabatan sementara atau yang mewakili;
 - Pada dasarnya wewenang penandatanganan meliputi surat-surat untuk kepentingan internal dalam lingkungan lembaga Negara yang melampaui batas lingkup jabatan pejabat yang menandatangani surat;
 - Tanggung jawab berada pada pejabat yang dilimpahkan wewenang.
3. Pelimpahan wewenang dengan menggunakan istilah atas perintah beliau (apb.) dan atas perintah (ap.) Merupakan pelimpahan wewenang secara mandat, dimana pejabat yang seharusnya menandatangani memberi perintah kepada pejabat di bawahnya untuk menandatangani sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Persyaratan pelimpahan wewenang ini yang membedakannya dengan kedua jenis pelimpahan wewenang lainnya, yaitu hanya dapat dilakukan jika dalam keadaan mendesak dan tidak menyangkut materi yang bersifat kebijakan.

B. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

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

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

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

Pendapat para ahli mengenai pengertian perizinan diantaranya :

1) Menurut Utrecht (Jakarta, 1963:152) :

Izin adalah bilamana perbuatan tidak pada umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankan asal saja diadakan secara masing masing hal secara kongkrit maka perbuatan administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.

2) Menurut Prins (Jakarta, 1976):

Izin (*vegunning*) adalah keputusan administrasi negara berupa peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tapi masih juga memperkenankan asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal yang kongkrit.

3) N.M.Spelt dan J.B.J.M ten Berger :

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku warga masyarakat.

Selain dari pendapat beberapa ahli di atas, juga terdapat pengertian tentang izin yang tertuang dalam peraturan-peraturan yang berlaku, misalnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Dalam ketentuan tersebut, izin diberikan pengertian sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah

atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.

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

a) Izin dalam arti luas

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga.

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

b) Izin dalam arti sempit

Izin dalam arti sempit adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan. Izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

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

Dalam hukum perizinan, juga dikenal dengan istilah izin khusus, Yaitu persetujuan dimana disini terlihat adanya kombinasi antara hukum publik dengan hukum prifat, dengan kata lain izin khusus adalah penyimpangan dari sesuatu yang dilarang. Izin yang dimaksud adalah:

- Dispensasi

Dispensasi adalah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Menurut Van Der Vot (Y Sri Pudyatmoko, 2009:9) "dispensasi merupakan keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan suatu peraturan yang menolak perbuatan itu".

- Konsensi

Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali. Pekerjaan itu sebenarnya merupakan tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsesionaris* (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu. Bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta.

Menurut Ateng Syafrudin (Y. Sri Pudyatmoko, 2009:9)

bahwa

konsensi merupakan suatu izin sehubungan dengan pekerjaan besar yang melibatkan kepentingan umum

sehingga sebenarnya pekerjaan itu merupakan tugas pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberi hak penyelenggaraannya kepada konsensionaris yang bukan pejabat pemerintah

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

- Lisensi

Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Menurut Prajudi Atmo Sudirdjo (Y Sri Pudyatmoko, 2009:9) "bahwa lisensi adalah suatu pengertian khas Indonesia yang di Negeri Belanda tidak ada".

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

- Instrumen Yuridis

Berkaitan dengan tugas negara, terdapat perbedaan antara tugas dari negara hukum klasik dan tugas negara hukum

modern terutama dalam melaksanakan tugasnya, perbedaan tersebut adalah sebagai berikut :

➤ Negara Hukum Klasik

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

➤ Negara Hukum Modern

Tugas dan kewenangan pemerintah dalam negara hukum modern tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Pemerintah dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, diberi wewenang dalam bidang pengaturan dengan instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa konkrit. Instrumen tersebut adalah dalam bentuk ketetapan (*Beschikking*). *Beschikking* adalah instrumen hukum utama dalam penyelenggaraan pemerintah. Salah satu bentuk ketetapan adalah izin. Sesuai dengan jenis-jenis *beschikking* izin termasuk ketetapan konstitutif, yang merupakan ketetapan yang menimbulkan hak baru untuk *adresat* dalam izin tersebut. Izin disebut pula sebagai ketetapan yang memperkenankan yang sebelumnya tidak diperbolehkan.

- Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dari negara hukum adalah pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, artinya setiap tindakan hukum pemerintah dalam menjalankan fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan dan penegakan hukum positif memerlukan wewenang, karena wewenang dapat melahirkan suatu instrumen yuridis, namun yang perlu diperhatikan oleh pemerintah adalah izin yang diterbitkan harus berdasarkan wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku (legalitas). Penerimaan kewenangan tersebut adalah pemerintah atau organ pemerintah, dari presiden sampai dengan lurah. Kewenangan pemerintah dalam menerbitkan izin bersifat kewenangan bebas, artinya pemerintah diberi kewenangan memberi pertimbangan atas dasar inisiatif sendiri. Pertimbangan tersebut didasarkan oleh:

- Kondisi-kondisi dari pemohon yang dimungkinkan untuk dikeluarkan suatu izin
- Cara pertimbangan kondisi-kondisi yang ada

- Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul dari akibat penolakan atau pemberian izin dikaitkan dengan pembatasan perundang-undangan
- Prosedur yang harus dilakukan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.
- Organ Pemerintahan

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

- Deregulasi dan debirokratisasi tersebut tidak menghilangkan esensi dari sistem perizinan tersebut.
- Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis, administratif dan finansial.

- Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan.
- Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*Good Corporate Governance*).
- Peristiwa Konkrit

Izin sebagai salah satu jenis dari *beschikking* memiliki bentuk dan sifat (C.S.T. Kancil, 2003:15) yaitu :

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

Peristiwa konkrit adalah peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu dan fakta hukum tertentu. Peristiwa konkrit yang dimohonkan izinnya sangat beragam dan dalam peristiwa konkrit dapat diterbitkan atau diperlukan beberapa izin, berdasarkan proses dan prosedurnya tergantung dari pemberi wewenang izin, macam izin serta struktur organisasi, organ pemerintah yang berwenang menerbitkan izin. Berkaitan dengan wewenang organ pemerintah dengan peristiwa konkrit, kewenangan tersebut diberikan untuk tujuan

yang konkrit yang didasarkan pada aspek yuridis perizinan yang meliputi:

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

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

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

2. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Sebagai suatu instrumen yuridis dari pemerintah, izin yang dianggap sebagai ujung tombak instrumen hukum berfungsi sebagai (Rachmani Puspitadewi, 2005) :

- Pengarah
Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu misalnya izin bangunan.
- Perekayasa
Kegiatan yang berhubungan dengan perancangan atau pembuatan izin.
- Perancang masyarakat adil dan makmur
Sebagai upaya rancang atau desain yang dilakukan oleh pemerintah sebelum membangun suatu sistem dan sarana.
- Pengendali
Kegiatan untuk menentukan hubungan antara yang direncanakan dan dengan hasilnya, guna mengambil tindakan yang diperlukan sehingga kegiatan dilaksanakan serta tujuan tercapai sesuai dengan apa yang direncanakan.
- Penertib masyarakat
Izin dimaksudkan juga sebagai suatu penertib masyarakat
Tujuan perizinan harus dikaitkan dengan peristiwa konkrit yang dihadapi. Secara umum, tujuan dari izin adalah :
- Mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu
Untuk menyeleksi aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan *rank en horecawet*, dimana pengurus harus mempunyai syarat-syarat tertentu)

- Mencegah bahaya bagi lingkungan

Pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, dan pengawasan serta pencegahan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

- Melindungi objek-objek tertentu

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah agar tidak terjadi penyalahgunaan atau kerusakan terhadap objek-objek tertentu yang memiliki izin resmi.

- Membagi objek-objek yang sedikit

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

3. Urgensi dan Susunan Izin

a. Urgensi Izin

Izin sering kali mengandung arti yang begitu penting bagi pemegang bagi pemegangnya dalam melakukan hubungan hukum, baik dengan pemerintah maupun dengan pihak yang lain.

Pentingnya sebuah izin, akan diuraikan dibawah ini, diantaranya:

1) Sebagai Landasan Hukum

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

2) Sebagai Instrument Untuk Menjamin Kepastian Hukum

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

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

3) Sebagai Instrument Untuk Melindungi Kepentingan

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

Izin juga dapat dikatakan melindungi kepentingan pemerintah, karena dalam izin sering kali ada beberapa klausul yang memungkinkan pemerintah mengambil tindakan apabila izin itu dilanggar.

Dalam hal-hal tertentu, izin juga mempunyai manfaat bagi perlindungan kepentingan masyarakat sebagai pihak ketiga.

4) Sebagai alat bukti dalam hal ada klaim

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

b. Susunan Izin

Tiap-tiap izin tersusun secara berbeda-beda, bahkan untuk jenis izin yang sama dapat termuat hal-hal yang berbeda-beda apabila yang menerbitkan itu instansi yang berbeda.

Di bawah ini, beberapa bagian yang biasa dicantumkan dalam keterangan izin:

1) Organ yang Berwenang

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

2) Yang Dialamatkan

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

3) Pemberi Alasan

Sebagai suatu keputusan pemerintah, izin seringkali memuat pertimbangan-pertimbangan dalam penerbitannya. Bagian ini penting, karena dapat menjadi pegangan bagi pihak yang memegang izin maupun pihak ketiga yang berkepentingan.

Pemegang izin akan mendapatkan pegangan yang jelas mengapa permohonannya dikabulkan, sementara bagi pihak ketiga, pertimbangan dikeluarkannya izin itu juga sekaligus

dapat menjadi hal yang dipersoalkan apabila pihak ketiga merasa terganggu kepentingannya dengan dilakukannya kegiatan yang diizinkan.

Alasan yang dipertimbangkan sebagai dasar diterbitkannya izin itu dapat berupa landasan yuridis, bisa pula berupa landasan factual, termasuk rekomendasi dari berbagai instansi terkait yang secara teknis membidangi suatu bidang tertentu.

4) Diktum

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

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

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

Dalam izin, juga seringkali dimuat pembatasan-pembatasan yang harus diindahkan oleh pemegang izin. Pembatasan-pembatasan tersebut dapat menyangkut berbagai hal, seperti masa berlaku, batasan dalam penggunaan, dan sebagainya. Pembatasan tersebut, dimaksudkan sebagai rambu-rambu yang harus diperhatikan oleh pemegang izin.

Dalam izin juga seringkali dimuat syarat-syarat tertentu, syarat ini dapat berupa kondisi tertentu yang harus dipenuhi untuk dapat digunakannya izin.

6) Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan

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

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

C. Prosedur Perizinan

1. syarat teknis

Untuk mendapatkan izin, telah dibuat sistem dan mekanisme tertentu yang selengkapnya sebagai berikut: pemohon datang ke dinas perizinan untuk mengambil blangko permohonan. Untuk mengetahui persyaratan atas izin yang dibutuhkan atau perkembangan proses izin yang diajukan, pemohon dapat menggunakan layanan teknologi layar sentuh. Apabila diperlukan, pemohon dapat meminta advice planning kepada petugas. Setelah

diisi dan dilampiri persyaratan yang dibutuhkan, permohonan diserahkan ke loket pelayanan. Setelah petugas pelayanan memeriksa berkas permohonan dan persyaratan administrasi perizinan dan dinyatakan permohonan telah lengkap dan benar maka dibuatlah tanda terima berkas permohonan untuk pemohon. Petugas pelayanan mencatat data pemohon dan melampirkan blangko kendali pada berkas permohonan. Untuk izin yang tidak memerlukan penelitian Lapangan maka berkas permohonan diserahkan kepada kepala seksi administrasi perizinan.

Untuk izin yang memerlukan penelitian lapangan, digunakan prosedur sebagai berikut: berkas permohonan diserahkan kepada kepala seksi koordinator penelitian lapangan. Petugas/tim penelitian lapangan melakukan peninjauan ke lokasi. Jadwal waktu penelitian lapangan diberitahukan kepada pemohon pada saat pendaftaran. Hasil penelitian lapangan dibuatkan berita acara hasil penelitian lapangan ditandatangani petugas/tim penelitian lapangan dan pemohon. Berdasarkan hasil penelitian lapangan, kepala seksi koordinator penelitian lapangan mengadakan rapat koordinasi dengan petugas/tim penelitian lapangan dan apabila diperlukan dapat melibatkan instansi terkait (untuk kasus-kasus tertentu). Rapat koordinasi akan menghasilkan tiga kemungkinan: pertama,

permohonan ditangguhkan karena ada persyaratan yang harus dipenuhi dengan memberitahukannya kepada pemohon. Apabila persyaratan dapat dipenuhi maka permohonan disetujui, tetapi apabila tidak dapat dipenuhi maka permohonan ditolak. Apabila diperlukan rekomendasi maka dinas perizinan memohonkan rekomendasi kepada instansi terkait. Kedua, kemungkinan permohonan ditolak. Ketiga, kemungkinan permohonan disetujui. Untuk izin yang ada retribusinya, oleh kepala seksi koordinator dan penelitian lapangan dibuatkan penetapan retribusi perizinan. Berkas permohonan beserta berita acara hasil penelitian dan penetapan retribusinya diserahkan kepada kepala seksi administrasi pelayanan. Kepala seksi administrasi pelayanan membuat draf surat penolakan untuk permohonan yang ditolak, sedangkan untuk permohonan yang disetujui dibuatkan draf penetapan izin, dan untuk izin yang ada retribusinya dibuatkan surat ketetapan retribusi daerah (SKRD). Selain itu, untuk permohonan yang disetujui dibuatkan surat pemberitahuan pembayaran retribusi (izin yang ada retribusinya) dan pengambilan izin, kemudian setelah ditandatangani oleh kepala bagian tata usaha, disampaikan kepada pemohon. Draf penolakan, penangguhan, atau penetapan izin dan SKRD setelah dicermati dan diparaf oleh kepala bidang pelayanan kemudian disampaikan

kepada kepala dinas untuk ditandatangani. Surat penolakan atau penetapan izin dan SKRD oleh subbagian umum dicatat, diberi nomor dan cap serta digandakan. Surat penolakan dikirim kepada pemohon, sedangkan penetapan izin dan SKRD diserahkan kepada petugas administrasi pelayanan. Pemohon datang ke loket pelayanan untuk dibuatkan slip pembayaran retribusi dengan menunjukkan tanda bukti pengambilan/pemberitahuan. Pemohon melakukan pembayaran retribusi di bank (untuk izin yang ada retribusinya). Pemohon datang kembali dengan membawa bukti pembayaran ke loket pelayanan untuk mengambil izin yang sudah terbit.

Ada pula daerah tertentu, seperti halnya di Kabupaten Sleman, yang memproses perizinan melalui unit pelayanan terpadu perizinan satu atap (UPTPSA). Di sejumlah daerah digunakan nama unit pelayanan terpadu satu atap (UPTSA). Prosedur yang berlaku untuk penanganan izin yang ditangani oleh UPTPSA sebenarnya juga melibatkan instansi teknis, sebab UPTPSA dalam hal ini baru berposisi sebagai front office di bidang perizinan, sebagai loket yang berfungsi menerima berkas permohonan dan menyerahkan izin yang sudah jadi.

Untuk lebih jelasnya, di bawah ini akan diuraikan secara poin per poin

- Pemohon mengajukan permohonan izin ke UPTPSA.
- Petugas dari instansi pengolah teknis yang memiliki kewenangan menerbitkan izin menerima permohonan tersebut untuk dibawa ke instansi teknis.
- Di instansi pengolah teknis yang melakukan pemrosesan izin dilakukan pemrosesan permohonan secara bertahap.
- Permohonan yang masuk diteliti oleh tim perizinan.
- Diadakan pengecekan ke lapangan oleh tim teknis dari instansi yang bersangkutan bersama instansi lain yang terkait.
- Apabila dari penelitian persyaratan dan pengecekan lapangan permohonan dinilai layak untuk dikabulkan, barulah disiapkan konsep perizinan oleh kepala seksi.
- Apabila dari kepala seksi telah dirasa cukup, kemudian diajukan ke kepala bidang.
- Dari kepala bidang lalu diajukan ke kepala dinas untuk ditandatangani.
- Pemohon membayar retribusi di UPTPSA (untuk izin yang dikenakan retribusi).
- Izin yang sudah jadi dikirim ke UPTPSA untuk diserahkan ke pemohon.

Selain penanganan perizinan oleh dinas perizinan atau oleh UPTPSA, seperti disebutkan sebelumnya dan masih banyak

penanganan perizinan yang langsung dilakukan oleh instansi teknis. Dalam hal penanganan perizinan belum dilakukan oleh dinas perizinan maupun UPTPSA dan pengajuan permohonan perizinan dilakukan langsung ke instansi teknis dengan memenuhi persyaratan yang ditentukan ke instansi yang bersangkutan. Dalam hal ini seluruh proses penanganan permohonan perizinan dilakukan oleh instansi teknis, baik dalam hal menerima permohonan, pengecekan persyaratan administratif, pengecekan ke lapangan, penerimaan pertimbangan dan rekomendasi dari instansi lain, pembayaran retribusi, maupun pengambilan keputusan apakah permohonan izin dikabulkan atau ditolak. Dengan sendirinya yang menerbitkan izin adalah instansi teknis tersebut. Sebagai contoh, dapat dilihat apa yang terjadi di Kabupaten Sleman sampai akhir tahun 2006, khususnya untuk izin usaha industri.

Permohonan masuk ke bagian tata usaha, kantor memberi informasi disposisi dari kepala dinas ke kepala bidang, ke kepala seksi, kemudian diadakan pengecekan lokasi. Menurut aturan, pemrosesan berjalan selama 12 hari kerja. Dalam praktik paling cepat 5-7 hari kerja.

2. Pengawasan Pemberian Izin

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

a. Permohonan

Pengajuan permohonan izin pada umumnya harus dilakukan secara tertulis, Jadi pemohon dalam hal ini, pihak yang berkepentingan harus datang, yakni pihak yang kepentingannya langsung berhubungan dengan keputusan yang dimohonkan. Bila permintaan tidak dilakukan oleh yang berkepentingan, maka penolakan untuk memberikan izin tidak merupakan keputusan tata usaha negara.

Dari sudut kepastian hukum dan sehubungan dengan penentuan jangka waktu bagi keputusan atas permohonan, pada prinsipnya permohonan perlu diajukan dengan tertulis, kecuali bila diatur secara lain oleh undang-undang.

Pada umumnya, pengajuan permohonan izin dilakukan dengan cara tertulis, dimulai dengan mengisi formulir yang sudah disediakan instansi yang berwenang mengeluarkan izin. Adanya formulir permohonan izin memudahkan pihak pemohon dalam mengajukan permohonan izin karena yang bersangkutan tidak harus merangkai kalimat sendiri yang berisi permohonan izin. Demikian pula bagi aparaturnya yang menangani permohonan, akan memudahkan dalam membaca dan mengelak

permohonan tersebut. Permohonan mesti dialamatkan kepada instansi pemerintah yang berwenang menangani dan mengeluarkan izin yang dimohonkan itu. Oleh karena itu, pemohon harus paham kemana permohonan akan dilayangkan, instansi yang berwenang mengeluarkan izin, kapan harus diajukan, dan sebagainya.

b. Penelitian persyaratan dan peran serta

Hal ini merupakan bagian yang penting dari tahapan pemrosesan izin. Kecermatan, kematangan, dan kehati-hatian, perlu digunakan meskipun tidak harus sampai berlebihan.

Pada tahap ini, permohonan yang diajukan secara benar dan memenuhi persyaratan tertentu, seperti halnya persyaratan administratif, Menurut ketentuan yang berlaku terhadap persyaratan yang ada, kadang kala perlu dilakukan pengecekan ke lapangan dengan maksud dan keperluan tertentu, seperti memverifikasi syarat tertulis yang sudah diajukan oleh pemohon. Misalnya untuk permohonan IMB, perlu diverifikasi apakah apa yang digambarkan pemohon sesuai dengan kebenarannya.

Untuk mendapatkan suatu izin tertentu, pemohon diwajibkan memperoleh persetujuan dari warga sekitar tempat kegiatan. Mengenai hal ini dapat dicontohkan dalam permohonan izin gangguan. Sebelum permohonannya diproses,

pemohon izin diwajibkan meminta persetujuan dari para tetangga tempat dilakukannya kegiatan yang dimohonkan izinnya. Persetujuan ini dimaksudkan sebagai bentuk peran serta masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan. Apabila mendapat persetujuan yang diwujudkan dalam bentuk tanda tangan, maka barulah izin akan diproses ke tahap selanjutnya. Selain partisipasi pasif, yakni pemohon melakukan upaya untuk melibatkan masyarakat, mereka juga secara aktif dapat memberikan masukan, keberatan, pendapat dan sebagainya kepada pemerintah. Hal ini bertujuan untuk memperkecil kemungkinan benturan kepentingan antara masyarakat dan pemohon izin. Apabila masyarakat berpartisipasi, maka masyarakat telah dilibatkan dalam pengambilan keputusan secara langsung maupun tidak langsung.

c. Pengambilan keputusan

Izin merupakan keputusan yang lahir dari adanya permohonan. Keputusan organ pemerintahan atas permohonan izin dapat terdiri atas pernyataan tidak dapat diterima, penolakan izin atau pemberian izin.

Pernyataan tidak dapat diterima akan diberikan bila izin yang diminta tidak dapat diberikan karena alasan formil yang terletak diluar dasar-dasar penolakan dalam sistem perizinan.

Pernyataan tidak dapat diterima dapat disebabkan oleh hal-hal berikut:

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

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

Fakta bahwa para warga sangat tergantung pada keputusan-keputusan penguasa seperti diperkenalkannya atau tidak aktivitas-aktivitas tertentu melalui pemberian izin, menyebabkan bahwa karena alasan kepastian hukum diisyaratkan agar pemerintah mengambil keputusan-keputusan ini dalam jangka waktu yang pantas. Pada sisi lain, untuk tindakan pemerintahan kadang kala penting bahwa jangka-waktu waktu agak fleksibel, tergantung pada sifat, kadar

keharusan kecepatan dan rumitnya keputusan yang harus diambil oleh organ pemerintahan. Karena itu, kebanyakan peraturan perundang-undangan khas, mengenal jangka waktu tertentu dimana keputusan harus diambil. Bila tidak ada penetapan waktunya demikian, keputusan harus diambil dalam jangka waktu yang pantas (setelah diterimanya permohonan). Organ administrasi dianggap telah menolak memberi keputusan, bila jangka waktu yang ditetapkan undang-undang telah lewat tanpa diberikannya keputusan atau bila tidak ada penetapan jangka waktu-jika tidak diberikan keputusan dalam waktu yang pantas.

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

Proses pengambilan keputusan dilakukan dengan melalui serangkaian proses. Pengambilan keputusan atas izin kadang tidak murni sebagai keputusan satu pihak saja melainkan

keputusan itu dibuat dalam serangkaian proses memutuskan. Contohnya adalah permohonan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) yang akan dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten. Di kabupaten, yang penanganan permohonan SIUP-nya masih dilakukan oleh instansi teknis, pemrosesan SIUP dilakukan oleh dinas perdagangan, perindustrian, koperasi, dan penanaman modal (P2KPM). Apabila dari penelitian persyaratan dan pengecekan lapangan dinilai layak untuk diberikan izin maka baru disiapkan konsep perizinan oleh kepala seksi, kemudian dari kepala bidang diajukan ke kepala dinas untuk ditandatangani.

d. Penyampaian izin

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

Setelah keputusan diumumkan secara terbuka, sejak saat itu keputusan mempunyai akibat-akibat yang mengikat. Keputusan harus dianggap telah diambil pada saat dimana

organ telah menyelesaikan pembentukan keputusannya mengenai akan atau tidak dimunculkannya akibat hukum dan tidak lagi dapat menariknya kembali. Saat itu terletak:

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

Yurisprudensi dalam hal pengumuman dibentuk dalam hubungannya dengan permulaan jangka waktu banding. Jangka-jangka waktu keberatan dan banding pada umumnya baru mulai berjalan setelah pengumuman. Bila diajukan banding pada saat keputusan belum diumumkan kepada yang bersangkutan, maka terdapat banding sebelum waktunya (prematuur). Karena pengumuman keputusan adalah syarat konstitutif, maka hakim akan berpendapat bahwa masih belum ada keputusan.

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

e. Merangkai Produk Hukum dan Peraturan dalam Pembentukan Izin

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

1. Peraturan Perundang-Undangan

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

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

Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

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

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

1. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:

mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:

- Hak-hak asasi manusia;
- Hak dan kewajiban warga negara;

- Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
- Wilayah negara dan pembagian daerah;
- Kewarganegaraan dan kependudukan;
- Keuangan negara,
- Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

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

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

3. Peraturan Pemerintah;

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

4. Peraturan Presiden;

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

5. Peraturan Daerah.

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

Produk hukum berupa peraturan perundang-undangan mempunyai cakupan yang begitu luas. Dalam kaitannya dengan pembentukan sebuah izin, peraturan perundang-undangan mempunyai arti yang sangat penting karena sering kali dijadikan dasar acuan oleh badan atau pejabat yang mengeluarkan izin yang bersangkutan. Izin atau keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan itu terutama yang berasal dari kewenangan terikat yang dimiliki oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang cukup

beragam dan tersebar dalam berbagai bidang harus diketahui oleh instansi yang menangani izin untuk dijadikan pijakan.

D. Kewenangan Pemerintah kabupaten/Kota dalam penanganan Perizinan

Dalam sejumlah peraturan daerah yang ada di kabupaten/kota terlihat bahwa sebagian besar perizinan, khususnya yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota ada di tangan bupati/walikota, sedangkan sejumlah peraturan yang lain kewenangan penanganan izinnya diserahkan kepada instansi teknis. Tentu saja, instansi teknis ini yang berwenang memproses dan menerbitkan izinnya. Ada pula yang sudah terpusat, artinya kewenangan penanganan permohonan sampai penerbitan izinnya dipusatkan di satu instansi, dinas perizinan misalnya. Dengan demikian, ada pendelegasian wewenang perizinan itu dari bupati/walikota ke pada kepala dinas perizinan.

Ada lagi yang tidak berhenti di situ, Bupati/walikota kadang kala mendelegasikan wewenang pemrosesan dan penerbitan izin kepada organpemerintah yang lain. Contohnya, yang terjadi di kota padang dan sumatera barat. Disana ada keputusan walikota padang Nomor 06 tahun 2004 tentang pemberian izin mendirikan bangunan oleh camat dan lurah. Pada ketentuan pasal 2, diatur bahwa kepada camat dan lurah diberikan kewenangan untuk menerbitkan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Camat untuk bangunan dengan luas 61 sampai 100 meter persegi;

b. Lurah untuk bangunan dengan luas 60 meter persegi ke bawah.

Pendelegasian kewenangan untuk menerbitkan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) kepada camat dan lurah, dari sisi kemanfaatan, diharapkan dapat membantu pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dapat dipahami karena pendelegasian itu mendekatkan jarak antara pihak aparat pemerintah (kecamatan) yang menangani urusan itu dan masyarakat yang dilayani sehingga dapat mempercepat proses. Sekaligus hal itu memudahkan masyarakat dan meringankan beban pemerintah kota yang bersangkutan. Adakah dalam peraturan daerah seorang bupati / walikota yang diberikan kewenangan mendelegasikan lebih lanjut atau tidak atau tidak kewenangan yang dimilikinya, yang bersumber dari pendelegasian? Kalau dalam peraturan daerah hanya diatur soal pemberian kewenangan kepada Bupati / walikota untuk menyatakan sebuah permohonan izin dikabulkan atau ditolak, apakah tepat bila kemudian digunakan oleh seorang bupati / walikota sebagai dasar membuat peraturan? Kewenangan untuk mengabulkan atau menolak sebuah permohonan izin adalah kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan, sementara kewenangan untuk membuat peraturan adalah kewenangan mengatur. Mengenai hal seperti ini sepantasnya ada mekanisme kontrol yang dapat dipengang sehingga produk hukum baik yang peraturan maupun ketetapan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat dipertanggung jawabkan dan digunakan sebagai pegangan. Di bidang hukum administrasi, kalau pun

kewenangan untuk membuat ketetapan itu digunakan untuk membuat aturan maka yang terjadi adalah pembuatan peraturan kebijaksanaan atau peraturan perundang-undangan semu dan kewenangan untuk membuat ketetapan tersebut merupakan kewenangan diskresi.

E. Perhotelan

1. Pengertian Perhotelan

Perhotelan adalah suatu perusahaan yang dikelola oleh pemiliknya dengan menyediakan pelayanan makanan, minuman dan fasilitas kamar untuk tidur kepada orang-orang yang sedang melakukan perjalanan dan mampu membayar dengan jumlah yang wajar sesuai dengan pelayanan yang diterima tanpa adanya perjanjian khusus.

Sedangkan pengertian yang dimuat oleh Grolier Electronic Publishing Inc.(1995) yang menyebutkan bahwa : Perhotelan adalah usaha komersial yang menyediakan tempat menginap, makanan, dan pelayanan-pelayanan lain untuk umum.

Selanjutnya dijelaskan oleh United State Lodging Industri bahwa, perhotelan terbagi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu :

1. *Transient Hotel*, adalah perhotelan yang letak / lokasinya ditengah kota dengan jenis tamu yang menginap sebagian besar adalah untuk urusan bisnis dan turis.
2. *Residential Hotel*, adalah perhotelan yang pada dasarnya merupakan rumah-rumah berbentuk apartemen dengan kamar-

kamarnya dan disewakan secara bulanan atau tahunan. Residential Hotel juga menyediakan kemudahan-kemudahan, seperti : layaknya hotel, seperti : restoran, pelayanan makanan yang diantar ke kamar, dan pelayanan kebersihan kamar.

3. *Resort Hotel*, adalah perhotelan yang pada umumnya berlokasi dan juga ruang serta fasilitas konferensi untuk tamu-tamunya.

Dengan mengacu pada pengertian-pengertian tersebut di atas, dan untuk penggolongan hotel di Indonesia, pemerintah menurunkan peraturan yang dituangkan dalam surat keputusan Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi, bahwa hotel adalah suatu jenis akomodasi yang mempergunakan sebagian atau seluruh bangunan untuk menyediakan jasa pelayanan, penginapan, makan dan minuman serta jasa penunjang lainnya bagi umum yang dikelola secara komersial.

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa, hotel seharusnya adalah :

1. Suatu jenis akomodasi
2. Menggunakan sebagian atau seluruh bangunan yang ada.
3. Menyediakan jasa penginapan, makanan dan minuman serta jasa penunjang lainnya
4. Disediakan bagi umum
5. Dikelolah secara komersial, yang dimaksud dengan dikelola secara komersial adalah dikelola dengan memperhitungkan

untung atau ruginya, serta yang utama adalah bertujuan untuk mendapatkan keuntungan berupa uang sebagai tolak ukurnya.

Selanjutnya, berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata pasal 14 ayat (1) huruf f, yaitu yang dimaksud dengan usaha penyediaan akomodasi adalah usaha yang menyediakan pelayanan penginapan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya. Usaha penyediaan akomodasi dapat berupa hotel, vila, pondok wisata, bumi perkemahan, persinggahan karavan, dan akomodasi lainnya yang digunakan untuk tujuan pariwisata. Oleh karena itu perhotelan adalah usaha penyediaan akomodasi berupa usaha pariwisata penyediaan pelayanan penginapan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya.

2. Ruang Lingkup Perhotelan

Perhotelan merupakan menyediakan wadah/sarana tempat tinggal sementara (akomodasi) bagi umum, yaitu : orang-orang yang datang dengan berbagai ragam tujuan, maksud serta keperluan ke daerah di mana hotel berdomisili.

Hotel memilih domisilinya di tempat-tempat atau di lingkungan daerah yang memiliki potensi untuk dikunjungi, seperti panorama, adat istiadat masyarakat, sosial, budaya, sebagai pusat pemerintahan, pusat perdagangan, keagamaan dan pusat kegiatan spiritual dan lain-lain. Hotel sebagai tempat tinggal sementara

harus dapat mencerminkan pola kebudayaan masyarakatnya dalam arti yang luas. Hotel diharapkan dapat mencerminkan suasana hunian yang dinamis, kreatif, serta dapat menciptakan suasana yang homogeny di tengah-tengah suasana yang heterogen di daerah di mana hotel berlokasi.

3. Fasilitas Usaha Perhotelan

Perhotel merupakan bagian yang integral dari usaha pariwisata yang menurut Keputusan Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi disebutkan sebagai suatu usaha akomodasi yang dikomersialkan menyediakan fasilitas-fasilitas sebagai berikut:

1. Kamar tidur (kamar tamu)
2. Makanan dan minuman
3. Pelayanan-pelayanan penunjang lain seperti :
 - a. Tempat-tempat rekreasi
 - b. Fasilitas olah raga
 - c. Fasilitas laundry, dsb

Perhotel merupakan usaha jasa pelayanan yang cukup rumit pengelolaannya, dengan menyediakan berbagai fasilitas yang dapat dipergunakan oleh tamu-tamunya selama 24 jam (untuk klasifikasi hotel berbintang 4 dan 5). Di samping itu, usaha perhotelan juga dapat menunjang kegiatan para usahawan yang sedang melakukan perjalanan usaha ataupun para wisatawan pada waktu melakukan perjalanan untuk mengunjungi daerah-daerah

tujuan wisata, dan membutuhkan tempat untuk menginap, makan dan minum serta hiburan.

4. Klasifikasi Usaha Perhotelan

Untuk dapat memberikan informasi kepada para tamu yang akan menginap di hotel tentang standar fasilitas yang dimiliki oleh masing-masing jenis dan tipe perhotel, maka Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi melalui Direktorat Jenderal Pariwisata mengeluarkan suatu peraturan usaha dan penggolongan perhotelan. Penggolongan perhotelan tersebut ditandai dengan Bintang dan tanda Melati, yang disusun mulai dari hotel Bintang Satusampai dengan yang tertinggi adalah hotel dengan Bintang Lima, sedangkan yang bertanda Melati disusun dari Melati Satu sampai dengan yang tertinggi adalah Melati Tiga.

5. karakteristik Perhotelan

Tujuan dari setiap perhotelan adalah mencari keuntungan dengan menyewakan fasilitas dan atau menjual pelayanan kepada para tamunya, dan berdasarkan pada pengertian perhotelan yang telah dijelaskan sebelumnya, maka kegiatan pelaku usaha perhotelan dalam menjalankan usahanya adalah sebagai berikut :

- a. Penyewaan kamar
- b. Penjualan makanan dan minuman
- c. Penyediaan pelayanan-pelayanan penunjang lain yang bersifat komersial.