

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG PELAYANAN PUBLIK DAN PERIZINAN

#### A. Tinjauan Umum tentang Pelayanan Publik

##### 1. Pengertian Pelayanan Publik

Konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan di Indonesia seringkali dipergunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari *public service*. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah sebagaimana dipakai oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.

Administrasi pemerintahan memang disejajarkan, dipakai secara silih berganti dan dipergunakan sebagai sinonim dari pelayanan perijinan, yang merupakan terjemahan dari *administrative service*. Sedangkan pelayanan umum, lebih sesuai jika dipakai untuk menerjemahkan konsep *public service*. Istilah pelayanan umum ini dapat disejajarkan atau dipadankan dengan istilah pelayanan publik.<sup>5</sup>

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan pelayanan umum sebagai:

---

<sup>5</sup> Ratminto dan Atik Septi W, 2005, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 4

Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Definisi tersebut di atas menyatakan bahwa pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik dan pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya adalah ijin atau warkat.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau perijinan tersebut mungkin dilakukan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat, misalnya upaya Kantor Pertanahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah

dengan menerbitkan akta tanah, pelayanan penyediaan air bersih, pelayanan transportasi, pelayanan penyediaan listrik dan lain-lain. Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan juga mungkin diselenggarakan sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Misalnya karena adanya ketentuan peraturan perundangan bahwa setiap pengendara harus memiliki Surat Ijin Mengemudi, maka diselenggarakan pelayanan pengadaan SIM.

Sebagaimana telah dijelaskan pelayanan publik atau pelayanan umum dapat diartikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pelayanan publik atau pelayanan umum sangat terkait dengan upaya penyediaan barang publik atau jasa publik. Oleh karena itu, di bawah ini akan dijelaskan pengertian barang publik dan jasa publik.

Barang publik dan jasa publik dapat dipahami dengan menggunakan taksonomi barang dan jasa yang dikemukakan oleh Howlett dan Ramesh. Berdasarkan derajat eksklusivitasnya (apakah suatu barang/jasa hanya dapat dinikmati secara eksklusif oleh satu orang saja)

dan derajat keterhabisannya (apakah suatu barang/jasa habis dikonsumsi atau tidak setelah terjadinya transaksi ekonomi), Howlett dan Ramesh membedakan adanya empat macam barang/jasa:

a. Barang/jasa privat

Barang/jasa privat adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat tinggi, seperti misalnya makanan atau jasa potong rambut yang dapat dibagi-bagi untuk beberapa pengguna, tetapi yang kemudian tidak tersedia lagi untuk orang lain apabila telah dikonsumsi oleh seseorang pengguna.

b. Barang/jasa publik

Barang/jasa publik adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat rendah, seperti misalnya penerangan jalan atau keamanan, yang tidak dapat dibatasi penggunaannya, dan tidak habis meskipun telah dinikmati oleh banyak pengguna.

c. Peralatan publik

Peralatan publik ini kadang-kadang disebut juga sebagai barang/jasa semi publik, yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya tinggi, tetapi tingkat keterhabisannya rendah. Contoh barang/jasa semi publik adalah jembatan atau jalan raya yang tetap masih dapat dipakai oleh pengguna lain setelah dipakai oleh seseorang pengguna, tetapi yang memungkinkan untuk dilakukan penarikan biaya kepada setiap pemakai.

d. Barang/jasa milik bersama

Sedangkan barang/jasa milik bersama adalah barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya rendah, tetapi tingkat keterhabisannya tinggi. Contoh barang/jasa milik bersama adalah ikan di laut yang kuantitasnya berkurang setelah terjadinya pemakaian, tetapi yang tidak mungkin untuk dilakukan penarikan biaya secara langsung kepada orang yang menikmatinya.

Beberapa pengertian dasar yang dituliskan di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 adalah sebagai berikut:

- a. Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan
- b. Penyelenggara pelayanan publik adalah Instansi Pemerintah
- c. Instansi Pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi Kementrian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara dan Instansi Pemerintah lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah
- d. Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada Instansi Pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik

- e. Pemberi pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- f. Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum
- g. Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai imbalan jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
- h. Indeks Kepuasan Masyarakat adalah tingkat kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan yang diperoleh dari penyelenggara atau pemberi pelayanan sesuai harapan dan kebutuhan masyarakat.

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 menyatakan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan sebagai berikut:<sup>6</sup>

- a. Transparansi

Transparansi artinya bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

---

<sup>6</sup> Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003

b. Akuntabilitas

Akuntabilitas artinya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Kondisional

Kondisional artinya sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

d. Partisipatif

Partisipatif artinya mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

e. Kesamaan Hak

Kesamaan Hak artinya tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.

f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 membedakan jenis pelayanan menjadi empat kelompok. Adapun empat kelompok tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Kelompok Pelayanan Administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi,

kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.

- b. Kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya
- c. Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar, pola penyelenggaraan, biaya, pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita, pelayanan khusus, biro jasa pelayanan, tingkat kepuasan masyarakat, pengawasan penyelenggaraan, penyelesaian pengaduan sengketa, serta evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik. Kesemuanya itu akan dijelaskan di dalam sub bab-sub bab di bawah ini.

- a. Prinsip pelayanan publik

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 menyebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

1) Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan

2) Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :

- a) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
- b) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
- c) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

3) Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4) Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

5) Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum

6) Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

7) Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

8) Kemudahan akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

9) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10) Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

b. Standar pelayanan publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003, standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi:

1) Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2) Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3) Biaya pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4) Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5) Sarana dan prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

c. Pola penyelenggaraan pelayanan publik

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 dalam kaitannya dengan pola pelayanan menyatakan adanya empat pola pelayanan, yaitu:

1) Fungsional

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

2) Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

3) Terpadu

Pola penyelenggaraan pelayanan publik terpadu dibedakan menjadi dua, yaitu:

a) Terpadu satu atap

Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatuatapkan.

b) Terpadu satu pintu

Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

#### 4) Gugus tugas

Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu. Selain pola pelayanan sebagaimana yang telah disebutkan tersebut di atas, instansi yang melakukan pelayanan publik dapat mengembangkan pola penyelenggaraan pelayanannya sendiri dalam rangka upaya menemukan dan menciptakan inovasi peningkatan pelayanan publik. Pengembangan pola penyelenggaraan pelayanan publik dimaksud mengikuti prinsip-prinsip sebagaimana ditetapkan dalam pedoman ini.

#### d. Biaya pelayanan publik

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mengamanatkan agar penetapan besaran biaya pelayanan publik perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat;
- 2) Nilai/harga yang berlaku atas barang dan atau jasa;
- 3) Rincian biaya harus jelas untuk jenis pelayanan publik yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan;
- 4) Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. Pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 juga mengatur bahwa penyelenggara pelayanan wajib mengupayakan tersedianya sarana dan prasarana yang diperlukan serta memberikan akses khusus berupa kemudahan pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita.

f. Pelayanan khusus

Penyelenggaraan jenis pelayanan publik tertentu seperti pelayanan transportasi, kesehatan, dimungkinkan untuk memberikan penyelenggaraan pelayanan khusus, dengan ketentuan seimbang dengan biaya yang dikeluarkan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, seperti ruang perawatan VIP di rumah sakit, dan gerbong eksekutif kereta api sesuai dengan Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003.

g. Biro jasa pelayanan

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 dalam kaitannya dengan keberadaan biro jasa pelayanan menegaskan bahwa pengurusan pelayanan publik pada dasarnya dilakukan sendiri oleh masyarakat. Namun dengan pertimbangan tertentu dan sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik tertentu dimungkinkan adanya biro jasa untuk membantu penyelenggaraan pelayanan publik. Status biro jasa tersebut harus jelas, memiliki izin usaha dari instansi yang berwenang dan dalam menyelenggarakan

kegiatan pelayanannya harus berkoordinasi dengan penyelenggara pelayanan yang bersangkutan, terutama dalam hal yang menyangkut persyaratan, tarif jasa dan waktu pelayanan, sepanjang tidak mengganggu fungsi penyelenggaraan pelayanan publik. Sebagai contoh, biro jasa perjalanan angkutan udara, laut dan darat.

h. Tingkat kepuasan masyarakat

Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Oleh karena itu dalam kaitannya dengan tingkat kepuasan masyarakat, Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 mengamanatkan agar setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survei indeks kepuasan masyarakat.

i. Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, dilakukan melalui beberapa cara sebagai berikut:

- 1) Pengawasan melekat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 2) Pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 3) Pengawasan masyarakat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, berupa laporan atau pengaduan masyarakat tentang

penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

j. Penyelesaian pengaduan

Setiap pimpinan unit penyelenggara pelayanan publik wajib menyelesaikan setiap laporan atau pengaduan masyarakat mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan sesuai dengan kewenangannya. Untuk menampung pengaduan masyarakat tersebut, unit pelayanan menyediakan loket/kotak pengaduan. Dalam menyelesaikan pengaduan masyarakat, pimpinan unit penyelenggara pelayanan publik perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Prioritas penyelesaian pengaduan;
- 2) Penentuan pejabat yang menyelesaikan pengaduan;
- 3) Prosedur penyelesaian pengaduan;
- 4) Rekomendasi penyelesaian pengaduan;
- 5) Pemantauan dan evaluasi penyelesaian pengaduan;
- 6) Pelaporan proses dan hasil penyelesaian pengaduan kepada pimpinan;
- 7) Penyampaian hasil penyelesaian pengaduan kepada yang mengadukan;
- 8) Dokumentasi penyelesaian pengaduan.

k. Penyelesaian sengketa

Dalam hal pengaduan tidak dapat diselesaikan oleh unit penyelenggara pelayanan publik yang bersangkutan dan terjadi

sengketa, maka Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 mengatur bahwa penyelesaiannya dapat dilakukan melalui jalur hukum.

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 dalam kaitannya dengan evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik menyatakan bahwa pimpinan penyelenggara pelayanan publik secara berkala mengadakan evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pelayanan di lingkungan secara berkelanjutan dan hasilnya secara berkala dilaporkan kepada pimpinan tertinggi penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik yang kinerjanya dinilai baik perlu diberikan penghargaan untuk memberikan motivasi agar lebih meningkatkan pelayanan. Sedangkan penyelenggara pelayanan publik yang kinerjanya dinilai belum sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat, perlu terus melakukan upaya peningkatan. Dalam melakukan evaluasi kinerja pelayanan publik harus menggunakan indikator yang jelas dan terukur sesuai ketentuan yang berlaku.

## **2. Kualitas Pelayanan Publik**

Pelayanan publik pada dasarnya merupakan tanggung jawab pemerintah daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik yang di laksanakan oleh birokrasi pemerintah yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil serta kebutuhan dasar masyarakat, belum nyata di lihat dari kinerja birokrasi pemerintah selama ini. Karena jika melihat fenomena dewasa ini masih banyak keluhan dan pengaduan

dari masyarakat, seperti cara kerja pelayanan yang berbelitbelit, tidak adanya transparansi dan akuntabilitas, terbatasnya fasilitas, kurangnya sarana dan prasarana pelayanan.

Secara teoritis pemerintah daerah dapat meningkatkan pelayanan publik, ini karena semua kreativitas telah diberikan kepada daerah untuk menyelenggarakan pelayanan publik dalam rangka mensejahterakan masyarakat, ternyata dalam perjalanan roda pemerintahan banyak mengalami kendala seperti misalnya anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah dalam rangka pelayanan publik sangat terbatas, *mindset* dari birokrat cenderung menempatkan dirinya sebagai *agent* kekuasaan dari pada *agent* pelayanan. Kondisi-kondisi tersebut yang membuat masa depan kehidupan masyarakat menjadi suram, hal ini karena masyarakat sangat tergantung pada pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah.<sup>7</sup>

Kondisi tersebut, menyebabkan sering kali para aparat birokrasi tidak mampu menemukan problem-problem khusus dalam masyarakat karena kapasitas yang terbatas, dan seringnya terjebak ke dalam masalah atau fenomena sosial yang tampak di permukaan kemudian di pandang sebagai masalah yang sebenarnya, sehingga kesalahan dalam mengidentifikasi masalah ini akan berakibat juga salahnya keputusan yang diambil.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> A. Pramusinto & W. Kumorotomo, 2009, *Governance Reform di Indonesia : Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*”, MAP-UGM, Yogyakarta, Gava Media, hlm. 168, 218

<sup>8</sup> William N. Dunn, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 209

Keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh para pelaku dalam organisasi birokrasi tersebut mengakibatkan kecenderungan dalam keputusannya ke arah penyeragaman dan mengabaikan pluralitas, sehingga menyebabkan banyak kebijakan dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah kurang dapat memenuhi aspirasi masyarakat banyak. Mengenai hal tersebut maka pemerintah daerah perlu merubah kinerjanya yakni *Pertama*, harus membuka lebih banyak partisipasi, yang sekaligus terkandung didalamnya peningkatan dalam hal transparansi dan akuntabilitas pelayanan. *Kedua*, adanya ketersambungan, karena semakin masyarakat dapat membandingkan dan memberikan penilaian atas kinerja pemerintah daerah, maka semakin terhubung dan terorganisir dalam jaringan, sehingga masyarakat lebih percaya diri dalam merumuskan tuntutan dan dalam mendorong reformasi pelayanan publik. *Ketiga*, harus adanya akses informasi dari masyarakat mengenai pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam keberhasilan untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah pada akhirnya akan direalisasikan oleh birokrasi dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, suatu kinerja yang baik oleh birokrasi dalam melayani masyarakat harus suka mendengar keluhan masyarakat serta dapat mewujudkan kebutuhan dan harapan-harapan masyarakat.

Dalam hal pelayanan publik, merujuk pada istilah publik yang lebih dekat pada pengertian masyarakat atau umum. Namun demikian pengertian *publik* yang melekat pada pelayanan publik tidak sepenuhnya

sama dan sebangun dengan pengertian masyarakat. Nurcholish<sup>9</sup> memberikan pengertian publik sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Selanjutnya menurut Oxford<sup>10</sup> dijelaskan pengertian *public service* sebagai “*a service such as transport or health care that a government or an official organization provides for people in general in a particular society*”. Dalam konsep pelayanan, dikenal dua jenis pelaku pelayanan, yaitu penyedia layanan dan penerima layanan. Penyedia layanan atau *service provider*<sup>11</sup> adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*). Penerima layanan atau *service receiver* adalah pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan. Adapun

---

<sup>9</sup> Hanif Nurcholish, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Grasindo, hlm. 175

<sup>10</sup> S. Yogi & M. Ikhsan, *Standar Pelayanan Publik di Daerah*, Jurnal Online, 19 Maret 2010, hlm. 4

<sup>11</sup> Barata Atep, 2003, *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta, Gramedia, hlm. 11

berdasarkan status keterlibatannya dengan pihak yang melayani terdapat 2 (dua) golongan pelanggan, yaitu:<sup>12</sup>

- a. Pelanggan internal, yaitu orang-orang yang terlibat dalam proses penyediaan jasa atau proses produksi barang, sejak dari perencanaan, penciptaan jasa atau pembuatan barang, sampai dengan pemasaran barang, penjualan dan pengadministrasiannya, dan
- b. Pelanggan eksternal, yaitu semua orang yang berada di luar organisasi yang menerima layanan penyerahan barang atau jasa.

Pada sektor publik, menurut Savas terminologi pelayanan pemerintah (*government service*) diartikan sebagai pemberian pelayanan oleh agen pemerintah melalui pegawainya (*the delivery of a service by a government agency using its own employees*).<sup>13</sup> Negara dan sistem pemerintahan menjadi tumpuan pelayanan warga negara dalam memperoleh jaminan atas hak-haknya, maka peningkatan kualitas pelayanan (*quality of service*) akan semakin penting. Sebab manajemen publik sejak tahun 1980-an telah berubah oleh fenomena internasional, yang antara lain lahirnya kompetisi tingkat global (*global competitiveness*) dalam sektor pelayanan, Davidow<sup>14</sup> menyebutkan bahwa pelayanan adalah hal-hal yang jika diterapkan terhadap suatu produk akan meningkatkan daya atau nilai terhadap pelanggan (*service is those thing which when added to a product, increase its utility or value to the customer*).

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 11-13

<sup>13</sup> Zauhar Soesilo, 2001, "Administrasi Publik Sebuah Perbincangan Awal", *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. 1 (2), hlm. 4

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 6

Lebih lanjut Lovelock<sup>15</sup> menyebutkan bahwa pelayanan yang baik membutuhkan infrastruktur pelayanan yang sangat baik pula. Hal yang paling penting adalah membuat setiap orang dalam organisasi pada kualitas. Crosby, Lehtinen dan Wyckoff<sup>16</sup> mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai berikut: Penyesuaian terhadap perincian-perincian (*conformance to specification*) dimana kualitas ini dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai, dilakukannya kontrol teknis menerus dalam mencapai keunggulan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa.

Kebutuhan masyarakat yang direalisasikan dalam pelayanan publik oleh birokrasi merupakan suatu hal yang paling ingin dirasakan oleh masyarakat di era desentralisasi ini. Oleh karena itu, perlu adanya implementasi pelayanan di bidang jasa sehingga masyarakat bisa merasakannya. Karena melihat realita sampai saat ini, masyarakat belum merasakan pelayanan publik yang maksimal dari pemerintah daerah.

### **3. Konsep Transparansi Dalam Pelayanan Publik**

Konsep transparansi menunjuk pada suatu keadaan di mana segala aspek dari proses penyelenggaraan pelayanan bersifat terbuka dan dapat diketahui dengan mudah oleh para pengguna dan *stakeholders* yang membutuhkan. Jika segala aspek proses penyelenggaraan pelayanan seperti persyaratan, biaya dan waktu yang diperlukan, cara pelayanan,

---

<sup>15</sup> Christopher Lovelock, 1994, *Product Plus : How Product Service Competitive Advantage*, New York, Mc Graw Hill, hlm. 19

<sup>16</sup> Zauhar Soesilo, 2001, *Op. Cit.*, hlm. 7

serta hak dan kewajiban penyelenggara dan pengguna layanan dipublikasikan secara terbuka sehingga mudah diakses dan dipahami oleh publik, maka praktik penyelenggaraan pelayanan itu dapat dinilai memiliki transparansi yang tinggi. Sebaliknya, kalau sebagian atau semua aspek dari proses penyelenggaraan pelayanan itu tertutup dan informasinya sulit diperoleh oleh para pengguna dan *stakeholders* lainnya, maka penyelenggaraan pelayanan itu tidak memenuhi kaidah transparansi.<sup>17</sup>

Ada tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur transparansi pelayanan publik. Indikator pertama adalah mengukur tingkat keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Penilaian terhadap tingkat keterbukaan di sini meliputi seluruh proses pelayanan publik, termasuk di dalamnya adalah persyaratan, biaya dan waktu yang dibutuhkan serta mekanisme atau prosedur pelayanan yang harus dipenuhi. Persyaratan pelayanan harus dipublikasikan secara terbuka dan mudah diketahui oleh para pengguna mengenai persyaratan yang harus dipenuhi beserta alasan diperlukannya persyaratan itu dalam proses pelayanan.

Banyak pelayanan publik yang persyaratannya tidak diketahui secara pasti oleh warga pengguna. Para penyelenggara seringkali merasa tidak bertanggung jawab untuk menyebarluaskan informasi mengenai persyaratan yang harus dipenuhi oleh para pengguna. Mereka menganggap bahwa mengetahui persyaratan pelayanan sepenuhnya menjadi urusan pengguna layanan, bukan menjadi bagian dari tanggung jawab dan peran

---

<sup>17</sup> Agus Dwiyanto, (ed), 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 236

mereka sebagai penyelenggara layanan. Kalaupun mereka menganggap perlu menjelaskan persyaratan pelayanan, mereka cukup melakukannya dengan menempel pengumuman di papan tulis yang terdapat di ruang tunggu atau di sekitar tempat penyelenggaraan layanan. Bagi mereka, menempel di papan pengumuman ini dianggap sudah cukup.

Kenyataannya, para pengguna seringkali tidak mengetahuinya karena mereka tidak bisa membaca, memahami atau bahkan tidak melihat papan pengumuman yang ada karena diletakkan di tempat yang tidak strategis. Karena itu, untuk hal-hal yang sangat penting seperti persyaratan, biaya dan waktu yang diperlukan dalam proses pelayanan, para petugas pemberi layanan perlu menjelaskannya kembali, atau setidaknya mengecek kembali ketika berinteraksi dengan para pengguna. Menjelaskan kepada para pengguna mengenai berbagai aspek penting dalam proses pelayanan publik merupakan kewajiban dari para penyelenggara layanan.

Indikator kedua dari transparansi menunjuk pada seberapa mudah peraturan dan prosedur pelayanan dapat dipahami oleh pengguna dan *stakeholders* yang lain. Maksud dari dipahami di sini bukan hanya dalam artituler semata tetapi juga makna di dalam semua prosedur dan peraturan itu. Penjelasan mengenai persyaratan, prosedur, biaya dan waktu yang diperlukan sebagaimana adanya merupakan hal yang sangat penting bagi para pengguna. Jika rasionalitas dari semua hal itu dapat diketahui dan diterima oleh para pengguna, maka kepatuhan terhadap prosedur dan

aturan akan mudah diwujudkan. Banyak pengguna yang seringkali mempertanyakan, mengapa persyaratannya lebih banyak? Mengapa prosedurnya begitu panjang dan berbelit-belit? Mengapa waktunya lama dan biayanya begitu besar? Pertanyaan-pertanyaan seperti ini sering muncul pada sebagian pengguna. Bagi pengguna yang kritis dan memiliki aspirasi pelayanan yang tinggi, mereka sering merasa terganggu dengan persyaratan yang terkadang kurang masuk akal, prosedur yang sangat panjang dan waktu yang begitu lama untuk memperoleh pelayanan.

Selama ini, para petugas penyelenggara layanan seringkali kurang mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Bahkan mereka sering tidak bersedia menjawab pertanyaan semacam itu karena mereka merasa bukan sebagai pihak yang membuat peraturan penyelenggaraan pelayanan. Mereka mungkin merasa hanya menjadi pihak yang harus menerapkan peraturan tersebut sebagaimana adanya. Mungkin mereka sendiri juga tidak memahami logika dari semua peraturan mengenai penyelenggaraan pelayanan. Apapun posisi penyelenggara pelayanan, apakah menjadi bagian dari pemegang otoritas yang menentukan aturan penyelenggaraan pelayanan atau sekedar menjadi pelaksana yang mendapat tugas untuk menerapkan peraturan pelayanan sebagaimana adanya, mereka seharusnya dapat menjelaskan kepada para pengguna yang ingin mengetahui alasan yang melatarbelakangi penerapan suatu prosedur pelayanan yang harus dipatuhi oleh warga pengguna.

Menjelaskan kepada para pengguna dan *stakeholders* yang membutuhkan informasi dan penjelasan mengenai prosedur dan praktik pelayanan merupakan bagian dari konsep transparansi pelayanan. Karena itu, memahami segala aspek penyelenggaraan pelayanan juga menjadi tugas para penyelenggara pelayanan. Mereka harus mampu menjelaskan mengapa prosedur dan ketentuan dalam praktik pelayanan dibuat sebagaimana adanya. Dengan demikian, para penyelenggara pelayanan dituntut untuk dapat mengkritisi prosedur dan aturan main dalam penyelenggaraan pelayanan karena banyak prosedur dan ketentuan yang selama ini mereka gunakan tidak dapat dipahami dengan mudah oleh para pengguna.

Banyak prosedur dan aturan dalam penyelenggaraan pelayanan yang tidak dapat dijelaskan dengan mudah dan dapat diterima oleh akal sehat para pengguna. Hal ini terjadi karena *mindset* yang dimiliki oleh pemerintah dan para pejabat publik ketika membuat prosedur dan peraturan mengenai penyelenggaraan pelayanan sering tidak memperhatikan kepentingan dan kebutuhan dari para pengguna. Kepentingan yang diperlukan untuk merumuskan peraturan dan prosedur pelayanan adalah semata-mata kepentingan pemerintah dan para pejabat. Akibatnya, prosedur dan peraturan mengenai pelayanan publik sering tidak dapat dipahami oleh para penggunanya.

Indikator ketiga dari transparansi pelayanan adalah kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan

pelayanan publik. Semakin mudah pengguna memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraa pelayanan publik semakin tinggi transparansi. Misalnya, ketika pengguna dengan mudah memperoleh informasi mengenai biaya dan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pelayanan maka pelayanan publik itu dapat dinilai memiliki transparansi yang tinggi. Begitu pula ketika informasi mengenai prosedur, persyaratan dan cara memperoleh pelayanan dapat diperoleh dengan mudah oleh pra pengguna, maka penyelenggaraan pelayanan tersebut dapat dikatakan memiliki tingkat transparansi yang tinggi.<sup>18</sup>

Sebaliknya, kalau pengorbanan yang diperlukan oleh para pengguna untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan sangat besar maka transparansi pelayanan dinilai rendah. Kalau untuk memperoleh informasi mengenai biaya dan waktu yang diperlukan dalam pelayanan sangat sulit dan memerlukan banyak pengorbanan, maka transparansi pelayanan dapat dikatakan rendah. Demikian juga ketika menyangkut anggaran publik, misalnya untuk memperoleh informasi mengenai rincian anggaran dari suatu pemerintah kabupaten, seringkali sangat sulit dan memerlukan pengorbanan yang sangat besar. Fenomena seperti ini menunjukkan bahwa transparansi anggaran di kabupaten itu sangat rendah.

Kalau untuk memperoleh informasi pelayanan tertentu membutuhkan pengorbanan waktu, tenaga dan perasaan yang besar maka transparansi pelayanan menjadi rendah. Dengan menggunakan ketiga

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 240

dimensi transparansi tersebut maka penilaian terhadap transparansi pelayanan publik dapat dilakukan secara lebih lengkap. Selama ini rezim pelayanan sering mengklaim dirinya telah bertindak transparan ketika hanya menempel papan pengumuman, misalnya berisi mengenai besaran biaya dan prosedur pelayanan, di loket pelayanan. Tentu mengumumkan biaya dan prosedur pelayanan secara terbuka di tempat yang mudah diakses oleh para pengguna adalah sesuatu yang baik dan menjadi bagian dari transparansi pelayanan. Namun hal tersebut belumlah cukup. Upaya untuk menjelaskan prosedur dan biaya pelayanan sering diperlukan karena tidak semua pengguna mampu membaca. Mereka juga sering tidak dapat memahami logika dan rasionalitas dari prosedur dan besaran biaya pelayanan yang harus dibayar. Menjelaskan logika dan rasionalitas dari biaya dan prosedur pelayanan adalah menjadi bagian dari tugas para penyelenggara pelayanan dan bagian dari transparansi itu sendiri.

## **B. Tinjauan Umum tentang Perizinan**

### **1. Pengertian Izin**

Sebelum menyampaikan beberapa definisi izin dari 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.<sup>19</sup> WF Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah bagian tindakan pemerintahan yang

---

<sup>19</sup> Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, hlm. 157

menyebabkan suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa (*relaxatio legis*).<sup>20</sup>

Menurut Ateng Syafrudin, dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hak yang khusus (*relaxatie legis*). Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Sedangkan konsensi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlihat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsesionaris* (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.<sup>21</sup> “*De concessiefiguur wordt vooral gebruikt voor activiteiten van openbaar belang die de overheid niet zelf verricht maar overlaat aan particuliere ondernemingen*”.<sup>22</sup> (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, E. Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu

---

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> Ateng Syafrudin, *Perizinan Untuk Berbagai Kegiatan*, Makalah tidak dipublikasikan, hlm. 1

<sup>22</sup> Ridwan HR, 2002, *Loc.Cit*

subyek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah, suatu keputusan administrasi negara yang memperkenalkan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi (*concesie*).<sup>23</sup>

Sesudah mengetahui pengertian dispensasi, konsesi dan lisensi, di bawah ini akan disampaikan beberapa definisi izin. Di dalam Kamus Istilah Hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya 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.<sup>24</sup> Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.<sup>25</sup> Dengan kata lain, “*als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval*”<sup>26</sup> (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret).

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 158

<sup>24</sup> N.E. Algra, et.al., 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, Jakarta, Bina Cipta, hlm. 616-617

<sup>25</sup> Ateng Syafrudin, *Op.Cit*, hlm. 1

<sup>26</sup> M.M. van Praag, 1950, *Algemeen Nederlands Administratief Recht*, Juridische Boekhandel en Uitgeverij A. Jongbloed & Zoon, 's-gravenhage, hlm. 54

ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>27</sup> E. Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenalkannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit yaitu sebagai berikut:

“Izin adalah suatu 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

---

<sup>27</sup> Sjachran Basah, 1992, *Perizinan di Indonesia*, Makalah untuk Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan, Surabaya, Fakultas Hukum Unair, hlm. 3

<sup>28</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 158

<sup>29</sup> Bagir Manan, 1995, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945*, Jakarta, Makalah tidak dipublikasikan, hlm. 8

yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

*Ini adalah 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 di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekadarnya. Adapun yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan)<sup>30</sup>.

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 "*de termen vergunning en concessie der vergunningh wordt concessionaris genoemd*"<sup>31</sup> (pengertian izin dan konsesi keduanya digunakan untuk suatu bentuk hukum yang

---

<sup>30</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Surabaya, Yuridika, hlm. 2-3

<sup>31</sup> M.M. van Praag, *Op.Cit*, hlm. 36

sama,...pemegang izin disebut juga konsesionaris). Menurut E. 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 mendapatkan batubara 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 batubara 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.<sup>32</sup>

Menurut M.M. van Praag, izin adalah suatu tindakan hukum sepihak (*eenzijdige handeling, een overheidshandeling*), sedangkan

---

<sup>32</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 160

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 hukum umum pada saat melakukan konsesi, dan sebagai organ pemerintah ketika mengeluarkan izin.<sup>33</sup>

## 2. Unsur-Unsur Izin

Berdasarkan pemaparan beberapa pendapat pada 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; *pertama*, instrumen yuridis; *kedua*, peraturan perundang-undangan; *ketiga*, organ pemerintah; *keempat*, peristiwa konkret; *kelima*, prosedur dan persyaratan.

### a. Instrumen Yuridis

Tugas dan kewenangan pemerintah dalam negara hukum modern tidak hanya sekadar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). 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 (*regelen*

---

<sup>33</sup> M.M. van Praag, *Op.Cit*, hlm. 41

atau *besluiten van algemeen strekking*), yang fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk ketetapan (*beschikking*). Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan,<sup>34</sup> atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.<sup>35</sup> 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, atau "*beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was*"<sup>36</sup> (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mengatur peristiwa konkret.

b. Peraturan Perundang-undangan

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-

---

<sup>34</sup> Sjachran Basah, *Op.Cit*, hlm. 2

<sup>35</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 162

<sup>36</sup> *Ibid*

undangan yang berlaku. “*Om positief recht ten kunnen vaststellen en handhaven is een bevoegdheid noodzakelijk. Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden*”,<sup>37</sup> (untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret. Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang 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.

Pemerintah pada umumnya memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi 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;

---

<sup>37</sup> *Ibid*

- 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.<sup>38</sup>
- 5) Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran pelbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (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.<sup>39</sup> Terlepas dari beragamnya organ pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait

---

<sup>38</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 163

<sup>39</sup> Sjachran Basah, 1996, *Sistem Perizinan sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan*, Makalah pada Seminar Hukum Lingkungan, diselenggarakan oleh KLH bekerjasama dengan Legal Mandate Compliance and Enforcement program dari BAPEDAL, Jakarta, hlm. 3

adalah organ-organ pemerintahan. Di sini organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.<sup>40</sup>

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 banyak mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya.<sup>41</sup> 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

---

<sup>40</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, *Op.Cit*, hlm. 11

<sup>41</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 164

kemasyarakatan tertentu terutama di bidang ekonomi, sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna debirokratisasi.<sup>42</sup>

Meskipun deregulasi dan debirokratisasi ini dimungkinkan dalam bidang perizinan, namun harus dalam batas-batas tertentu. Artinya karena deregulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijaksanaan. Oleh karena itu, deregulasi dan debirokratisasi 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-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan; *keempat*, deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*elgemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

c. Peristiwa Konkret

Izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada

---

<sup>42</sup> Bagir Manan, 1996, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan Yang Dapat Dilakukan oleh Pemerintah Daerah*, Bandung, Majalah Ilmiah Universitas Padjadjaran, No. 3, Vol. 14, hlm. 33

waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka izin pun 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. Sekadar contoh, Dinas Pendapatan Daerah menerbitkan 9 macam jenis izin, Dinas Kesehatan Hewan dan Peternakan menerbitkan 5 jenis izin, Bagian Perekonomian menerbitkan 4 jenis izin, Bagian Kesejahteraan Rakyat menerbitkan 4 macam jenis izin dan sebagainya.<sup>43</sup>

d. Prosedur dan Persyaratan

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 pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi.

---

<sup>43</sup> Sjachran Basah, *Perizinan di Indonesia*, Makalah untuk Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan, Fakultas Hukum Unair Surabaya, November 1992, hlm. 4-6

Bersifat *kondisional*, oleh karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkat laku yang disyaratkan itu terjadi.<sup>44</sup>

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 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.<sup>45</sup>

### 3. Fungsi dan Tujuan Izin

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang diujarkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> Menurut Prajudi

---

<sup>44</sup> Ridwan HR, 2002, *Op.Cit*, hlm. 166

<sup>45</sup> *Ibid*

<sup>46</sup> *Ibid*

<sup>47</sup> Sjachran Basah, *Sistem...*, *Op.Cit*, hlm. 2

Atmosudirdjo,<sup>48</sup> bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.

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:<sup>49</sup>

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

#### 4. Bentuk dan Isi Dari Izin

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai ketetapan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Prajudi Atmosudirdjo, 1995, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 23

<sup>49</sup> Ridwan HR, 2002, *Op.Cit*, hlm. 167

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm, 167-170

a. Organ yang Berwenang

Izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan 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.

b. Yang Dialamatkan

Izin ditunjukkan 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. Ini biasanya dialami orang atau badan hukum.

c. Diktum

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.

d. Ketentuan-ketentuan, Pembatasan-pembatasan, dan Syarat-syarat

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan dan syarat-syarat (*voorschriften, beperkingen, en voorwaarden*), demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini.

Ketentuan-ketentuan ialah 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 :

- 1) Ketentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah;
- 2) Ketentuan-ketentuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu);
- 3) Ketentuan-ketentuan instruksi (kewajiban bagi pemegang izin untuk memberi instruksi-instruksi tertulis kepada personel dalam lembaga);
- 4) 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, dimasukan 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.

e. Pemberian Alasan

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 para ahli atau biro konsultan.

f. Pemberitahuan-Pemberitahuan Tambahan

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 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 formal seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.

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 formal dan syarat material, serta memperhatikan asas *contrarius actus* dalam pencabutan.