

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG PERIZINAN

A. Pengertian Perizinan

Didalam Kamus Hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai; “*Overheidstoestemming door wet of verordening vereist gesteld voor tal van handling waarop in het algemeen belang special toezicht vereist is, maar die, in het algemeen, niet als onwenselijk worden beschouwd*” (perkenan/izin dari Pemerintah berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sma sekali tidak dikehendaki).

Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau “*Als opheffing van een algemen verbodsregel in het concrete geval*”, (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret). Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan Peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.¹ E. Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-

¹ Riduan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada : Ed. Revisi-7- Jakarta Rajawali Pers, 2011. h. 196

masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).² Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Peraturan Perundang-undangan untuk memperoleh melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu sebagai berikut:

“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 ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Izin (dalam arti sempit) adalah peningkatan-peningkatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tantangan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasannya.

Jika dibandingkan secara sekilas pengertian izin dengan konsesi itu tidak berbeda. Masing-masing berisi perkenan bagi seorang untuk melakukan suatu perbuatan atau pekerjaan tertentu. Dalam pengertian sehari-hari kedua istilah itu digunakan secara sama, seperti disebut M.M van Praag, “*De termen vergunning en concessie beide gebezigd voor een en dezelfde juridike figgur*,

² Adrian Sutedi, *Op.Cit.* h.167.

...de houder der vergunning wordt concessioneris geneomed” (pengertian izin dan konsesi keduanya digunakan untuk suatu bentuk hukum yang sama,... pemegang izin disebut juga konsesionaris). Menurut E. Utrecht, perbedaan antara izin dengan konsesi itu suatu perbedaan nisbi (relatif) saja. Pada hakikatnya antar izin dengan konsesi itu tidak ada suatu perbedaan yuridis.³

B. Sifat izin

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

1. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitnya tidak terkait pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
2. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitnya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana Peraturan Perundang-undangan mengaturnya.
3. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi maka keputusan merupakan titik pusat yang memberi anugerah kepada yang bersangkutan.

³ Riduan HR, *Op.Cit*, h. 197-200

4. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya.
5. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relative pendek.
6. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama.
7. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin.
8. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin.⁴

C. Bentuk dan Isi Izin

Sesuai dengan sifat nya, yang merupakan bagian dari keputusan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai keputusan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut.

1. Organ yang Berwenang

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang

⁴ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*173

paling bakal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah Organ Pemerintah. Karena itu bila dalam suatu Undang-Undang tidak dinyatakan dengan tegas organ mana dari lapisan Pemerintah tertentu yang berwenang, tetapi misalnya hanya dinyatakan secara umum bahwa “*haminte*” yang berwenang, maka diduga bahwa yang dimaksud adalah Organ Pemerintah *haminte*, yakni wali *hamintegan* para anggota pengurus harian. Namun, untuk menghindari keraguan di dalam kebanyakan undang-undang pada permulaanya dicantukan ketentuan definisi.

2. Yang di Alamatkan

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berepentingan mengajukan permohonan untuk itu, keputusan yang memuat izin dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Ini biasanya dialami orang atau badan hukum. Dalam hal-hal tertentu, keputusan tentang izin juga penting bagi pihak yang berkepentingan. Artinya pihak pemerintah selaku pemberi izin harus pula mempertimbangkan kepentingan pihak ketiga yang mungkin memiliki keterkaitan dengan penggunaan izin tersebut.

3. Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan

oleh keputusan dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan.

4. Ketentuan-ketentuan, Pembatasan-pembatasan, dan Syarat-syarat

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan dan syarat-syarat, demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan.

Dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi, terdapat pelanggaran izin. Tentang sanksi yang diberikannya, pemerintah harus memutuskannya tersendiri. Dalam pembuatan keputusan, termasuk keputusan berisi izin, dimasukan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan dibentuk dengan menunjukkan batas-batas dalam waktu, tempat atau dengan cara lain. Disamping itu, dalam keputusan dimuat, syarat-syarat. Dengan menetapkan syarat-syarat, akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa di kemudian hari yang belum pasti.

5. Pemberian Alasan

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan Undang-Undang pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta.

6. Pemberitahuan-Pemberitahuan Tambahann

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan.⁵

D. Fungsi Pemberian Izin

Ketentuan tentang pemberian izin mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai mengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksud agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan suatu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

Sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberaiakan, dengan kata lain, fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.

Secara teoritis, perizinan memiliki beberapa fungsi sebagaimana dijelaskan berikut :

1. Instrumen Rekayasa Pembangunan

Pemerintah dapat membuat regulasi dan keputusan yang memberikan insentif bagi perumbuhan sosial ekonomi. Demikian

⁵ Riduan HR, *Op.Cit*,h. 209-212

juga sebaliknya, regulasi dan keputusan tersebut dapat pula menjadi penghambat (sekaligus sumber korupsi) bagi pembangunan.

2. *Budgetering*

Perizinan memiliki fungsi keuangan (*Budgetering*), yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara, pemeberian lisensi dan izin kepada masyarakat dilakukan dengan kontraprestasi berupa retribusi perizinan.

3. *Reguleren*

Perizinan memiliki fungsi pengaturan (*Reguleren*), yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat, sebagaimana juga dalam prinsip pemungutan pajak, maka perizinan dapat mengatur pilihan-pilihan tindakan dan perilaku masyarakat.⁶

E. Tujuan Pemberian Izin

Secara umum, tujuan dan fungsi dari perizinan adalah pengendalian dari pada aktivitas pemerintah dalam hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilakukan oleh baik yang berkempentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang. Selain itu, tujuan dari perizinan itu dapat dilohat dari dua sisi (tujuan peraktis) yaitu:

1. Dari Sisi Pemerintah

Dari sisi pemerintah tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

⁶ Adrian Sutedi, *Op.Cit.* h. 198

a. Untuk Melaksanakan Peraturan

Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

b. Sebagai Sumber Pendapatan Daerah

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapat pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya, yaitu untuk membiayai pembangunan.

2. Dari Sisi Masyarakat

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

a. Untuk adanya kepastian huku

b. Untuk adanya kepastian hak

c. Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas. Apabila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapat fasilitas.⁷

Dengan mengikatnya tindakan-tindakan pada sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan dari izin (tujuan secara teoritis) :

⁷ *Ibid*, h. 200

1. Keinginan mengarahkan/ mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin mendirikan bangunan, izin HO, dan lain-lain.
2. Mencegah bahaya lingkungan, misalnya izin penebangan, izin usaha industri, dan lain-lain.
3. Melindungi objek-objek tertentu, misalnya izin membongkar monumen-monumen, izin mencari/menemukan barang-barang peninggalan terpendam, dan lain-lain.
4. Membagi beda-beda, lahan atau wilayah terbatas, misalnya izin meng huni di daerah padat penduduk (SIP), dan lain-lain.
5. Mengarahkan/ pengarah an dengan menggunakan seleksi terhadap orang dan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin bertransmigrasi, dan lain-lain.⁸

E. Ketentuan Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet Kabupaten Siak

Sarang Burung Walet merupakan salah satu satwa liar yang dapat dimanfaatkan secara lestari untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat dengan tetap menjamin keberadaan populasinya dialam dan sesuai dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 100/KPTS-II/2003 tentang Pedoman Pemanfaatan Sarang Burung Walet. Bahwa untuk mencapai keselarasan dalam pengawasan, pelestarian satwa guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dipandang perlu diatur Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet tersebut, dimana Sarang Burung Walet merupakan potensi alam yang

⁸ *Ibid*, h. 201

dimanfaatkan oleh manusia sebagai suatu bahan makanan yang bermanfaat bagi kesehatan yang sejak lama diusahakan oleh masyarakat.

Adapun mengenai ketentuan untuk izin pengusahaan penangkaran sarang burung walet di tetapkan didalam Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008 tentang izin usaha penangkaran sarang burung walet di Kabupaten Siak.

Dengan maksud dan tujuan agar peraturan daerah No. 4 tahun 2008 tentang izin penenegkaran srang burung walet dilaksanakan berdasarkan asas manfaat dengan maksud memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dan terhindar dari dampak negatif dan untuk menjaga dan melindungi burung walet dari habitat dan habitat buatan dari bahaya kepunahan serta untuk meningkatkan produksi sarang burung walet dalam upaya pemanfaatan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat.

Dan lokasi pengusahaan penangkaran sarang burung walet berada di habitat alami, habitat buatan, dan lokasi untuk habitat buatan meliputi, kawasan hutan negara, hutan konservasi, kawasan hutan produksi, kawasan hutan lindung, gua alam, lereng, dan perbukitan yang curam.

Untuk Pembinaan pengusahaan penangkaran sarang burung walet dilakukan untuk menjaga sarang burung walet dari gangguan hewan, hama penyakit dan ganggua manusia. Pengusahaan penangkaran sarang burung walet adalah setiap orang (WNI) atau badan yang akan atau telah melakukan usaha penangkaran sarang burung walet atau memperluas usahanya harus mendapatkan izin dari kepala daerah sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan didalam peraturan daerah tersebut.

Kemudian Setiap perusahaan penengkaran sarang burung walet berkewajiban memiliki izin perusahaan penengkaran sarang burung walet yang diterbitkan oleh kepala daerah yang mana yang telah ditetapkan di dalam peraturan daerah No. 4 tahun 2008 tentang izin usaha penengkaran sarang burung walet.

Adapun syarat-syarat untuk izin perusahaan penengkaran sarang burung walet telah jelas di tetapkan didalam peraturan daerah No. 4 tahun 2008 tersebut yang mana pemohon mengajukan permohonan secara tertulis Kepada Bupati melalui Dinas Kehutanan dengan meliputi :

- a. Surat permohonan.
- b. Advices planing dari Bappeda.
- c. Pertimbangan teknis dari Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (BAPEDALDA).
- d. Izin Mendirikan Bangunan.
- e. Izin Gangguan (HO).
- f. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).
- g. Akte Pendirian Perusahaan bagi badan usaha.
- h. Surat Izin Tempat Usaha (SITU).
- i. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).
- j. Pertimbangan teknis dari Dinas Kehutanan Kabupaten Siak.
- k. Rekomendasi dari asosiasi Pengusaha burung walet yang telah disahkan oleh Pemerintah Daerah.

Untuk masa berlaku izin ditetapkan untuk habitat alami dan habitat buatan berlaku selama 5 (lima) tahun.

Dalam hal pengawasan dan pengendalian Pemerintah Daerah melakukan pengawasan dan pengendalian serta bimbingan teknis terhadap pengusaha dan penengkaran sarang burung walet yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan secara berkala minimal 1 (satu) kali dalam 3 (tiga) bulan. Dengan tujuan untuk menghindari rusaknya ekosistem dan pencemaran lingkungan.

Kemudian kewajiban dan larangan bagi pengusaha penengkaran sarang burung walet yaitu para pengusaha harus mendapatkan izin dari Kepala Daerah, melaksanakan pelestarian, menyampaikan laporan berkala setiap 6 bulan sekali kepada kepala daerah, menjaga dan memelihara kelestarian lingkungan, dan metaati segala peraturan perundang-undang yang berlaku. Menegenai larangan untuk pengusaha penengakran sarang burung walet dikabupaten siak yaitu dilarang memindahtangankan izin pengusaha penengkaran sarang burung walet kepada pihak lain tanpa izin dari Kepala Daerah melalui Dinas Kehutanan.

Masalah sanksi atau ketentuan pidananya sudah jelas didalam Peraturan Daerah No. 4 tahun 2008 tentang izin pengusaha penengkaran sarang burung walet tersebut.

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia. Peraturan daerah didalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Hal yang

sangat penting dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada umumnya, yang terdiri dari:

1. Kejelasan tujuan.
2. Kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
4. Dapat dilaksanakan.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
6. Kejelasan rumusan.
7. Keterbukaan.⁹

Sementara itu, materi muatan suatu perda mengandung asas:

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kenusantaraan
5. Bhinika tunggal ika.
6. Keadilan.
7. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah
8. Ketertiban dan kepastian hukum
9. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Disamping asas tersebut diatas, perda juga dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi perda yang bersangkutan.

⁹ HAW. Wijaya, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2007.h. 244-245

Dari beberapa asas tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa Perda yang baik itu adalah yang menyangkut ketentuan, antara lain:

1. Memihak kepada kepentingan rakyat banyak.
2. Menjunjung tinggi hak asasi manusia
3. Berwawasan lingkungan dan budaya.¹⁰

Sementara itu, tujuan dari suatu perda adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat.

¹⁰ Prof. H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, h. 180