

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Kajian Umum Tentang Efektifitas

##### 1. Pengertian Efektifitas

Pada dasarnya pengertian efektifitas yang umum menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, sering atau senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efektifitas lebih menekankan pada hasil yang dicapai.

Menurut pengertian Susanto, efektifitas bisa diartikan sebagai suatu pengukuran akan tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya secara matang. Menurut Agung Kurniawan Efektifitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.<sup>1</sup>

Memperhatikan pendapat para ahli di atas, bahwa konsep efektifitas merupakan suatu konsep yang bersifat multidimensional, artinya dalam mendefinisikan efektifitas berbeda-beda sesuai dengan dasar ilmu yang dimiliki walaupun tujuan akhir dari efektifitas adalah pencapaian tujuan. Kata efektif sering dicampur adukkan dengan kata efisien walaupun artinya tidak sama, sesuatu yang dilakukan secara efisien belum tentu efektif.

Menurut pendapat Mahmudi mendefinisikan efektifitas, sebagai berikut: “Efektifitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan,

---

<sup>1</sup> Madhie nyutnyut, 2012, Pengertian Efektifitas Menurut Para Ahli, [www.madhienyut.com](http://www.madhienyut.com), diakses pada tanggal 10 Maret 2013

semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”.<sup>2</sup> Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa efektifitas mempunyai hubungan timbal balik antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output*, maka semakin efektif suatu program atau kegiatan.

Efektifitas berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan atau dikatakan *spending wisely*.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka efektifitas adalah menggambarkan seluruh siklus input, proses dan output yang mengacu pada hasil guna daripada suatu organisasi, program atau kegiatan yang menyatakan sejauhmana tujuan (kualitas, kuantitas, dan waktu) telah dicapai, serta ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya dan mencapai target-targetnya. Hal ini berarti, bahwa pengertian efektifitas yang dipentingkan adalah semata-mata hasil atau tujuan yang dikehendaki. Pandangan yang sama menurut pendapat Peter F. Drucker<sup>3</sup> mendefinisikan efektifitas, sebagai berikut:

*“Effectiveness, on the other hand, is the ability to choose appropriate objectives. An effective manager is one who selects the right things to get done”. (Efektifitas, pada sisi lain, menjadi kemampuan untuk memilih sasaran hasil sesuai. Seorang manajer efektif adalah satu yang memilih kebenaran untuk melaksanakan).*

Menyimpulkan dari pendapat para ahli diatas bahwa konsep efektifitas adalah suatu konsep yang multidimensional artinya dalam mendefinisikan

---

<sup>2</sup> Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2005, hlm. 92

<sup>3</sup> H.A.S Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006. hlm.166

efektifitas berbeda-beda sesuai dengan dasar ilmu yang dimiliki, walaupun tujuan akhir dari efektifitas adalah pencapaian tujuan.

Tingkat efektifitas itu sendiri dapat ditentukan oleh terintegrasinya sasaran dan kegiatan organisasi secara menyeluruh, kemampuan adaptasi dari organisasi terhadap perubahan lingkungannya.

Kajian tentang efektifitas mengacu pada dua kepentingan yaitu baik secara teoritis maupun secara praktis, artinya adanya ketelitian yang bersifat komprehensif dan mendalam dari efisiensi serta kebaikan-kebaikan untuk memperoleh masukan tentang produktifitas.

Efektifitas merupakan keadaan yang berpengaruh terhadap suatu hal yang berkesan, kemanjuran, keberhasilan usaha, tindakan ataupun hal yang berlakunya. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Supriyono mendefinisikan pengertian efektifitas, sebagai berikut:<sup>4</sup>

*“Efektifitas merupakan hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran yang mesti dicapai, semakin besar kontribusi daripada keluaran yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka dapat dikatakan efektif pula unit tersebut”.*

Dengan demikian efektifitas merupakan suatu tindakan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki dan menekankan pada hasil atau efeknya dalam pencapaian tujuan.

Efektifitas merupakan gambaran tingkat keberhasilan atau keunggulan dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan dan adanya keterikatan antara nilai-nilai yang bervariasi.

## 2. Teori-teori Efektifitas Hukum

---

<sup>4</sup> Supriyono, 2000, Sistem Pengendalian Manajemen (Edisi I), BPFE Yogyakarta, Yogyakarta, h. 29

Berlakunya hukum dapat dilihat dari berbagai perspektif, seperti perspektif yuridis normatif, Filosofis, dan sosiologis. Perspektif yuridis normatif, berlakunya hukum jika sesuai dengan kaidah yang lebih tinggi (teori Stufenbau dari Hans Kelsen) atau terbentuknya sesuai dengan cara-cara yang ditetapkan (teori W. Zevenbergen). Perspektif filosofis, berlakunya hukum jika sesuai dengan cita-cita hukum. Sedangkan berlakunya perspektif sosiologis menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto<sup>5</sup>, intinya adalah efektifitas hukum. Inti berlakunya hukum dari perspektif sosiologis adalah mengenai efektifitas hukum yang akan melihat pengaruh dari kaidah hukum, dalam pelaksanaan pasal 14 Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri no. 9 tahun 2006/ no. 8 tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat yang diterapkan dalam masyarakat dimana kaidah hukum tersebut dapat berpengaruh positif ataupun negatif. Pengaruh positif berlakunya hukum disebut efektifitas sedangkan negatifnya disebut dampak.

Menelaah efektifitas suatu perundang-undangan (berlakunya umum) pada dasarnya membandingkan antara realitas hukum dengan ideal hukum. Walaupun Undang-undang berlaku fiktif dalam arti masyarakat dianggap tahu hukum sehingga dalam terjadinya pelanggaran seseorang tidak boleh berdalih dengan alasan tidak tahu<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Amiruddin Dan Zainal Asikin 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. h. 135

<sup>6</sup> Kansil dan Christine, 2000, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1*, Rineka Cipta, Jakarta, h.33.

Berbicara mengenai efektifitas hukum tidak terlepas membicarakan dan mengkaji mengenai ketaatan manusia terhadap hukum yang berlaku. Jika suatu aturan hukum ditaati maka dapat dikatakan aturan hukum tersebut efektif. Namun tetap dapat dipertanyakan lebih jauh mengenai derajat efektifitasnya. Untuk mengetahui mengenai derajat efektifitas suatu aturan hukum dapat kita lihat pada hubungan teori ketaatan hukum dari H.C Kelman<sup>7</sup> yaitu *Compliance* (taat karena sanksi), *Identification* (taat karena menjaga hubungan baik), *Internalization* (taat karena nilai intrinsic yang dianut).

Sehingga berbicara efektif tidaknya suatu aturan hukum dilihat dari seberapa besarnya masyarakat mentaati aturan hukum tersebut dan tergantung dari kepentingannya, jika masyarakat taat hukum karena kepentingan *Compliance* (taat karena sanksi), *Identification* (taat karena menjaga hubungan baik), maka derajat ketaatannya sangat rendah dan dapat disimpulkan bahwa suatu aturan hukum tidak efektif dimasyarakat tersebut. Tetapi apabila ketaatan masyarakat karena *Internalization* (taat karena nilai intrinsic yang dianut) maka dapat diartikan bahwa masyarakat tersebut sudah taat hukum dan aturan hukum tersebut sangat efektif.

Suatu sistem hukum pada hakikatnya merupakan kesatuan atau himpunan dari berbagai cita-cita dan cara-cara manusia berusaha untuk mengatasi masalah yang nyata maupun potensial yang timbul dari pergaulan hidup sehari-hari yang menyangkut kedamaian.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> <http://www.scribd.com/doc/51630964/Efektifitas-Hukum>, diakses pada tanggal 10 Maret 2013

<sup>8</sup> Soekanto, Soerjono. 2012. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, RajaGrafindo Perkasa, Jakarta. h. 263

Soerjono Soekanto<sup>9</sup> menyatakan ada empat faktor seseorang berperilaku tertentu :

1. memperhitungkan untung rugi
2. menjaga hubungan baik dengan sesama penguasa
3. sesuai dengan hati nurani
4. ada tekanan-tekanan tertentu.

Efektifitas berfungsinya hukum dalam suatu masyarakat sesungguhnya erat kaitannya dengan kesadaran hukum dari warga masyarakat itu sendiri. Ide tentang warga masyarakat sebagai dasar sahnya hukum positif tertulis ditemukan dalam ajaran-ajaran tentang *Rechtsgeheful* yang intinya adalah bahwa tidak ada hukum yang mengikat warga-warga masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukumnya. Hal tersebut merupakan suatu aspek dari kesadaran hukum, aspek lainnya adalah bahwa kesadaran hukum sering kali dikaitkan dengan penataan hukum, pembentukan hukum dan efektifitas hukum.

Kesadaran hukum berkaitan dengan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam suatu masyarakat, sesuai dengan pendapat Soerjono Soekanto, bahwa masyarakat mentaati hukum sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini telah terjadi internalisasi hukum dalam masyarakat yang diartikan kaidah-kaidah hukum tersebut telah meresap pada diri masyarakat.

---

<sup>9</sup> Soekanto, Soerjono, 1985, Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi, Remaja Karya, Bandung, h. 19

Soerjono Soekanto<sup>10</sup> berpendapat bahwa terdapat empat indikator kesadaran hukum, yang masing-masing merupakan suatu tahapan bagi tahapan berikutnya, yaitu:

### 1. Pengetahuan Hukum

Pengetahuan hukum adalah pengetahuan seseorang mengenai beberapa perilaku tertentu yang diatur oleh hukum. Pengetahuan tersebut berkaitan dengan perilaku yang dilarang atau perilaku yang diperbolehkan oleh hukum. Pengetahuan hukum erat kaitannya dengan asumsi bahwa masyarakat dianggap mengetahui isi suatu peraturan manakala peraturan tersebut telah diundangkan.

### 2. Pemahaman Hukum

Pemahaman Hukum adalah sejumlah informasi yang dimiliki seseorang mengenai isi peraturan dari suatu hukum tertentu. Dengan kata lain pemahaman hukum adalah suatu pengertian terhadap isi dan tujuan dari suatu peraturan dalam suatu hukum tertentu, tertulis serta manfaatnya bagi pihak-pihak yang kehidupannya diatur oleh peraturan tersebut.

### 3. Sikap Hukum

Sikap Hukum adalah suatu kecenderungan untuk menerima hukum karena adanya penghargaan terhadap hukum sebagai suatu yang bermanfaat atau menguntungkan jika hukum itu ditaati.

---

<sup>10</sup>Soekanto, Soerjono. *Op.cit.* h. 21

#### 4. Pola Prilaku Hukum

Pola Prilaku Hukum adalah merupakan hal utama dalam kesadaran hukum karena disini dapat dilihat apakah suatu peraturan berlaku atau tidak dalam masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>11</sup>

Menurut Wayne La Favre Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oeh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).<sup>12</sup>

Atas dasar uraian tersebut dapatlah dikatakan Soerjono Soekanto mengatakan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara “tritunggal” nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011. h. 5

<sup>12</sup> Ibid, h.. 7

<sup>13</sup> Ibid.

Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya demikian, sehingga pengertian *lawenforcement* begitu populer.<sup>14</sup>

### 3. Faktor-faktor yang mempengaruhi Efektifitas hukum

Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut:<sup>15</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri
2. Faktor Penegak hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan ditetapkan
5. Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil, karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Menurut Soerjono Soekanto kelima faktor tersebut berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektifitas penegakan hukum.<sup>16</sup> Untuk itu kelima faktor ini perlu dibahas lebih lanjut.

1. Faktor hukumnya sendiri

Faktor hukumnya sendiri dititikberatkan pada Undang-undang, menurut Soerjono Soekanto yang diartikan dalam Undang-undang dalam arti materiel

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid. h..8

<sup>16</sup> Ibid. h..9

adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah.<sup>17</sup> Dengan demikian, maka undang-undang dalam materiel mencakup:

- a. Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
- b. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau suatu daerah saja.<sup>18</sup>

Mengenai berlakunya undang-undang tersebut, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Artinya, supaya undang-undang tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif. Asas-asas tersebut menurut Purbacarakan dan Soerjono Soekanto<sup>19</sup> antara lain:

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut; artinya undang-undang hanya boleh ditetapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadinya setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.
- 2) Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya, terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-

---

<sup>17</sup> Ibid. h.. 11

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid. h..12

undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut.

- 4) Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya, undang-undang lain yang terlebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut.
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- 6) Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat undang-undang tidak sewenang-wenang atau supaya undang-undang tersebut, tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain:
  - a. Keterbukaan di dalam proses pembuatan undang-undang.
  - b. Pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu, melalui cara-cara:
    1. Penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan mengenai peraturan tertentu yang akan dibuat.
    2. Suatu Departemen tertentu, mengundang organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan masukan bagi suatu rancangan undang-undang yang sedang disusun.
    3. Acara dengar pendapat di Dewan Perwakilan Rakyat.

4. Pembentukan kelompok-kelompok penasihat yang terdiri dari tokoh-tokoh atau ahli-ahli terkemuka.

Suatu masalah lain yang dijumpai di dalam undang-undang adalah adanya pelbagai undang-undang yang belum juga mempunyai peraturan pelaksanaan, padahal di dalam undang-undang tersebut diperintahkan demikian.

Persoalan lain yang mungkin timbul di dalam undang-undang menurut Soekanto adalah ketidakjelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan di dalam perumusan pasal-pasal tertentu. Kemungkinan hal itu disebabkan karena penggunaan kata-kata yang artinya dapat ditafsirkan secara luas sekali, atau karena soal teremahan di dalam bahasa asing (Belanda) yang kurang tepat.<sup>20</sup>

Dengan demikian dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan, karena:

- 1) Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang,
  - 2) Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang.
  - 3) Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.
2. Faktor Penegak hukum

---

<sup>20</sup> Ibid, h. 16

Ruang lingkup dari istilah “penegak hukum” menurut Soerjono Soekanto adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum.<sup>21</sup>

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan (*sosial*) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan atau *role*. Oleh karena itu, seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur, sebagai berikut:

- 1) peranan yang ideal (*ideal role*)
- 2) peranan yang seharusnya (*expected role*)
- 3) peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*)
- 4) peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*) atau yang kadang-kadang dinamakan *role performance* atau *role playing*.

Menurut Soerjono Soekanto, Peranan ideal dan yang seharusnya datang dari pihak (atau pihak-pihak) lain, sedangkan peranan yang dianggap oleh diri sendiri serta peranan yang sebenarnya dilakukan berasal dari diri pribadi. Sudah tentu bahwa di dalam kenyataannya, peranan-peranan tadi berfungsi apabila seseorang

---

<sup>21</sup> Ibid. h.. 19

berhubungan dengan pihak lain (disebut *role sector*) atau dengan beberapa pihak (*role set*).

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*).

Masalah peranan dianggap penting, oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, dimana penilaian pribadi juga memegang peranan. Di dalam penegakan hukum diskresi sangatlah penting, oleh karena:

1. Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia,
2. Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian.
3. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
4. Adanya kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu membawakan atau menjalankan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Kecuali dari itu, maka golongan panutan harus dapat memanfaatkan unsur-unsur pola tradisional tertentu, sehingga menggairahkan partisipasi dari golongan sasaran atau masyarakat luas. Golongan panutan itu juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik.

### 3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar dan efektif. Sarana atau fasilitas tersebut menurut Soekanto<sup>22</sup> antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

Suatu masalah lain yang erat hubungannya dengan penyelesaian perkara dan sarana atau fasilitasnya, adalah soal efektifitas dari sanksi negatif yang diancamkan terhadap peristiwa-peristiwa pidana tertentu. Tujuan sanksi-sanksi tersebut dapat mempunyai efek yang menakutkan terhadap pelanggar-pelanggar

---

<sup>22</sup> Ibid. h.. 37

potensi, maupun yang pernah dijatuhi hukuman karena melanggar (agar tidak mengulangnya lagi).

Sanksi negatif yang relatif berat atau diperberat saja, bukan merupakan sarana yang efektif untuk mengendalikan kejahatan maupun penyimpangan-penyimpangan lainnya.

Dengan demikian dapatlah disimpulkan, bahwa sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Menurut Purbacaraka dan Soerjono Soekanto<sup>23</sup> tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut diatas, tidak akan mungkin penegak hukum menyasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

#### 4. Faktor masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.

Taatnya anggota-anggota masyarakat kepada hukum menurut Amrullah<sup>24</sup> dapat disebabkan oleh dua faktor yang dominan, yaitu:

*Pertama:* bahwa tujuan hukum identik dengan tujuan/aspirasi anggota-anggota masyarakat itu atau dengan kata lain taatnya anggota-anggota masyarakat pada hukum adalah karena terdapatnya perasaan keadilan dan kebenaran dalam hukum itu sendiri.

---

<sup>23</sup> *Ibid.* h..44

<sup>24</sup> Soekanto, Soerjono. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012. h. 144

*Kedua:* karena adanya kekuasaan yang imperatif melekat dalam hukum tersebut, dengan sanksi apabila ada orang yang berani melanggarnya ia akan memperoleh akibat-akibat hukum yang tak diinginkan.

Efektifitas dari hukum untuk merubah tingkah laku warga masyarakat atau bagian masyarakat menurut Mayhew<sup>25</sup> tidak sepenuhnya tergantung pada sikap-sikap warga masyarakat yang sesuai dengan hukum, atau pada kerasnya sanksi-sanksi yang ada untuk menerapkan hukum tersebut.

#### 5. Faktor kebudayaan

Menurut Friedman<sup>26</sup> Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non-materiel. Sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan.

Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang umpamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai

---

<sup>25</sup> Ibid, h. 200

<sup>26</sup> ---, op.cit. h. 59

tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

Pasangan nilai-nilai kebendaan dan keakhlakan, juga merupakan pasangan nilai yang bersifat universal. Akan tetapi di dalam kenyataan pada masing-masing masyarakat timbul perbedaan-perbedaan karena pelbagai macam pengaruh. Pengaruh dari kegiatan modernisasi di bidang materiel, tidak mustahil akan menempatkan nilai kebendaan pada posisi yang lebih tinggi daripada nilai keakhlakan, sehingga akan timbul pula suatu keadaan yang tidak serasi. Penempatan nilai kebendaan yang lebih tinggi dan lebih penting, akan mengakibatkan bahwa pelbagai aspek proses hukum akan mendapat penilaian dari segi kebendaan belaka. Salah satu akibat daripada penempatan nilai kebendaan pada posisi lebih tinggi daripada nilai keakhlakan adalah bahwa di dalam proses pelembagaan hukum dalam masyarakat, adanya sanksi-sanksi negatif lebih dipentingkan daripada kesadaran untuk mematuhi hukum. Artinya berat ringannya ancaman hukuman terhadap pelanggaran menjadi tolok ukur kewibawaan hukum; kepatuhan hukum kemudian juga disandarkan pada *cost and benefit*.

Pasangan nilai konservatisme dan inovatisme senantiasa berperan di dalam perkembangan hukum, oleh karena itu di satu pihak ada yang menyatakan bahwa hukum hanya mengikuti perubahan yang terjadi dan bertujuan untuk mempertahankan "statusquo". Di lain pihak ada anggapan-anggapan yang kuat pula, bahwa hukum juga dapat berfungsi sebagai sarana untuk mengadakan perubahan dan menciptakan hal-hal yang baru. Keserasian antara kedua nilai

tersebut akan menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.<sup>27</sup>

## B. Kajian Umum Tentang Perlindungan Hukum

### 1. Pengertian Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum berasal dari bahasa Belanda berbunyi *rechtbercherming van de bergers tegen de overead*<sup>28</sup>. Pengertian perlindungan hukum itu sendiri adalah segala bentuk tindakan yang bertujuan memberikan kondisi aman, nyaman dan berkepastian hukum bagi subyek hukum baik orang perorangan (*persoon*) maupun badan hukum (*rechtpersoon*)<sup>29</sup>. Perlindungan hukum ini dilakukan tentunya untuk membatasi dan menghindari terjadinya suatu tindakan yang dilakukan secara sewenang-wenang.

Pada dasarnya Hadjon menjelaskan ada 2 macam bentuk perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu<sup>30</sup> :

- a. Perlindungan Hukum Preventif : Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

<sup>27</sup> Ibid. h.66

<sup>28</sup> Hadjon, Philipus M. 1987, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembetulan Peradilan Administrasi Negara), Bina Ilmu, Surabaya, hlm 1.

<sup>29</sup> Tim Prima Pena. *Kamus Bahasa Indonesia*, Gitamedia Press.

<sup>30</sup> Hadjon, Philipus M. *op. cit*, hlm 3.

- b. Perlindungan Hukum Represif : Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum. Namun, seperti disebutkan Paulus E. Loutulung, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan.<sup>31</sup>

## 2. Perlindungan Hukum Preventif

Dibandingkan dengan sarana perlindungan hukum yang represif, sarana perlindungan hukum yang preventif dalam perkembangannya agak ketinggalan, namun akhir-akhir ini disadari pentingnya sarana perlindungan hukum yang preventif terutama dikaitkan dengan azas “*freies ermessen*”<sup>32</sup>. Di Belanda terhadap “*beshicking*” belum banyak diatur mengenai sarana perlindungan hukum bagi rakyat yang sifatnya preventif, tetapi terhadap bentuk “*besluit*” yang lain sudah diatur sarana preventif berupa keberatan.<sup>33</sup> Dengan sarana itu, misalnya sebelum pemerintah menetapkan *bestemmingplannen*, rakyat dapat mengajukan keberatan atau dimintai pendapatnya mengenai rencana keputusan tersebut.

---

<sup>31</sup> Paulus E. Loutulung, 1993. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*. Citra Aditya Bakti, Bandung. Hlm 123.

<sup>32</sup> Discretionare bevoegdheid

<sup>33</sup> Hadjon, Philipus M. *op. cit*, hlm 3.

Di Indonesia sepanjang ini ditemukan bahwa belum ada pengaturan secara khusus mengenai sarana perlindungan yang preventif. Hal ini mungkin disebabkan karena disamping sarana preventif itu sendiri masih baru (bagi negara-negara barat) sehingga kepustakaan Hukum Administrasi Negara di Indonesia dewasa ini belum membahas sarana tersebut dan di pihak lain sejak tahun 1964 pemikiran kita lebih diarahkan kepada usaha pembentukan Peradilan Administrasi Negara sebagai sarana represif yang hingga kini belum terbentuk dan sejak tahun 1969 pemikiran kita lebih diarahkan kepada kegiatan pembangunan nasional yang lebih menitikberatkan pembangunan di bidang ekonomi.

### 3. Perlindungan Hukum Represif

Dalam garis besar, sistem hukum di dunia modern terdiri atas dua sistem induk, yaitu “*civil law system*” dan “*common law system*”. Sistem hukum yang berbeda melahirkan perbedaan mengenai bentuk dan jenis sarana perlindungan hukum bagi rakyat, dalam hal ini sarana perlindungan hukum represif.

Negara dengan “*civil law system*” mengakui adanya dua set pengadilan, yaitu pengadilan umum (biasa) dan pengadilan administrasi; sedangkan negara dengan “*common law system*” hanya mengenal satu set pengadilan yaitu “*ordinary court*”.<sup>34</sup>

Dalam hal ini negara dengan “*civil law*” diwakili oleh negara Prancis. Negara Prancis telah mengembangkan sistem Peradilan Administrasi Negara melalui proses perjalanan sejarah yang cukup panjang. Pada waktu Prancis masih terkenal dengan nama “*Galia*”, Julius Caesar menaklukkan wilayah Gali dan

---

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm 6.

menempatkannya di bawah imperium Romana. Keadaan yang demikian menyebabkan masuknya pengaruh hukum Romawi ke Prancis.<sup>35</sup>

Dalam berfungsi sebagai badan Peradilan Administrasi tingkat tertinggi, Conseil d'Etat telah ikut mengembangkan Hukum Administrasi Negara (Droit Administratif). Dengan variasi-variasi tertentu, Peradilan Administrasi Negara tipe Prancis telah diterima oleh berbagai negara seperti Jerman, Belgia, Kamboja, Jepang, Kamerun, Kongo, Mali, Senegal dan Mesir.<sup>36</sup>

Dan dalam hal negara dengan "*common law system*" akan diambil contoh negara Amerika Serikat. Di Amerika Serikat penanganan perlindungan hukum bagi rakyat dilakukan oleh "*ordinary court*" baik Federal Court maupun State Court. Berbeda dengan Inggris yang lebih mengandalkan hukum tidak tertulis, Amerika Serikat telah mengatur penanganan perlindungan hukum bagi rakyat yang dilakukan oleh "*ordinary court*" di dalam "*Federal Administrative Procedure Act 1946*".<sup>37</sup>

Amerika Serikat pun telah membentuk "*special court*" atau "*administrative tribunals*" yang juga menangani persoalan perlindungan hukum bagi rakyat, sedang Lembaga "*ombudsman*" dewasa ini masih merupakan perdebatan baik di kalangan ilmuwan maupun politisi di Amerika Serikat.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> *Ibid.* hlm 6

<sup>36</sup> *Ibid.* hlm 7

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

## C. Kajian Umum Tentang Perizinan

### 1. Pengertian Perizinan

Utrecht memberikan pengertian vergunning sebagai berikut: Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).<sup>39</sup>

Menurut Adrian Sutedi, pengertian Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga dartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.<sup>40</sup>

Adapun pengertian perizinan menurut Sutedi adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.<sup>41</sup>

Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau *Alsopheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval* (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret).<sup>42</sup>

Menurut Basah izin adalah perbuatan hukum administrasi negara berbagi satu yang mengaplikasikan peratur dalam hal konkret berdasarkan

<sup>39</sup> Sutedi, Adrian. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011. h. 167

<sup>40</sup> *Ibid*

<sup>41</sup> *Ibid*. h. 168

<sup>42</sup> *Ibid*. h. 170

persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan.<sup>43</sup>

Utrecht mengatakan bahwa bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).<sup>44</sup>

Manan menyebutkan izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.<sup>45</sup>

Spelt dan Berge (dalam Sutedi) membagi 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-peraturan pemerintah untuk dalam 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. Selanjutnya izin dalam arti sempit

---

<sup>43</sup> Basah dalam Sutedi. *Ibid*

<sup>44</sup> *Ibid*.

<sup>45</sup> *Ibid*

adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekadarnya. Hal-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.<sup>46</sup>

Menurut Prins, *vergunning* adalah keputusan Administrasi Negara berupa aturan, tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal yang kongkret, maka perbuatan Administrasi Negara yang diperkenankan tersebut bersifat suatu izin.<sup>47</sup>

Dalam perkembangannya, secara yuridis pengertian izin tertuang dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dalam Pasal 1 angka 8 ditegaskan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan

---

<sup>46</sup> Ibid

<sup>47</sup> Ibid. h. 173

tertentu. Kemudian Pasal 1 angka 9 menegaskan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun Tandar Daftar Usaha.

## 2. Sifat Izin

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:<sup>48</sup>

1. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
2. Izin bersifat terikat adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya.
3. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yang memberi anugerah kepada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut.

---

<sup>48</sup> Ibid. h. 173

4. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Disamping itu, izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya.
5. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.
6. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama.
7. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin.
8. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan obyek izin.

### 3. Aspek yuridis dari pemberian izin

Menurut Sri Nur Hari<sup>49</sup> ide dasar negara hukum apapun tipe negara hukum yang dianut (*rechtstaat* ataukah *the rule of law*) sasaran utamanya adalah perlindungan terhadap hak-hak dasar (*grondrechten; fundamental right*).

Dalam ide “rechstaat” perlindungan terhadap hak-hak dasar pertama-tama diamankan melalui asas legalitas. Dengan asas itu, maka hukum harus dpositifkan, artinya hukum harus dibentuk secara sadar dan dituangkan dalam bentuk yang pasti. Asas legalitas ini merupakan asas yang membatasi penggunaan kekuasaan pemerintahan. Pembatasan kekuasaan pemerintahan bukanlah berarti

---

<sup>49</sup>Sri Nur Hari, <http://www.scribd.com/doc/43992974/kuliah-izin>, diakses tanggal 23 Desember 2012

mematikan kekuasaan pemerintahan yang pada dasarnya berisi wewenang untuk mengendalikan (*sturing*) kehidupan masyarakat. Akan tetapi wewenang mengendalikan kehidupan masyarakat tersebut diwujudkan dalam berbagai instrumen hukum, antara lain hukum instrument izin sebagai salah satu bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Dalam kaitannya dengan asas legalitas, instrument izin dibatasi oleh asas legalitas tersebut. Pembatasan oleh asas legalitas hanya dapat ditempuh melalui asas keabsahan pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*).

Selanjutnya keabsahan pemerintahan pada dasarnya tunduk pada dua alat ukur, yaitu hukum tertulis (*lex scripta*) dan hukum tidak tertulis (*lex non scripta*). Dewasa ini perhatian cukup besar diarahkan kepada hukum tidak tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik, mengingat sifat, hakikat dan keterbatasan hukum tertulis seperti undang-undang.

Aspek yuridis perizinan pada dasarnya meliputi:

(1) Larangan;

Yang dimaksud dengan Larangan menurut Dwi Poernomo<sup>50</sup> adalah wewenang suatu organ pemerintah untuk menyimpang dari larangan untuk memberi izin, dan izin harus ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Norma larangan menunjukkan tingkah laku mana yang pada umumnya tidak diperbolehkan. Pelanggaran norma ini biasanya dikaitkan dengan sanksi hukum administrasi atau sanksi hukum pidana.

(2) Izin itu sendiri.

---

<sup>50</sup> Poernomo. Dwi. 2008. *Izin sebagai suatu Kebutuhan*, Jurnal Masalah-masalah Hukum Jilid 37 No. 1, Universitas Diponegoro, Semarang. h. 36 kol. 2

Adanya izin menurut Dwi Poernomo adalah Norma larangan umum dikaitkan dengan norma-norma yang memberikan kepada suatu organ pemerintahan wewenang untuk menggantikan larangan itu dengan persetujuan dalam bentuk tertentu.<sup>51</sup>

(3) Syarat-syarat.

Syarat-syarat adalah yang menjadi dasar bagi organ pemerintahan memberi izin. Fakta bahwa izin dikaitkan pada syarat-syarat, berhubungan erat dengan sistem perizinan sebagai salah satu instrument pengarah (pengendalian) dari penguasa. Syarat-syarat ini juga bisa dipakai sebagai salah satu alasan tidak diperpanjangnya suatu izin atau dicabutnya izin yang masih berlaku, karena pemilik izin tidak melaksanakan syarat-syarat yang telah dicantumkan.

**4. Beberapa Elemen Pokok Perizinan**

Beberapa unsur perizinan menurut Ridwan adalah sebagai berikut:<sup>52</sup>

1. Wewenang

Salah satu prinsip dari negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>53</sup>

2. Izin Sebagai Bentuk Ketetapan

Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan merupakan ujung

<sup>51</sup> Ibid. h. 37 kol. 1

<sup>52</sup> Adrian Sutedi, *Op.cit.* h. 179

<sup>53</sup> Ibid

tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin.<sup>54</sup>

Izin termasuk ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu. Dengan demikian izin, merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa kongkret. Sebagai ketetapan izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya, sebagaimana yang disebutkan di atas.<sup>55</sup>

Aspek dalam regulasi perizinan menurut Sutedi, adalah sebagai berikut: (1) persyaratan, (2) hak dan kewajiban, (3) tata cara (prosedur), (4) jangka waktu keberlakuan, (5) waktu pelayanan, (6) biaya, (7) mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa, dan (8) sanksi.<sup>56</sup>

### 3. Lembaga Pemerintah

Lembaga Pemerintah menurut Sutedi adalah lembaga yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Basah (dalam Sutedi) dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara

---

<sup>54</sup> Ibid

<sup>55</sup> Ibid. h. 180

<sup>56</sup> Ibid

terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.<sup>57</sup>

#### 4. Peristiwa Konkret

Peristiwa kongkret menurut Sutedi artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa kongkret itu beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izinpun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dan kewenangan pemberi izin, macam izin, dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya.<sup>58</sup>

#### 5. Proses dan Prosedur

Pada umumnya menurut Sutedi permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.<sup>59</sup>

Dalam hal pelaksanaan perizinan, *lack of competencie* menurut Sutedi sangat mudah dijelaskan. *Pertama*, proses perizinan membutuhkan adanya pengetahuan tidak hanya sebatas pada aspek legal dari proses perizinan, tetapi lebih jauh dari aspek tersebut.

---

<sup>57</sup> Ibid. h. 183

<sup>58</sup> Ibid. h. 184

<sup>59</sup> Ibid. h. 185

*Kedua*, proses perizinan memerlukan dukungan keahlian aparatur tidak hanya dalam mengikuti tata urutan prosedurnya, tetapi hal-hal lain yang sangat mendukung kelancaran proses perizinan itu sendiri.

*Ketiga*, proses perizinan tidak terlepas dari interaksi antara pemohon dengan pemberi izin. Dalam interaksi tersebut terkadang muncul perilaku yang menyimpang baik yang dilakukan oleh aparatur maupun yang dipicu oleh kepentingan bisnis pelaku usaha, sehingga aparatur pelaksana perizinan dituntut memiliki perilaku yang positif dengan tidak memanfaatkan situasi demi kepentingan pribadi.

#### 6. Persyaratan

Menurut Soehino (dalam Sutedi) syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihatserta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.<sup>60</sup>

#### 7. Waktu penyelesaian perizinan

Menurut Sutedi<sup>61</sup> waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan.

#### 8. Biaya Perizinan

---

<sup>60</sup> Ibid. h. 187

<sup>61</sup> Ibid. h. 188

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian izin. Penetapan besaran biaya pelayanan izin perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:<sup>62</sup>

- a. Rincian biaya harus jelas untuk setiap perizinan, khususnya yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran, dan pengajuan;
  - b. Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan atau dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
9. Pengawasan Penyelenggaraan Izin
- Pengawasan Pelayanan Publik berdasarkan menurut Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan perizinan oleh aparatur pemerintah diberikan arahan mengenai prinsip-prinsip pelayanan perizinan, yaitu antara lain prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, dan tanggung jawab serta kedisiplinan.
10. Penyelesaian Pengaduan dan Sengketa
- a. Pengaduan

Setiap pimpinan unit penyelenggara pelayanan perizinan wajib menyelesaikan setiap pengaduan masyarakat mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan izin sesuai kewenangannya. Untuk menampung pengaduan masyarakat tersebut, unit pelayanan harus menyediakan loket/kotak pengaduan dan berbagai sarana pengaduan

---

<sup>62</sup> Ibid.

lainnya dalam menyelesaikan pengaduan masyarakat.<sup>63</sup>

Dalam hal pengaduan tidak dapat diselesaikan oleh unit pemberi izin yang bersangkutan dan terjadi sengketa, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui mekanisme penanganan pengaduan oleh instansi atau unit kerja yang memberikan pelayanan perizinan.

Mekanisme penanganan pengaduan yang baik dan benar harus memenuhi unsur-unsur antara lain: 1) penentuan prioritas pengaduan yang masuk ke loket atau kotak pengaduan dan berbagai sarana pengaduan lainnya; 2) adanya prosedur penyelesaian pengaduan; 3) adanya pejabat/petugas yang secara khusus bertanggung jawab atas pengaduan; 4) adanya standar waktu penyelesaian pengaduan.<sup>64</sup>

#### b. Sengketa

Apabila penyelesaian pengaduan tersebut oleh pemohon atau pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya izin, maka dapat melakukan penyelesaian melalui jalur hukum, yakni melalui mediasi, Ombudsman, atau ke pengadilan untuk menyelesaikan sengketa hukum perizinan tersebut.<sup>65</sup>

Regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia ke depan yang menjunjung tinggi *good governance*, harus diwujudkan dengan adanya mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa karena adanya berbagai pihak yang terlibat. Berikut ini yang harus diperhatikan dalam hal tersebut:

- a. prosedur sederhana dibuka (dapat diakses) secara luas;

---

<sup>63</sup> Ibid. h. 191

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.. h. 191

- b. menjaga kerahasiaan pihak yang melakukan komplain;
- c. menggunakan berbagai media;
- d. dilakukan penyelesaian sesegera mungkin;
- e. membuka akses penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan atau non pengadilan.

#### 11. Sanksi

Sebagai produk kebijakan publik, regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia ke depan perlu memperhatikan materi sanksi dengan kriteria berikut:

- a. Disebutkan secara jelas terkait dengan unsur-unsur yang dapat diberi sanksi dan sanksi apa yang akan diberikan.
- b. Jangka waktu pengenaan sanksi disebutkan.
- c. Mekanisme pengguguran sanksi.

#### 12. Hak dan Kewajiban

Hak dan kewajiban antara pemohon dan instansi pemberi izin harus tertuang dalam regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia. Di dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga dikemukakan hak dan kewajiban masyarakat (yang memohon izin) dan instansi pemberi layanan perizinan. Hak-hak masyarakat, yaitu:

- a. mendapatkan pelayanan perizinan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan,
- b. mengetahui sistem, mekanisme, dan prosedur pelayanan;
- c. mendapat tanggapan atas keluhan yang diajukan secara layak;

d. mendapatkan advokasi, perlindungan, dan pemenuhan pelayanan.

Adapun kewajiban masyarakat adalah:

- a. mengawasi dan memberitahukan kepada instansi pemberi layanan perizinan untuk memperbaiki pelayanannya apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku;
- b. melaporkan penyimpangan pelaksanaan pelayanan kepada Ombudsman apabila penyelenggara tidak memperbaiki pelayanan seperti dalam angka 1 di atas;
- c. mematuhi dan memenuhi persyaratan, sistem, dan mekanisme prosedur pelayanan perizinan;
- d. menjaga dan turut memelihara berbagai sarana dan prasarana pelayanan umum;
- e. berpartisipasi aktif dan mematuhi segala keputusan penyelenggara.

## 5. Fungsi Pemberian Izin

Izin berfungsi sebagai:

### 1. Fungsi Penertib

Fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

### 2. Fungsi Mengatur

Fungsi Mengatur, dimaksudkan agar izin yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan izin yang

diberikan. Fungsi pengatur ini disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.<sup>66</sup>

## 6. Tujuan Pemberian Izin

Menurut Sutedi secara umum tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian daripada aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang. Selain itu tujuan dari perizinan itu dapat dilihat dari dua sisi yaitu.<sup>67</sup>

### 1. Dari sisi Pemerintah

Dari sisi pemerintah tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

#### a. Untuk melaksanakan peraturan

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

#### b. Sebagai sumber pendapatan daerah

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

### 2. Dari sisi masyarakat

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

#### a. Untuk adanya kepastian hukum

---

<sup>66</sup> *Ibid.* h.193.

<sup>67</sup> *Ibid.* h. 200

- b. Untuk adanya kepastian hak
- c. Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas. Apabila bangunan yang telah didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapat fasilitas.

Dengan mengikatkan tindakan-tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan dari izin, yaitu sebagai berikut:

- 1) Keinginan mengarahkan/mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin mendirikan bangunan, izin HO, dan lain-lain.
- 2) Mencegah bahaya lingkungan, misalnya izin penebangan, izin usaha industri, dan lain-lain.
- 3) Melindungi obyek-obyek tertentu, misalnya izin membongka monumen-monumen, izin mencari/menemukan barang-barang peninggalan terpendam, dan lain-lain.
- 4) Membagi benda-benda, lahan atau wilayah yang terbatas, misalnya izin menghuni di daerah padat penduduk (SIP), dan lain-lain.

Mengarahkan/pengarahan dengan menggunakan seleksi terhadap orang dan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin bertransmigrasi, dan lain-lain.