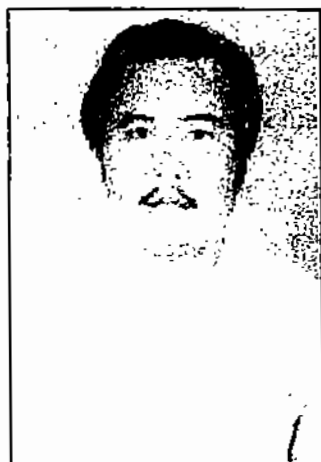


LANDASAN TEORITIS DAN YURIDIS PROSEDUR PERIZINAN DI LINGKUNGAN DEPARTEMEN PERHUBUNGAN*

Safri Nugraha



Kegiatan-kegiatan pemerintahan pada salah satu seginya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat (public service). Public service tersebut sebenarnya juga mempunyai beberapa bidang layanan yang dapat diberikan kepada masyarakat luas, salah satu diantaranya adalah pemberian atau penolakan perizinan terhadap pengajuan perizinan yang disampaikan oleh masyarakat, baik untuk kegiatan berusaha, untuk melakukan hal-hal tertentu lainnya yang diperlukan dalam kegiatan kemasyarakatan dan pembangunan. Artikel ini membahas beberapa teori dan landasan teoritis perizinan di lingkungan Departemen Perhubungan.

A. Pengertian Umum

Kegiatan pemerintahan pada dasarnya bergerak dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat, baik yang bersifat rutin maupun pembangunan, dan pada akhirnya bertujuan untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945.

Dalam pelaksanaannya, kegiatan pemerintahan sebagaimana disebut di atas, salah satu yang dijalankan adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat (public service). Salah satu bentuk pelayanan untuk masyarakat adalah izin yang hanya dapat diperoleh dari pemerintah sebagai penyelenggara Pemerintahan Negara untuk dapat menjalankan usaha di lingkungan masyarakat.

*Makalah disajikan untuk Tim Studi Optimalisasi Perijinan Sektor Transportasi, Departemen Perhubungan, Januari 1996.

Perizinan dapat diberikan apabila pihak yang memintanya memenuhi segala persyaratan yang ditentukan, dan berdasarkan prosedur pengajuan izin yang telah diatur. Pengajuan permohonan izin tersebut selanjutnya dipertimbangkan oleh pemberi izin, yang akhirnya keputusannya dapat berupa pemberian izin ataupun penolakan izin dan bahkan sama sekali tidak memberikan tanggapan terhadap permohonan izin tersebut. Keputusan perizinan tergantung kepada berbagai faktor, di antaranya kelayakan permohonan izin, dan terpenuhinya syarat-syarat yang ditentukan dalam prosedur perizinan tersebut.

B. Kerangka Teoritis Perizinan

Dalam melakukan tugasnya, instansi-instansi pemerintah, administrasi negara melakukan perbuatan-perbuatan, baik yang bersifat yuridis (artinya yang secara langsung mencipta akibat-akibat hukum) dan yang bersifat non yuridis.¹ Perbuatan administrasi negara yang bersifat non yuridis tidak akan menjadi pembahasan karena tidak relevan dengan materi yang akan dibahas.

Ada empat macam perbuatan-perbuatan hukum Administrasi Negara masa kini, yaitu:

1. Penetapan (Beschiking, administrative discretion);
2. Rencana (Plan);
3. Norma Jabaran (Concrete normgeving);
4. Legislasi Semu (Pseudo - wetgeving).²

Penetapan (beschiking) dapat dirumuskan sebagai perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan wajib khusus untuk itu.³ Dalam prakteknya penerapan ini ada yang akibat hukumnya menguntungkan bagi masyarakat tapi ada juga yang dianggap merugikan warga masyarakat.

Selanjutnya Prajudi Atmosudirdjo membagi penetapan-penegatan yang menguntungkan ke dalam 4 jenis, yaitu:

1. Dispensasi;
2. Izin (Vergunning);

¹Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. 4, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981. hal. 83.

²*Ibid.*

³*Ibid.*, hal. 91.

3. Lisensi;
4. Konsesi.⁴

Sebenarnya dasar pemberian izin untuk perorangan atau badan hukum swasta adalah timbul dari strategi dan teknik yang dipergunakan oleh pemerintah untuk menguasai atau mengendalikan berbagai keadaan, yakni dengan melarang tanpa izin tertulis untuk melakukan kegiatan-kegiatan apapun yang hendak diatur atau dikendalikan oleh pemerintah. Dengan perkataan lain, melalui sistem perizinan tersebut pihak penguasa melakukan campur tangan ke dalam atau atas proses jalannya kegiatan-kegiatan masyarakat tertentu.⁵

Selain itu perlu juga dicatat pendapat Syachran Basah yang menyatakan bahwa bilamana pembuat peraturan tidak umum melarang suatu perbuatan tertentu, tetapi masih juga memperkenalkannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkreto, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang memperkenankan putusan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*Vergunning*).⁶ Di lain pihak, izin adalah menyelenggarakan peraturan dalam hal konkreto, bukan mengoreksi pekerjaan pembuat peraturan.⁷

Pemberian izin oleh Pihak Administrasi Negara berkaitan dengan kewenangan administrasi negara. Kewenangan administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan, bisa didapat secara atribusi, delegasi (sub delegasi) dan mandat.

Di dalam praktek ketiga hal itu dilakukan secara kombinasi, yang bertalian erat dengan asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta dalam operasionalisasinya berbaur satu dengan yang lainnya.⁸ Dalam hal adanya delegasi kewenangan membuat keputusan harus didasarkan pada suatu undang-undang formal, setidak-tidaknya apabila keputusan itu memberikan kewajiban-kewajiban di atas para warga (masyarakat).⁹

Dari uraian-uraian di atas, tampak dengan jelas bahwa perizinan merupakan salah satu bentuk dari kegiatan pemerintah/administrasi negara, dalam

⁴*Ibid.*

⁵*Ibid.*, hal. 93.

⁶Syachran Basah, *Sekilas Lintas Perizinan Sebagai Ujung Tombak Instrumen Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, No. ..., 1995 hal. 37.

⁷Kranenburg, Vegting Vide U. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Ichtiar, 1962. hal. 150-151.

⁸Syachran Basah, "Pencabutan Izin Salah satu Sangsi Hukum Administrasi", Makalah untuk Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di FH-UNAIR, Surabaya, Januari 1995. hal. 1.

⁹*Ibid.*

hal ini adalah kegiatan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang karena sesuatu hal dan kepentingannya membutuhkan jasa layanan dari pihak pemerintah. Perizinan, bagaimanapun di satu pihak membawa dampak sebagai akibat dari pemberian/penolakan izin kepada masyarakat, baik dampak yuridis, politis dan ekonomis, sedangkan di lain pihak masyarakat membutuhkan kecepatan dan kecermatan serta keterbukaan dalam prosedur perizinan yang dilakukan oleh pemerintah. Kedua segi inilah yang akan dibahas dalam uraian pada bab-bab selanjutnya.

C. Kerangka Yuridis Perizinan

Seperti telah dikemukakan di atas, perizinan merupakan salah satu bentuk dari penetapan (*beschikking*) yang dilakukan oleh pemerintah sebagai bagian dari perbuatan Hukum Administrasi Negara (Pemerintah). Dan juga telah diuraikan bahwa perizinan merupakan "alat pengendali" dari pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan usaha yang terjadi di masyarakat luas.

Ada banyak jenis perizinan yang sampai saat ini masih berlaku dan dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah dan masyarakat. Selain jenisnya, perizinan juga dapat dibedakan atas instansi pemberi izin, apakah pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat I dan atau pemerintah daerah tingkat II. Instansi pemerintah pusat yang memberikan izin juga dapat atas pemerintah pusat dan aparat pemerintah pusat yang beroperasi di daerah, misalnya kantor wilayah satu departemen yang merupakan instansi vertikal departemen yang bersangkutan.

Walaupun jenis dan instansi pemberi izin beraneka ragam, akan tetapi perizinan yang akan dijadikan topik bahasan di sini adalah perizinan yang diterbitkan oleh Departemen Perhubungan, dalam hal ini diterbitkan oleh Kantor Wilayah Departemen Perhubungan, dan dibatasi ke dalam 6 (enam) jenis perizinan, yaitu:

1. Izin Usaha Penunjang Kegiatan Penerbangan di Kawasan Bandar Udara (IUPKP);
2. Izin Usaha Perusahaan Bongkar Muat Barang dari dan ke Kapal (IUPBM);
3. Izin Usaha Jasa Pengurusan Transportasi (IUIPT);
4. Izin Usaha Perusahaan Ekspedisi Muatan Kapal Laut (IUPMKL);
5. Izin Usaha Ekspedisi Muatan Pesawat Udara (IUEMPU);
6. Izin Usaha Pelayaran Rakyat (IUPelra).

Dasar hukum masing-masing izin tersebut adalah sebagai berikut:

1. IUPKP diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.87 Tahun 1990;
2. IUPBM diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.13 Tahun 1989;
3. IUJPT diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.10 Tahun 1988 dan KM Tahun 1989;
4. IUPMKL diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.12 Tahun 1989;
5. IUEMPU diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.89 Tahun 1990;
6. IUPERla diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.79 Tahun 1988;

D. Kewenangan Kepala Kantor Wilayah dalam Bidang Perizinan

Kewenangan Kepala Kantor Wilayah dalam menerbitkan atau menolak memberikan serta melakukan tindakan peringatan, pembekuan usaha dan bahkan pencabutan izin usaha secara garis besar dapat dikatakan berasal:

1. Dari kewenangan yang diperolehnya dari peraturan perundang-undangan yang ada, dalam hal ini dari Keputusan-keputusan Menteri Perhubungan tentang Perizinan (KM. 87/1990, KM.89/1990, KM.12/1989, KM.13/1989, KM79/1988).
2. Dari pelimpahan wewenang yang dilakukan oleh Menteri Perhubungan kepada Kepala Kantor Wilayah, dan ditetapkan dalam Keputusan Menteri Perhubungan yang mengatur mengenai hal itu (KM.10/1988 dan KM.10/1989).

Kewenangan yang pertama sebenarnya dapat dikatakan merupakan pemberian mandat kepada kepala kantor wilayah oleh menteri, dimana dalam hal ini secara yuridis prosedur yang berlaku adalah:

1. Prosedur pemberian wewenang : atasan kepala bawahan, hal biasa kecuali dilarang oleh perundang-undangan;
2. Tanggung jawab : tetap pada pemberi mandat;

3. Wewenang pemberi : setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang tersebut.¹⁰

Kewenangan kedua yang merupakan pendelegasian kewenangan dari menteri kepada kepala kantor wilayah pada dasarnya berlaku prosedur berikut:

1. Prosedur pemberian wewenang : dari organ pemerintah kepada organ lain;
2. Tanggung jawab : tanggung jawab dialihkan;
3. Wewenang pemberi : pemberi delegasi tidak menggunakan wewenang tersebut.¹¹

A. Hamid S. Attamimi dalam disertasinya menyatakan bahwa delegasi adalah pemindahan/penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kekuasaan asal yang memberi delegasi (delegans) kepada yang menerima delegasi (delegantaris) dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada delegalaris sendiri, sedangkan tanggung jawab delegans terbatas sekali.¹²

Dalam halaman lain, A. Hamid S. Attamimi juga memberikan pernyataan baik peraturan dan penetapan adalah termasuk dari keputusan. Ia menulis bahwa:

"Istilah keputusan dalam ketatanegaraan dan tata pemerintahan merupakan pernyataan kehendak yang masih bersifat netral, dapat berisi peraturan (regeling) dan dapat pula bersifat penetapan (beschikking)".

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dalam pasal 1 huruf f menyatakan bahwa pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah sebagai pengertian dekonsentrasi.

Kemudian apa sebenarnya yang mendasari terjadinya pelimpahan kewenangan dari menteri kepada kepala kantor wilayah? Ada beberapa jawaban yang bisa diuraikan untuk hal ini:

Sebenarnya secara yuridis dan politis, semua fungsi pemerintahan termasuk pengambilan keputusan, dapat dipusatkan pada satu tingkat pemerin-

¹⁰Philipus M. Hadjon, *Tinjauan Terhadap Algemene Wet Restuursrecht (AWB) dalam Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*, Bandung: PT. Eresco, 1995. hal. 301.

¹¹*Ibid.*

¹²A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990. hal. 347.

tahan saja, yaitu di tangan pemerintah pusat.¹³

Sentralisasi fungsi pemerintahan tampaknya memadai apabila diterapkan di negara dengan luas wilayah yang kecil. Namun yang lebih umum terjadi fungsi pemerintahan tersebut dilaksanakan oleh berbagai tingkat pemerintah.¹⁴

Desentralisasi fungsi pemerintahan ini terutama diperlukan untuk negara yang memiliki wilayah yang luas.¹⁵ Desentralisasi tersebut dapat mencakup dua hal, yaitu:¹⁶

- a. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang kepada pejabat yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat;
- b. Otonomi ...

Lebih lanjut Oscar Suryaatmadja menyebutkan bahwa Dekonsentrasi kadang-kadang disebut sebagai "desentralisasi administrasi" (administrative decentralization).¹⁷

Selanjutnya dapat juga dipertanyakan apa manfaatnya desentralisasi fungsi pemerintahan tadi, termasuk pelimpahan kewenangan pengambilan keputusan tadi, untuk hal ini ada beberapa manfaat yang bisa diambil dari pelaksanaan desentralisasi tadi, yaitu:¹⁸

- a. Menyebarkan pusat pengambilan keputusan (Decongestion);
- b. Kecepatan dalam pengambilan keputusan (speed);
- c. Pengambilan keputusan yang realistis (Economic and social realism);
- d. Penghematan (Economy);
- e. Keikutsertaan masyarakat lokal (participation);
- f. Solidaritas nasional (National Solidarity).

Setelah terjadi pendelegasian kewenangan, fungsi pemerintah pusat adalah bertanggung jawab atas penyediaan pelayanan kepada masyarakat.¹⁹ Secara ekstrim, seorang pakar menyebutkan bahwa "without delegations of

¹³Oscar Suryaatmadja, *Masalah Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional Keuangan Negara I, Fakultas Hukum UI, 1986, hal. 1.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵John F. Due, *Government finance: Economic of Public Sector*, Richard D. Irwin Inc. Fourth Edition 1968, hal. 316.

¹⁶Oscar Suryaatmadja, *Op.cit.*, hal. 2.

¹⁷*Ibid.*, lihat juga UU No. 5/1974, pasal 1 huruf f.

¹⁸*Ibid.*

¹⁹Kenneth I. Davey, *Central/Local Relationship An Overview*, paper yang disiapkan untuk Seminar Keuangan dan Ekonomi Daerah I, Jakarta, 1979.

authority formal organizations could not exist".²⁰ Lyndall F. Urwick menambahkan bahwa "without delegation no organization can function effectively".²¹

Dalam bidang manajemen dikatakan bahwa pelimpahan (kewenangan) itu adalah suatu metode ampuh (an excellent management method) untuk mendapat keputusan lebih baik karena paling dekat dengan tingkat manajemen terbawah sebagai sumber informasi.²² Sedangkan Douglas Foustter menambahkan bahwa "succesful delegation is another art of management".²³ Dengan pelimpahan kewenangan, maka pimpinan pusat (menteri perhubungan) akan: "mempunyai waktu lebih banyak untuk mengabdikan dirinya kepada masalah-masalah yang bersifat kebijakan, strategis, dan masalah-masalah pokok atau masalah yang jarang timbul dalam praktek".²⁴ Dalam Ilmu Administrasi Negara, tema desentralisasi (dan sentralisasi) terutama berkenaan dengan fenomena tentang "delegation of authority and responsibility" yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit organisasi bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan.²⁵ Douglas Mc Gregor menambahkan bahwa jika kita dapat menekan pengambilan keputusan dalam organisasi ke tingkat yang lebih rendah, maka kita akan cenderung memperoleh keputusan-keputusan yang lebih baik.²⁶ Lebih lanjut ia menekankan bahwa desentralisasi bukan saja akan dapat memperbaiki kualitas dari keputusan-keputusan yang diambil, tetapi juga akan dapat memperbaiki kualitas dari pengambilan keputusan.²⁷ Dalam hubungan ini ia menyimpulkan bahwa "people tend to grow and develop more rapidly and they are motivated more effectively" jika wewenang pengambilan keputusan didesentralisasikan.²⁸

²⁰Herbert G. Hicks, sebagaimana dikutip Ero H. Rosyidi dalam buku *Pelimpahan Wewenang*, Bandung: Alumni, 1984, hal. 1.

²¹*Ibid.*, hal. 16.

²²*Ibid.*, hal. 19.

²³*Ibid.*, hal. 18.

²⁴*Ibid.*, hal. 26-27.

²⁵Robert D. Moewald, 1978 sebagaimana diikuti S. Pamudji dalam *Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Ilmu Politik 1, AIPI, Jakarta, PT. Gramedia, 1986, hal. 56.

²⁶*Ibid.*, hal. 57.

²⁷*Ibid.*

²⁸*Ibid.*

Dengan pelimpahan wewenang, maka keputusan yang diambil akan mencerminkan:

1. Keputusan yang realistis, artinya sesuai dengan situasi dan kondisi lokal;
2. Keputusan yang lebih baik kualitas, baik hasilnya maupun prosedurnya, dibandingkan bila keputusan tersebut diputuskan oleh pusat (Departemen Perhubungan);
3. Kecepatan dan ketepatan prosedur pengambilan keputusan dengan tersebarnya pusat-pusat pengambilan keputusan dan lebih tahunya pusat-pusat pengambilan keputusan tersebut dengan situasi dan kondisi lokal yang ada;
4. Sempurna atau kurang sempurna kegiatan manajemen di suatu organisasi pemerintahan;
5. Kepercayaan pusat (Departemen Perhubungan) kepada instansi vertikal di daerah, dan dengan demikian akan mendorong instansi vertikal lebih maju, "mandiri", lebih kreatif.

Akhirnya uraian ini akan diakhiri dengan satu pengertian keputusan yang berlaku pada Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu bahwa keputusan itu adalah: "Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata".

Pengertian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Subyek : penetapan tertulis;
2. Pelaku : Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Dasar : Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
4. Sifat : Konkret, individual dan final;
5. Obyek : Seseorang atau Badan Hukum Perdata.