

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

a. Harmonisasi

Dilihat dari pengertian harmonisasi itu sendiri adalah suatu upaya untuk mencari keselarasan. Sedangkan menurut hukum sendiri bahwa harmonisasi mempunyai arti dalam hukum menurut L.M. Gandhi, dalam "*Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif*" menyebutkan bahwa;

Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.¹

Tanpa adanya harmonisasi sistem hukum, akan memunculkan keadaan tidak dapat menjamin kepastian hukum yang dapat menimbulkan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindungi. Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi sistem hukum. Dalam perpektif demikian, langkah untuk menuju harmonisasi hukum dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu harmonisasi

¹ L.M. Gandhi, "*Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif*", *Makalah*, yang disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH-UI, 1995, dalam Moh. Hasan Wargakusumah, dkk, 1996/1997, Op, Cit, hal. 28-29.

kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan harmonisasi materi (substansi). Untuk hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukumnya.²

b. Perizinan

Pada dasarnya perizinan merupakan suatu konsepsi untuk membatasi suatu tindakan yang perlu untuk dibatasi. Perizinan digunakan untuk menghindari suatu tindakan yang akibatnya dihindari oleh Pemerintah. Akibat tersebut tentunya merupakan akibat yang diharapkan tidak terjadi. Oleh karena itu dalam hal ini perizinan diperlukan.

Izin menurut beberapa ahli didefinisikan secara berbeda-beda. Utrecht menyebutkan terkait izin bahwa:

“bilamana pembuatan peraturan tidak umunya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit maka perbuatan administrasi Negara memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*)”.

Prajyudi Atmosoedirdjo menyebutkan bahwa:

“suatu penetapan yang merupakan dispensasi dari suatu larangan oleh undang-undang yang kemudian larangan tersebut diikuti dengan perincian dari pada syarat-syarat , *criteria* dan lainnya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut disertai dengan penetapan prosedur dan juklak (petunjuk pelaksanaan) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan”.

Sedangkan terkait dengan izin Sjachran Basah menyebutkan bahwa: “perbuatan hukum Negara yang bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto

² Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, JP book, surabaya hal. 100.

berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana diteapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.

Ateng Syafruddin menyebutkan bahwa

“merupakan bagian dari hubungan hukum antara pemerintah administrasi dengan warga masyarakat dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan antara masyarakat dengan lingkungannya dan kepentingan individu serta upaya mewujudkan kepastian hukum bagi anggota masyarakat yang berkepentingan”.

Izin menurut Prof. Bagirmanan

“merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperuraikan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang”.

Di dalam kamus istilah hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenaan/izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. Menurut Mr. N.M. Spelt dan Prof. Mr. J.B.J.M Ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang undangan (izin dalam arti sempit). Berdasarkan apa yang dikatakan oleh Spelt dan Ten Berge, dalam izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali di izinkan. Artinya kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan demikian, pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan³. Dalam hal ini izin dapat di katakan sebagai salah satu untuk memberikan sebuah

³ Pudyatmoko, Y.Sri.2009. Perizinan: *problem dan upaya pembenahan*. Yogyakarta : Grasindo. Hlm 7

dispensasi terhadap sebuah larangan. Melalui izin pemerintah terlibat dalam kegiatan warga Negara yang mengarahkan warganya melalui instrument yuridis berupa izin⁴ yang bersifat konkret, jelas, dapat ditentukan, dapat dibedakan, dapat ditunjukkan. Perizinan juga merupakan salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.⁵

Di dalam izin memuat unsur-unsur :⁶

1. Terkait dengan penetapan tertulis
2. Di keluarakan oleh pejabat tata usaha Negara
3. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
4. Bersifat konkrit
5. Individual dan,
6. Bersifat final.

Dengan melihat adanya hal-hal yang dipenuhi dalam unsur-unsur ijin maka dapat dikatakan sebagai salah satu dimensi relasi antara pemerintah dengan masyarakat.⁷ Dimana unsur-unsur yang termuat di dalam ijin tersebut harus dipenuhi seluruh dari unsur itu dan apabila tidak terpenuhi salah satu unsur tersebut maka tidak dapat dikatakan sebagai suatu izin dalam arti secara yuridis.

Dalam perkembangan konsepnya, terdapat izin khusus yaitu persetujuan dimana disini terlihat adanya kombinasi antara hukum publik dengan hukum prifat, dengan kata

⁴ *ibid.* hal.11

⁵ Adrian Sutedi, 2009. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 167-

⁶ Pudyatmoko, *ibid* , hlm. 54

⁷ *Ibid* hlm 57.

lain izin khusus adalah penyimpangan dari sesuatu yang dilarang. Izin yang dimaksud yaitu :

- a. Dispensi adalah merupakan penetapan yang bersifat deklaratoir, menyatakan bahwa suatu perundang-undangan tidak berlaku bagi kasus sebagaimana diajukan oleh seorang pemohon.
- b. Linsesi adalah izin untuk melakukn suatu yang bersifat komersial serta mendatangkan laba dan keuntungan.
- c. Konsesi adalah suatu penetapan administrasi negara yang secara yuridis dan kompleks, oleh karena merpuakan seperangkat dispensasi-dispensasi, jiin-ijin, serta lisensi-lisensi disertai dengan pemberian semacam wewenang pemerintah terbatas pada konsensionaris. Konsesi tidak mudah diberikan oleh karena banyak bahaya penyelundupan, kekayaan bumi dan kekayaan alam negara dan kadang-kadang merugikan masyarakat yang bersangkutan. Wewenang pemerintah diberikan kepada konsensionaris walupun terbatas dapat menimbulkan masalah pilitik dan social yang cukup rumit, oleh karena perusahaan pemegang konsesi tersebut dapat memindahkan kampung, dapat membuat jaringan jalan, listrik dan telepon, membentuk barisan keamanan, mendirikan rumah sakit dan segala sarana laiannya.

Selain itu adapun fungsi, tujuan dan bentuk perizinan tersebut dilakukan antara

lain yaitu :

- 1 .Menurut fungsi

Yang artinya selaku instrument pemerintah izin berfungsi selaku ujung tombak instrument hukum sebagai pengarah. Erekeyasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan.

2 .Mengenani tujuan perizinan secara adalah sebagai berikut:

- a. kenginnan mengarahkan (mengendalikan stolen) aktivitas – aktivitas terentu (misalnya izin bangunan).
- b. izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin–izin lingkungan).
- c. Kenginan melindungi objek–objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monument –moniment)
- d. Izin hendak membagi benda–benda yang sediit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- e. Izin memberikan pengarahan, dengan menyeleksi orang – orang dan aktivitas – aktivitas (izin berdasarkan “ *drank en horecawt* “ dimana engurus harus memenuhi syarat – syarat tertentu).

1.Sifat Izin

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

- a. 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.

b. Izin yang 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 ada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Misalnya , dan izin yang bersifat terikat adalah IMB,izin HO, izin usaha industry, dan lain-lain.

c. 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 member anugerah kepada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan di berikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya , SIM , SIUP, dan lain-lain

d. Izin yang bersifat memberatkan

Merupakan izin yang isinya mengandung unsure-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Disamping itu izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin yang member beban kepada orang lain atau

masyarakat sekitarnya. Misalnya, pemberian izin bagi perusahaan tertentu.

e. Izin yang bersifat berakhir

Merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relative pendek, misalnya, IMB, Izin keramaian yang berakhir setelah selesai.

f. Izin yang berlangsung lama

Merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya, izin usaha industri yang berhubungan dengan lingkungan.

g. Izin bersifat pribadi

Merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya, izin mengemudi (SIM).

h. Izin yang bersifat kebendaan

Merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin. Misalnya, izin HO, SITU, dan lainnya.⁸

1. Izin Sebagai Bentuk Ketetapan

Dalam rangka melaksanakan tugas menjaga keamanan, ketertiban, dan mengupayakan kesejahteraan umum, pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual kongkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Sesuai dengan sifatnya individual dan kongkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan

⁸ Andrian sutedi, S.H., M.H. , Hukum perizinan dalam sector pelayanan public,

pemerintahan,⁹ atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.¹⁰

Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin.

Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu. Sebagai ketetapan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya sebagaimana yang telah disebutkan di atas.¹¹

a. Keramaian Umum dan Syarat-syarat Izin Keramaian

Izin keramaian adalah izin yang diberikan kepada orang-per-orang, organisasi, kelompok, dan/ atau panitia atas permintaannya untuk mengumpulkan orang dalam jumlah banyak baik untuk kegiatan kerohanian, sosial, politik, seni dan budaya, demonstrasi, maupun kegiatan ilmiah. Misalnya, mengadakan seminar, demonstrasi, mengumpulkan masa untuk pawai partai politik, mengadakan pertunjukan music di lapangan terbuka, pasar malam.

1. Persyaratan Teknis

- a. Keramaian dan tontonan yang diselenggarakan tidak memuat unsure menjelekkan atau menyudutkan salah satu agama atau golongan tertentu/SARA (suku, agama, ras, dan antar golongan).

⁹Op. Cit., Sjahrin Basah, *Pencabutan ...*, hlm.2.

¹⁰Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm.125

¹¹Ridwan, H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm. 211-212.

- b. Kegiatan tontonan dan hiburan yang dilakukan di dekat jalan raya tidak boleh mengganggu lalu lintas, untuk mengatur jalannya tontonan dan hiburan agar tidak mengganggu lalu lintas dapat meminta bantuan pengamanan dari pihak kepolisian.

2. Prosedur

- a. Panitia pelaksana mengajukan surat permohonan izin keramaian berturut kepada pejabat RT,RW, dan kelurahan setempat. Dengan surat pengantar tersebut, datang ke polsek atau Polres yang berwenang untuk mengeluarkan izin.
- b. Membuat proposal tentang rencana kegiatan yang akan dilaksanakan. Proposal tersebut berisi tentang latar belakang kegiatan, nama kegiatan, tujuan, waktu pelaksanaan, jumlah yang di undang/peserta susunan panitia dan hal-hal lain yang berkaitan dengan jalannya tontonan dan hiburan.
- c. Mengajukan permohonan kepada kepala polsek atau kepala Polres setempat melalui kanit intel untuk penyelenggaraan tontonan dan pertunjukan hiburan yang di maksud dengan melampirkan proposal.
- d. Mengajukan surat permohonan bantuan keamanan untuk mengamankan kegiatan jika diperlukan.
- e. Sebelum kegiatan dimulai, panitia penyelenggara boleh menyelenggarakan kegiatannya. Jika tidak mendapatkan izin dari kepolisian, aparat keamanan berhak membubarkannya.¹²

C. Kewenangan

¹² Hendry S. Sisosoediro.2008 Perizinan: *Buku Pintar Pengurusan Perizinan & Dokumen*. Jakarta : Visimedia . Hlm 65-67

Secara etimologis, kata wewenang berasal dari kata dasar “wenang” dan merupakan terjemahan dari *competentie* (bahasa Inggris) atau *bevoegdeid* serta *gezag* (bahasa Belanda). Dalam kamus besar bahasa Indonesia, wewenang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak.¹³ Tetapi adapun pengertian lain yang tidak samayang di kemukakan oleh para Ahli Hukum.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, seorang ahli pada bidang Hukum Administrasi berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut:

Kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut “kekuasaan formal” kekuasaan yang berasal dari kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan Eksekutif Administratif. Kewenangan dimaksud biasanya terdiri atas beberapa wewenang (kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdir tertentu saja.¹⁴

Pandangan ini pada hakikatnya seirama dengan yang dikemukakan Indroharto. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah kewenangan dan wewenang, Indroharto berpendapat pengertian wewenang dalam artian yuridis sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan erundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁵ Selain itu indroharto memberikan pengertian kembali, menurut Indroharto tanpa adanya dasar

¹³ W.J.S. Poerwadarminta, Op.cit., hlm. 1128

¹⁴ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi*, Cetakan keempat, penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.73-74.

¹⁵ Indroharto, Op.cit., hlm. 68

wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, segala macam aparat pemerintahan tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.¹⁶

D. Lembaga Pemerintah

Lembaga atau kelembagaan, secara teoritis adalah suatu *rule of the game* yang mengatur tindakan dan menentukan apakah suatu organisasi dapat berjalan secara efisien dan efektif.¹⁷

Lembaga pemerintah adalah lembaga yang menjalankan urusan pemerintah baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah. Menurut Sjachrab Basah, dari berbagai penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi Negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi Negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat beraneka ragam administrasi Negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan baik di tingkat pusat maupun daerah.¹⁸

Pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk melahirkan sistem-sistem perizinan. Melalui instrumen pengaturan tersebut pemerintah mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larangan dan kewajiban. Izin sendiri sebagai salah satu instrumen pengaturan yang paling banyak digunakan oleh pemerintah dalam mengendalikan masyarakat. Dengan

¹⁶ Indroharto, *Ibid.*, hlm. 83

¹⁷ North, 1990, dalam Lembaga Administrasi Negara, *Standar Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama, Juli 2009, hlm. 49.

¹⁸ Sjachran Basah, "system perizinan sebagai instrument Pengendali Lingkungan". makalah pada seminar hukum lingkungan, diselenggarakan oleh KLH bekerja sama dengan legal mandate compliance enforcement program dari BAPEDAL 2-3 Mei 1996, Jakarta, hlm.3.

demikian, izin sebagai salah satu instrumen pemerintahan yang berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang ditetapkan.¹⁹

Terlepas dari beragamnya lembaga pemerintahan atau administrasi Negara yang mengeluarkan izin. Yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh di keluarkan oleh lembaga pemerintahan. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus di ambil oleh lembaga yang berwenang, dan hamper selalu berkaitan dengan lembaga-lembaga pemerintahan atau administrasi Negara . dalam hal ini lembaga-lembaga pada tingkat penguasa nasional atau tingkat penguasa-penguasa daerah.²⁰



¹⁹Ridwan, H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm. 213-215.

²⁰Op.cit., N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge

