

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Sebelum menyampaikan beberapa definisi izin dari para pakar, terlebih dahulu dikemukakan istilah lain yang banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsesi, dan lisensi.¹

Dispensasi ialah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelanggaran dalam hal khusus.

Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.

Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.

¹ Mr. J.B Ten Berge J.M. *Pengantar Hukum Perizinan*. Yuridika. Jakarta, hlm 21

Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin (konsesionalis) yang bukan pejabat pemerintah. Sesudah mengetahui pengertian dispensasi, konsesi, dan lisensi, dibawah ini akan disampaikan beberapa definisi izin menurut para pakar:²

Muchsan mengatakan Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai struktur kefungsiannya administrasi negara, sehingga dengan demikian hukum administrasi negara dapat dibedakan menjadi dua jenis:³

1. Sebagai HAN, hukum yang mengenai operasi dan pengendalian kekuasaan administrasi terhadap penguasa-penguasa administrasi.
2. Sebagai hukum buatan administrasi, maka HAN merupakan hukum yang menjadi pedoman penyelenggaraan Undang-undang.

Selain itu menurut S. Prajudi Admosudirjo adalah:⁴

- a. HAN *heterogen*, merupakan hukum yang mengatur seluk beluk administrasi negara (wewenang, organisasi administrasi negara, aktivitas-aktivitas negara, personil, keuangan material, dan peradilan administrasi).
- b. HAN *otonom*, merupakan hukum yang diciptakan oleh administrasi negara itu sendiri dapat berbentuk penetapan (*beschikking*) dan

²Ridwan H.R. 2006. *Hukum Administrasi Negara Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta, hlm 207

³ Muchsan, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 12-13

⁴ Pradjuji Admosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, seri pustaka Ilmu Administrasi Negara VII, Jakarta, hlm 21

pengaturan (*rengenering*) dalam rangka pelaksanaan Undang-undang (*rules application*).

Dari kedua pendapat para pakar tersebut dapat diketahui bahwa seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintah, khususnya dalam ajaran welfare state, yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negara termasuk wewenang dalam bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam administrasi negara, disamping dibuat oleh lembaga legislatif, juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh administrasi negara.⁵ Semakin luas cakupan tugas pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan sangat dimungkinkan bagi administrasi negara membuat peraturan yang digunakan sebagai pedoman untuk penyelenggaraan tugas-tugasnya tersebut.

Berdasarkan luas cakupan tugas pemerintah, maka Hukum Administrasi Negara mencakup hal-hal diantaranya:

- a. Sarana-sarana (instrument) bagi penguasa untuk mengatur, menyeimbangkan, dan mengendalikan berbagai kepentingan masyarakat.
- b. Mengatur cara-cara partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan pengendalian tersebut termasuk proses penentuan kebijakan.
- c. Perlindungan hukum bagi warga masyarakat
- d. Menyusun dasar-dasar bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik.

⁵ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Press, Jakarta, hlm 35

Berdasarkan cakupan HAN diatas dapat diketahui tugas pemerintah dalam penyelenggara negara maupun pemerintahan adalah mengatur dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kedua tugas pemerintah tersebut didasarkan kepada pengaruh konsep negara hukum modern yaitu welfare state yang selama ini dijadikan sebagai pedoman penyelenggara pemerintahan yang digunakan oleh pemerintah untuk mensejahterakan warga masyarakatnya.

Pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan sehingga melahirkan instrument yuridis termasuk perizinan yang digunakan pemerintah untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret dalam bentuk ketetapan, selain itu untuk mempengaruhi warganya agar mau mengikuti keinginan yang telah diatur pemerintah tersebut, agar tercapai tujuan yang tertib. Oleh karena itu, setiap kegiatan atau usaha yang dilakukan baik oleh warga negara Indonesia maupun warga negara asing dalam bidang pembangunan harus didasarkan kepada Undang-undang yang sudah ditetapkan Pemerintah, dimana ketentuan mengenai tata cara memperolehnya, prosedurnya dan syarat-syarat izinnya dan siapa saja yang terkait dalam perizinan tersebut.

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan dan bersifat konstitutif yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret dan menurut Prajudi admosudirjo perizinan tergolong pada bentuk keputusan “positif” yang bersifat menguntungkan. Ketetapan dalam bentuk apapun oleh pejabat

pemerintah merupakan produk utama kegiatan aparatur administrasi negara. Oleh sebab itu, perizinan di Indonesia merupakan bagian hukum administrasi negara, yang apabila dilihat dari perbuatan dan keputusan yang diambil oleh para pejabat administrasi negara, ketetapan termasuk ke dalam hukum yang diciptakan oleh administrasi negara itu sendiri melalui Keputusan Presiden (Keppres), Keputusan Menteri, Keputusan Direktorat Jenderal, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota dan Keputusan Kepala Dinas. Sementara itu apabila dilihat dari fungsinya dapat dilihat perizinan ini terletak dalam hukum administrasi negara otonom yang berbentuk KTUN sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Prajudi Admosudirjo.⁶

Tidaklah mudah memberikan pengertian izin, demikian menurut Sjachran Basah.⁷ Pendapat tersebut sama dengan apa yang dikemukakan oleh Van Der Pot, sangat sukar memberikan definisi untuk menyatakan pengertian izin. Hal ini disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berbeda terhadap obyek didefinisikannya. Sukar memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam.

Kamus istilah hukum yang dikutip oleh Ridwan HR, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai: “*overheidstoetemming door wet of*

⁶ Evy Urmilasari dan Andi M. Rusli, "Analisis Pelayanan Perizinan di Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Makassar", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 6, Nomor 1, hlm. 50

⁷ Sjachran Basah, *Pencabutan izin salah satu sanksi Hukum Administrasi*, Makalah pada *Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan* di Fak Hukum Unair, Surabaya, 1995, hlm 1-2.

verorodening vereist gesteld voor tal van hendeling waarop in het algemeen belang special toezicht vereist is, maar die, in het algemee, neit ais onwenslijik worden beschouwd” yang artinya adalah perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang diisyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal yang sama sekali tidak dikehendaki.

Menurut Ateng Syafruddin menyatakan bahwa “Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal ini dilarang menjadi boleh, atau sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret”. Adrian Sutedi berpendapat izin Perizinan (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.⁸

Izin adalah merupakan suatu penetapan dari suatu dispensasi dari suatu larangan undang-undang. Pada umumnya undang-undang yang bersangkutan berbunyi “dilarang tanpa izin (melakukan)” dan seterusnya selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut disertai dengan penetapan prosedur dan

⁸ Ali Kurnia Widi, "Implementasi Perizinan Penanaman Modal di Kota Mataram", *Dialogia Iuridica*, Volume 9 Nomor 2, hlm 15-16

petunjuk pelaksanaannya kepada pejabat administrasi yang bersangkutan.⁹

Perizinan dapat diartikan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Bentuk perizinan antara lain: pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus memiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melaksanakan suatu kegiatan atau tindakan. Dengan memberi izin, pengusaha memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan.

Menurut Philipus M. Hadjon instrumen perizinan digunakan untuk mengarahkan/ mengendalikan (aturan) aktifitas tertentu, mencegah bahaya yang dapat ditimbulkan oleh aktifitas tertentu, melindungi objek-objek tertentu, mengatur distribusi benda langka, Seleksi orang dan/atau aktifitas tertentu. Dengan tujuan yang demikian maka setiap izin pada dasarnya membatasi kebebasan individu. Dengan demikian wewenang membatasi hendaknya tidak melanggar prinsip dasar negara hukum, yaitu asas legalitas. Kranenburg-Vegting mengemukakan Perizinan itu sebagai suatu perbuatan hukum yang bersegi satu yang dilakukan oleh

⁹ Prajudi Admosudirjo, 1983, *Hukum Administrasi Negara*, Galadia Indonesia, Jakarta hlm, 93

pemerintah, sedangkan konsesi adalah suatu perbuatan hukum yang bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara yang memberi konsesi dan yang diberi konsesi.¹⁰

N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu izin merupakan 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-keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi 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. Ini adalah paparan luas, dari pengertian izin. Sedangkan izin dalam arti sempit yakni 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. Hal yang pokok pada 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

¹⁰ Muhammad Insa Ansari, "Inovasi Pelayanan Terpadu Satu Pintu Perizinan Usaha Di Aceh Besar Dan Aceh Barat Daya", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 18, No. 1, hlm. 21

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).¹¹

Pengertian izin juga dijelaskan 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. Pemberian pengertian izin tersebut menunjukkan adanya penekanan pada izin yang tertulis, yakni berbentuk dokumen, sehingga yang disebut sebagai izin tidak termasuk yang diberikan secara lisan.

Pencantuman motif untuk sistem izin dalam undang-undang mempunyai konsekuensi penting bagi organ penguasaan yang berwenang. Dalam memutuskan pemberian izin organ ini tidak boleh menggunakan alasan yang tidak sesuai dengan tujuan peraturan. Dari ketentuan-ketentuan “hinderwet” ternyata misalnya bahwa tujuan dari sistem izin dimasukkan didalamnya ialah menentang bahaya, kerugian atau gangguan diluar suatu lembaga. Hanya dalam rangka ini, suatu izin

¹¹ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Surabaya : Yuridika, hlm. 2-3

undang-undang gangguan boleh ditolak. Pada penolakan dengan dasar lain, dapat dikatakan pada *detournement de pavior*.

Berdasarkan pemaparan pendapat para pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan yaitu, instrumen yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret, dan prosedur dan persyaratan.¹²

2. Unsur-Unsur Perizinan

Terdapat beberapa unsur-unsur dalam perizinan, unsur-unsur Perizinan tersebut meliputi:¹³

a. Instrumen Yuridis

Pemerintah bertugas untuk menjaga ketertiban, keamanan, dan menciptakan kesejahteraan. Dalam rangka memenuhi hal tersebut pemerintah diberikan kewenangan dalam bidang pengaturan, yang pada akhirnya membutuhkan instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa konkret individual dalam bentuk ketetapan. Ketetapan menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki seseorang untuk memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak boleh. Jadi

¹² Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 201-202

¹³ Sri Pudyatmiko Y. 2009. *Perizinan, Problem dan Upaya Pembenahan*. Grafindo. Jakarta., hlm. 25

dalam hal ini izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi dan mengatur peristiwa konkret.

Fungsi pelayanan dan pengaturan oleh pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Hal ini merupakan prinsip dari negara hukum. Pembuatan dan penerbitan ketetapan perizinan harus didasarkan kepada kewenangan yang dimiliki dan diatur melalui peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar itu, perizinan menjadi tidak sah.

b. Peraturan Perundang-Undangan

Pemerintah dapat memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin, hal itu secara tegas dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan tersebut. Akan tetapi dalam penerapannya menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *deskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti pemerintah diberi wewenang untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri, hal-hal yang berkaitan dengan izin tersebut misalnya:

- 1) Kondisi-kondisi yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon.
- 2) Hal mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut.
- 3) Konsekuensi yuridis yang memungkinkan timbul akibat pemberian atau penolakan permohonan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 4) Prosedur yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah, serta pada saat ketetapan izin diberikan baik penerima ataupun penolaknya.
- c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah merupakan organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.
 - d. Peristiwa Konkret

Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu.
 - e. Prosedur dan persyaratan

Permohonan izin harus memenuhi prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Selain prosedur juga harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditentukan oleh pemberi izin. Biasanya persyaratan dan prosedur perizinan berbeda-beda bergantung kepada jenis izin dan instansi pemberi izin.

3. Fungsi Perizinan

Perizinan berfungsi sebagai fungsi penertib dan sebagai pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar setiap bentuk kegiatan masyarakat tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Izin berfungsi sebagai pengaturan merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Norma penutup dalam

rangkaian norma hukum. Wujud dari ketetapan ini salah satunya adalah Izin.

Tugas pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu tugas mengatur dan memberikan pelayanan kepada umum. Tugas mengatur meliputi pembuatan-pembuatan peraturan yang harus dipatuhi masyarakat, sedangkan tugas memberi pelayanan kepada umum meliputi tugas-tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sarana finansial dan personal dalam rangka meningkatkan pelayanan di bidang kesejahteraan sosial, ekonomi, kesehatan dan lain sebagainya.¹⁴

Sistem perizinan muncul karena tugas mengatur dari pemerintah, karena perizinan akan dibuat dalam bentuk peraturan yang harus dipatuhi masyarakat yang berisikan larangan dan perintah. Dengan demikian izin ini akan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya, guna mencapai tujuan yang konkrit.¹⁵

Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu diwujudkan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Menurut

¹⁴ Nuria Siswi Enggarani, "Kualitas Pelayanan Publik dalam Perizinan di Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) Kantor Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPMP2T) Kabupaten Boyolali", *Jurnal Law and Justice*, Vol. 1 No. 1, hlm. 23

¹⁵ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *op. cit.*, hlm. 5

Prajudi Atmosudirdjo, berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.

Izin dapat pula digunakan pemerintah untuk mengendalikan dan mengontrol kegiatan masyarakat. Hal seperti itu misalnya nampak dalam hal anggota masyarakat sebagai pemegang izin diwajibkan untuk mendaftar ulang ataupun mengajukan perpanjangan izinnya untuk setiap periode tertentu. Dalam hal seperti itu setiap kali pendaftaran ulang atau perpanjangan dilakukan, maka akan dilihat pula dampak dari kegiatan yang diizinkan. Apabila kegiatan itu memberikan dampak positif bagi masyarakat di sekitarnya maupun bagi pemerintah sendiri, atau setidaknya tidak menimbulkan kerugian dan dampak negatif bagi pihak lain, maka perpanjangan atau pendaftaran dapat dilayani. Hal tersebut penting untuk diperhatikan, mengingat dalam Hukum Ekonomi, asas pengawasan publik dan asas campur tangan terhadap kegiatan ekonomi merupakan bagian dari asas utama. Tujuan pemerintah mengatur sesuatu hal dalam peraturan perizinan ada berbagai sebab:

- a. Keinginan mengarahkan/mengendalikan aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- b. Keinginan mencegah bahaya bagi lingkungan (misalnya izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (misalnya izin terbang, izin membongkar monumen)

- d. Keinginan membagi benda-benda yang sedikit jumlahnya (misalnya izin menghuni di daerah padat penduduk).
- e. Keinginan untuk menyelesaikan orang dan aktifitas-aktifitasnya (misal pengurusan organisasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu).¹⁶

Adapun mengenai fungsi perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari fungsi izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “sturen”) aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin pembangunan.
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*”, dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Izin termasuk sebagai ketentuan yang bersifat konstitutif, yakni ketentuan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketentuan itu, atau *beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was*

¹⁶ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, op. cit, hlm. 4-5

(ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Izin merupakan ketetapan, dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku, yaitu : (1) persyaratan, (2) hak dan kewajiban, (3) tata cara (prosedur), (4) jangka waktu berlaku, (5) waktu pelayanan, (6) biaya, (7) mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa, dan (8) sanksi.

4. Bentuk dan Isi Izin

Unsur-unsur tertentu dapat ditemukan dalam hampir semua izin. Demikianlah dalam izin dinyatakan organ pemerintahan mana yang memberikannya dan siapa yang memperoleh izin tersebut. Selanjutnya dinyatakan untuk apa izin diberikan dan alasan-alasan apa yang mendasari pemberiannya. Kalau izin diberikan dengan syarat, syarat-syarat ini di cantumkan pula dalam ketetapan perizinan. Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari keputusan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:¹⁷

a. Organ yang berwenang

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin.

b. Yang di alamatkan

¹⁷ Sri Pudyatmiko Y. *Perizinan, Op.cit*, hlm. 35

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan, biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan, oleh karena itu keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin.

c. Dictum

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 dictum, yang merupakan inti dari keputusan, memuat hak-hak dan kewajiban yang dituju oleh keputusan itu.

d. Ketentuan-ketentuan

Pembatasan-pembatasan, dan syarat-syarat. Ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Pembatasan-pembatasan dalam izin memberi, memungkinkan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang dibolehkan, pembatasan ini merujuk batas-batas dalam waktu, tempat dan cara lain. Terdapat syarat, dengan menetapkan syarat akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa dikemudian hari yang belum pasti, dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan. Ketentuan administratif pada izin banyak terdapat dalam praktek Hukum Administrasi Negara, misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti berikut:

- 1) Ketentuan-ketentuan tujuan
- 2) Ketentuan-ketentuan sarana.
- 3) Ketentuan-ketentuan interuksi.
- 4) Ketentuan-ketentuan dan pendaftaran, dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi terdapat pelanggaran izin. Tentang sanksi yang diberikan atasnya, pemerintah harus memutuskan sendiri.
- 5) Pemberian alasan, pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti menyebutkan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum dan penetapan fakta
- 6) Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan, dalam hal ini pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberitahukan pada ketidakpatuhan.

e. Pemberi Alasan

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

f. Pemberitahuan-pemberitahuan Tambahan

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

mungkin saja juga merupakan petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau dikemudian hari.

5. Tujuan Perizinan

Secara umum tujuan perizinan adalah pengendalian aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan baik yang berkepentingan ataupun pejabat yang berwenang. Perizinan untuk pengendalian dan pengawasan pemerintah terhadap aktivitas dalam hal-hal tertentu yang ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang. Tujuan perizinan dapat di lihat dari dua sisi, yaitu:

a. Dari sisi Pemerintah:

1) Untuk melaksanakan peraturan

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

2) Sumber Pendapat Daerah

Dengan adanya permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah, karena setiap izin yang

dikeluarkan, pemohon harus membayar retribusi lebih dahulu. Dampaknya semakin banyak pula pendapatan dibidang retribusi yang tujuan akhirnya adalah untuk biaya pembangunan.

b. Dari sisi masyarakat:

- 1) Kepastian hukum
- 2) Kepastian hak
- 3) Kemudahan mendapat fasilitas

Kegiatan perizinan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada intinya adalah untuk menciptakan kondisi bahwa kegiatan pembangunan sesuai peruntukan, di samping itu agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan. Lebih jauh lagi melalui sistem perizinan diharapkan dapat tercapainya tujuan tertentu di antaranya:

- a. Adanya suatu kepastian hukum
- b. Perlindungan kepentingan hukum
- c. Pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan
- d. Pemerataan distribusi barang tertentu¹⁸

6. Syarat Sah Perizinan

¹⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. 2012. Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, Bandung: Nuansa, hlm. 94-95

Sanksi untuk mengganti sanksi bestuur dwang apabila bestuur dwang sulit dijalankan. Agar suatu ketetapan menjadi sah, maka harus memenuhi persyaratan diantaranya:

- a. Ketetapan harus dibuat oleh organ yang mempunyai kekuasaan untuk itu.
- b. Ketetapan tidak boleh mempunyai kekurangan yuridis.
- c. Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi tujuan dasar.

B. Pariwisata

1. Pengertian Pariwisata

Secara etimologis kata pariwisata berasal dari bahasa Sansakerta yang terdiri atas dua suku kata yaitu “pari yang berarti banyak, berkali-kali, berputar-putar, dan keliling. Sedangkan kata “wisata” yang berarti perjalanan atau bepergian. Dengan demikian pengertian dari kata pariwisata berarti suatu perjalanan yang dilakukan secara berkali-kali atau berputar-putar dari suatu tempat ketempat yang lain. Pariwisata adalah perjalanan dari suatu tempat ketempat lain, bersifat sementara, dilakukan perorangan maupun kelompok, sebagai usaha mencari keseimbangan atau keserasian dan kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi sosial, budaya, alam, dan ilmu.

2. Jenis-jenis Pariwisata

1. Wisata Budaya

Seorang melakukan perjalanan wisata atas dasar keinginan untuk memperluas pandangan hidup seseorang dengan jalan mengadakan kunjungan atau peninjauan ketempat lain atau keluar negeri, mempelajari keadaan rakyat, kebiasaan dan adat istiadat mereka, budayawan seni mereka. Sering perjalanan serupa ini disatukan dengan kesempatan kesempatan mengambil bagian dalam kegiatan kegiatan budaya.

2. Wisata Kesehatan

Hal ini dimaksudkan dengan perjalanan seorang wisatawan dengan tujuan untuk menukar keadaan dan lingkungan tempat tinggalnya sehingga bisa mengobati kelelahan-kelelahan jasmani dan rohani dengan mengunjungi tempat peristirahatan seperti mandi di sumber air panas atau tempat menyediakan fasilitas- fasilitas kesehatan lainnya

3. Wisata Olah Raga

Ini dimaksudkan dengan wisatawan-wisatawan yang melakukan perjalanan dengan tujuan berolahraga atau memang sengaja bermaksud mengambil bagian aktif dalam pesta olahraga disuatu tempat atau negara, seperti Asia Games, Olimpiade, Thomas Cup, Uber Cup dan lain-lain.

C. Hotel

1. Pengertian Hotel

Pengertian hotel menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 65 Tahun 2001 tanggal 31 September 2001 yaitu: “Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap atau istirahat, memperoleh pelayanan dan atau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya yang menyatu dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama kecuali untuk pertokoan dan perkantoran.

Hotel merupakan bangunan yang menyediakan jasa kamar untuk jangka pendek, makanan, minuman, dan jasa lain yang diperlukan dengan imbalan pembayaran dari para tamu.” Dari batasan mengenai hotel tersebut dapat diungkapkan bahwa hotel merupakan usaha yang mencari laba sebagai hasil akhir aktivitas bisnisnya. Oleh karena itu, manajemen hotel akan berupaya sedemikian rupa agar tujuan ini pada akhir suatu periode dapat tercapai.

Berbagai aktivitas dilakukan oleh manajemen hotel untuk mencapai sasaran laba yang direncanakan, diantaranya mengadakan pelatihan bagi dan staf sehingga dapat memenuhi tingkat layanan diharapkan oleh tamu, mengadakan kegiatan promosi dan pemasaran, pengendalian biaya operasional, pengendalian lingkungan fisik hotel, dan aktivitas-aktivitas lainnya.

2. Fungsi Hotel

Fungsi utama dari hotel adalah sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan tamu (wisatawan atau pelancong) sebagai tempat tinggal sementara selama jauh dari tempat asalnya. Pada umumnya kebutuhan utama para tamu dalam hotel adalah istirahat, tidur, mandi, makan, minum, hiburan dan lain-lain. Namun dengan perkembangan dan kemajuan hotel sekarang ini, fungsi hotel bukan saja sebagai tempat menginap atau istirahat bagi para tamu, namun fungsinya bertambah sebagai tujuan konferensi, seminar, lokakarya, musyawarah nasional dan kegiatan lainnya semacam itu yang tentunya menyediakan sarana dan prasarana yang lengkap.

Dengan demikian fungsi hotel sebagai suatu sarana komersial berfungsi bukan hanya untuk menginap, beristirahat, makan dan minum tetapi juga sebagai tempat melangsungkan berbagai macam kegiatan sesuai dengan tujuan pasar hotel tersebut. Dalam menunjang pembangunan negara, usaha perhotelan memiliki peran antara lain:

a. Meningkatkan industri rakyat:

Hotel banyak memakai barang-barang yang diproduksi oleh industri rakyat, seperti meubel, bahan pakaian, makanan, minuman dan lain sebagainya.

b. Menciptakan lapangan kerja

c. Membantu usaha pendidikan dan latihan

- d. Meningkatkan pendapatan daerah dan negara
- e. Meningkatkan devisa negara
- f. Meningkatkan hubungan antar bangsa.