

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERIZINAN, ASAS – ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG LAYAK (AAUPL), PERLINDUNGAN HUKUM DAN TELEKOMUNIKASI

A. Tinjauan Umum Tentang Perizinan

1. Pengertian Izin dan Perizinan

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi negara. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku masyarakat. Izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang – undangan atau peraturan pemerintah, dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan – ketentuan larangan perundangan¹. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan – tindakan tertentu sesuai dengan tujuan orang baik individu maupun organisasi atau kelembagaan.

Bilamana pembuat peraturan atau keputusan (Pemerintah) umumnya melarang suatu perbuatan. Tetapi juga masih memperkenankannya asalkan diadakan sesuai dengan yang ditentukan untuk masing – masing hal konkrit (sikap pembuat

¹ S.F Marbun dan Moh. Mahfud, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hal. 7

peraturan) maka keputusan Administratif Negara yang memperkenankan pembuatan tersebut bersifat suatu izin (*Vergunning*)²⁵.

Pengertian Izin dalam arti sempit adalah pengikatan aktifitas – aktifitas pada suatu peraturan izin yang pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang – undang untuk mencapai tujuan suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan – keadaan yang buruk²⁶. Tujuannya adalah untuk mengatur tindakan – tindakan yang oleh pembuat undang – undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana penguasa dapat melakukan pengawasan – pengawasan. Hal yang pokok pada izin dalam arti sempit ialah bahwa suatu tindakan yang diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan – ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas – batas tertentu bagi setiap kasus. Jadi persoalannya bukan hanya memberi perkenaan dalam keadaan – keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan – tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu yaitu dicantumkan dalam ketentuan – ketentuan.

Penolakan izin hanya dapat dilakukan jika kriteria yang ditetapkan oleh penguasa tidak memenuhi atau apabila karena suatu alasan tidak mungkin memberi izin kepada semua orang yang memenuhi kriteria. Sedangkan menurut M.F Prins, Beliau memberikan pengertian tentang izin yaitu memberikan dispensasi dari sebuah

²⁵ E. Utrecht, 1986, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya, Pustaka Tinta Mas, Hal 187

²⁶ Philipus M Hadjon. *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993 hal 2

laranga. Izin ini bukan dimaksudkan untuk menjadikan suatu peraturan umum jadi tidak berlaku untuk sesuatu yang istimewa, melainkan bermacam – macam usaha yang pada hakekatnya tidak berbahaya. Tapi berhubung dengan satu lain sebab dianggap baik untuk diawasi oleh Administrasi Negara²⁷.

Menurut **Prajudi Atmosudirjo**, bahwa berkenaan dengan fungsi – fungsi hukum modern, izin dapat diletakan dalam fungsi menertibkan masyarakat.

1. Tujuan Perizinan

Adapun tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkrit yang dihadapi. Dengan mengikat tindakan – tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuat undang – undang dapat mengejar berbagai tujuan. Adapun tujuan – tujuan dari perizinan adalah sebagai berikut :

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “ *struen* “) aktivitas – aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan);
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin – izin lingkungan);
- c. Keinginan melindungi obyek – obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen – monumen);
- d. Hendak membagi benda – benda yang sedikit (izin penghuni di daerah pada penduduk);

²⁷ M.F Prins-R Kosim Adisapoetro, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978, hal. 73

- e. Pengarahan. Dengan menyeleksi orang – orang dan aktivitas – aktivitas (izin berdasarkan “ *Drank-en Horecawet* “, di mana pengurus memenuhi syarat – syarat tertentu).

Berikut ini merupakan bebrapa macam perizinan :

- a. Izin Peruntukan Lahan (IPL)
- b. Izin Membangun Bangun Bangunan (IMBB)
- c. Izin Gangguan HO
- d. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
- e. Tanda Daftar Industri dan Tanda Daftar Produksi (TDI)
- f. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
- g. Izin Usaha Restoran
- h. Izin Usaha Hotel dan Penginapan
- i. Izin Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum
- j. Izin Pengeboran Air Bawah Tanah
- k. Tanda Daftar Perusahaan (TDP)
- l. Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT)
- m. Izin Pendirian Lembaga Pendidikan Non Formal
- n. Izin Lokasi

Jadi izin digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan yang konkrit. Namun kadang – kadang ia dapat disimpulkan

dari konsiderans undang – undang atau penentuan yang mengatur izin tersebut, atau dapat pula dari sisi atau sejarah lahirnya undang – undang itu. Instrumen izin digunakan oleh penguasa pada sejumlah kebijaksanaan.

Di dalam berbagai sektor kebijaksanaan penguasa dapat berdiri secara berdampingan dengan berbagai sistem izin dengan motif sejenis. Ini berhubungan dengan perkembangan, terutama pada tahun – tahun terakhir, bahwa di dalam undang – undang kebijaksanaan penguasa semakin banyak terjadi pengkhususan dari tujuan – tujuan kebijaksanaan itu. Dengan demikian timbul berbagai bagian dari kebijaksanaan penguasa dengan sistem – sistem izin yang juga berdiri berdampingan didalamnya.

3. Aspek – aspek Yuridis dalam Perizinan

Pada umumnya sistem izin terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan – ketentuan yang berhubungan dengan izin.

Ketiga aspek yuridis dalam perizinan ini antara lain :

a. Larangan

Larangan dan wewenang suatu organ pemerintahan untuk menyimpang dari larangan itu dengan memberi izin, harus ditetapkan dalam suatu peraturan perundang – undangan. Hal ini sesuai dengan asas legalitas. Dalam negara hukum yang demokratis, pemerintahan (kekuasaan eksekutif) hanya memiliki wewenang yang dengan tegas diberikan kepadanya dalam undang – undang dasar atau undang –

undang lain. Latar belakang asas ini, yang juga disebut sebagai asas pemerintahan berdasarkan undang – undang (*Het beginsel van wetmatigheid van het bestuur*), yaitu keharusan untuk memperoleh jaminan – jaminan tertentu terhadap penguasa.

b. Izin

Izin adalah wewenang yang diberikan suatu organ pemerintahan untuk menggantikan larangan itu dengan persetujuan dalam suatu bentuk tertentu. Keputusan yang memberikan izin adalah suatu keputusan tata usaha negara (TUN). Keputusan tata usaha negara adalah keputusan sepihak dari suatu organ pemerintahan, diberikan atas dasar wewenang ketatanegaraan atau ketatausahaan yang menciptakan bagi suatu atau lebih keadaan konkrit, individual, suatu hubungan hukum, menetapkannya secara mengikat atau membebaskannya atau dalam mana itu ditolak. Menurut akibat hukumnya, izin adalah keputusan tata usaha negara yang menciptakan hukum (atau konstitutif). Ini berarti bahwa dengan izin dibentuk suatu hubungan hukum tertentu. Dalam hubungan ini organ pemerintahan diciptakan hak – hak (izin) dan kewajiban – kewajiban melalui ketentuan – ketentuan tertentu bagi yang berhak.

c. Ketentuan – ketentuan

Ketentuan – ketentuan adalah syarat – syarat yang menjadi dasar bagi organ pemerintahan dalam memberi izin. Fakta bahwa dalam banyak hal izin

dikaitkan pada syarat – syarat, berhubungan dengan fungsi sistem perizinan sebagai salah satu instrumen pengarah (pengendalian) dari penguasa²⁸.

d. Sifat Keputusan Perizinan

Izin menurut akibat hukumnya dipaparkan sebagai keputusan yang menciptakan hukum, dengan pemberian izin timbul hubungan hukum tertentu. Perbedaan keputusan yang menciptakan hukum atau yang menetapkan hukum merupakan alat bantu untuk ikut menentukan kebebasan menguji dari hakim. Kalau pembuat undang – undang menggantungkan akibat hukum pada kenyataan obyektif yang dipaparkan dengan samar – samar ataupun tidak (keputusan yang menetapkan hukum), maka hakim memiliki kesempatan untuk menguji secara lengkap. Dalam hal ini hukum meneliti cara penetapan hukum oleh organ pemerintahan.

4. Penegakan Hukum, Pengawasan dan Penertiban

Hukum adalah sarana yang didalamnya terkandung nilai – nilai atau konsep keadilan, kebenaran dan kemanfaatan sosial. Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah

²⁸ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya. 1993, hal. 7

dilanggar itu harus ditegakkan²⁹. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Penegakan hukum secara konkrit adalah dengan berlakunya hukum positif. Penegakan hukum tidak menjadi tugas aparat secara konvensional semata, tetapi juga menjadi tugas semua subyek hukum.

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu :

- a. Kepastian hukum
- b. Kemanfaatan
- c. Keadilan³⁰

Instrumen penegak hukum administrasi meliputi pengawasan dan penerapan sanksi. Pengawasan merupakan suatu tindakan yang berupa mengawasi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap warganya, untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintah dapat berjalan dengan sebaik – baiknya. Jika suatu pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat merugikan pihak individu maupun warganya maka semakin kecil perlindungan hukum yang diberikan kepada warganya.

Pengawasan diartikan dalam beberapa pengertian yaitu :

- a. Pengawasan Preventif

²⁹ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta, Liberty, hal 145.

³⁰ *Ibid*, Hal 145

Pengawasan yang mengandung prinsip peraturan dan keputusan pemerintah mengenai pokok tertentu yang baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang yaitu menteri yang bersangkutan.

b. Pengawasan Represif

Pengawasan yang berwujud penangguhan atau pembatalan peraturan dan keputusan pemerintah karena bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Penangguhan dan pembatalan dilakukan oleh pejabat yang berwenang.

c. Pengawasan umum

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala keinginan pemerintah daerah. Untuk menjamin penyelenggaraan pemerintah yang baik pengawasan ini dilakukan oleh Menteri, Gubernur, Walikota, Kecamatan, Daerah sebagai Wakil pemerintah yang bersangkutan³¹.

Inti dari pengawasan pada umumnya adalah sebagai pengendali kegiatan yang dilakukan oleh badan atau instansi pemerintah yang disertai tugas sebagai pengawas oleh Peraturan Perundang – Undangan. Dengan dibentuknya badan pengawas diharapkan mampu mencegah atau setidaknya mengurangi tindakan yang kurang dapat dipertanggungjawabkan oleh aparat maupun oknum masyarakat. Pengawas dalam tugasnya berwenang melakukan pemantauan, meminta keterangan, membuat salinan

³¹ Muchsan, 1982, *Hukum Administrasi Negara*, Cet I, Yogyakarta, Liberty, hal 36.

dari dokumen dan atau membuat catatan yang diperlakukan, memasuki tempat tertentu, mengambil contoh, memeriksa instalasi atau transportasi serta meminta keterangan dari pihak yang bertanggung jawab atas usaha atau kegiatan yang dilakukannya.

5. Menara Telekomunikasi

Telekomunikasi adalah setiap pemancaran, pengiriman dan atau penerimaan dari setiap informasi dalam bentuk tanda – tanda, isyarat, tulisan, gambar, suara dan bunyi melalui sistem kawat, optik, radio, atau sistem elektromagnetik lainnya³².

Dalam perjalanannya industri telekomunikasi di Indonesia semakin berkembang, pertumbuhan dan pembangunan menara telekomunikasi pun semakin pesat khususnya seluler. Hal ini dibuktikan terutama dengan meningkatnya pelanggan telepon seluler dari waktu ke waktu, sehingga perlu diimbangi dengan regulasi yang sesuai untuk menghindari masalah – masalah yang berhubungan dengan estetika dan pertumbuhan ekonomi daerah.

Indonesia mengatur bidang telekomunikasi ini dalam suatu peraturan perundang – undangan, yaitu Undang – Undang Nomor 36 Tahun 1999. Regulasi ini merupakan regulasi utama yang mengatur telekomunikasi setelah sebelumnya Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1989 mengatur telekomunikasi tersebut secara khusus. Beberapa alasan yang dapat dikemukakan bahwa telekomunikasi perlu diatur

³² Badan Pusat Statistik Jakarta – Indonesia, 2002, *Statistik Perhubungan Transportation And Communication Statistic*, Jakarta, PT Relindo Jaya, Hal 80

dalam suatu regulasi khusus yang terpisah dari regulasi yang lain, adalah : Pertama, telekomunikasi merupakan suatu bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga pengaturannya perlu dilakukan secara khusus agar sesuai dengan prinsip Ekonomi Indonesia yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Kedua, telekomunikasi mempunyai arti penting karena dapat dipergunakan sebagai suatu wahana untuk mencapai pembangunan nasional dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil maupun spiritual, berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Yang terakhir, penyelenggaraan telekomunikasi juga mempunyai arti strategis dalam upaya memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa, memperlancar kegiatan pemerintahan, mendukung terciptanya tujuan pemerataan pembangunan dan hasil – hasilnya, serta meningkatkan hubungan antar bangsa.

Telekomunikasi dalam Undang – Undang ini dikuasai oleh negara dan pembinaanya dilakukan dengan cara penetapan kebijakan, pengaturan dan pengendalian, perlu diperhatikan juga bahwa keadaan yang berkembang menurut undang – undang ini maka pembinaan telekomunikasi oleh pemerintah dapat pula dilimpahkan kepada suatu badan regulasi. Efektivitas pembinaan dalam hal ini melibatkan pemerintah dengan penyelenggara telekomunikasi juga peran serta masyarakat. Peran serta masyarakat dalam hal ini dapat dilihat dari sumbangan pemikiran terhadap penetapan kebijakan, pengaturan, dan pengendalian dalam pengembangan sektor telekomunikasi. Seiring dengan perkembangan teknologi

telekomunikasi yang berlangsung sangat cepat khususnya dibidang telekomunikasi seluler. Maka perlu adanya suatu kebijaksanaan berupa peraturan berkaitan dengan perizinan.

Dalam penyelenggaraan telekomunikasi, diperlukan izin yang melalui tahapan izin prinsip dan izin penyelenggaraan. Izin prinsip adalah dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada calon penyelenggara telekomunikasi dalam mempersiapkan sarana dan prasarana yang memungkinkan dan mendukung terselenggaranya penyelenggaraan telekomunikasi. Izin penyelenggaraan telekomunikasi adalah kewenangan yang diberikan untuk penyelenggaraan telekomunikasi³³.

Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 55 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaran Telekomunikasi, menyebutkan : “ Untuk penyelenggaraan telekomunikasi diberikan izin melalui tahapan izin prinsip dan izin penyelenggaraan”.

Pasal 11 ayat (1) Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi menyebutkan : “ penyelenggaraan telekomunikasi dapat diselenggarakan setelah mendapat izin dari Menteri”.

Dalam keputusan Menteri Nomor 21 Tahun 2001 diatur mengenai tata cara perizinan, ada dua macam izin yang harus dimiliki oleh penyelenggara jasa

³³ Edmon Makarim, 2003, *Kompilasi Hukum Telematika*, Jakarta, Rajawali Press, hal 125.

telekomunikasi. Yang pertama adalah izin prinsip penyelenggara jasa elekomunikasi dan izin prinsip penyelenggara jasa nilai tambah dan penyelenggara jasa multimedia.

Untuk mengajukan permohonan izin, calon penyelenggara harus melampirkan berbagai berkas sebagai berikut :

- a. Akta pendirian usaha;
- b. Nomor pokok wajib pajak;
- c. Pengesahan pendirian perusahaan;
- d. Profil perusahaan;
- e. Rencana usaha;
- f. Konfigurasi dan data teknis perangkat yang akan digunakan;
- g. Struktur permodalan, susunan direksi dan dewan komisaris³⁴.

Menara merupakan seperangkat bangunan yang menjulang tinggi di angkasa. Tinggi menara bisa bermacam – macam tergantung dari kegunaan menara dan lingkungan sekitarnya. Bentuk dan designnya pun bermacam – macam tergantung dari lingkungan sekitarnya dan keperluannya. Fungsi menara dapat bermacam – macam, diantaranya menara yang berfungsi untuk pemancar televisi, menara pemancar radio, menara internet dan menara telekmunikasi.

Menara telekomunikasi seluler merupakan seperangkat bangunan yang berfungsi sebagai kelengkapan perangkat telekomunikasi seluler. Dalam

³⁴ *Ibid*, hal 128

pembangunan infrastruktur sarana dan prasarana telekomunikasi sebagai pendukung berfungsinya telekomunikasi, pembangunan menara telekomunikasi seluler, wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari daerah dimana menara telekomunikasi seluler tersebut akan didirikan, sesuai dengan peraturan daerah masing – masing.

Untuk Daerah Istimewa Yogyakarta, izin pembangunan menara telekomunikasi seluler ditetapkan dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2007 Tentang Pengendalian Pembangunan Menara Telekomunikasi Walikota Yogyakarta. Dengan adanya ketentuan izin pembangunan menara telekomunikasi seluler akan dapat mengatur dan mengontrol jalannya pengoperasian jaringan telekomunikasi seluler. Sehingga dapat mencegah terjadinya pembangunan dan pemanfaatan menara telekomunikasi seluler yang tidak sesuai dengan kaidah tata ruang, lingkungan dan estetika, tidak meresahkan warga sekitar pembangunan menara, serta tidak membahayakan lingkungan sekitar menara

2. Perizinan Dalam Konteks Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara Menurut Muchsan adalah hukum mengenai struktur kefungsiian administrasi negara, sehingga dengan demikian hukum administrasi negara dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu :³⁵

³⁵ Muchsan, 1882, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hal 12 - 13

1. Sebagai HAN, hukum yang mengenai operasi dan pengendalian kekuasaan administrasi, ataupun pengawasan terhadap penguasa – penguasa administrasi.
2. Sebagai hukum buatan administrasi, maka HAN merupakan hukum yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan Undang – Undang.

Selain itu, menurut S. Prajudi Atmosudirjo adalah :³⁶

1. HAN *heteronom*, merupakan hukum yang mengatur seluk beluk administrasi negara (wewenang, organisaasi administrasi negara, aktivitas – aktivitas administrasi negara, personil, keuangan, materiil dan peradilan administratif).
2. HAN *otonom* merupakan hukum yang diciptakan oleh administrasi negara itu sendiri, dapat berbentuk penetapan (*Beschikking*) dan pengaturan (*Regering*) dalam rangka pelaksanaan Undang – Undang (*Rules Application*).

Dari kedua pendapat pengertian oleh pakar tersebut dapat diketahui bahwa seiring dengan perkembangan tugas – tugas pemerintahan, khususnya dalam ajaran *welfare state*, yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negara termasuk kewenangan dalam bidang legislasi, maka peraturan – peraturan hukum dalam hukum administrasi negara, disamping dibuat oleh lembaga legislatif, juga ada peraturan – peraturan yang dibuat secara

³⁶ Prajudi Atmosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Seri Pustaka, Ilmu Administrasi VII, Jakarta, Hal 21

mandiri oleh administrasi negara.³⁷ Semakin luas cakupan tugas pemerintah dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan sangat dimungkinkan bagi administrasi negara membuat peraturan maupun penetapan yang digunakan sebagai pedoman untuk penyelenggaraan tugas – tugasnya tersebut.

Berdasarkan luas cakupan tugas pemerintahan, maka Hukum Administrasi Negara mencakup hal – hal diantaranya adalah :³⁸

1. Sarana – sarana (instrumen) bagi penguasa untuk mengatur, menyeimbangkan, dan mengendalikan berbagai kepentingan masyarakat.
2. Mengatur cara – cara partisipasi warga masyarakat dalam proses penyusunan dan pengendalian tersebut, termasuk proses penetapan kebijakan.
3. Perlindungan hukum bagi warga masyarakat.
4. Menyusun dasar – dasar bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik.

Dari cakupan HAN diatas dapat diketahui bahwa, tugas pemerintah dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan adalah mengatur dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kedua tugas pemerintah tersebut didasarkan atas pengaruh konsep negara hukum modern yaitu *welfare state* yang selama ini dijadikan sebagai pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan yang digunakan

³⁷ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, Hal.35

³⁸ Philipus M Hadjon, et.all.,op.cit, hal 28.,dikutip oleh Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*,PT Rajawali Pers, Jakarta, op.cit, hal.43-44

oleh pemerintah untuk mensejahterakan warga masyarakatnya. Tugas mengatur yang dilakukan oleh pemerintah adalah pembuatan peraturan – peraturan agar peraturan tersebut dipatuhi warga masyarakatnya, sedangkan tugas memberi kepada pelayanan umum meliputi tugas – tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sarana finansial dan personal dalam rangka meningkatkan pelayanan dibidang kesejahteraan sosial, ekonomi, kesehatan dan lain sebagainya.³⁹

Pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, sehingga melahirkan instrumen yuridis termasuk perizinan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi peristiwa individual dan konkrit dalam bentuk ketetapan selain itu, untuk mempengaruhi para warganya agar mau mengikuti keinginan yang telah diatur pemerintah tersebut, agar mencapai tujuan yang tertib. Oleh karena itu, setiap kegiatan atau usaha yang dilakukan baik oleh warga negara Indonesia maupun oleh warga negara asing, dalam bidang pembangunan harus berdasarkan Undang – Undang yang sudah ditetapkan Pemerintah, dimana ditentukan mengenai tata cara memperolehnya, prosedur, dan syarat – syarat izinnya dan siapa saja yang terkait dalam perizinan tersebut.

³⁹ www.Google.co.id, Nurwigati, “ Peningkatan Peranan Peraturan Perizinan Sebagai Instrumen Pemerintahan “ *Disampaikan Dalam Diskusi Akademik Dosen Fakultas Hukum UMY, Yogyakarta*, diakses tanggal 04 Januari 2011

Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan,⁴⁰ atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.⁴¹ Izin merupakan sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yaitu ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu,⁴² atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan. Dengan demikian, izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan dan bersifat konstitutif yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret dan menurut Prajudi Atmosudirjo perizinan tergolong pada bentuk keputusan “ positif “ yang bersifat menguntungkan.

Ketetapan dalam bentuk apapun oleh pejabat pemerintah merupakan produk utama kegiatan administrasi Negara. Oleh sebab itu, perizinan di Indonesia merupakan bagian dari 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

⁴⁰ Sjachran Basah, 2006, *Pencabutan...*, op.cit., hal.2 dikutip oleh Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, op.cit., Hal.211

⁴¹ Philipus M.Hadjon, et.al., 2006, *Pengantar HUKUM Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Pers, op.cit, hal 125, dikutip oleh Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, *ibid*.

⁴² Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, hal 211.

Negara itu sendiri melalui keputusan presiden (keppres), Keputusan Menteri, Keputusan Direktur Jenderal, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati / Walikota, dan Keputusan Kepala Dinas. Sementara itu, apabila dilihat dari sudut fungsinya, perizinan ini terletak dalam Hukum Administrasi Negara *otonom* yang berbentuk KTUN sebagaimana pendapat yang telah dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirjo.

2. Pengertian Perizinan

Menurut W.F Prins, Izin biasanya dikeluarkan sehubungan dengan suatu perbuatan yang berbahaya, namun yang menjajaaadei obyek perbuatan tersebut tidak merugikan, tetapi pada hakekatnya dilarang. Perbuatan dapat dilakukan asalkan berada dibawah pengawasan alat perlengkapan administrasi Negara.⁴³

Sedangkan pengertian izin menurut N.M Spelt dan J.B.JM ten Berge, izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang – undang atau peraturan pemerintah digunakan dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan – ketentuan larangan perundang – undangan.⁴⁴

⁴³ Soehino, 1972, *Asas – Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Seksi Hukum Ketatanegaraan pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hal. 116

⁴⁴ N.M Spelt dan Prof J.B.JM ten Berge, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M.Hadjon, Yuridika, Surabaya, Hal. 2

Izin menurut Prajudi Atmosudirjo adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi dari suatu larangan oleh Undang – Undang. Pada umumnya Undang – undang yang bersangkutan berbunyi “ dilarang tanpa izin (melakukan) “ dan seterusnya. Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian dan syarat – syarat, criteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaannya kepada pejabat administrasi yang bersangkutan.⁴⁵

Izin menurut Sjachran Basah adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang – undangan.⁴⁶

Izin merupakan salah satu instrumenyuridis yang digunakan dalam hukum administrasi dimana pemerintah menggunakan instrument tersebut untuk mempengaruhi hubungan dengan para warganya agar mau mengikuti cara yang dianjurkan oleh pemerintah guna mencapai tujuan yang konkrit. Izin berkaitan dengan suatu larangan bertindak dari penguasa, namun larangan tersebut dapat disimpangi dengan adanya perkenan dari alat perlengkapan administrasi Negara yang berwenang melalui surat persetujuan yang memerlukan syarat – syarat

⁴⁵ Prajudi Atmosudirjo, 1983, *Hukum Administrsi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hal. 93

⁴⁶ Sjachran Basah, *Pencabutan...*, *op.cit hal.*, dikutip oleh Ridwan HR, 2006, *Hukum ADministrasi Negara*, PT Raja Grafindo, Jakarta, Iop.cit I., Hal. 207.

tertentu dari pihak pemohon izin. Obyek dari perbuatan tersebut menurut sifatnya tidak merugikan serta pelaksanaan perbuatan tersebut dilakukan dibawah pengawasan alat kelengkapan administrasi Negara.

3. Tujuan Perizinan

Izin bertujuan untuk mengendalikan kegiatan masyarakat. Sistemnya adalah bahwa Undang – undang melarang suatu tindakan atau tindakan tertentu yang saling berhubungan, larangan ini dimaksudkan secara mutlak namun untuk dapat bertindak dan mengeluarkan izin, khususnya dengan menghubungkan peraturan – peraturan pada izin tersebut.⁴⁷

Tujuan perizinan antara lain :⁴⁸

1. Keinginan mengarahkan / mengendalikan aktifitas – aktifitas tertentu (misalnya izin bangunan);
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan (misalnya izin lingkungan);
3. Keinginan melindungi obyek – obyek tertentu (misalnya izin terbang);

⁴⁷ Philipus M.Hadjon,et.all.,2006, *Pengantar HUKUM Administrasi Negara*, Gadjah Mada University press, Yogyakarta, hal. 126

⁴⁸ ⁴⁸ N.M Spelt dan Prof J.B.JM ten Berge, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M.Hadjon, Yuridika, Surabaya, Hal. 4 - 5

4. Hendak membagi benda – benda yang sedikit jumlahnya (izin penghuni di daerah padat penduduk);
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang – orang dan aktifitas – aktifitas (izin berdasarkan “ drank en horecawet “, dimana pengurus harus memenuhi syarat – syarat tertentu.

4. Unsur – unsur Perizinan

Beberapa unsur yang termuat di dalam perizinan, antara lain :

1. Instrumen Yuridis

Tugas kewenangan pemerintah dalam Negara hukum modern adalah menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde I*), tidak kalah pentingnya juga adalah mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*).⁴⁹ Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas penting dalam sebuah Negara hukum. Dalam rangka melaksanakan tugas ini, pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan. Melalui fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yang dituangkan dalam bentuk ketetapan (*beschiking*). Sesuai dengan sifatnya, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrument hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan.

⁴⁹ Ridwan HR,2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta,hal.211

2. Peraturan Perundang – undangan

Pemerintah dalam memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin adalah ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang – undangan yang menjadi dasar dalam perizinan tersebut. Akan tetapi dalam penerapannya, menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *deskresionaire power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal – hal yang berkaitan dengan izin tersebut, misalnya tentang .⁵⁰

1. Kondisi – kondisi yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon.
2. Hal mempertimbangkan kondisi – kondisi tersebut.
3. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan permohonan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang – undangan yang berlaku.
4. Prosedur yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat sesudah serta pada saat ketetapan izin diberikan baik penerimaan ataupun penolakannya.

3. Organ pemerintah

⁵⁰ Marcus Lukman, *op.cit.*, Hal 189 dikutip oleh Ridwan HR, 2006 *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, hal 213

Organ pemerintah adalah instansi yang berwenang menjalankan urusan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran pelbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui mulai administrasi negara tertinggi hingga yang terendah berwenang memberikan izin.⁵¹ Sedangkan, menurut N.M Spelt dan Prof. Mr. J.B.J.M Ten Berge, “ keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang “.⁵²

4. Peristiwa konkret

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret adalah peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu.⁵³

5. Prosedur dan Persyaratan

6. Permohonan izin harus menempuh prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah, sebagai pihak pemberi izin. Selain untuk menempuh prosedur

⁵¹ Ridwan HR, 2006 *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, *ibid*

⁵² N.M Spelt dan Prof J.B.JM ten Berge, *op.cit.*, Hal 189 dikutip oleh Ridwan HR, 2006 *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, hal 214.

⁵³ Ridwan HR, 2006 *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, hal 215- 216

yang telah ditetapkan pemerintah, pemohon izin harus memenuhi persyaratan – persyaratan yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah tersebut sebagai pemberi izin. Meskipun penentuan prosedur dan persyaratan secara sepihak oleh pemerintah, tidak dibenarkan pemerintah membuat dan menentukan dengan kehendaknya sendiri secara sewenang – wenang tanpa memperhatikan peraturan perundang – undangan yang menjadi dasar izin tersebut.

5. Bentuk dan Isi Izin

Izin termasuk dalam kategori ketetapan. Ketetapan dirumuskan sebagai perbuatan hukum administrasi Negara sepihak yang dilakukan oleh pejabat atau instansi Negara yang berwenang khusus untuk itu, dituangkan dalam bentuk tertulis berupa surat keputusan atau surat edaran yang ditujukan kepada subyek yang bersangkutan (pemohon izin).

Secara umum, izin memuat hal – hal sebagai berikut : ⁵⁴

1. Organ yang berwenang

Dalam izin dinyatakan siapa yang berwenang memberikannya. Biasanya, terdapat pada kepala surat dan penanda tangannya. Pada umumnya, dalam system perizinan pembuat peraturan akan menunjuk organ yang berwenang.

⁵⁴ N.M Spelt dan Prof J.B.JM ten Berge, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M.Hadjon, Yuridika, Surabaya, Hal 11 - 15

2. Subyek yang dialamatkan

Izin ditujukan kepada pihak yang berkepentingan, yaitu subyek hukum yang terdiri dari perorangan maupun badan hukum. Ketetapan yang memuat izin akan dialamatkan kepada pihak pemohon izin tersebut. Izin diterbitkan setelah pemohon mengajukan permohonan dan telah memenuhi syarat – syarat dan ketentuan yang telah disebutkan.

3. Diktum

Diktum berupa uraian alasan izin tersebut diberikan dan akibat – akibat hukum yang lahir sesudahnya demi mewujudkan kepastian hukum.

4. Ketentuan – ketentuan, pembatasan – pembatasan dan syarat – syarat

Dalam keputusan izin terdapat ketentuan – ketentuan, pembatasan – pembatasan dan syarat – syarat sebagaimana dengan keputusan lainnya. Ketentuan adalah kewajiban – kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan apabila kewajiban tersebut dilanggar menimbulkan suatu pelanggaran. Pembatasan – pembatasan digunakan untuk membatasi waktu, tempat atau dengan cara lain seperti pada izin lingkungan yang dapat berlaku sampai pada jangka waktu tertentu. Syarat – syarat dalam izin berupa syarat penghapusan dan syarat penangguhan

dimana untuk mengantisipasi peristiwa yang terjadi di kemudian hari yang tidak pasti.

5. Pemberian alasan (konsideran)

Pemberian alasan dapat memuat hal – hal seperti penyebutan ketentuan undang – undang yang diterapkan, pertimbangan – pertimbangan hukum, serta penetapan fakta – fakta sebagai acuan oleh organ yang berwenang terhadap aturan yang relevan. Dalam keadaan tertentu, organ yang berwenang dapat menggunakan data yang diperoleh dari pihak pemohon izin, selain menggunakan data yang diperoleh dari para ahli atau biro konsultan.

6. Pemberitahuan tambahan

Pemberitahuan tambahan adalah sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari dictum selaku inti ketetapan dan memuat tentang pengenaan sanksi akibat dari pelanggaran ketentuan yang termuat dalam izin atau peraturan perundang – undangan tentang perizinan apabila dilanggar.

6. Syarat Sah Perizinan

Perizinan adalah merupakan suatu ketetapan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Agar suatu ketetapan menjadi sah, maka harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu :

1. Ketetapan harus dibuat oleh organ yang mempunyai kekuasaan untuk itu.
2. Ketetapan tidak boleh mempunyai kekurangan yuridis.
3. Ketetapan harus diberi bentuk yang ditetapkan didalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatannya harus juga memperhatikan cara membuat ketetapan itu, bilamana caranya ditetapkan dalam peraturan dasar tersebut.
4. Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi tujuan dasarnya.

7. Saksi Administratif dalam Perizinan

Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari kekuasaan pemerintah (*bestuur*) sehingga seringkali penegakkan hukum administrasi Negara diartikan sebagai penerapan alat kekuasaan sebagai reaksi atas pelanggaran norma hukum administrasi negara. Kaitannya dengan pelanggaran norma hukum maka seringkali dihubungkan dengan sanksi. Jika seseorang tidak memenuhi kewajiban yang berasal dari suatu hubungan

hukum, maka orang tersebut dapat dikenai sanksi karena kelalaiannya. Menurut kepustakaan didalam hukum administrasi Negara, ada beberapa sanksi administrasi :

1. *Bestuurdwang* (paksaan pemerintah)

Kewenangan untuk atas biaya pelanggar manyingkirkan, mencegah melakukan atau mengembalikan pada keadaan semula apa yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

2. Penarikan *kembali* putusan

Keputusan akan ditarik kembali oleh pemerintah, apabila :

- a. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan – pembatasan, syarat – syarat atau ketentuan perundang – undangan.
- b. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan menggunakan data yang tidak benar atau tidak lengkap.

3. Pengenaan Denda Administratif.

Sanksi yang berupa kewajiban membayar sejumlah uang dikarenakan melanggar ketentuan yang ada sebagaimana diatur dalam peraturan perundang – undangan yang bersangkutan.

4. Pengenaan uang paksa

Sanksi ini untuk mengganti sanksi *bestuurdwang* apabila secara praktis *bestuurdwang* sulit dijalankan.

Disamping sanksi – sanksi administrasi sebagaimana tersebut diatas pelanggaran aturan perizinan juga dapat diberikan sanksi pidana, yang dapat diterapkan secara kumulatif bersama – sama dengan sanksi administrasi.

B. Tinjauan Umum Dinas Perizinan Kota Yogyakarta

1. Unit Pelayanan Satu Atap Kota Yogyakarta

Berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap, bahwa unit pelayanan terpadu satu atap adalah kegiatan pelayanan umum di bidang perizinan / sertifikat / akta / surat keterangan / rekomendasi dan bentuk layanan lain, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang – undangan beberapa instansi pemerintah yang bersangkutan, sesuai kewenangan masing – masing.⁵⁵ Unit pelayanan terpadu satu atap adalah unsur pelaksana dari pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pelayanan yaitu menangani proses administrasi dan teknis pemberian

⁵⁵ Pasal 1 Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap

pelayanan sesuai dengan kewenangannya yang secara operasional dibawah pembinaan instansi fungsional.

Peraturan yang menjadi dasar adalah keputusn Walikota Yogyakarta Nomor 01 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap adalah sebagai berikut :⁵⁶

1. Undang – undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang pembentukan daerah – daerah kota besar dalam lingkungan profinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan DIY.
2. Undang – undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 Tentang perbaikan dan peningkatan mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat.
4. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 Tentng pedoman pelaksanaan pelayanan umum.
5. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 503 / 125 / Puod Tahun 1997 Perihal pembentukan unit pelayanan terpadu perizinan di daerah.

⁵⁶ Dasar Hukum Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap Kota Yogyakarta, Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap Kota Yogyakarta.

Diadakannya UPTSA yaitu agar terciptanya pelayanan umum yang prima kepada masyarakat. Untuk memperoleh pelayanan prima tersebut maka harus dicapai melalui usaha – usaha yang dilakukan oleh instansi pada UPTSA antara lain :⁵⁷

1. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai kewenangan dan peraturan perundang undangan yang berlaku.
2. Mengupayakan terpenuhinya hak dan kewajiban bagi pemberi dan penerima pelayanan.
3. Mengupayakan pelayanan yang memenuhi sendi – sendi pelayanan yang meliputi kesederhanaan, kejelasan, keterbukaan dan efisien, ekonomis, adil dan merata, serta tepat waktu.
4. Mengupayakan keamanan dan kenyamanan pelayanan serta memberikan kepastian hukum.

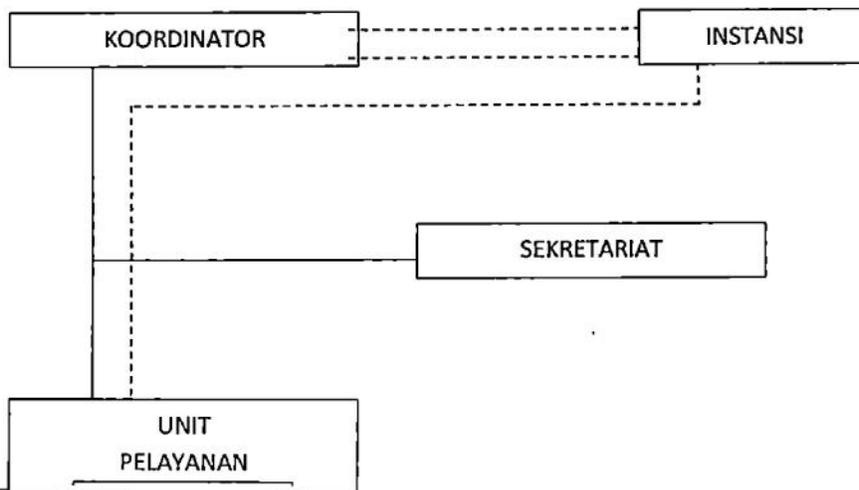
UPTSA merupakan lembaga non struktural yang menyelenggarakan pelayanan umum kepada masyarakat. UPTSA dipimpin oleh seorang koordinator yang pelaksanaannya sehari – hari dilakukan oleh pejabat – pejabat

⁵⁷ Pasal 4 Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap Kota Yogyakarta

yang ditunjuk dan bertanggung jawab kepada kepala daerah. Susunan Organisasi UPTSA terdiri dari :⁵⁸

1. Koordinator
2. Sekretariat
3. Unit Pelayanan, yang terdiri dari :
 - a) Sub Unit Informasi
 - b) Sub Unit Operasional
 - c) Sub Unit Keuangan

Bagan II.1 Organisasi UPTSA Kota Yogyakarta



⁵⁸ Pasal 8 Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap Kota Yogyakarta.

Sumber : Bagan pelayanan di Kanotor UPTSA Kota Yogyakarta

KETERANGAN BAGAN :

1. Koordinator

Koordinator mempunyai tugas menyelenggarakan pelayanan umum kepada masyarakat yang dilakukan secara terpadu pada suatu tempat / lokasi oleh beberapa instansi dilingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta sesuai dengan kewenangan masing – masing yang meliputi kegiatan : ⁵⁹

- a. Merencanakan program kerja UPTSA
- b. Mencermati, mengevaluasi dan menindaklanjuti hasil kerja sekretariat dan masing – masing Sub Unit pada Pelayanan berdasarkan laporan yang telah diberikan.
- c. Melakukan pemantauan, pengawasan pengendalian, terhadap sekretariat, dan masing – masing Sub Unit pada Unit pelayanan serta mengadakan koordinasi dengan instansi dalam rangka kelancaran penyelenggaraan pelayanan.

⁵⁹ *Ibid* Pasal 9.

- d. Melaporkan pelaksanaan tugas kepada kepala daerah.

2. Sekretariat

Sekretariat dipimpin oleh seorang sekretaris yang berada dibawah dan tanggung jawab secara langsung kepada koordinator. Tugas sekretaris adalah:⁶⁰

- a. Menginventarisir dan memonitor permohonan pelayanan sesuai dengan jenis – jenis permohonan yang masuk UPTSA.
- b. Menyampaikan berkas permohonan kepada instansi.
- c. Memberikan laporan secara tertulis kepada koordinator mengenai jumlah dan jenis permohonan pelayanan yang masuk.
- d. Melaksanakan urusan ketatausahaan dan rumah tangga UPTSA.

3. Unit Pelayanan

Unit Pelayanan terdiri atas :⁶¹

- a. Sub unit informasi

Mempunyai tugas melayani informasi yang berkaitan dengan pelayanan umum.

⁶⁰ *Ibid Pasal 10.*

⁶¹ *Ibid Pasal 11, ayat (1)*

b. Sub unit operasional

Mempunyai tugas melaksanakan pelayanan umum sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Sub unit operasional dalam melaksanakan tugasnya secara teknis dibedakan atas dua jenis pelayanan yaitu :

- 1) Pelayanan umum yang tidak memerlukan penelitian lapangan, mempunyai tugas :⁶²
 - a) Memberikan formulir permohonan.
 - b) Meneliti kelengkapan persyaratan administrasi permohonan pelayanan.
 - c) Mengembalikan berkas permohonan bagi pemohon yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
 - d) Memberikan tanda bukti penerimaan berkas permohonan pelayanan dan rincian biaya sesuai ketentuan yang berlaku.
 - e) Penyampaian dan pencatatan produk pelayanan sesuai dengan jenis pelayanan yang diberikan.
 - f) Membuat laporan pelaksanaan tugas kepada koordinator.

⁶² *Ibid Pasal 11, ayat (4).*

- 2) Pelayanan umum yang memerlukan penelitian lapangan, mempunyai tugas :⁶³
- a) Memberikan formulir permohonan.
 - b) Meneliti kelengkapan persyaratan administrasi permohonan pelayanan.
 - c) Mengembalikan berkas permohonan bagi permohonan bagi pemohon yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
 - d) Memberikan tanda terima berkas apabila penelitian di lapangan telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan menyampaikan rincian biaya.
 - e) Penyampaian dan pencatatan produk pelayanan sesuai dengan jenis pelayanan yang diberikan.
 - f) Membuat laporan pelaksanaan tugas kepada koordinator.

c. Sub Unit Keuangan

Sub unit keuangan mempunyai tugas antara lain :⁶⁴

⁶³ *Ibid Pasal 11 ayat (4) huruf (b).*

⁶⁴ *Ibid Pasal 11 ayat (5).*

- a. Menerima pembayaran.
- b. Melaksanakan pengesahan pembayaran.
- c. Melaksanakan pembukuan administrasi keuangan.
- d. Menyetorkan penerimaan pembayaran ke Kas Daerah / Kas Negara.
- e. Membuat laporan keuangan harian, bulanan dan tahunan perinstansi.

Fungsi dan Tugas UPTSA.

Agar terciptanya mutu pelayanan yang baik dan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN yang akhirnya kebutuhan masyarakat akan terpenuhi maka dalam rangka pelaksanaannya UPTSA mempunyai fungsi yaitu menyelenggarakan pelayanan umum kepada masyarakat berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku.⁶⁵

Untuk melaksanakan fungsi tersebut agar berjalan sesuai dengan apa yang telah diatur maka UPTSA mempunyai tugas sebagai berikut :⁶⁶

1. Melaksanakan pelayanan umum kepada masyarakat
2. Mengkoordinasikan pelaksanaan pelayanan umum dengan instansi

⁶⁵ *Ibid* Pasal 6.

⁶⁶ *Ibid* Pasal 7.

3. Menyelenggarakan ketatausahaan dan rumah tangga UPTSA

2. Pelayanan Perizinan Kota Yogyakarta

1. Dasar Hukum

g) Peraturan daerah Kota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2005, Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, 15 November 2005.

h) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 09 Tahun 2007, tentang Pelayanan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta.

2. Tujuan Dibentuk Dinas Perizinan

Tujuan dibentuk Dinas Perizinan Kota Yogyakarta adalah untuk mewujudkan peningkatan pelayanan perizinan yang mudah, cepat, transparan dan pasti kepada masyarakat.⁶⁷

3. Kewenangan

Kewenangan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta adalah melaksanakan pelayanan perizinan sistem informasi dan pengaduan perizinan serta pengelolaan data dan pengembangan kinerja dibidang perizinan.⁶⁸

⁶⁷ Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perizinan

4. Fungsi

Melaksanakan sebagian kewenangan dalam bidang perizinan.⁶⁹

5. tugas⁷⁰

- a. merumuskan dan merencanakan kebijakan teknis dibidang perizinan.
- b. Melaksanakan pembinaan pemberian dan pembatalan perizinan.
- c. Menyelenggarakan pelayanan perizinan sesuai dengan kewenangannya.
- d. Melaksanakan sistem informasi dan pengembangan.
- e. Melaksanakan pengelolaan data dan pengembangan.
- f. Melaksanakan pemungutan retribusi sesuai dengan kewenangan yang diberikan.
- g. Melaksanakan koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas dibidang perizinan.

⁶⁸ *Ibid, Pasal 2.*

⁶⁹ *Ibid Pasal 4.*

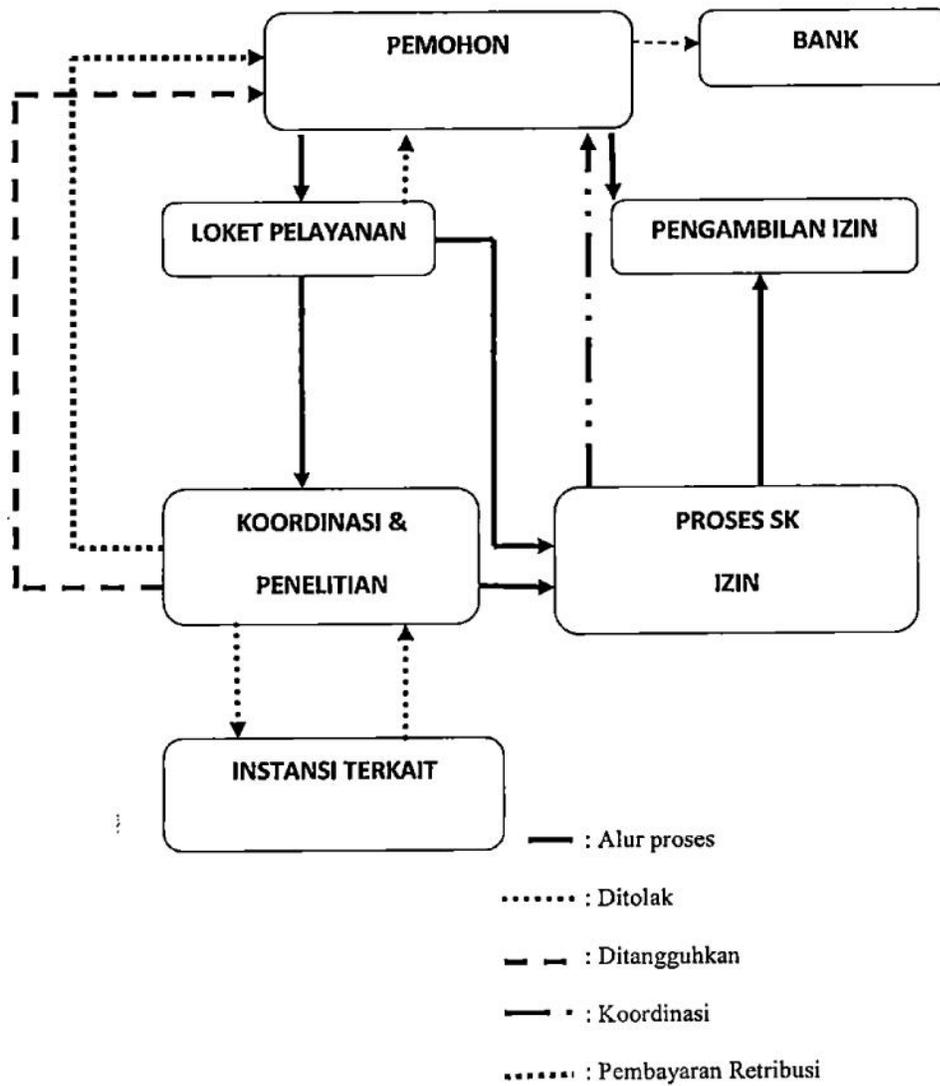
⁷⁰ *Ibid Pasal 5.*

h. Melaksanakan ketatausahaan dinas.

6. Mekanisme Pelayanan

a. Izin

Bagan II.2 Alur Pelayanan Izin Kota Yogyakarta



Sumber : Bagan Pelayanan Izin di Kantor Dinas Perizinan Kota Yogyakarta

KETERANGAN BAGAN :⁷¹

1. Pemohon datang ke Dinas perizinan untuk mengambil blanko permohonan.
Apabila diperlukan, pemohon dapat meminta advis planning pada petugas.
2. Setelah diisi dan dilampiri persyaratan yang dibutuhkan, diserahkan ke loket pelayanan.
3. Setelah petugas pelayanan memeriksa berkas permohonan telah lengkap dan benar, maka dibuatkan tanda terima berkas permohonan kepada pemohon.
4. Petugas pelayanan akan mencatat data pemohon dan melampirkan blanko kendali pada berkas permohonan.
5. a. Untuk yang tidak memerlukan penelitian lapangan, berkas permohonan diserahkan kepada ka. Seksi administrasi perizinan.

b. Untuk izin yang memerlukan penelitian lapangan :
 - a) Berkas permohonan diserahkan kepada Kepala Seksi Koordinator Penelitian Lapangan.

⁷¹ Lampiran Keputusan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta Nomor 01 Tahun 2008 Tentang Penetapan Sistem dan Prosedur Pelayanan Perizinan Pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

- b) Petugas / Tim Penelitian lapangan melakukan peninjauan ke lokasi. Jadwal waktu penelitian lapangan diberitahukan kepada pemohon pada saat pendaftaran.
- c) Hasil penelitian lapangan dibuatkan berita acara hasil penelitian lapangan , dan ditanda tangani petugas / Tim Penelitian lapangan dan pemohon.
- d) Berdasarkan hasil penelitian lapangan, kepala seksi koordinator penelitian lapangan mengadakan rapat koordinasi dengan petugas / Tim Penelitian Lapangan dan apabila diperlukan melibatkan instansi terkait (untuk kasus – kasus tertentu).
- e) Rapat koordinasi akan menghasilkan tiga kemungkinan :
 - a. Kemungkinan I permohonan ditangguhkan, karena ada persyaratan yang harus dipenuhi dengan memberitahukan ke pemohon. Apabila persyaratan dapat dipenuhi maka permohonan disetujui, tetapi apabila tidak dapat dipenuhi maka permohonan ditolak. Apabila diperlukan rekomendasi, maka dinas perizinan memhонkan rekomendasi pada instansi terkait.
 - b. Kemungkinan II permohonan ditolak.
 - c. Kemungkinan III permohonan disetujui.

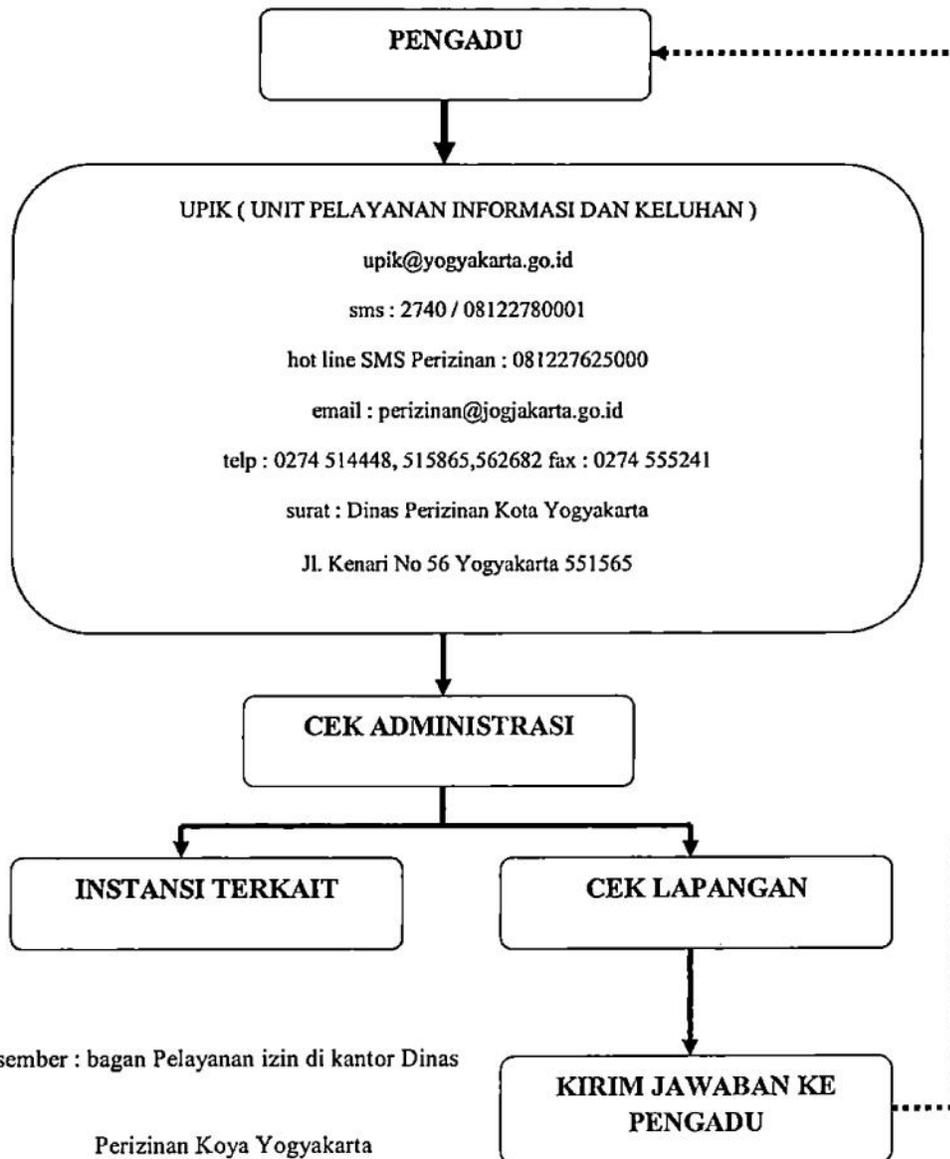
- f) Untuk izin yang ada retribusinya, oleh kepala seksi koordinator dan penelitian lapangan dibuatkan penetapan retribusi perizinan.
 - g) Berkas permohonan beserta berita acara hasil penelitian dan penetapan retribusinya diserahkan ke kepala seksi administrasi pelayanan.
6. Kepala Seksi Administrasi Pelayanan membuat draft surat penolakan untuk permohonan yang ditolak, sedang permohonan yang disetujui akan dibuatkan draft 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 (iin yang ada retribusinya) dan pengambilan iin, kemudian setelah ditandatangani oleh Kepala Bagian Tata Usaha, disampaikan kepada pemohon.
7. Draft penolakan, penangguhan atau penetapan izin dan SKRD setelah dicermati dan diparaf oleh Kepala Bidang Pelayanan kemudian disampaikan ke Kepala Dinas untuk ditandatangani.
8. Surat penolakan atau penetapan izin dan SKRD oleh sub Bagian Umum dicatat, diberi nomor dan cap serta digandakan.

9. Untuk surat penolakan dikirimkan kepada pemohon, sedang penetapan izin dan SKRD diserahkan kepada Petugas Administrasi Pelayanan.
10. Pemohon yang datang ke loket pelayanan untuk dibuatkan slip pembayaran retribusi dengan menunjukkan tanda bukti pengambilan / pemberitahuan.
11. Pemohon melakukan pembayaran retribusi di Bank (izin yang ada retribusinya)
12. Pemohon datang membawa bukti pembayaran, kembali ke loket pelayanan untuk mengambil izin.

b. Pengaduan Masyarakat

Bagan II.3 Mekanisme Pengaduan Masyarakat Dinas Perizinan Kota

Yogyakarta



KETERANGAN :⁷²

1. Masyarakat dapat mengadukan keluhannya, yang dapat disampaikan melalui :
 - a. Surat, kepada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.
 - b. Internet
 - h) UPIK : Jogja.go.id
 - i) Email : perizinan@jogjakarta.go.id
 - j) Hotline SMS Nomor : 2740
 - c. Kotak saran di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta
 - d. Lisan, langsung ke bidang sistem informasi dan pengaduan pada dinas perizinan kota Yogyakarta.
 - e. Melalui *Touch Screen* yang ada di dinas perizinan Kota Yogyakarta.
2. Pengaduan melalui surat, internet, dan kotak saran dicatat oleh Sub Bagian Umum, kemudian disampaikan ke Bidang Sistem Informasi dan Pengaduan. Sedangkan pengaduan yang disampaikan lewat *Touch Screen* dan lisan baik langsung maupun tidak telepon ke Bidang Sistem Informasi dan Pengaduan

⁷² *ibid*

pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dicatat oleh Kepala Seksi Pengaduan dan Advokasi.

3. Pengaduan tersebut diatas kemudian disampaikan ke Kepala Dinas untuk domohonkan disposisi.
4. Pengaduan yang bisa diselesaikan Bidang Sistem Informasi dan Pengaduan, langsung ditanggapi. Sedangkan yang memerlukan kajian, oleh Bidang Sistem Informasi dan Pengaduan diadakan rapat koordinasi dan peninjauan lokasi (apabila memerlukan penelitian lapangan).
5. Hasil kajian oleh Kepala Seksi Pengaduan dan Advokasi dibuatkan draft jawaban, dan setelah dicermati dan diparaf oleh Kepala Bidang Sistem Informasi dan Pengaduan kemudian disampaikan ke Kepala Dinas untuk ditandatangani.
6. Surat jawaban oleh Sub Bagian Umum dicatat, diberi nomor dan cap serta digandakan, kemudian dikirimkan kepada pemohon dan instansi terkait. Sedang pengaduan melalui internet, jawabannya melalui internet.

C. Tinjauan Umum Asas – Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL)

1. Pengertian

Asas – asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL) merupakan istilah hasil terjemahan dari bahasa Belanda yaitu *algemene beginselen van behorlijke bestuur* dalam bahasa Indonesia memang sering diterjemahkan asas – asas pemerintahan yang baik / layak / patut dan wajar. Lahirnya istilah tersebut didasarkan atas bahwa diberikannya kebebasan bertindak bagi administrasi Negara dalam melaksanakan tugas untuk mewujudkan Negara sejahtera (*welfare state*), sehingga menimbulkan kekhawatiran terhadap sikap kebebasan bertindak dari administrasi yang sangat berpotensi menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Oleh karena itu, AAUPL tersebut digunakan oleh pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan sedangkan untuk masyarakat dapat memberikan perlindungan hukum terhadap tindakan yang dilakukan oleh pejabat administrasi Negara.

AAUPL dapat dipahami sebagai asas – asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi lebih

baik, sopan, adil, dan terhormat bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang – wenang.⁷³

1. AAUPL merupakan nilai – nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi Negara.
2. AAUPL berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan / *beschiking*), dan dasar pengajuan bagi pihak penggugat.
3. Sebagian besar dari AAUPL masih merupakan asas – asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, sifatnya tetap sebagai asas hukum.

2. Pembagian AAUPL

Berkenaan dengan ketetapan (*beschiking*), AAUPL terbagi dalam dua bagian, yaitu asas yang bersifat formal atau prosedural dan asas yang bersifat

⁷³ Ridwan HR, 2006 *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, hal 247

material atau substansial.⁷⁴ Asas yang bersifat formal berkenaan dengan prosedur yang harus dipenuhi dalam setiap pembuatan ketetapan, atau asas – asas yang berkaitan dengan cara – cara pengambilan keputusan seperti asas kecermatan, yang menuntut pemerintah untuk mengambil keputusan dengan persiapan yang cermat, dan asas yang permainan yang layak.⁷⁵ Sedangkan, pendapat menurut Indroharto, asas – asas yang bersifat formal yaitu asas yang penting artinya dalam rangka mempersiapkan susunan dan motivasi dari suatu ketetapan atau *beschiking*. Jadi menyangkut segi lahiriah dari *beschiking* itu, meliputi asas – asas yang berkaitan dengan proses persiapan dan proses pembentukan suatu keputusan.⁷⁶ Dalam pelaksanaan izin asas tersebut sebagai dasar membuat pertimbangan mengenai dapat diberikan atau tidaknya suatu izin serta dijadikan sebagai susunan untuk membuat keputusan. Asas – asas yang bersifat material tampak pada isi dari keputusan pemerintah artinya dilihat dari segi sisi isi materi yang ada di dalam keputusan. Termasuk kelompok asas yang bersifat material atau substansial ini adalah asas kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan sewenang – wenang, larangan penyalahgunaan kewenangan.

⁷⁴ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, *op.cit.*, hal 256

⁷⁵ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, *op.cit.*, hal 256

⁷⁶ Indroharto, *Asas – Asas umum Pemerintahan yang Baik*, 1993, Vide Paulus E. Lotulung, *op.cit.*, hal.154 dikutip oleh Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, *op.cit.*, hal 257.

3. Fungsi AAUPL

Beberapa fungsi dan arti penting dalam kehidupan bernegara antara lain :⁷⁷

1. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan – ketentuan peraturan perundang – undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Selain itu, negara mempergunakan *freiss ermerssen* / melakukan kebijaksanaan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang – undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad*, *detournement de povoir*.
2. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPL dapat dipergunakan sebagai dasar gygatan sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986. Hal ini penting kaitannya terhadap perlindungan hukum bagi masyarakat sekitar bangunan menara telekomunikasi apabila keputusan perizinan yang dikeluarkan dari pemerintah merugikan baginya.
3. Bagi hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat TUN.
4. Selain itu, AAUPL tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang – undang.

4. Jenis AAUPL

⁷⁷ S.F Marbun et.al, 2001, *Dimensi – Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, Hal.210 - 211

1. Asas Kepastian Hukum

Asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Jadi demi kepastian hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya dalam proses peradilan.

2. Asas Keseimbangan

Asas keseimbangan menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kriteria yang jelas mengenai jenis – jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan kesamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum.

3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan

Asas ini menghendaki badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus – kasus yang faktanya sama. Meskipun demikian, agaknya dalam kenyataan sehari hari sulit ditemukan adanya kesamaan mutlak dalam 2 (dua) atau lebih,

4. Asas bertindak cermat

Asas ini menghendaki agar pemerintah bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktifitas penyelenggaraan tugas pemerintahan sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara. Apabila berkaitan dengan tindakan

pemerintah untuk mengeluarkan keputusan, pemerintah harus mempertimbangkan secara cermat dan teliti. Dalam rangka pengambilan keputusan perizinan harus benar – benar tepat jangan sampai menimbulkan kerugian. Terkait dengan pelaksanaan izin pembangunan menara telekomunikasi pemerintah dituntut dapat menentukan wilayah penempatan bangunan menara telekomunikasi dari wilayah tersebut apakah dapat dibangun atau tidaknya menara di wilayah tersebut.

5. Asas Motifasi untuk setiap Keputusan

Asas ini menghendaki setiap keputusan pada badan pemerintahan harus mempunyai motifasi atau alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan keputusan. Motifasi atau alasan ini harus benar – benar jelas sehingga pihak *administrabele* memperoleh pengertian yang cukup jelas. Tujuan dikeluarkannya keputusan perizinan benar – benar dapat memberikan arahan terhadap pengendalian pembangunan menara telekomunikasi supaya tertata serta bermanfaat.

6. Asas tidak mencampuradukan Kewenangan

Asas ini menghendaki agar pejabat tata usaha negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.

7. Asas permainan yang layak.

Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas – luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk

membela diri sebelum dijatuhkannya putusan administrasi. Asas ini menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara.

8. Asas keadilan dan kewajaran

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang.

9. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar.

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan – harapan bagi warga negara. Oleh karena itu, aparat pemerintahan harus memperhatikan asas ini sehingga jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah.

10. Asas meniadakan akibat dari suatu keputusan yang batal.

Asas ini berkaitan dengan pegawai, yang dipecat dari pekerjaannya dengan suatu ketetapan. Surat ketetapan pemberhentian yang ditujukan kepada pegawai yang bersangkutan itu harus dianggap batal. Dalam hal demikian maka pegawai yang ternyata tidak bersalah tersebut harus dikembalikan lagi pada tempat pekerjaan semula.

11. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi.

Asas ini menghendaki pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan juga hak setiap kehidupan pribadi setiap warga negara, sebagai konsekuensi negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi.

12. Asas kebijaksanaan

Asas ini menghendaki pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundang – undangan formal. Oleh karena itu, pemerintah dituntut untuk berpandangan luas dan jauh serta mampu memperhitungkan akibat – akibat yang ditimbulkan dari tindakannya tersebut.

13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi dianutnya konsep negara hukum modern (*welfare state*), yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan umum warga negaranya. Pemerintah dalam mengeluarkan keputusan perizinan terutama pemberian izin pembangunan menara telekomunikasi harus mengutamakan kepentingan masyarakat. Masyarakat

diberikan haknya untuk menentukan setuju atau tidak mengenai wilayahnya akan dibangun menara telekomunikasi yang dilakukan oleh Perusahaan Operator Telepon Seluler.

D. Tinjauan Umum tentang Perlindungan Hukum

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Bila diuraikan menurut istilahnya, arti kata perlindungan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tempat untuk berlindung atau hal (perbuatan dan sebagainya) memperlindungi.⁷⁸ Sedangkan, arti kata hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, atau undang – undang atau peraturan dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, atau patokan (kaidah ketentuan) mengenai peristiwa (alam dan sebagainya) yang tertentu, atau keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (di pengadilan), atau vonis.

Berdasarkan pengertian diatas, maka perlindungan hukum mempunyai makna suatu hal atau perbuatan yang bersifat melindungi berdasarkan pedoman, patokan atau ukuran yang bersifat memaksa (mengikat) untuk menentukan manusia berperilaku atau bersikap dalam kehidupan bersama yang

⁷⁸ Departemen Pendidikan Nasional, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, op.cit, hal. 674

dibentuk oleh badan resmi. Perlindungan hukum merupakan hak bagi setiap orang yang dijamin negara, yang apabila hak tersebut dilanggar dapat menimbulkan konsekuensi hukum.⁷⁹ Hukum sebagai sarana perlindungan terhadap kepentingan manusia diwujudkan dalam bentuk kaidah dan norma. Keberadaan hukum dalam masyarakat merupakan sarana untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban supaya dalam hubungan antarmasyarakat yang satu dengan yang lainnya dapat dijaga kepentingannya.

Subyek hukum selaku pemikul hak – hak dan kewajiban – kewajiban, baik itu manusia (*naturlijke persoon*), badan hukum (*rechtspersoon*), maupun jabatan (*ambt*), dapat melakukan tindakan – tindakan hukum berdasarkan kemampuan (*bekwaam*) atau kewenangan (*bevoegheid*) yang dimilikinya.⁸⁰ Dalam pergaulan masyarakat ditengan masyarakat, banyak terjadi hubungan hukum yang muncul sebagai akibat adanya tindakan – tindakan hukum dari subyek hukum itu.⁸¹ Tindakan hukum ini merupakan awal lahirnya hubungan hukum (*rechtsbetrekking*), yakni interaksi antar subjek hukum yang mempunyai relevansi hukum atau mempunyai akibat – akibat hukum.⁸² Agar hubungan hukum antar subjek hukum itu berjalan

⁷⁹ Sigit Riyanto, *Laporan Hasil Penelitian*, Fakultas Hukum UGM, Hal.14

⁸⁰ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, *op.cit*, hal 279

⁸¹ *Ibid*

⁸² *Ibid*

secara seimbang, harmonis, dan adil, dalam arti setiap subjek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut.⁸³

Setiap manusia mempunyai kepentingan, yaitu tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi, oleh karena itu, setiap manusia mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, hak adalah kepentingan yang dilindungi hukum, sedangkan kewajiban adalah suatu beban kontraktual. Perlindungan hukum merupakan hak bagi setiap orang yang dijamin negara merupakan upaya memberikan jaminan terhadap hak – hak yang semestinya diterima seseorang sehingga seimbang dengan kewajiban yang dibebankan kepadanya.

Dalam hak terkandung 4 unsur yaitu : subyek hukum, obyek hukum, hubungan hukum, yang mengikat pihak lain dengan kewajiban dan perlindungan hukum. Jadi pada hakekatnya merupakan hubungan antara subyek hukum dengan obyek hukum atau sebyek hukum dengan subyek hukum yang lain yang dilindungi oleh hukum dan menimbulkan kewajiban.⁸⁴

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ Prof. Dr. Sudikno Mertokusumi, 1999, *Mengenal Hukum Suatu Pngantar*, Liberty Yogyakarta, Hal. 48 - 49

Manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat hidup secara sendiri tanpa bantuan atau interaksi dengan manusia lainnya. Interaksi tersebut bertujuan untuk saling memenuhi kebutuhan hidup masing – masing individu. Setiap individu tersebut mempunyai kepentingan sendiri yang menuntut untuk dipenuhi. Banyaknya kepentingan yang berbeda dari setiap individu berpotensi menyebabkan konflik kepentingan.

Konflik sebagai akibat dari perbedaan kepentingan merupakan hal yang dapat dihindari dalam kehidupan bermasyarakat. Namun, tetap saja membutuhkan penanganan yang baik dan bijak. Individu yang terlibat di dalamnya tetap wajib dilindungi. Oleh karena itu, perlindungan hukum yang baik terhadap konflik sangat diperlukan.

Erkait dengan pemberian perlindungan hukum kepada masyarakat sekitar bangunan menara telekomunikasi, antara pemerintah selaku pihak pemberi izin, lalu pemohon izin yaitu perusahaan operator telepon seluler sebagai badan hukum dan masyarakat sekitar bangunan menara sebagai pihak yang berkepentingan harus diperhatikan. Disini masing – masing pihak tersebut memiliki hubungan hukum karena dari masing – masing pihak tersebut memiliki hak dan kewajiban yang dipikul. Pemerintah sebagai pemberi izin mempunyai hak untuk memberikan dan menolak sepanjang izin yang diminta sesuai syarat yang telah ditetapkan oleh peraturanperundang – undangan. Bagi perusahaan operator telepon seluler berhak menggunakan izin

tersebut untuk melakukan pembangunan terhadap infrastruktur untuk pemenuhan jaringannya dan berkewajiban untuk menggunakan izin tersebut sesuai dengan syarat – syarat dan ketentuan dalam izin tersebut. Masyarakat sekitar memiliki hak untuk memperoleh jaminan atas keselamatan dari keberadaan menara tersebut maupun kepastian penyelesaian masalah yang dihadapi oleh masyarakat tersebut.

Pembangunan menara telekomunikasi yang dilakukan di daerah dekat pemukiman warga otomatis akan berdampak baik positif maupun negatif terhadap segala macam aktivitas maupun pemukiman masyarakat yang akan dibangun menara. Pemberian perlindungan tersebut untuk mengantisipasi pemenuhan hak – hak masyarakat apabila dirugikan dari adanya pembangunan atau bangunan menara tersebut. Jadi, dapat dipahami bahwa disini hubungan pemerintah dengan pihak pemohon izin yaitu perusahaan operator telepon seluler bersifat vertikal yaitu antara penguasa sebagai pengendali setiap usaha maupun kegiatan yang dilakukan baik oleh orang maupun badan hukum itu sendiri. Hubungan antara pihak perusahaan operator telepon seluler dengan masyarakat sekitar bangunan menara telekomunikasi terikat hubungan secara perdata dimana antara mereka saling membuat perjanjian akan tetapi, hubungan kedua belah pihak tersebut tetap dipengaruhi oleh pemerintah yang mengeluarkan keputusan. Untuk itu dalam sebuah konsep negara kesejahteraan (*welfare*) yang memberikan tugas pemerintah

menjadi lebih luas dalam mensejahterakan warga masyarakatnya, sudah tentu bahwa dengan pesatnya pembangunan yang terjadi saat ini, pemerintah harus tetap menutamakan kepentingan masyarakat.

2. Perlindungan Hukum Bagi Rakyat

Dengan adanya kebebasan bertindak pada alat administrasi negara, maka tidak jarang terjadi perbuatan alat administrasi negara tersebut menyimpang dari peraturan hukum yang berlaku (hukum positif), yang pada akhirnya menimbulkan kerugian pada pihak administratif.⁸⁵

Tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan – tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan – keputusan pemerintah yang bersifat sepihak. Dikatakan bersifat sepihak karena dilakukan atau tidaknya suatu tindakan hukum pemerintahan itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah, tidak tergantung pada kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak dengan pihak lain.

Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum

⁸⁵ Muchsan, 1882, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, *op.cit.*, hal. 74

modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu, diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah.⁸⁶

Menurut Philipus M.Hadjon ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu : perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mebdapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum yang prefentif bertujuan untuk mencegah terjadinya suatu sengketa. Sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang bersifat represif bertujuan untuk menyelesaikan perselisihan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati – hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

⁸⁶ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, *op.cit*, hal 289 - 290

E. Tinjauan Umum Tentang Telekomunikasi

1. Undang – Undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi

Pengaruh globalisasi dan perkembangan teknologi komunikasi yang sangat pesat telah mengakibatkan perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan dan cara pandang telekomunikasi. Untuk itu upaya yang dilakukan terhadap perubahan yang mendasar dan cara pandang telekomunikasi adalah menata kembali aturan hukum dalam rangka penyelenggaraan telekomunikasi nasional yaitu melalui pemberlakuan Undang – Undang No. 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi. UU ini telah menggantikan UU sebelumnya yaitu UU No. 3 Tahun 1989 yang sudah sesuai dengan perkembangan telekomunikasi sekarang.

UU ini mempunyai tujuan yaitu sebagai penataan telekomunikasi nasional yang telah dipengaruhi perkembangan global. Selain itu memperoleh suatu kepastian hukum serta manfaat yang adil dan merata. Pemerintah pusat berperan melakukan pembinaan dalam rangka meningkatkan penyelenggaraan telekomunikasi yaitu berupa penetapan, kebijakan, pengaturan, pengawasan serta pengendalian yang dituangkan pada Pasal 4 ayat (2) UU No. 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi. Sementara dalam Pasal 3 UU No.36 Tahun 1999 disebutkan dalam penetapan, kebijakan, pengaturan, pengawasan serta pengendalian dilakukan secara menyeluruh dan terpadu dengan

memperhatikan pemikiran dan pandangan yang berkembang dalam masyarakat serta perkembangan global. Hal ini dapat diketahui bahwa dalam pelaksanaannya, harus ditetapkan melalui peraturan pemerintah yang mengatur hal tersebut. Disebutkan bahwa upaya dalam penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan, serta pengendalian dilakukan secara menyeluruh dan terpadu agar tidak ada kekurangan yang akhirnya dalam pelaksanaan tersebut menjadi tidak maksimal. Peranan menteri yang terkait dengan telekomunikasi yaitu berupa pengaturan dan penetapan terhadap izin penyelenggaraan telekomunikasi, penetapan kebijakan hal yang baru dalam telekomunikasi serta melakukan pengawasan, contohnya adalah dikeluarkannya Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama.

2. Pengertian Telekomunikasi

Menurut Undang – Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, telekomunikasi adalah setiap pemancaran, pengiriman, dan atau penerimaan dari setiap informasi dalam bentuk tanda – tanda, isyarat, tulisan, gambar, suara, dan bunyi melalui sistem kawat, optik, radio, atau sistem elektromagnetik lainnya.⁸⁷

⁸⁷ Pasal 1 Ketentuan Umum Undang – Undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi

Telekomunikasi berkaitan erat dengan pengertian yaitu berkomunikasi secara jarak jauh. Dapat pula diartikan sebagai gerak elektronik dan informasi, pemancaran, pengiriman dan atau penerimaan dari setiap informasi dalam bentuk tanda – tanda, isyarat, tulisan, gambar, suara, dan bunyi melalui sistem kawat, optik, radio, atau sistem elektromagnetik lainnya.⁸⁸ Istilah telekomunikasi biasanya dapat dipakai untuk menunjuk pada pengertian telepon, internet, telex dan faximili.⁸⁹

Menurut Wilmen T.B Panjaitan dalam blognya, telekomunikasi merupakan pertukaran informasi dalam berbagai bentuk (suara, data, teks, gambar, audio, video) melalui jaringan berbasis komputer. Telekomunikasi dasar (*primitif*) adalah Point to Point dimana *source (orginating)* dan *sink (destination)*.⁹⁰ Untuk dapat memulai dan mengakhiri komunikasi antara kedua belah pihak harus ada tanda (*signaling*) yang dikenal oleh kedua pihak. Fungsi signaling dalam PtP adalah tanda untuk memulai dan mengakhiri suatu telekomunikasi.⁹¹

⁸⁸ Wilmen T.B Panjaitan Bloggs, *Telekomunikasi Kabel dan Nirkabel* Wilmen46@gmail.com diakses pada tanggal 08 Januari 2011.

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ *Ibid*

⁹¹ *Ibid*

Telekomunikasi yang modern berbentuk *Point to Multipoint* (PtM). Untuk PtM searah disebut broadcast dalam hal komunikasi ini tidak diperlukan signaling.

3. Jenis – Jenis Telekomunikasi⁹²

1. Suara yaitu telepon.
2. Suara dan gambar yaitu video phone.
3. Tulisan yang dicetak (berita) yaitu telegrafi / telex.
4. Tulisan yang dicetak (dta) yaitu data.
5. Tulisan yang dicetak (text) yaitu teletext.
6. Dokumen yaitu telefax (faximile).
7. Gambar yaitu televisi dan video text.
8. Gambar tulisan dan suara yaitu multimedia.

4. Tujuan Telekomunikasi

Tujuan telekomunikasi menurut UU No. 36 Tahun 1999 tentang telekomunikasi adalah untuk mendukung persatuan dan kesatuan bangsa, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata,

⁹² *Ibid*

mendukung kehidupan ekonomi dan kegiatan pemerintahan, serta meningkatkan hubungan antar bangsa.⁹³ Selain menurut UU No. 36 Tahun 1999 tujuan hakiki telekomunikasi adalah tercapainya kemudahan berkomunikasi antar sesama warga maupun bangsa.

5. Penyelenggaraan Telekomunikasi

Pasal 7 ayat (2) dalam penyelenggaraan telekomunikasi harus memperhatikan hal – hal berikut :

1. Melindungi kepentingan dan keamanan negara;
2. Mengantisipasi perkembangan teknologi dan tuntutan global;
3. Dilakukan secara profesional dan dapat dipertanggungjawabkan;
4. Melibatkan peran serta masyarakat.

Dalam penyelenggaraan telekomunikasi harus melindungi kepentingan negara, antisipasi perkembangan teknologi dan tuntutan global yang artinya UU ini dapat mengantisipasi terhadap pesatnya perkembangan telekomunikasi saat ini.

Penyelenggaraan telekomunikasi dapat berupa penyelenggaraan jaringan gtelekomunikasi, jasa telekomunikasi, dan penyelenggaraan

⁹³ Pasal 3 Undang – Undang No. 36 Tahun 1999 tentang telekomunikasi

telekomunikasi khusus.⁹⁴ Dalam UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi dapat dilakukan oleh :⁹⁵

1. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
2. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
3. Badan Usaha Swasta atau
4. Koperasi

Sedangkan untuk penyelenggaraan telekomunikasi khusus dilakukan oleh perseorangan, instansi pemerintah, badan hukum selain penyelenggara jaringan telekomunikasi dan itu penyelenggara jasa telekomunikasi.

Berdasarkan Pasal 8 UU No. 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi penyelenggara jaringan telekomunikasi dapat menyelenggarakan jasa telekomunikasi. Artinya dalam penyelenggaraan telekomunikasi disini dapat terjadi sekaligus yaitu setiap penyelenggara jasa telekomunikasi juga sebagai penyelenggara jaringannya.

Pemerintah dapat menyelenggarakan yaitu dengan mendirikan BUMN dan BUMD, serta memberikan Badan Usaha Swasta maupun Koperasi untuk

⁹⁴ Pasal 7 Undang – Undang No. 36 Tahun 1999 tentang telekomunikasi

⁹⁵ Pasal 8 Undang – Undang No. 36 Tahun 1999 tentang telekomunikasi

menyelenggarakan telekomunikasi. Contoh yang nyata yang terjadi pada saat ini adalah menjamurnya Perusahaan Operator Telepon Seluler yang mengembangkan bisnis penyelenggara jaringan maupun jasa telekomunikasi di Indonesia.

6. Infrastruktur Telekomunikasi

Sebagai sarana pendukung agar berfungsinya telekomunikasi maka, penyelenggara telekomunikasi yaitu Perusahaan Operator Telepon Seluler membangun infrastruktur telekomunikasi berupa menara telekomunikasi. Dalam rangka pembangunan, pengoperasian, dan atau pemeliharaan jaringan telekomunikasi, penyelenggara telekomunikasi dapat memanfaatkan tanah yang tersedia baik milik pemerintah maupun perorangan. Namun dalam pemanfaatan tersebut harus mendapatkan izin terlebih dahulu dari Pemerintah Daerah setempat yang akan dibangun infrastruktur telekomunikasi. Pembangunan infrastruktur meliputi pemasangan kabel melewati tanah, udara, bawah laut, serta pembangunan menara telekomunikasi.⁹⁶

⁹⁶ Pasal 12 ayat (2) Undang – Undang No. 36 Tahun 1999 tentang telekomunikasi

5.1 Pengertian Menara Telekomunikasi

Menara telekomunikasi adalah menara yang di manfaatkan untuk meletakkan perangkat seperti antena, kabel *feeder*, perangkat radio yang tingginya tergantung komunikasi yang dilayani.⁹⁷

5.2 Jenis – Jenis Menara Telekomunikasi

Jenis menara telekomunikasi secara garis besar dapat digolongkan menjadi 3 macam, yaitu :⁹⁸

1. Menara Telekomunikasi jenis *Pole*
2. Menara Telekomunikasi jenis *Self Supporting Tower (SST)*
3. Menara Telekomunikasi jenis *Guy Wire*

Menara jenis *pole* memerlukan luasan yang relatif kecil sehingga efektif digunakan untuk tempat – tempat yang padat penduduk namun terbatas pada tinggi dan kapasitasnya. Menara SST juga memberikan tempat penempatan antena yang lebih banyak namun luasan tanah yang dipergunakan untuk pondasi relatif luas.⁹⁹ Sedangkan menara jenis *Guy Wire* biasanya

⁹⁷ Rianda Eka Satria, 2007, *Suatu Makalah Tentang Perkembangan Teknologi Telekomunikasi dan Jenis – Jenisnya*, STT Telkom, Bandung

⁹⁸ *Ibid*

⁹⁹ *Ibid*

dimanfaatkan untuk meletakkan beban yang tidak terlalu berat. Desainnya menggunakan penarik minimal ditempatkan pada masing – masing 120 derajat dari pusatnya.¹⁰⁰ Menara jenis ini banyak digunakan oleh radio broadcast kerana pembangunannya tidak terlalu mahal.¹⁰¹

¹⁰⁰ *Ibid*

¹⁰¹ *Ibid*