

BAB II

TINJAUAN PENGATURAN HUKUM PERIZINAN

A. Pengertian Izin Parkir

Antara pemerintah dengan masyarakat akan selalu terjadi hubungan timbal balik. Masyarakat akan mempengaruhi pemerintah dalam tugasnya dan sebaliknya pemerintah akan memberi pengaruh tertentu pada masyarakat, yaitu dengan menjalankan beraneka ragam tugas. Tugas pemerintah bisa dikelompokkan menjadi dua, yaitu tugas mengatur dan tugas memberikan pelayanan kepada umum. Perizinan adalah merupakan salah satu perwujudan tugas mengatur dari pemerintah.

Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Hal ini dikarenakan pemerintah menggunakan izin sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warganya agar mau mengikuti cara yang dianjurkan oleh pemerintah guna mencapai tujuan yang konkrit.

Tidak mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin. Hal tersebut sama dengan yang berlaku di negeri Belanda, bahwa sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu.²⁵

Hal tersebut disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap obyek yang didefinisikannya. Sukar memberikan definisi bukan berarti tidak

²⁵ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1988, hlm. 11.

terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam. Sebelum menyampaikan beberapa definisi izin dari para pakar, terlebih dahulu dikemukakan beberapa istilah lain yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsesi, dan lisensi.

Dispensasi ialah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut.²⁶ Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintahan yang menyebabkan suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa.²⁷

Menurut Ateng Syafrudin, dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menysihkan pelarangan dalam hal yang khusus. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Sedangkan konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionalis (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.²⁸

²⁶ *Ibid*, hlm. 186.

²⁷ Prins dan Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Pramita, Jakarta, 1993, hlm.72.

²⁸ Ateng Syafrudin, *Perizinan Untuk Berbagai Kegiatan*, makalah tidak dipublikasikan, 1990, hlm. 1.

Bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum, yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta. Mengenai konsesi ini, Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subyek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi.²⁹

Di dalam Kamus Istilah Hukum, izin dijelaskan sebagai, perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.³⁰

Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadiboleh.³¹ Dengan kata lain, sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkrit.³² Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan

²⁹ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 151-152.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 152.

³¹ Ateng Syafrudin, *op.cit.*, hlm. 1.

³² Ridwan, *loc.cit.*

persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.³³

Utrecht, mengatakan bahwabilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.³⁴

Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.³⁵

Spelt dan ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit. Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah

³³ Sjachran Basah, *op.cit.*, hlm. 3.

³⁴ Utrecht, *op.cit.*, hlm. 187.

³⁵ Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau Dari Perspektif UUD*, makalah tidak dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8.

paparan luas dari pengertian izin. Izin (dalam arti sempit) 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 sekedarnya. Pada pokok izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu.³⁶

Dibandingkan secara sekilas, pengertian izin dengan konsesi itu tidak berbeda. Masing-masing berisi perkenan bagi seseorang untuk melakukan suatu perbuatan tertentu. Dalam pengertian sehari-hari kedua istilah itu digunakan secara sama, bahkan pengertian izin dan konsesi keduanya digunakan untuk suatu bentuk hukum yang sama, pemegang izin disebut juga konsesionaris.³⁷

Menurut Utrecht, perbedaan antara izin dengan konsesi itu suatu perbedaan nisbi (relatif) saja. Pada hakikatnya antara izin dengan konsesi itu tidak ada suatu perbedaan yuridis. Sebagai contoh, suatu izin untuk

³⁶ Spelt dan ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2-3.

³⁷ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 154.

mendapatkan batu bara menurut suatu rencana yang sederhana saja dan akan diadakan atas ongkos sendiri, tidak dapat disebut konsesi. Tetapi suatu izin yang diberikan menurut undang-undang tambang Indonesia untuk mendapatkan batu bara adalah suatu konsesi, oleh karena izin tersebut mengenai suatu pekerjaan yang besar dan pekerjaan yang besar itu akan membawa manfaat bagi umum. Jadi konsesi itu suatu izin pula, tetapi izin mengenai hal-hal yang penting bagi umum. Meskipun antara izin dan konsesi ini dianggap sama, dengan perbedaan yang relatif, akan tetapi terdapat perbedaan karakter hukum. Izin adalah sebagai perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsesi adalah suatu perbuatan hukum bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara yang memberi konsesi dengan yang diberi konsesi. Dalam hal izin tidak mungkin diadakan perjanjian, oleh karena tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak. Dalam hal konsesi biasanya diadakan suatu perjanjian, yakni perjanjian yang mempunyai sifat sendiri dan yang tidak diatur oleh seluruh peraturan-peraturan KUH Perdata mengenai hukum perjanjian.³⁸

Izin merupakan suatu tindakan hukum sepihak, sedangkan konsesi adalah kombinasi dari tindakan dua pihak yang memiliki sifat kontraktual dengan izin, yang dalam pembahasan hukum kita namakan perjanjian. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum yang berkenaan dengan izin dan konsesi, pemerintah menampilkan diri dalam dua fungsi yaitu sebagai badan

³⁸ Utrecht, *op.cit.*, hlm. 190.

hukum umum pada saat melakukan konsesi, dan sebagai organ pemerintah ketika mengeluarkan izin.³⁹

B. Unsur-unsur Perizinan

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

1. Instrumen yuridis;
2. Peraturan perundang-undangan;
3. Organ pemerintah;
4. Peristiwa konkret;
5. Prosedur dan persyaratan.

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekadar menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk ketetapan. Sesuai dengan

³⁹ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 155.

sifatnya, individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.⁴⁰

Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak-hak yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan.⁴¹

Izin merupakan instrumen yuridis yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mengatur peristiwa konkret.

Salah satu prinsip dalam 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. Untuk dapat melaksanakan dan menegakan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret.⁴²

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang

⁴⁰ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 125.

⁴¹ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 156.

⁴² *Ibid.*

diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

Pada umumnya pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut.

Dalam penerapannya, menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

1. Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon;
2. Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut;
3. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.⁴³

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi

⁴³ Markus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, disertasi, Universitas, Padjajaran, Bandung, 1996, hlm. 189.

(Presiden) sampai dengan administrasi negara 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.⁴⁴

Terlepas dari beragamnya organ pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan. Menurut Spelt dan ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan. Di sini organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.⁴⁵

Beragamnya organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin, dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin. Menurut Soehardjo, pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengeluaran izin memakan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu

⁴⁴ Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan*, makalah pada Seminar Lingkungan Hidup, Jakarta, 1997, hlm. 3.

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 11.

banyaknya mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya.⁴⁶

Oleh karena itu, biasanya dalam perizinan dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang berlebihan. Karena peraturan perundang-undangan yang berlebihan itu pada umumnya berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara, maka deregulasi itu pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu terutama di bidang ekonomi, sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna debirokratisasi.⁴⁷

Meskipun deregulasi dan debirokratisasi ini dimungkinkan dalam bidang perizinan, namun harus ada batas-batasnya. Karena deregulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijaksanaan, maka deregulasi dan debirokratisasi itu harus ada batas-batas yang terdapat dalam hukum tertulis dan tidak tertulis. Setidak-tidaknya deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memperhatikan hal-hal berikut; pertama, jangan sampai menghilangkan esensi dari sistem perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu; kedua, deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial; ketiga, deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-

⁴⁶ Soehardjo, *Hukum Adminitrasi Negara Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia*, BPUD, Semarang, 1991, hlm. 25.

⁴⁷ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah*, Universits Padjajaran, Bandung, 1995, hlm. 33.

hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan; keempat, deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Telah disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka izinpun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya.⁴⁸

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin dan instansi pemberi izin.

Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, oleh karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal

⁴⁸ Sjachran Basah, *Perizinan di Indonesia*, makalah untuk Penataran Hukum Adminitrasi dan Lingkungan, Unair, Surabaya, 1992, hlm. 4-6.

pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, oleh karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah lakuyang disyaratkan itu terjadi.⁴⁹

Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, meskipun demikian, pemerintah tidak boleh menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri, tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.⁵⁰

C. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Tugas pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu tugas mengatur dan memberikan pelayanan kepada umum.

1. Tugas mengatur meliputi pembuatan-pembuatan peraturan yang harus dipatuhi masyarakat.
2. Tugas memberikan pelayanan kepada umum meliputi tugas-tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sarana finansial dan personal dalam rangka meningkatkan pelayanan di bidang kesejahteraan sosial, ekonomi, kesehatan dan lain sebagainya.⁵¹

Sistem perizinan muncul karena tugas mengatur dari pemerintah, karena perizinan akan dibuat dalam bentuk peraturan yang harus dipatuhi masyarakat yang berisikan larangan dan perintah. Dengan demikian izin ini

⁴⁹ Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm. 97.

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 98.

⁵¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm. 19.

akan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya, guna mencapai tujuan yang konkrit.

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.⁵²

Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.⁵³ Menurut Prajudi Atmosudirdjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.⁵⁴

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

1. Keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
3. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).

⁵² Sjachran Basah, *op.cit.*, hlm. 5.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 2.

⁵⁴ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 23.

5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).⁵⁵

D. Bentuk dan Isi Izin

Izin adalah merupakan salah satu bentuk keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁵⁶

Dikarenakan keputusan perizinan adalah termasuk salah satu bentuk perwujudan keputusan tata usaha negara, maka izin adalah juga merupakan norma penutup dari semua norma yuridis yang ada. Hal ini dikarenakan lahirnya izin pasti akan didahului dengan adanya norma abstrak terlebih dahulu atau norma yang sifatnya masih umum belum ditunjuk subyeknya, waktunya, tempatnya dan izin akan terletak pada deretan paling akhir dari semua norma abstrak yang menadahuluinya, dan tentang hal yang dituju atau sudah bersifat konkrit, Individual dan final, sehingga akan langsung digunakan untuk melakukan aktifitas tertentu.

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan

⁵⁵ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 4-5.

⁵⁶ Nurwigati, *Peningkatan Peranan Peraturan Perizinan Sebagai Instrumen Pemerintah*, diskusi akademik dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta, 2004, hlm. 2.

nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. Karena itu, bila dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan tegas organ mana dari lapisan pemerintahan tertentu yang berwenang, tetapi misalnya hanya dinyatakan secara umum bahwa “haminte” yang berwenang, maka dapat diduga bahwa yang dimaksud ialah organ pemerintahan haminte, yakni wali haminte dengan para anggota pengurus harian. Namun untuk menghindari keraguan, di dalam kebanyakan undang-undang pada permulaannya dicantumkan ketentuan definisi.⁵⁷

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Hal ini biasanya dialami orang atau badan hukum.

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan. Setidak-tidaknya diktum ini terdiri atas keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dituju oleh keputusan itu.

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat, demikian pula dengan keputusan

⁵⁷ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 11-15.

yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktek hukum administrasi. Misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti; Ketentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah; Ketentuan-ketentuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu); Ketentuan-ketentuan instruksi (kewajiban bagi pemegang izin untuk memberi instruksi-instruksi tertulis kepada personil dalam lembaga); Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran (pengukuran untuk menilai kadar bahaya atau gangguan).

Dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi, terdapat pelanggaran izin. Tentang sanksi yang diberikan atasannya, pemerintahan harus memutuskannya tersendiri. Dalam pembuatan keputusan, termasuk keputusan yang berisi izin, dimasukkan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan dalam izin memberi kemungkinan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang dibolehkan. Pembatasan-pembatasan dibentuk dengan menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat atau dengan cara lain.

Sebagai contoh, pada izin lingkungan dapat dimuat pembatasan izin untuk periode tertentu, misalnya 5 tahun. Di samping itu, dalam keputusan dimuat syarat-syarat. Dengan menetapkan syarat-syarat, akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa di kemudian hari yang

belum pasti. Dalam keputusan yang berisi izin dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan.⁵⁸

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta. Penyebutan ketentuan undang-undang memberikan pegangan kepada semua yang bersangkutan, organ penguasa dan yang berkepentingan, dalam menilai keputusan itu. Ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan yang bersangkutan. Pertimbangan hukum merupakan hal penting bagi organ pemerintahan untuk memberikan atau menolak permohonan izin. Pertimbangan hukum ini biasanya lahir dari interpretasi organ pemerintahan terhadap ketentuan undang-undang. Adapun penetapan fakta, berkenaan dengan hal-hal di atas. Artinya interpretasi yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkannya. Dalam keadaan tertentu, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, di samping data dari para ahli atau biro konsultan.⁵⁹

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan-ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan ini mungkin saja petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya

⁵⁸ Nurwigati, *op.cit.*, hlm.5.

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 7.

atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau di kemudian hari. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum selaku inti ketetapan. Sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena tidak termasuk dalam hakekat keputusan, secara formil seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.⁶⁰

Sebagai suatu bentuk ketetapan, izin tidak berbeda dengan ketetapan pada umumnya, yakni pembuatan, penerbitan, dan pencabutannya harus memenuhi syarat-syarat yang berlaku pada ketetapan, harus memenuhi syarat formil dan syarat materiil, serta memperhatikan asas *contrarius actus* dalam pencabutan.⁶¹

E. Kewenangan Daerah Dalam Pengaturan Hukum Perizinan

Tidak ada aturan umum untuk tata cara pembuatan keputusan perizinan, oleh sebab itu tiap bidang mempunyai prosedur dan persyaratan tersendiri. Namun demikian menurut Philipus M. Hadjon, prosedur yang baik dalam pembuatan keputusan perizinan apabila memenuhi tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu: landasan hukum, landasan demokrasi, landasan instrumental, yaitu berdaya guna dan berhasil guna.⁶²

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 8.

⁶¹ *Ibid*, hlm. 10.

⁶² Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 99.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah haruslah berdasarkan pada asas legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut.

Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. Sebabnya tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang.⁶³

Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.⁶⁴

Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandat tidak

⁶³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83-84.

⁶⁴ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 72.

terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara Menteri dengan Dirjen atau Irjenya, dimana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjennya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu.⁶⁵

Daerah Kabupaten dan Kota adalah subyek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada asas legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebab tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten dan Kota tidak dapat melakukan perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan mengubah posisi hukum warga masyarakatnya.

Kewenangan Daerah secara tegas ditentukan dalam Pasal 7 dan 11 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

Pasal 7 Ayat (1); “Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik

⁶⁵Indroharto, *op. cit.*, hlm. 91-92.

luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, serta kewenangan bidang lain”.

Pasal 7 Ayat (2); “Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional”.

Pasal 11 Ayat (1); “Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan diatur dalam Pasal 9”.

Pasal 11 Ayat (2); “Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja”.

Seiring dengan Kedudukan Daerah Kabupaten dan Kota selaku Daerah Otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.

Kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga daerah diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan Daerah yang bersifat umum atau ditujukan untuk umum, yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah, sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga mengikat umum.

Sebagaimana lazimnya peraturan perundang-undangan, di dalamnya memuat norma-norma atau kaidah-kaidah pengatur yang bersifat umum dan abstrak. Agar kaidah pengatur ini ditaati dan dijalankan, maka diperlukan upaya penegakan hukum, yakni merealisasikan norma-norma atau kaidah-kaidah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut ke dalam kenyataan. Kewenangan Daerah Otonom dalam bidang pengaturan (*regeling*) tidak hanya terbatas pada pembuatan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum, tetapi juga kewenangan untuk mempertahankan norma-norma tersebut. Artinya kewenangan penegakan hukum itu inheren pada Daerah Otonom atau pada Pemerintah Daerah selalu wakil dari organ pemerintahan tingkat lebih rendah tersebut.

F. Penegakan Hukum Administrasi

Hukum perizinan merupakan bagian dari hukum administrasi. Untuk itu terhadap hukum perizinan akan diterapkan pula sanksi administrasi. Adapun macam dari sanksi dalam hukum administrasi adalah sebagai berikut:

1. *Bestuurdwang* (paksaan pemerintah): kewenangan untuk atas biayapelanggar menyingkirkan, mencegah, melakukan atau mengembalikanpada keadaan semula apa yang bertentangan dengan ketentuanperaturan perundang-undangan.
2. Penarikan kembali keputusan. Keputusan akan ditarik kembali oleh Pemerintah, apabila yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan,syarat-syarat, atau ketentuan peraturanperundang-undangan, yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonanmenggunakan data yang tidak benar atau tidak lengkap.
3. Pengenaan denda adminisatratif. Sanksi yang berupa kewajiban membayar sejumlah uang dikarenakanmelanggar ketentuan yang ada sebagaimana diatur dalam peraturanperundang-undangan yang bersangkutan.
4. Pengenaan uang paksa. Sanksi ini dapat untuk mengganti sanksi *bestuurdwang* apabila secarapraktis *bestuurdwang* sulit dijalankan.

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

Menurut Soedikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan.⁶⁶

Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum ini menjadi kenyataan. Penegakan dan pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum dan tidak sekedar penerapan hukum.

Penerapan hukum dan peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat melahirkan akibat-akibat hukum. Akibat hukum ini terdiri dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Menurut Satjipto Rahardjo, Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.⁶⁷

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa, penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan pengejawantahan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁶⁸

⁶⁶Soedikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 1-4.

⁶⁷Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, 1993, hlm. 15.

⁶⁸Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm. 13.

Pada bagian lain, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa, proses penegakan hukum tidak lain merupakan suatu penyerasian antara nilai-nilai, norma-norma dan perlakuan nyata dalam masyarakat.⁶⁹

Dalam hukum administrasi negara penegakan hukum sering diartikan sebagai penerapan sanksi administrasi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan dan biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan, artinya di ujung suatu kaidah hukum terdapat sanksi. Alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma HAN.⁷⁰

Dalam rangka penegakan hukum administrasi, dikenal beberapa macam sanksi, yang secara umum terdiri dari paksaan pemerintah, penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, uang paksa, dan denda administratif.

1. Paksaan Pemerintah

Paksaan dari pemerintah dapat dijelaskan sebagai kewenangan organ pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma HAN, karena kewajiban yang muncul dari norma itu tidak dijalankan. Pelaksanaan kewajiban dari pemerintah dapat dilihat

⁶⁹Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio-Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 51.

⁷⁰Ridwan, *op.cit.*, hlm. 245.

sebagai suatu bentuk eksekusi nyata, dalam arti langsung dapat dilaksanakan tanpa perantara hakim.⁷¹

Unsur-unsur kewajiban dari pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a. Berkaitan dengan pengakhiran situasi yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang;
- b. Menyangkut kewenangan mandiri pemerintahan, artinya tidak dibutuhkan putusan hakim terlebih dahulu;
- c. Pemerintah boleh menentukan sendiri apakah sebagai sanksi atas pelanggaran akan diterapkan paksaan pemerintahan ataukah tidak;
- d. Penerapan paksaan pemerintah dapat dilakukan atas biaya sipelanggar;
- e. Pelaksanaan paksaan pemerintahan harus didahului dengan surat peringatan.⁷²

Menurut Ridwan, kewajiban dari pemerintahan ini bukan kewajiban, tetapi wewenang yang diberikan undang-undang kepada pemerintah.⁷³

Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuursdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas, dalam arti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuurdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya. Dalam hal akan melaksanakan kewajiban dari pemerintahan, organ pemerintah harus mengkaji secara cermat apakah pelanggaran izin tersebut bersifat substansial atau tidak.

Sebelum pemerintah melakukan kewenangan pemerintahan, pemerintah wajib memberikan surat peringatan kepada pelanggar. Peringatan tertulis mengenai pelaksanaan kewajiban dari

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Philipus M. Hadjon *op.cit.*, hlm. 76-77.

⁷³ Ridwan, *op. cit.*, hlm. 248-249.

pemerintahan diwujudkan dalam bentuk keputusan, yang secara umum berisi:

- a. Peringatan harus definitif
Mengenai kewajiban dari pemerintahan, sama dengan keputusan tata usaha negara lain, berlaku sebagai syarat umum bahwa ia harus bersifat definitif. Jadi, keputusan untuk bila perlu akan bertindak bagi organ pemerintahan sudah pasti. Ini harus ternyata dari formulasi yang pasti dan dari penyebutan pasal-pasal yang memuat paksaan pemerintahan.
- b. Organ yang berwenang harus disebut
Peringatan harus memberitahukan organ berwenang mana yang memberikannya. Bila organ jelas tidak berwenang, maka peringatan bukan keputusan TUN, dan pembeding tidak dapat diterima.
- c. Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat
Peringatan harus ditujukan kepada orang yang sedang atau telah melanggar ketentuan undang-undang, dan yang berkemampuan mengakhiri keadaan yang terlarang itu. Dengan ini yang dimaksud orang yang secara nyata atau yuridis dapat menghapuskan situasi ilegal, tetapi tidak juga selalu pelanggar sendiri.
- d. Ketentuan yang dilanggar jelas
Harus dinyatakan dengan jelas ketentuan mana yang telah atau mungkin akan dilanggar.
- e. Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas
Syarat ini muncul dari yurisprudensi yaitu pembeberan yang jelas dari keadaan atau tingkah laku yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang. Jadi yang menjadi soal disini adalah aspek nyata dari pelanggaran.
- f. Peringatan harus memuat penentuan jangka waktu
Pemberian beban harus tertera dengan jelas jangka waktu yang diberikan kepada yang bersangkutan untuk melaksanakan beban itu. Jangka waktu harus mempunyai titik permulaan yang jelas.
- g. Pemberian beban jelas dan seimbang
Pemberian beban harus jelas dan seimbang. Beban tidak boleh memuat kriteria samar.
- h. Pemberian beban tanpa syarat
Pemberian beban harus tak bersyarat. Dari sudut kepastian hukum, pemberian beban tidak boleh tergantung pada kejadian tidak pasti di kemudian hari.
- i. Beban mengandung pemberian alasannya
Pemberian beban harus ada alasannya. Titik tolaknya ialah bahwa peringatan sama seperti keputusan memberatkan lainnya, harus diberi alasan yang baik.
- j. Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.

Bila organ pemerintahan hendak membebaskan biaya paksaan pemerintahan, maka hal ini harus dimuat dalam peringatan. Pengumuman bahwa biaya akan dibebankan bukan keputusan mandiri, tetapi unsur dari peringatan paksaan pemerintahan.⁷⁴

2. Penarikan Kembali Keputusan Yang Menguntungkan

Keputusan yang menguntungkan artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan itu atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada.

Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan merupakan salah satu sanksi. Dalam undang-undang biasanya ada ketentuan, bahwa izin (sebagai salah satu keputusan yang menguntungkan) dapat ditarik kembali jika pemegang izin telah memberikan informasi yang tidak benar atau tidak lengkap.⁷⁵

Menurut Philipus M. Hadjon, sebab-sebab pencabutan KTUN adalah sebagai berikut:

- a. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran;
- b. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, sehingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan (misalnya, penolakan izin, dan sebagainya).⁷⁶

Menurut Ateng Syafrudin, sebagaimana dikutip Ridwan, menyebutkan ada empat kemungkinan suatu ketetapan itu ditarik kembali yaitu sebagai berikut:

⁷⁴*Ibid.*, hlm. 78-90.

⁷⁵*Ibid.*, hlm. 254.

⁷⁶Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, hlm. 258-259.

- a. Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu keputusan, bila sesudah sekian waktu dipaksakan oleh perubahan keadaan atau pendapat;
- b. Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin apabila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang bersangkutan;
- c. Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru;⁷⁷

Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila syarat-syarat atau ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.

3. Uang Paksa

Sanksi uang paksa biasanya ditempatkan sebagai alternatif dari paksaan pemerintahan dan bersifat preventif. Meskipun demikian, sanksi ini tidak boleh digunakan sebagai upaya pelanggaran. Uang paksa hanya boleh dibebankan jika pada dasarnya paksaan pemerintahan juga dapat diterapkan.

Uang paksa dibebankan oleh organ pemerintahan tanpa perantaraan hakim terlebih dahulu. Organ dapat menetapkan uang paksa menurut satuan waktu atau untuk setiap pelanggaran. Jumlah yang ditetapkan harus seimbang dengan besarnya kepentingan yang dirugikan dan pengaruh yang dituju oleh pembebanan uang paksa. Bila uang paksa telah ditetapkan, pelanggar masih diberi kesempatan untuk meniadakan pelanggaran.⁷⁸

⁷⁷Ridwan, *op cit.*, hlm. 255.

⁷⁸Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, hlm. 85.

4. Denda Administratif

Sanksi administrasi yang berbentuk denda administrasi atau disebut pula denda pemerintahan dapat dijelaskan sebagai pembebanan kewajibanyang dilakukan oleh pemerintah terhadap seseorang untuk membayar sejumlah uang sebagai hukuman karena melanggar peraturan. Denda pemerintahan ditetapkan dalam keputusan. Ada kesamaan antara paksaan pemerintahan, uang paksa, dan denda pemerintahan, yaitu bukan merupakan sanksi yang bersifat *reparatoir* (pemulihan), tetapi yang bersifat nestapa.

Setiap peraturan perundang-undangan biasanya menentukan sanksi yang berupa denda pemerintahan ini dalam salah satu pasalnya. Sanksi ini terutama diletakkan dalam penarikan pajak.⁷⁹

Dalam hal sanksi administratif yang berbentuk paksaan pemerintahan, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur dalam Pasal 71 Ayat (1);“Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar”.

Dalam penjelasannya disebutkan sebagai berikut:Paksaan yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah untuk penegakan hukum dengan Undang-undang ini disebut “paksaan penegakan hukum” atau “paksaan pemeliharaan hukum”. Paksaan penegakan hukum itu pada umumnya berwujud mengambil atau meniadakan, mencegah, melakukan, atau

⁷⁹Ridwan, *op. cit.*, hlm. 236.

memperbaiki segala sesuatu yang telah dibuat, diadakan, dijalankan, dialpakan, atau ditiadakan yang bertentangan dengan hukum. Paksaan itu harus didahului oleh suatu perintah tertulis oleh penguasa eksekutif kepada pelanggar. Apabila pelanggar tidak mengindahkannya, diambil suatu tindakan paksaan. Pejabat yang menjalankan tindakan paksaan penegakan hukum terhadap pelanggar harus dengan tegas disertai tugas tersebut. Paksaan penegakan hukum itu hendaknya hanya dilakukan dalam hal yang sangat perlu saja dengan cara seimbang sesuai dengan berat pelanggaran, karena paksaan tersebut pada umumnya dapat menimbulkan kerugian atau penderitaan. Jumlah denda dapat disesuaikan dengan perkembangan tingkat kemahalan hidup.

Undang-undang ini tidak mencantumkan jenis-jenis lain dari sanksi administratif. Meskipun demikian, bukan berarti Pemerintah Daerah tidak dapat menerapkan sanksi administratif lainnya. Sanksi-sanksi lainnya biasanya dilekatkan pada berbagai peraturan pelaksanaan suatu undang-undang, Peraturan Daerah, ataupun keputusan yang bersifat umum. Sebagaimana telah disebutkan bahwa pemberian sanksi oleh pemerintah dilekatkan pada kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Meskipun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak merinci ketentuan sanksi-sanksi administrasi lainnya, akan tetapi Pemerintah Daerah berwenang menerapkan macam-macam sanksi, sejalan dengan kewenangan membuat peraturan perundang-undangan.

G. Peraturan Penyelenggaran Perparkiran

Setiap perjalanan yang menggunakan kendaraan diawali dan diakhiri ditempat parkir, oleh karena itu, ruang parkir tersebar di tempat asal perjalanan bisa di garasi mobil, di halaman dan di tujuan perjalanan, di pelataran parkir, gedung parkir ataupun di tepi jalan. Karena konsentrasi tujuan perjalanan lebih tinggi daripada tempat asal perjalanan, maka biasanya menjadi permasalahan di tujuan perjalanan. Namun sebelum lebih jauh kita harus mengetahui lebih dahulu definisi parkir dan stop/berhenti, parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang bersifat sementara, sedang berhenti adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan untuk sementara dengan pengemudi tidak meninggalkan kendaraannya.

Adanya perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat, baik dalam perubahan dalam demografi, ekonomi maupun sosial mempunyai implikasi tertentu kepada sektor parkir. Dalam mengatasi masalah transportasi ada beranekaragam instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah. Instrumen yang umum dikenal adalah: peraturan, perizinan lokasi parkir dan pengendalian harga/tariff parkir.

Pola tata guna lahan merupakan salah satu hal yang penting untuk diperhatikan dalam menyusun suatu tarif parkir. Semakin mendekati pusat kota, maka harga lahan juga naik. Dengan demikian harga fasilitas parkir dapat lebih tinggi di pusat kota dibanding dengan di pinggiran kota. Kebijakan parkir dengan pembatasan biaya mampu mendistribusikan volume lalu lintas.

Parkir merupakan suatu kebutuhan bagi pemilik kendaraan dan menginginkan kendaraannya parkir di tempat, di mana di tempat mudah untuk dicapai. Kemudahan yang diinginkan tersebut salah satunya adalah parkir dibadan jalan. Dengan demikian untuk mendesain suatu area parkir di badan jalan ada 2 (dua) pilihan yakni, pola parkir paralel dan menyudut.

Dasar pengaturan mengenai parkir adalah Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: KM 66 Tahun 1993 tentang Fasilitas Parkir untuk Umum dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: KM 4 Tahun 1994 tentang Tata Cara Parkir Kendaraan Bermotor di Jalan telah diatur fasilitas parkir untuk umum dan tata cara parkir di jalan, dengan Keputusan Dirjen Darat No. 272/HK.105/DRJD/96.

Penyediaan tempat-tempat parkir di pinggir jalan pada lokasi jalan tertentu baik di badan jalan maupun dengan menggunakan sebagian dari perkerasan jalan, mengakibatkan, turunnya kapasitas jalan, terhambatnya arus lalu lintas dan penggunaan jalan menjadi tidak efektif. Bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kepemilikan kendaraan menambah permintaan akan ruang jalan untuk kegiatan lalu lintas. Fasilitas parkir untuk umum juga dapat berfungsi sebagai salah satu alat pengendali lalu lintas. Fasilitas parkir untuk umum seperti ini antara lain dapat berupa gedung parkir dan taman parkir. Tidak termasuk dalam pengertian ini adalah fasilitas parkir yang merupakan penunjang dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan pokok dari gedung perkantoran, pertokoan dan lain sebagainya.

Perparkiran merupakan bagian yang penting dalam manajemen lalu lintas di kawasan perkotaan. Kebijakan perparkiran harus dilakukan secara konsisten, sehingga seluruh aspek dari kebijakan tersebut diarahkan pada tujuan yang sama. Sasaran utama dari kebijakan parkir sebagai bagian dari kebijakan transportasi adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengendalikan jumlah kendaraan yang masuk ke suatu kawasan,
2. Meningkatkan pendapatan asli daerah yang dikumpulkan melalui retribusi parkir,
3. Meningkatkan fungsi jalan sehingga sesuai dengan peranannya,
4. Meningkatkan kelancaran dan keselamatan lalu lintas
5. Mendukung tindakan pembatasan lalu lintas lainnya.

Sasaran tersebut di atas dilakukan secara tersendiri tapi cenderung untuk saling melengkapi.

Undang-Undang No 22 Tahun 2009 menyatakan bahwa fasilitas parkir untuk umum dapat diselenggarakan oleh Pemerintah, badan hukum Indonesia, atau warga negara Indonesia. Dalam KM. Menteri Perhubungan No. 66 Tahun 1993 Pasal 7 ayat (2) dijelaskan bahwa izin penyelenggaraan fasilitas parkir untuk umum diberikan oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II, oleh Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Riau untuk wilayah Kotamadya Administratif Batam dan oleh Gubernur/Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Penyelenggaraan fasilitas parkir umum meliputi pembangunan, pengoperasian dan pemeliharaan. Penyelenggaraan fasilitas parkir untuk umum, dapat

memungut biaya terhadap penggunaan fasilitas parkir yang diusahakannya. Berbeda dengan ketentuan yang berlaku sebelum ini di dalam Peraturan Pemerintah No.20 Tahun 1997 tentang Retribusi, retribusi parkir hanya dapat dilakukan di pinggir jalan dan pada tempat khusus parkir yang dimiliki atau dikelola oleh pemerintah daerah sedangkan bagi pelataran/gedung parkir yang dimiliki atau dikelola oleh swasta retribusi parkir tidak dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah.

Fasilitas parkir untuk umum di luar badan jalan dapat berupa taman parkir dan atau gedung parkir. Yang dimaksud dengan di luar badan jalan antaralain pada kawasan-kawasan tertentu seperti pusat perbelanjaan, bisnis maupun perkantoran yang menyediakan fasilitas parkir untuk umum. Penetapan lokasi fasilitas parkir untuk umum dilakukan oleh Menteri. Penetapan lokasi dan pembangunan fasilitas parkir untuk umum, dilakukan dengan memperhatikan:

1. Rencana umum tata ruang daerah;
2. Keselamatan dan kelancaran lalu lintas;
3. Kelestarian lingkungan;
4. Kemudahan bagi pengguna jasa.

Keberadaan fasilitas parkir untuk umum berupa gedung parkir atau taman parkir harus menunjang keselamatan dan kelancaran lalu lintas, sehingga penetapan lokasinya terutama menyangkut akses keluar masuk fasilitas parkir harus dirancang agar tidak mengganggu kelancaran lalu

lintas. Penyelenggara fasilitas parkir untuk umum menurut peraturan perundangyang berlaku dilakukan oleh:

1. Pemerintah;
2. Badan hukum Indonesia;
3. Warga negara Indonesia.

Penyelenggaraan fasilitas parkir yang dilaksanakan oleh Badan hukum atau warga negara Indonesia, harus dengan izin. Izin diberikan oleh Pemerintah Daerah. Ketentuan ini dimaksudkan agar fasilitas parkir untuk umum yang disediakan memenuhi persyaratan keselamatan dan menjamin kelancaran lalu lintas. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan fasilitas parkir dapat mengusahakannya sendiri dengan membentuk UPTD ataupun dapat diserahkan padapihak ketiga. Di beberapa kota besar untuk menyelenggarakan parkir di kawasan-kawasan yang dimiliki oleh pengembang sering diserahkan kepada pengelola parkir profesional seperti Secure Parking. Penyelenggara fasilitas parkir, wajib menjaga ketertiban, keamanan, kelancaran lalu lintas dan kelestarian lingkungan.

Di Kota Yogyakarta, penyelenggaraan perparkiran diatur dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perparkiran. Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009 menyatakan bahwa:

- (1) Penyelenggaraan tempat parkir dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah atau Swasta.

- (2) Penyelenggaraan tempat parkir yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah meliputi: Tempat Parkir Tepi Jalan Umum, Tempat Khusus Parkir dan Parkir Tidak Tetap.
- (3) Penyelenggaraan tempat parkir yang dilaksanakan oleh swasta yaitu tempat khusus parkir milik swasta.

Pengaturan penyelenggaraan perparkiran di tepi jalan umum diatur dalam Pasal 4, yaitu:

- (1) Walikota atau Pejabat yang ditunjuk, menugaskan Juru Parkir dengan Surat Tugas.
- (2) Juru Parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
- (3) Juru Parkir dilarang mengalihkan tugas dan tanggung jawabnya kepada pihak lain.
- (4) Juru parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibantu oleh pembantu juruparkir.
- (5) Setiap orang dilarang melaksanakan kegiatan sebagaimana tugas Juru Parkir, tanpa Surat Tugas dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
- (6) Pemerintah Daerah dapat menunjuk PIHAK KETIGA yang berbentuk badan, untuk mengelola parkir di tepi jalan umum.
- (7) Apabila pengelolaan parkir di tepi jalan umum dilaksanakan oleh pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (6), besarnya retribusi yang dikenakan tetap berdasarkan Peraturan Daerah yang berlaku.

Juru Parkir wajib:

- a. Menggunakan pakaian seragam, tanda pengenal serta perlengkapan lainnya yang ditetapkan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk;
- b. Menjaga keamanan dan ketertiban tempat parkir, serta bertanggung jawab atas keamanan kendaraan beserta perlengkapannya;
- c. Menjaga kebersihan, keindahan dan kenyamanan lingkungan parkir;
- d. Menyerahkan karcis parkir sebagai tanda bukti untuk setiap kali parkir pada saat memasuki lokasi parkir dan memungut retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- e. Menggunakan karcis parkir resmi yang diterbitkan Pemerintah Kota Yogyakarta yang disediakan untuk satu kali parkir dan tidak boleh digunakan lebih dari satu kali;
- f. Menyetorkan hasil retribusi sesuai ketentuan yang berlaku;
- g. Menata dengan tertib kendaraan yang diparkir, baik pada waktu datang maupun pergi, dan tidak lebih dari satu baris;
- h. Melakukan pembinaan terhadap pembantu juru parkir.