

BAB II

APAKAH KONSEP PEMBERIAN IZIN BERUSAHA DALAM

PERATURAN PEMERINTAH NO. 24 TAHUN 2018

TIDAK BERTENTANGAN DENGAN PRINSIP OTONOMI DAERAH

2.1 Pengertian Perizinan

Perizinan adalah pemberian legalitas terhadap seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga, selain itu izin juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan, terdapat juga pengertian izin dalam arti sempit maupun luas :⁹

- a. Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat, kurang lebih sama, yakni dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang.
- b. Izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan yang dilarang kecuali diperkenankan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan dengan batas-batas tertentu bagi tiap kasus

⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993 Hlm.2

Pada umumnya system izin terdiri dari :¹⁰

1. Larangan
2. Persetujuan yang merupakan dasar kekecualian (izin)
3. Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin

Terdapat istilah yang memiliki dengan izin yaitu :

- a. Dispensasi ialah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut, sehingga suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa (*relaxation legis*).¹¹
- b. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan, lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.
- c. Konsesi merupakan suatu izin yang berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi pemerintah diberi hak penyelenggaraan kepada konsesionario (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah bentuknya bisa berupa kontraktual atau kombinasi

¹⁰*Ibid*, Hlm, 2-3

¹¹ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta Hlm. 17-18

antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.¹²

2.1. Manfaat Dan Tujuan Perizinan

Secara umum tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari aktivitas-aktivitas pemerintah terkait ketentuan-ketentuan yang berisi pedoman yang harus dilaksanakan baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang diberi kewenangan.

Tujuan dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu :

a. Dari sisi pemerintah

Melalui sisi pemerintah tujuan pemberian izin adalah

1. Untuk melaksanakan peraturan, apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak sekalipun untuk mengatur ketertiban.
2. Sebagai sumber pendapatan daerah, dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi dahulu, semakain banyak pula pendapatan di bidang retribusi yang tujuan akhir yaitu untuk membiayai pembangunan.¹³

b. Dari sisi masyarakat

¹² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, PT Rajagrafindo Persada, 2006* Hlm. 197.

¹³ Adrian Sutedi, *Hukum perizinan Dalam Sektor pelayanan public, Sinar Grafika, Jakarta, 2001*, Hlm. 200.

Adapun dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut :

- Untuk adanya kepastian hukum
- Untuk adanya kepastian hak
- Untuk mendapatkan fasilitas setelah pembangunan yang didirikan mempunyai izin dengan mengingatkan tindakan-tindakan pada suatu system perizinan, pembuatan undang-undang dapat mengejar dari berbagai tujuan dari izin.

Adapun motif-motif untuk menggunakan system izin dapat berupa :

- a. Mengendalikan perilaku warga
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan hidup
- c. Menindungi objek-objek tertentu
- d. Membagi sumber daya yang terbatas
- e. Mengarahkan aktivitas.

Perizinan dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis dimana di dalamnya harus termuat unsur-unsur antara lain :

1. Izin instrument yuridis.

Izin instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret, sebagai ketetapan izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.

2. Peraturan perundang-undangan.

Pembuatan dan penerbitan dan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan, sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas, 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.

3. Organ pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah, menurut Syahrhan Basah dari badan tertinggi sampai dengan badan terendah berwenang memberikan izin.

4. 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 waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu.

5. Prosedur dan persyaratan.

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah selaku pemberi izin. Selain itu pemohon juga harus memenuhi persyaratan persyaratan tertentu, yang ditentukan oleh

secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda, tergantung jenis izin, tujuan izin, menurut Seihino, syarat-syarat izin itu bersifat konstitutif, dan kondisional, konstitutif karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus terlebih dahulu dipenuhi, kondisional karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat di nilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang di syaratkan itu terjadi.

Prosedur pemberian izin.

a. Prosedur pemberianizin.

Proses penyelesaian perizinan merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas, pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin serta, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberian izin. Inti dari regulasi adalah tata cara prosedur perizinan dan isi regulasi harus memenuhi : sederhana, jelas banyak tidak melibatkan banyak pihak, meminimalkan kontak fisik atau pihak yang melayani dan dilayani memiliki prosedur operasional standard an wajib dikomunikasikan secara luas.

b. Persyaratan.

Merupakan hal yang harus dipenuhi untuk memperoleh izin yang dimohonkan berupa dokumen dan kelengkapan surat-surat, menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin bersifat konstitutif dan kondisional.

1. Konstitutif yaitu ditentukan suatu perbuatan tertentu yang harus dipenuhi terlebih dahulu, yaitu dalam pemberian izin, ditentukan suatu perbuatan konkret yang bila tidak dipenuhi dapat dikenakan sanksi.
2. Kondisional artinya penilaian tersebut baru ada dan dapat di nilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan terjadi.

c. Waktu penyelesaian izin.

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan. Dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria

1. Disebutkan dengan jelas
2. Waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin
3. Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.

d. Biaya perizinan

Tarif pelayanan termasuk rinciannya ditetapkan dalam proses pemberian izin, dimana pembiayaan menjadi hal mendasar dari pengurusan perizinan. Oleh karena itu harus memenuhi syarat-syarat:

1. Disebutkan dengan jelas
2. Mengikuti standar nasional
3. Tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap objek tertentu
4. Perhitungan berdasar pada tingkat real cost
5. Besarnya biaya diinformasikan secara luas.

Badan penanaman modal dan perizinan meliputi:

A Surat izin usaha perdagangan (SIUP)

Surat izin usaha perdagangan (SIUP) adalah surat izin untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan. Setiap perusahaan, koperasi, persekutuan, maupun perusahaan perseorangan, yang melakukan kegiatan usahaperdagangan wajib memperoleh SIUP yang diterbitkan berdasarkan domisili perusahaan dan berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia.

B. Surat izin tempat usaha (SITU)

SITU/Surat ijin tempat usaha adalah surat untuk memperoleh izin sebuah usaha di sebuah lokasi usaha dengan maksud agar tidak menimbulkan gangguan atau kerugian kepada pihak-pihak tertentu. Surat ini juga mempunyai dasar hukumnya yaitu

berdasarkan peraturan daerah dari domisili perusahaan yang bersangkutan. Dasar hukum kepemilikan SITU diatur dalam peraturan daerah di tiap pemerintah daerah.

C. Tanda daftar perusahaan (TDP)

Tanda daftar perusahaan (TDP) adalah bukti bahwa Perusahaan /Badan Usaha telah melakukan Wajib Daftar Perusahaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 Tentang Wajib Daftar Perusahaan. Tanda Daftar Perusahaan (TDP) wajib dimiliki oleh perusahaan/badan usaha Penanaman Modal Asing (PT-PMA), PT non PMA, CV, Koperasi, Firma atau perusahaan perorangan yang dikeluarkan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota/Kabupaten cq. Kantor Pendaftaran Perusahaan.

D. Izin gangguan (HO)

Izin gangguan (HO) adalah izin kegiatan usaha kepada orang pribadi/badan di lokasi tertentu yang berpotensi menimbulkan bahaya kerugian dan gangguan, ketentraman dan ketertiban umum tidak termasuk kegiatan /tempat usaha yang lokasinya telah ditunjuk oleh Pemerintah Pusat atau Daerah. Setelah prosedur izin pendaftaran dilakukan, apabila diterima maka diterbitkan izin oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan setelah sebelumnya dilaksanakan pemeriksaan lapangan oleh tim pelayanan dan verifikasi. Sesuai dengan Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 66 Tahun 2011 Tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penertiban Perizinan Pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kota Bandar Lampung. Setelah diterbitkan izinnya maka penyelenggaraan usaha pedagang valas bukan bank akan dilakukan

pengawasan, dimana pengawasannya meliputi pengawasan langsung maupun tidak langsung.

E. Pengawasan Izin

Sistem pengawasan yang efektif adalah sarana terbaik untuk membuat segala sesuatunya berjalan dengan baik dalam Administrasi Negara. Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.

Menurut Sujanto tujuan pengawasan adalah :

- Sebagai suatu tindakan pencegahan, agar tidak terjadi sesuatu yang tidak diinginkan, jadi pengawasan itu tidak harus setelah terjadinya atau adanya dugaan akan terjadi suatu pelanggaran.
- Untuk mengetahui terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan yang telah di buat oleh administrasi Negara.

Sementara itu kegunaan dari pengawasan adalah :

Untuk mendukung penegakan hukum

- a. Warga masyarakat dapat menilai bahwa penguasa memang sungguh-sungguh menegakkan peraturan perUUangan

b. Para pegawai yang bertugas melakukan pengawasan dapat melalui penerangan(penyuluhan),anjuran(bujukan),peringatan dan nasehat.Dalam melaksanakan pengawasan perizinan,aparatur pemerintah diberikan arahan mengenai prinsip-prinsip pelayanan perizinan antara lain kesederhanaan,kejelasan,kepastian akurasi keamanan dan tanggung jawab serta kedisiplinan.Untuk menerapkan prinsip pengawasan perizinan tersebut didukung oleh kebijakan pengawasan melekat sesuai Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan,kemudian dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat.Pengertian pengawasan melekat seperti termuat dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat merupakan serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus,secara preventif dan represif agar pelaksanaan tugas pengawasan berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan peraturan perundang-undangan yang berlaku.Diimbangi dengan konsistensi pelaksanaan pengawasan yang baik

2.2. Tinjauan Umum Tentang Perizinan Dalam Penyelenggaraan Pemerintah

Dalam memberikan defenisi dari izin hal ini di kemukakan oleh Sjachran Basah, pendapat yang dikatakan Sjachran agaknya sama dengan yang berlaku di negeri belanda seperti dikemukakan *Van Der Pot Het is uiterst moelijk voor begrip vergunning een definitie te vinden* (sangat sukar membuat defenisi untuk menyatakan pengertian izin) hal ini disebabkan oleh antara pakar-pakar tidak terdapat

pensesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap objek yang didefinisikannya, sukar memberikan defenisi bukan berarti tidak terdaoat defenisi bahkan ditemukan defenisi yang beragam. Membicarakan pengertian ijin pada dasarnya mencakup suatu pengertian yang sangat kompleks yaitu berupa hal yang membolehkan subyek hukum yaitu seseorang atau badan hukum melakukan suatu hal yang menurut peraturan-peraturan perundang-undangan harus memiliki izin terlebih dahulu maka akan dapat diketahui dasar hukum dari izinnya tersebut. Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi dilarang tanpa izin memasuki areal /atau lokasih ini, selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan rincian dari pada syarat-syarat kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur atau petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi Negara yang bersangkutan serta memiliki wewenang dalam hal tersebut.¹⁴

Hukum perizinan merupakan kajian hukum administrasi Negara yang hukum public yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah baik pemerintah di pusat maupun didaerah sebagai aparatur penyelenggara¹⁵ Negara mengingaat hukum perizinan ini berkaitan dengan pemerintah, maka mekanisme dapat dikatakan bahwa hukum perizinan termasuk disiplin ilmu hukum administrasi Negara atau hukum tata pemerintahan seperti yang kita ketahui pemerintah adalah sebagian binaan dan pengendalian dari masyarakat dan salah satu fungsi pemerintah dibidang pembinaan

¹⁴ E. Utrech, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta ichtiar 1957 Hlm. 187

¹⁵ Sjachran Basah, *pencabutan*, Op. cet, Hlm. 1-2

dan pengendalian izin adalah pemberian izin kepada masyarakat dan organisasi tertentu yang merupakan mekanisme pengendalian administrative yang harus dilakukan didalam praktek pemerintahan.¹⁶

Izin Vergunning dijelaskan sebagai :

Overheidstoeteming door wet of vevordering vereist gesteld voor tal van handeling waarop in het algemeen belang special toezicht vereist is, maar die, in het algemeen, niet als onwenselijk worden beschouwd. (perkenan izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang di syaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus tetapi, yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki). E. Utrecht menyatakan bahwa pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, maka perbuatan administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*Vergunning*).¹⁷

Izin Vergunning adalah suatu persetujuan atau pembolehan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin bisa juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan pembebasan dari suatu

¹⁶ S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgdeerd handvaordenboek, tweede Druk, J.B. Wolter, Uitgeversmaatshappij N.V. Croningen* 1951 Hlm. 131

¹⁷ E.Utrech Pengantar,,,Op.Cit. Hlm.186

larangan yang telah ditetapkan. Dalam Pembukaan undang-undang UUD NRI Tahun 1945 menetapkan dengan tegas tujuan kehidupan bernegara dengan berdasarkan hukum, hal ini berarti bahwa hukum merupakan supermasi atau tiada kekuasaan lain yang lebih tinggi selain hukum, upaya merealisasi Negara berdasarkan hukum dan mewujudkan kehidupan bernegara maka hukum menjadi pengarah, perekayasa dan perancang bagaimana bentuk masyarakat hukum guna mencapai suatu keadilan berkaitan dengan hal tersebut haruslah disesuaikan dengan perkembangan di tengah-tengah masyarakat serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun pengertian perizinan yaitu salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat, perizinan dapat berupa pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kouta, dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu tindakan atau kegiatan. Dengan demikian izin, penguasa memperkenankan atau memperbolehkan orang yang memohonkannya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya suatu pengawasan. Hal-hal pokok pada izin bahwa suatu perbuatan/tindakan dilarang kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dilakukan dengan cara-cara tertentu, penolakan izin terjadi bila kriteria-kriteria atau syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh penguasa tidak

dipenuhi, contohnya tentang hal ini adalah dilarang mendirikan suatu bangunan kecuali ada izin tertulis atau disebut dengan IMB, (izin mendirikan bangunan) dan pejabat yang berwenang dengan ketentuan mematuhi persyaratan-persyaratan.

Kalau dibandingkan Vergunning ini dengan dispensasi, maka keduanya mempunyai pengertian yang hamper sama. Perbedaan antara keduanya diberikan oleh W.F Prins sebagai berikut : pada izin memuat uraian yang limitative tentang alasan-alasan penolaknya, sedangkan bebas syarat atau dispensasi memuat uraian yang limitative tentang hal-hal yang untuknya dapat diberikan dispensasi itu, tetapi perbedaan ini tidak selamanya jelas sebagai contoh : Bouwverguning atau izin bangunan diberikan berdasarkan undang-undang gangguan (Hinder Ordonantie) Tahun 1926 Staatblad 1926-226 yang mana pada pasal 1 ayat 1 ditetapkan secara terperinci objek-objek mana didirikan tanpa iizin dari pihak pemerintah yaitu objek-objek yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan-gangguan bagi bangunan-bangunan sekelilingnya. Jadi maksud pasal ini adalah bahwa untuk mendirikan bangunan harus ada izin lebih dahulu dari pihak pemerintah dengan pasal ini dapat dicegah berdirinya sebuah bangunan yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan-gangguan bagi bangunan-bangunan sekelilingnya, misalnya adalah dilarang untuk mendirikan bengkel besi disebelah rumah sakit, sebab ini dapat menimbulkan gangguan-gangguan kepada para pasien yang ada di rumah sakit tersebut.¹⁸

¹⁸ Andrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, sinargrafika 2010, Hlm. 168

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, izin vergunning adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang, pada umumnya pasal undang-undang yang berbunyi, dilarang tanpa izin melakukan pendirian bangunan dan selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk mendapatkan izin disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan kepada pejabat administrasi Negara yang bersangkutan.¹⁹

Menurut W.F. Prins bahwa istilah izin adalah tepat kiranya, untuk maksud memberikan dispensasi bebas syarat dan sebuah larangan, dan pemakaiannya pun adalah dalam pengertian ini juga, akan tetapi sebetulnya izin itu diberikan biasanya karena ada peraturan yang berbunyi dilarang untuk mendirikan bangunan tan izin dari pemerintah/atau tidak dengan izin atau bentuk lain yang dimaksud sama seperti itu.

Menurut Ateng Syafrudin, mengatakan bahwa izin bertujuan dalam arti menghulangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh atai als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval, sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkrit.

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrative Negara yang bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hak konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan undang-undang.

¹⁹ Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia Jakarta, 1983, Hlm. 94

Menurut E. Utrecht, berkenaan dengan izin ini E.Utrecht berpendapat bahwa bila pembuat peraturan pada umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja yang diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret keputusan administrasi Negara yang memperkenankan perbuata tersebut yang bersifat suatu izin (*vergunuing*). Pasal 1 ayat 8 dan 9 Perme Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006, ayat 8 izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang berdasarkan perautaran derah atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas yang mengatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu baik dalam bentuk izin maupun dalam bentuk usaha.

Menurut Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berate suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperoleh melakukan tindakan atau perbuatan yang secara umum di larang.²⁰

Menurut R. Kosim Adisapoetra, izin diartikan dengan suatu perbuatan pemerintah yang memperkenankan suatu perbuatan yang dilarang oleh peraturan peraturan yang bersifat umum.²¹

Menurut N.M.Split dan J.B.J.M. Ten Berge, membagi mengenai pengertian izin dari arti luas dan sempit yaitu izin merupakan salah satu instrument yang paling banyak di gunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga, izin ialah

²⁰ Adrian Sutedi, *Hukum, ...Op Cit*, Hlm 169.

²¹ Ateng Syafrudin, *Perizinan Op, Cit*, Hlm. 1

suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya ini adalah paparan luas dari pengertian izin.

Selanjutnya M.M Spelit dan J.B.M. Ten Berge mendefinisikan izin dalam arti sempit yakni pada peningkatan-peningkatan 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 adalah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Hal yang pokok pada izin dalam arti sempit ialah bahwa suatu tindakan dilarang kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi kasus, jadi keadaan yang sangat khusus tetapi agar tindakan-tindakan yang perkenankan dilakukan dengan cara tertentu dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan.²²

Jadi Spelit dan Ten Berge berpendirian dari perbuatan yang tidak dilarang jika boleh di tambahkan, tidak dilarang bukan berarti melakukan perbuatan yang

²² Sjachran Basah, *pencabutan, ... Op Cit.* Hlm. 3

sebebas-bebasnya, dibutuhkan ketertiban hukum agar perbuatan tersebut tidak menimbulkan sesuatu kerugian bagi pihak lain. Selain pengertian izin yang diberikan oleh beberapa sarjana tersebut diatas namun ada juga pengertian izin yang dibuat dalam peraturan yang berlaku di Indonesia, misalnya dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang pedoman dan Organisasi Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah dalam ketentuan tersebut izin diberikan sebagai pengertian dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkan seseorang atau badan hukum melakukan usaha atau kegiatan tertentu.²³ Pemberian pengertian izin tersebut menunjukkan Indonesia misalnya dalam peraturan menteri dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Dalam ketentuan tersebut izin diberikan pengertian sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkan, seseorang atau badan hukum melakukan usaha atau kegiatan tertentu, pemberian pengertian izin tersebut menunjukkan adanya penekanan pada izin yang tertulis, yakni berbentuk dokumen sehingga yang disebut sebagai izin tidak termasuk yang diberikan secara lisan.²⁴

Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia (BKPM) juga memuat pengertian perizinan yang termuat dalam peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanam Modal Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2013 Tentan

²³ Bagir Manan, *ketentuan-ketentuan mengenai peraturan penyelenggaraan hak kemerdekaan ditinjau dari prefektif, UUD 1945, 1995*, Jakarta hlm. 8

²⁴ R. Kosim Adisapoetra, *pengantar ilmu hukum administrasi, pradnya, paramita*, Jakarta 1978. Hlm. 72.

Pedoman dan Tata Cara Perizinan Dan Non Perizinan Penanaman Modal. Dalam Ketentuan ini terdapat pada pasal 1 angka 6 Perizinan di berikan pengertian sebagai salah satu bentuk persetujuan untuk melakukan penanaman modal yang dikeluarkan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Juga dalam ketentuan ini ada pengertian tentang apa yang dimaksud dengan nonperizinan yang terdapat pada pasal 1 angka 7 yang mengatakan bahwa nonperizinan adalah segala bentuk kemudahan pelayanan fasilitas fiskal dan nonfiskal serta informasi mengenai penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁵

Pemberian pengertian izin tersebut menunjukkan adanya perkenanan pada izin yang tertulis, yakni berbentuk dokumen sehingga, yang disebut sebagai izin tidak termasuk yang diberikan secara lisan. Izin penanaman modal hanya dapat berhasil menunjang pembangunan berkelanjutan, apabila administrasi pemerintah berfungsi secara efektif dan terpadu. Dewasa jenis dan prosedur perizinan di Indonesia masih beraneka ragam, rumit dan sukar di telusuri sehingga sering merupakan hambatan bagi kegiatan dunia usaha, jenis perizinan di Negara kita semakin banyaknya sehingga wealer dan waller menamakan Indonesia sebagai *een vergunningenland* (Negara Perizinan).

2.3. Unsur-unsur Perizinan

²⁵ N.M. Speit dan J.B.J.M. Ten Berge, *pengantar Hukum Perizinan, disunting oleh pelipus M.Hadjon. Yundhika, Surabaya 1993. Hlm.2-3*

Berdasarkan pemaparan 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 sebagai berikut :

1. Instrumen Yuridis

Dalam Negara hukum modern tugas atau kewenangan pemerintah tidak hanya 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 yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, ketetapan ini mendapatkan ujung tombak dari instrument hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dan/atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum salah satu wujud dalam ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapa yang menimbulkan hak baru yang sebelum tidak dimiliki oleh seorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu atau, beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was, (ketetapan yang memperkenankan suatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan). Dengan demikian izin merupakan instrument yuridis dalam

bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret, sebagai ketetapan izin dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku ketetapan pada umumnya, sebagaimana yang telah disebutkan diatas.

2. Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dalam Negara hukum adalah *wetmatigeheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam perjalanan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Om positieve recht ten kunnen vaststellen en handhaven is een bevoegdheid noodzakelijk. Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden, (untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuatkan keputusan yuridis yang bersifat konkret).*²⁶

Pembuatan dan penertiban ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas, tanpa dasar wewenang tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena

²⁶ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan problem dan upaya pembenahan*. Pt Gramedia Widiasarana Indonesia, 2009, Jakarta, Hlm. 8

tanpa adanya dasar wewenang ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah. pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi dalam penerapannya, menurut Marcus Luckman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat diskresionari power, atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi dalam penerapannya menurut Marcus Luckman kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat diskresinare power atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri mengenai hal-hal yang berkaitan dengan izin misalnya pertimbangan tentang :

- a. Kondisi-kondisi apa yang memubgkinkan suatu izin diberikan kepada pemohon.
- b. Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut.
- c. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat sesudah keputusan diberikan baik penerima maupun penolakan pemberian izin.

3. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah oragan yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran dari berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintah data diketahui memlalui administrasi Negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi Negara terendah (lurah) yang berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapa beraneka ragam administrasi Negara termasuk instansinya, pemberian izin berdasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik ditingkat pusat maupun daerah. Terlepas dari beragam organ pemerintah atau administrasi Negara, yang mengeluarkan izin yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan. Menurut N.M. Speit dan J.B.J.M Ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus di ambil oleh organ yang berwenang dan hamper selalu yang terkait adalah orang-organ pemerintahan atau administrasi Negara. Dalam hal ini organ-organ pada tingkat penguasa nasional, sorang Menteri atau tingkat penguasa-penguasa daerah.²⁷

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, apa lagi bagi kegiatan usaha mengkehendaki kecepatan pelayanan dan menuntut efesiensi. Menurut Soehardjo, pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan

²⁷ Philipus M Hadjon *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta Gajah Mada University, Press 1993, Hlm. 125

kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu yang sangat lama. Misalnya pengeluaran izin memakan banyak waktu berbulan-bulan sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyak mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya. Oleh karena itu perizinan biasanya 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, deregulasi itu pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau Negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu terutama dibidang ekonomi sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna, debirokratisasi, meskipun deregulasi dan debirokratisasi, ini dimungkinkan dalam bidang perizinan dan hamper selalu dipraktikkan dalam kegiatan pemerintahan, namun dalam suatu Negara hukum tentu saja harus ada batas-batas atau rambu-rambu yang ditentukan oleh hukum.²⁸

Secara umum dapat dikatakan bahwa regulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang di ambil oleh pemerintah yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijaksanaan karena itu regulasi dan birokrasi itu harus ada batas-batas yang terdapat dalam hukum tertulis dan tidak tertulis. Regulasi dan birokrasi dalam perizinan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

²⁸ Ridwan HR. *Hukum Administrasi*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, Hlm. 210-213

- a. Jangan sampai menghilangkan esensi dari system perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu.
- b. Regulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administrative dan finansial.
- c. Regulasi dan birokrasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan.
- d. Regulasi dan birokra harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

4. Peristiwa Konkret

Disebut bahwa izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah untuk 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, izin pun memiliki berbagai keragaman, izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberian izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya, sekedar contoh dinas pendatan daerah menerbitkan empat jenis izin bagian kesehatan rakyat menerbitkan empat macam jenis izin dapat saja sering berubah dengan perubahan kebijakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan izin tersebut. Meskipun demikian izin tersebut

akan tetap ada dan digunakan dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kemasyarakatan.²⁹

5. Prosedur Dan Persyaratan

Pada umumnya permohonan harus menempu prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah selaku pemberi izin, disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang di tentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin dan instansi pemberian izin.

Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional, bersifat konstitutif karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus terlebih dahulu di penuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan dalam suatu perbuatan konkrit dan bila tidak dipenuhi maka dapat dikenakan sanksi. Sanksi bersifat kondisional karena penilaian tersebut baru ada dan dapat di lihat serta dapat di nilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang di syaratkan itu terjadi, penentuan prosedur dan persyaratan perizinan dilakukan secara sepihak oleh pemerintah.³⁰ Meskipun demikian pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan untuk kehendaknya sendiri secara arbiterer (sewenang-wenang) tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut, dengan kata lain pemerintah tidak boleh menentukan syarat yang

²⁹ Bagir Manan, *bentuk-bentuk perbuatan keperdataan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah*, majalah ilmiah Universitas padjajaran, 1996, Hlm. 33

³⁰ Sjachran Basah, *Hukum perizinan di Indonesia* 1992. Hlm 4-6

melampaui batas tujuan yang hendak di capai oleh peraturan hukum yang menjadi perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain pemerintah tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak di capai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan yang bersangkutan.³¹

2.4. Sifat Izin

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/Badan Tata Usahan Negara, yang berwenang yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut :

- a. izin bersifat bebas adalah sebagai keputusan tata usaha Negara yang penerbitnya tidak terkait pada aturan dan hukum tertulis seperti organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
- b. Izin bersifat terkait adalah izin sebagai keputusan tata usaha Negara yang penerbitnya terkait pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenang tergantung pada kada sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Misalnya izin yang bersifat yang terkait dengan IMB, izin HO, Izin usaha industry dan lain-lain. Perbedaan antara izin yang bersifat bebas dan terkait adalah penting dalam hal apakah izin bisa ditarik kembali/dicabut atau tidak. Pada dasarnya hanya izin sebagai keputusan TUN yang bebas yang

³¹ Soehino, *asas-asas hukum tata pemerintahan*, Yogyakarta 1984, Hlm. 97

dapat ditarik kembali, hal itu karena tidak terdapat persyaratan-persyaratan yang mengikat dimana izin tidak dapat ditarik kembali atau dicabut. Pada izin yang bersifat terikat pembuat undang-undang memformulasikan syarat-syarat dimana izin diberikan dan izin dapat ditarik kembali atau dicabut. Hal penting dalam perbedaan di atas adalah dalam hal menentukan kadar luasnya dasar pengujian oleh Hakim Tata Usaha Negara apa bila izin sebagai keputusan tersebut digugat. Pada wewenang menetapkan izin yang terkait hakim relative akan menguji lebih lengkap dibandingkan dengan wewenang yang bebas dalam menetapkan izin, sehingga bila banyak kebebasan yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam menetapkan izin, maka hakim akan membatasi diri dalam pengujian ala kadarnya pada undang-undang dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

- c. Izin yang bersifat yang menguntungkan, merupakan izin yang mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat memberi anugerah kepada yang bersangkutan. Dalam arti yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut misalnya dari izin yang menguntungkan adalah SIM, SIUP, SITU dan lain-lain.
- d. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Di samping itu izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Misalnya pemberian izin kepada perusahaan tertentu, bagi mereka yang

tinggal disekitarnya yang merasa dirugikan izin tersebut merupakan suatu beban. Perbedaan antara izin yang bersifat menguntungkan dengan izin yang bersifat memberatkan adalah penting dalam hal penarikan kembali atau pencabutan dan perubahannya, izin sebagai keputusan yang menguntungkan tidak begitu gampang ditarik kembali atau diubah atas kerugian yang berkepentingan. Adapun pemikiran kembali mengenai pencabutan dan perubahan izin yang bersifat yang memberatkan tidak menjadi soal.

- e. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin mendirikan bangunan (IMB) yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai didirikan.
- f. Izin yang berlangsung lama merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhir atau masa berlakunya relative lingkungan. Perbedaan antara izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah penting dalam kemungkinan penarikan kembali dari masa berlakunya izin. Secara umum diakui bahwa setelah berlakunya tindakan-tindakan yang memerlukan izin seperti IMB berakhir, maka berakhir masa berlakunya izin tersebut. Disamping itu mengenai masa berlakunya izin, perbedaan diatas penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan izin manakal izin diberikan secara salah karena perbuatan tercela dari pemegang izin.
- g. Izin yang bersifat pribadi, merupakan yang izinnya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin, misalnya izin mengemudi.

- h. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin misalnya izin HO, SITU, dan lain-lain.

Perbedaan antara izin yang bersifat pribadi dengan izin yang bersifat kebendaan adalah terletak pada penting dalam hal kemungkinan mengalihkan pada pihak lain, izin yang bersifat pribadi tidak dapat dialihkan pada hak lain misalnya, SIM (surat izin mengemudi) tidak dapat dialihkan pada pihak lain, misalnya terdapat penjualan perusahaan pada pihak lain, maka izin HOnya secara otomatis beralih pada pihak lain dengan syarat nama perusahaan (nama PT) tidak ada perubahan. Izin seperti itu haruslah ditaati oleh mereka yang secara nyata mengeploitasi lembaga tersebut.

2.5. Jenis Dan Bentuk Izin

Menurut Amrah Muslimin, bahwa izin tersebut dibaginya kedalam tiga bagian bentuk perizinan (Verguning) yaitu :

1. Lisensi, ini merupakan izin yang sebenarnya (Deiegenlykei), dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini ialah bahwa hal-hal yang meliputi oleh lisensi bahwa diletakkan dibawa pengawasan pemerintah untuk mengadakan penertiban contohnya : izin perusahaan bioskop.
2. Dispensasi adalah suatu pengecualian dari ketentuan umum dalam hal mana pembuat undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualian.

3. Konsesi, disini pemerintah menginginkan sendiri clan menganjurkan adanya usaha-usaha industry gula atau pupuk dengan memberikan fasilitas-fasilitas kewenangan kewajiban;

Contoh : konsesi pengobatan minyak bumi dan konsesi perkebunan tebu untuk industry gula.

Adapun secara spesifik pengklarifikasian ke tiga untuk perizinan tersebut, menurut Adrian Sutedi, perbedaan antara lisensi, konsesi, dan dispensasi adalah sebagai berikut :

a. Lisensi

Lisensi pengertiannya secara umum memberi izin misalnya, memberi izin memberikan nama, kalau dizaman dulu, di Eropa misalnya izin untuk mendirikan jembatan. Ada juga izin tidak usah membayar pajak. Seperti itu pengertian lisensi secara umum, seperti hak paten, dari dulunya memang sudah seperti itu, jadi yang dipatenkan apakh berupa penemuan atau suatu inovasi.³²

Lisensi memiliki beberapa syarat dan syarat itu sangat tergantung kepada apa yang mau dilisensikan , kalau untuk nama atau merek, tentunya nama tersebut sudah berkembang sudah terkenal dan memiliki *brand image*, jadi nama tersebut sudah mewakili keunggulan-keunggulan produk atau jasa seperti itu mestinya.

³² Muchsan, *pengantar hukum administrasi Negara Indonesia* Yogyakarta 1982, Hlm.12

Di Indonesia perkembangan lisensi masih ada di tahap yang sangat tradisional, masih merupakan nama dan produk, bahkan termasuk cara memproduksinya misalnya, masih pegang untuk memproduksi susu bendera kental manis mereknya bendera, bendara itu adalah barangnya, tetapi cara memproduksi akan diajarkan padahal teknologi itu sudah tidak baru lagi, seharusnya untuk produksinya dimana teknologi sudah tidak baru lagi. Lisensi itu bisa untuk produk atau merek di industri apa saja jika dulu, lisensi hanya sebatas produksi, dan sekarang sudah berkembang disemua kalangan industri, industry mulai dari pakaian, barang-barang elektronik, obat-obatan termasuk jasa sekalipun bisa dilisensikan.

b. Konsesi.

Konsesi dalam kamus bahasa mengandung pengertian kelonggaraan atau kemudahan setelah melewati poses diplomasi atau diskusi, oleh karena itu politik konsesi menjadi bagian wajar dari seni berpolitik itu sendiri. Mengenai konsesi ini prof. Van Vollenhoven, berpendapat bahwa yang dipakai sebagai pegangan : maka yang disebut sebagai konsesi itu ialah bilamana orang-orang praktik kulir setelah berdamai dengan pemerintah, melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah. Menurut rumus itu telah terjadi suatu delegasi kekuasaan dari pemerintah dari seseorang partikulir/swasta, untuk melakukan suatu pekerjaan atau tugas dari pemerintah, sedangkan yang dimaksud dengan tugas dari pemerintah atau bestuur itu adalah Bestuurzorg ini diserahkan pelaksanaannya kepada pihak partikuli/swasta dengan syarat-syarat tertentu, yaitu syarat-syarat yang

mengutamakan kepentingan umum dari pada mencari keuntungan semata-mata. Tujuan pemberian konsesi adalah untuk kesejahteraan umum, suatu usaha yang dapat memenuhi kebutuhan rakyat-rakyat yang karena suatu dan lain sebab pemerintah tidak dapat melaksanakan sendiri, misalnya, kerana pemerintah kurang mempunyai tenaga ahlinya untuk melaksanakan suatu proyek pembangunan dan sebagainya.

2.6. Elemen / Unsur Perizinan

Dari paparan panjang lebar tentang perizinan diatas dapat di simpulkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian tersebut Nampak adanya bebarapa unsur dalam perizinan yaitu :

1. Wewenang.
2. Sebagai bentuk ketetapan.
3. Lembaga pemerintah.
4. Peristiwa konkret.
5. Proses dan prosedur.
6. Persyaratan tertentu.
7. Waktu penyelesaian izin.
8. Biaya perizinan.
9. Pengawasan penyelenggaraan izin.
10. Penyelesaian pengaduan dan sengketa
11. Sanksi dan

12. Hak dan kewajiban

a. Wewenang

Setiap tindakan hukum oleh pemerintah, utamanya dalam Negara hukum, baik itu dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga tanpa wewenang jelas bahwa tidak akan pernah dapat keputusan konkrit secara yuridis.

b. Sebagai bentuk ketetapan

Dalam Negara modern tugas dan kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*) tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*) tugas kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih dipertahankan. Dalam rangka tugas inilah maka kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkrit ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrument hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

c. Lembaga pemerintah

Lembaga atau kelembagaan secara teoritis adalah suatu *rule of the game* yang mengetahui dapat tindakan dan menentukan apakah suatu organisasi dapat berjalan secara efisien dan efektif, dengan demikian tata kelembagaan dapat menjadi pendorong pencapaian keberhasilan dan sekaligus juga bila tidak tetap dalam menata, maka akan menjadi penghambat tugas-tugas termasuk

tugas penyelenggaraan perizinan terhadap segala sesuatu yang memerlukan izin dari pemerintah/Negara.

Asas-asas Umum Prosedur Penerbitan Izin

Asas-asas umum dalam prosedur penerbitan izin terdiri permohonan izin dan acara persiapan, pengajuan permohonan merupakan acara permulaan dan acara perizinan permohonan ialah permintaan dari yang berkepentingan akan suatu keputusan. Permohonan harus datang dari pihak yang langsung dengan keputusan, bila permohonan diajukan oleh pihak maka bukan merupakan keputusan tata usaha Negara dan permohonan harus ditolak. Jika dari sudut kepastian hukum dan sehubungan dengan penentuan jangka waktu bagi keputusan atas permohonan pada prinsipnya permohonan perlu diajukan secara tertulis kecuali ditentukan oleh undang-undang. Perihal penerbitan izin harus diperhatikan juga adalah mengenai persiapan yang teliti terhadap suatu keputusan sebelum diterbitkan. Asas ketelitian dalam hukum administrasi Negara mempunyai peran yang penting, persiapan yang teliti suatu keputusan termasuk didalamnya adalah musyawarah dengan yang berkepentingan. Dari segi perlindungan hukum mendengar yang berkepentingan adalah penting. Musyawarah yang berkepentingan terutama berfungsi jika dapat menunjang ketetapan fakta yang benar.

Menurut *H.D. Van Wijk, Deconsesie figure wordt cooral gebruikt voor activiteitien van openbaar belang die de overhead niey self verricth maar overlaat aan particulire ondernemingen,* (bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagi

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 aturan beranggapan bahwa suatu yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan diadakan oleh suatu objek hukum partikuler, tetapi dengan turut campur dengan pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi Negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut yang memuat suatu konsesi (*concesie*)

Pemberian konsesi itu dapat meliputi berbagai bidang, baik dibidang pendidikan pembangunan maupun bidang-bidang lain yang mempunyai arti ekonomis bagi rakyat banyak. Contohnya : konsesi pendidikan yang diberikan kepada yayasan pendidikan Khatolik dan sebagainya untuk mendirikan sekolah-sekolah, swasta kemudian konsesi yang diberikan kepada perusahaan swasta seperti Damri, Pelni dan GIA, untuk menyelenggarakan jaringan-jaringan lalu lintas umum didarat, laut dan udara dan akhirnya, konsesi yang diberikan kepada perusahaan, seperti Pertamina, Shell, dan Caltec untuk melakukan eksploitasi, pertambangan khususnya tambang minyak bumi. Jadi konsesi merupakan penetapan yang mengizinkan konsesionalis mendapat dispensasi, izin, lisensi dan juga semacam wewenang pemerintah yang memungkinkannya, misalnya membuat jalan, jembatan layang, dan sebagainya pemberian konsesi, haruslah dengan penuh kewaspadaan dan perhitungan yang matang.

c. Dispensasi.

W.K. Prins, mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintah yang menyebabkan suatu peraturan perundang-undangan menjadi tidak berlaku bagi suatu hal yang istimewa, (*relaxatio legis*). Menurut Ateng Syafrudin, dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal yang khusus (*relaxatio legis*). Dispensasi pelepasan atau pembebasan adalah pernyataan pejabat administrasi yang berwenang, bahwa suatu ketentuan undang-undang tertentu memang tidak berlaku terhadap kasus yang diajukan seseorang didalam surat permintaannya. Pada dispensasi memang dimaksudkan sebagai perkecualian yang bersungguh-sungguh, atas larangan sebagai aturan umum, yang diperkenankan berhubungan erat dengan keadaan atau peristiwa secara khusus. Misalnya tentang dispensasi adalah diperkenankannya seorang PNS yang sakit untuk tidak mengikuti upacara merupakan suatu kewajiban.³³

Tujuan pemberian izin tersebut dalam rangka untuk menjaga agar jangan terjadi tugas secara liar atau subyek hukum yang menanamkan modal tanpa adanya izin, sebab perusahaan atau seseorang tanpa izin, yang melakukan penanam saham atau penanam modal jika tidak memiliki izin dikatakan penanam modal liar, sebab tidak mendapat izin dari pihak yang berwenang, jika terjadi suatu hal yang membahayakan maka tidak adanya ikut campur pemerintah didalamnya karena tidak ada dasar perizinan yang

³³ W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *pengantar ilmu hukum administrasi Negara*, pradnya pramita, Jakarta 1983, Hlm. 72

diajukan, serta hal tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan dapat dikenakan sanksi. Atau dengan kata lain menghindari dari berbagai kemungkinan yang akan terjadi yang dapat menimbulkan keresahan atau gangguan kepada masyarakat, yang dapat dikatakan dapat merugikan kepentingan orang lain dengan tanpa hak atau yang secara tidak sah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diberikan oleh pejabat yang berwenang untuk itu.

Sedangkan bentuk izin adalah sebagai berikut :

1. Secara Tertulis.

Bentuk izin secara tertulis merupakan bentuk perizinan yang diberikan oleh pemerintah oleh suatu instansi yang berwenang sesuai izin yang dimintakan, serta penerangan pemberian izin, diberikan dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh pihak yang berwenang di instansi tersebut.

2. Dengan Lisan.

Bentuk izin secara lisan dapat ditemukan dalam hal pengeluaran pendapat dimuka umum, bentuk izin dengan lisan pada dasarnya hanya dilakukan oleh suatu organisasi untuk melakukan aktivitasnya serta melaporkan aktivitasnya tersebut kepada instansi yang berwenang, bentuk izin dengan lisan ini hanya berfungsi sebagai suatu bentuk pelaporan semata.

Sejalan dengan berlakunya UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dimana daerah diberi kebebasan untuk

menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Dengan begitu dari pemerintah daerah kemudian dijadikan sebagai salah satu sumber pendapatan daerah yang membiayai jalannya pemerintahan. Dengan adanya kondisi tersebut maka pemerintah daerah memberlakukan semua ketentuan tentang izin yang diadakan untuk selinmenambah pendapatan juga dimaksud untuk mewujudkan tertib administrasi dalam melaksanakan pembangunan di daerah . salah satu contoh untuk merealisasikan maksud itu, maka pemerintah daerah memberlakukan pengelompokan perizinan diantaranya adalah :³⁴

- a. Izin Lokasi
- b. Izin Peruntukan Penggunaan Tanah IPPT.
- c. Izin Mendirikan Bangunan IMB.
- d. Izin Gangguan HO
- e. Surat Izin Usaha Keparawisataan SUIK.
- f. Izin Reklame.
- g. Izin Pemakaian Tanah dan Bangunan Milik/dikuasai pemerintah.
- h. Izin Trayek.
- i. Izin Penggunaan Trotoar.
- j. Izin Pembuat Jalan Masuk Pekarangan.
- k. Izin penggalian damija jalan (daerah milik jalan).
- l. Izin Pematangan Tanah

³⁴ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, Op.Cit, Hlm 95

- m. Izin pembuatan jalan didalam kompleks, perumahan, pertokoan, dan sejenisnya.
- n. Izin pemanfaatan titik tiang pasang reklame jembatan penyebrangan orang dan sejenisnya.
- o. Tanda Daftar Perusahaan (TDP)
- p. Izin Usaha Perdagangan.
- q. Izin usaha industry tanda daftar industry
- r. Izin tanda daftar gudang.
- s. Izin pengembalian air permukaan.
- t. Izin pembuangan air/pembuangan kesumber air.
- u. Izin perubahan alur bentuk dimensi dan kemiringan/dasar/saluran sungai.
- v. Izin perubahan atau pembuatan bangunan dan jaringan pengairan serta penguatan tanggul yang dibangun oleh masyarakat.
- w. Izin pembangunan lintasan yang berada dibawah/diatasnya.
- x. Izin pemanfaatan bangunan pengairan dan lahan pada daerah sempadan saluran sungai.
- y. Izin pemanfaatan lahan mata air dan lahan pengairan lainnya.

2.7. Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian.

Instrument pengendalian merupakan bagian dari upaya pelayanan penanam modal sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanam Modal. Dalam pasal 1 angka 10 menyatakan, bahwa pelayanan terpadu satu pintu adalah kegiatan penyelenggaraan suatu perizinan dan nonperizinan

yang mendapat pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan nonperizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokumen yang dilakukan dalam satu tempat. Hal ini juga dimuat dalam Peraturan Badan Kepala Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Penanaman Modal dan Tata Cara Perizinan dan Nonperizinan Penanaman Modal dalam pasal 1 angka 5 menyatakan pelayanan terpadu satu pintu dibidang penanaman modal yang selanjutnya disebut PTSP, adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan nonperizinan berdasarkan pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan non perizinan yang proses pengolahannya dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokumen yang dilakukan dalam suatu tempat. Dari kedua ketentuan tersebut diketahui bahwa pelayanan dalam penanaman modal adalah bagian dari perizinan dari proses pengelolaannya di mulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokumen yang dilakukannya dalam satu tempat sebagai instrument pengendalian.

Selanjutnya peraturan kepala BKPM dengan pasal 11 ruang lingkup layanan di PTSP dibidang penanaman modal terdiri atas :

- a. Layanan perizinan penanaman modal dan
- b. Layanan nonperizinan penanaman modal.

Selanjutnya pada pasal 12 dijelaskan jenis-jenis layanan perizinan dan nonperizinan terdiri atas :

1. Layanan perizinan penanaman modal sebagaimana dimaksud dalam pasal 11

huruf a terdiri atas :

- a. Izin prinsip penanaman modal.
- b. Izin usaha untuk berbagai sector usaha.
- c. Izin prinsip perluasan penanaman modal.
- d. Izin usaha perluasan untuk berbagai sector usaha.
- e. Izin prinsip perubahan penanaman modal
- f. Izin usaha perubahan untuk berbagai sector usaha.
- g. Izin prinsip penggabungan perusahaan penanaman modal.
- h. Izin usaha penggabungan perusahaan penanaman modal untuk berbagi sector usaha.
- i. Izin pembukaan kantor cabang.
- j. Izin kantor perwakilan perusahaan asing KPPA dan
- k. Surat izin usaha perwakilan perusahaan perdagangan asing SIUP3A

2. Layanan nonperizinan penanaman modal sebagaimana dimaksud dalam pasal

11 huruf b terdiri atas :

- a. Fasilitas bea masuk atas impor mesin.
- b. Fasilitas bea masuk atas impor barang dan bahan.
- c. Usulan fasilitas pajak penghasilan PPh badan usaha dan/atau didaerah-daerah tertentu.
- d. Angka pengenal importer produsen API-P
- e. Angka pengenal importer umum API-U
- f. Rencana penggunaan tenaga kerja asing RPTKA.

- g. Rekomendasi visa untuk bekerja TA.01 dan
- h. Izin mempekerjakan tenaga kerja asing IMTA.

Diantara pelayanan tersebut perizinan merupakan instrument yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai ujung tombak dalam mengendalikan aktivitas rakyatnya. Makna dari suatu tindakan hukum pemerintah melarang seseorang atau bukan badan hukum tertentu melakukan suatu kegiatan dan/atau usaha tanpa mendapatkan persetujuan perkenaan terlebih dahulu dari badan atau pejabat tata usaha Negara yang berwenang dalam bidang tersebut, sehingga setiap usaha dan/atau setiap kegiatan baru dapat dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan atau izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang.³⁵

Izin diterapkan oleh pejabat Negara yang berwenang, sehingga dilihat dari penempatannya maka izin dapat dikatakan sebagai instrument pengendalian dan alat pemerintah untuk mencapai apa yang menjadi sasarannya. Menurut Ahmad Sobana, mekanisme perizinan, dan nisi yang diterbitkan untuk pengendalian dan pengawasan administrative bisa dipergunakan sebagai alat untuk mengevaluasi keadaan dan tahapan perkembangan yang ingin dicapai, disamping untuk pengendalian arah perubahan dan mengevaluasi keadaan, potensi serta kendala yang disentuk untuk berubah.³⁶

³⁵ B. Arif Sidharta, *Butir-butir tentang penyelesaian hukum dan pemerintahan yang layak*, citra Aditya bakti bandung, 1996, Hlm 41

³⁶ Ateng Syafrudin, *pengantar perizinan pusat pendidikan dan pelatihan*, ST. Alosius Bandung, 1992 Hlm 4.

Asep Warlan Yusuf, mengatakan bahwa izin merupakan suatu instrument pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Izin disini dimaksudkan untuk membentuk suatu kegiatan yang positif terhadap aktivitas pembangunan didalam suatu Negara. Suatu izin persetujuan yang dikeluarkan pemerintah dimaksudkan untuk memberikan suatu keadaan yang tertib dan aman sehingga menjadi tujuan akan sesuai dengan yang menjadi peruntukannya. Hal diatas menunjukka bahwa penetapan perizinan sebagai salah satu instrument hukum dari pemerintah ialah untuk mengendalikan kehidupan masyarakat agar tidak menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku, serta membatasi aktifitas masyarakat agar tidak merugikan orang lain.³⁷

Penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh pejabat, tata usaha Negara tidak hanya untuk mengatur, tetapi juga untuk menetapkan dalam hal penetapan yang ditujukan kepada perseorangan, kewenangan pemerintah harus dilaksanakan berdasarkan pada hukum yang jelas sehingga hal tersebut dapat dipertanggung jawabkan, salah satu penetapan yang banyak dikeluarkan oleh pemerintah adalah izin.

Macam-macam jenis atau pengawasan

Pengawasan dapat diklasifikasikan atas beberapa jenis apabila ditinjau dari beberapa segi, antara lain :

³⁷ Tatik Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, dalam I Made Arya Utama, 2001. Hlm, 24

1. Pengawasan ditinjau dari segi pelaksanaannya

Pengawasan ditinjau apabila dari segi pelaksanaannya dibedakan atas pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi atau melakukan pemeriksaan ditempat terhadap objek yang diawasi, pemeriksaan setempat ini dapat berupa pemeriksaan administrasi atau pemeriksaan fisik dilapangan. Kegiatan secara langsung melihat pelaksanaan kegiatan ini bukan saja dilakukan oleh perangkat pengawas akan tetapi perlu lagi dilakukan oleh pimpinan yang bertanggung jawab atas pekerjaan tersebut. Dengan demikian dapat dilihat bagaimana pekerjaan itu dilaksanakan dan bila dianggap perlu dapat memberikan petunjuk-petunjuk dan instruksi maupun keputusan-keputusan yang secara langsung menyangkut dan mempengaruhi jalannya pekerjaan. Pengawasan tidak langsung adalah kebalikan dari pengawasan langsung, yang dilakukan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau objek yang diawasi, pengawasan ini dilakukan dengan mempelajari dan menganalisa dokumen yang menyangkut objek yang diawasi yang disampaikan oleh pelaksanaan ataupun sumber lain, pengawasan tidak langsung selain dilakukan melalui laporan tertulis tersebut diatas juga dapat melakukan dengan menggunakan bahan yang berupa laporan lisan.

2. Pengawasan ditinjau dari segi hubungan antara subyek pengawasan dan objek yang diawasi.

Pengawasan apabila ditinjau dari segi hubungan antar subyek pengawasan dan obyek yang diawasi dibagi atas pengawasan intern dan pengawasan ekstren.

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Artinya bahwa subyek pengawasan yaitu pengawasan berasal dari dalam susunan organisasi obyek yang diawasi. Pada dasarnya pengawasan ini harus dilakukan oleh setiap pimpinan akan tetapi dapat saja di bantu oleh setiap pimpinan unit sesuai dengan tugas masing-masing. Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, artinya bahan subyek pengawasan berasal dari luar susunan organisasi yang di awasi dan mempunyai system tanggung jawab tersendiri.

3. Pengawasan di tinjau dari segi waktu pelaksanaan pekerjaan

Pengawasan yang ditinjau dari segi waktu pelaksanaan pekerjaan dibagi atas pengawasan prefentif dan pengawasan represif. Pengawasan prefentif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pekerjaan mulai dilaksanakan, misalnya dengan mengadakan pengawasan dengan persiapan rencana kerja. Rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lainnya. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah bekerja atau kegiatan tersebut dilaksanakan hal ini diketahui melalui audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan pekerjaan ditempat dan meminta laporan pelaksanaan kegiatan.