**BAB II**

**TINJAUAN TENTANG PERIZINAN DAN**

**SURAT IZIN PRAKTIK DOKTER**

* 1. **Tinjauan Tentang Perizinan**

1. **Perizinan Dalam Perspektif Negara Kesejahteraan**

Hubungan antara masyarakat dengan hukum merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Ini sesuai dengan ungkapan *ubi societas ibi ius* (di mana ada masyarakat di situ terdapat hukum). Hukum memiliki fungsi untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya sehingga melalui pengaturan ini bisa terwujud masyarakat yang sejahtera sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.[[1]](#footnote-2)

Dalam perspektif hukum, penyelenggaraan perizinan berbasis pada teori negara hukum modern yang merupakan perpaduan antara konsep negara hukum *(rechtsstaat)* dan konsep negara kesejahteraan *(welfare state)*. Negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan (supremasi hukum). Supremasi hukum mengandung arti :

1. Bahwa suatu tindakan hanya sah apabila dilakukan menurut atau berdasarkan aturan hukum tertentu (asas legalitas). Ketentuan-ketentuan hukum hanya dapat dikesampingkan dalam hal kepentingan umum benar-benar menghendaki atau penerapan suatu aturan hukum akan melanggar dasar-dasar keadilan yang berlaku dalam masyarakat *(principles of natural justice).*
2. Ada jaminan yang melindungi hak-hak setiap orang yang bersifat asasi maupun yang tidak asasi dari tindakan pemerintah atau pihak lainnya.

Dengan demikian dalam suatu negara hukum setiap kegiatan kenegaraan atau pemerintahan wajib tunduk pada aturan-aturan hukum yang menjamin dan melindungi hak-hak warganya, baik di bidang sosial, ekonomi, dan budaya. Dengan perkataan lain, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan makmur, Setiap kegiatan kenegaraan atau pemerintahan harus dilihat sebagai bentuk penyelenggaraan kepentingan masyarakat *(public service)* yang terpancar dari hak-hak mereka yang mesti dilayani dan dilindungi. Inilah sebabnya konsep negara hukum yang dikembangkan dewasa ini selalu terkait dengan konsep negara kesejahteraan.

Konsep negara kesejahteraan menempatkan peran negara tidak hanya terbatas sebagai penjaga ketertiban semata, namun negara juga ikut serta dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Tujuannya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan setiap warganya. Berdasarkan tujuan tersebut negara diharuskan untuk ikut serta dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Hal ini sesuai dengan ide dasar tentang tujuan negara sebagaimana digariskan dalam Pembukann UUD 1945.[[2]](#footnote-3)

Sebagai konsekuensi dari konsep tersebut, negara dituntut untuk berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap aspek-aspek kehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan. Campur tangan pemerintah dalam urusan masyarakat tersebut sesungguhnya merupakan peran sentral, akan tetapi bukan berarti rakyat sebagai warga negara lantas meninggalkan partisipasinya. Dalam hal ini pemerintah memegang otoritas kebijakan publik yang harus memainkan peranan penting untuk memotivasi kegiatan dan pastisipasi masyarakat melalui penyediaan berbagai fasilitas untuk memenuhi kebutuhannya dan dalam upaya melaksanakan pembangunan baik di tingkat nasional maupun daerah.[[3]](#footnote-4)

Negara sebagai alat, lazim disamakan dengan bahtera yang mengangkut para penumpangnya (seluruh lapisan masyarakat) ke pelabuhan kesejahteraan (masyarakat yang adil, damai, dan makmur). Hanya dengan memandang negara menurut peran dan fungsi yang demikian maka akan dapat diselami hakikat dari negara yang sebenarnya. Negara merupakan lembaga sosial yang diadakan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan vitalnya dan sebagai negara sosial maka negara tidak diperuntukkan memenuhi kebutuhan khusus bagi individu atau golongan tertentu, melainkan ditujukan untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat.[[4]](#footnote-5)

Dalam rangka melaksanakan tugas ini, kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan. Dari fungsi pengaturan ini, muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk ketetapan *(beschikking).* Sesuai dengan sifatnya yang individual dan konkret tersebut, maka ketetapan merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintah. Salah satu wujud dari ketetapan tersebut adalah izin. Dengan demikian izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mengatur berbagai peristiwa dalam menyelenggarakan pemerintahan.[[5]](#footnote-6)

Secara ideal tidak ada suatu negara yang dibentuk untuk menimbulkan kesulitan dan kekacauan bagi rakyatnya. Secara teoritis, tujuan yang baik dari negara itu semuanya dipusatkan pada penciptaan kesejahteraan bagi rakyatnya, dan kesejahteraan itulah yang menjadi hukum tertinggi bagi negara dan penguasa negara *(solus populi suprema lex).*[[6]](#footnote-7)Perkembangan konsep negara kesejahteraan erat kaitannya dengan peranan hukum administrasi negara. Hal ini disebabkan dalam konsep negara kesejahteraan peran negara dan pemerintah semakin dominan. Tujuan yang ingin dicapai adalah bagaimana memberikan kesejahteraan bagi warganya. Agar tujuan ini dapat dicapai maka dalam menggerakkan roda pemerintahan diperlukan perangkat yang sesuai dengan tujuan dan wewenang masing-masing. Pemberian wewenang itu termasuk dalam ruang lingkup hukum administrasi negara. Dengan demikian secara akademik tepat apa yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven seperti yang dikutip oleh Moch Koesnardi dan Hermaily Ibrahim :

Badan-badan negara tanpa hukum tata negara itu lumpuh bagaikan sayap, karena badan-badan itu tidak mempunyai wewenang sehingga keadaannya tidak menentu. Sebaliknya badan-badan negara tanpa adanya hukum administrasi negara menjadi bebas tanpa batas, karena mereka dapat berbuat menurut apa yang mereka inginkan.[[7]](#footnote-8)

Pada dasarnya negara kesejahteraan mengacu pada peran negara yang aktif mengelola dan mengorganisasi di berbagai aspek kehidupan masyarakat, yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya. Secara umum suatu negara dapat digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai 4 pilar utama sebagai berikut :

1. *social citizenship*
2. *full democracy*
3. *modern industrial relation system*
4. *right to education and the expansion of modern mass education system.*

Keempatnya ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial kepada warganya. Hak sosial ini mendapat jaminan serta diberikan berdasarkan basis kewargaan dan bukan atas dasar kinerja atau kelas. Negara kesejahteraan berusaha mebebaskan rakyatnya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan dengan cara menjadikannya sebagai hak setiap warga yang dapat diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan oleh negara.[[8]](#footnote-9)

Di dalam Pembukaan UUD 1945 untuk mewujudkan negara kesejahteraan telah diamanatkan bahwa :

1. Negara berkewajiban memberikan perlindungan kepada segenap bangsa (warga negara) Indonesia dan seluruh wilayah teritorial Indonesia.
2. Negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum.
3. Negara berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.

Agar dapat menjalankan tugas-tugas tersebut dengan baik, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri. Pemberian kewenangan atau kemerdekaan kepada administrasi negara dalam sistem hukum administrasi negara sering dikenal dengan *Freies Ermessen* atau *discretionary power*, suatu istilah yang mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban merupakan tindakan yang harus dilakukan, sedangkan kekuasaan yang luas itu mengindikasikan adanya kebebasan memilih, melakukan, atau tidak melakukan tindakan.[[9]](#footnote-10)

**2. Konsep Dasar Perizinan**

Dalam menjalankan fungsinya, hukum memerlukan berbagai perangkat dengan tujuan agar hukum memiliki kinerja yang baik. Salah satu kinerja yang membedakan dengan yang lain adalah hukum memiliki kaidah yang bersifat memaksa, artinya apabila kaidah hukum dituangkan ke dalam sebuah peraturan perundang-undangan maka setiap orang harus melaksanakannya. Oleh karena itu untuk mengendalikan setiap kegiatan atau perilaku individu yang sifatnya preventif adalah melalui izin. Suatu izin yang diberikan oleh pemerintah memiliki maksud untuk menciptakan kondisi yang aman dan tertib agar setiap kegiatan sesuai dengan peruntukannya.

Ateng Syafrudin mengatakan izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan di mana hal yang dilarang menjadi boleh. Kemudian Asep Warlan Yusuf mengatakan bahwa izin sebagai suatu instrumen pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Izin di sini dimaksudkan untuk menciptakan kegiatan yang positif terhadap aktivitas pembangunan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa izin adalah perangkat hukum administrasi yang digunakan pemerintah untuk mengendalikan warganya agar berjalan dengan teratur. Izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya izin memuat persetujuan yang merupakan dasar pengecualian bagi sesuatu yang dilarang. Pengecualian itu harus diberikan oleh undang-undang untuk menunjukkan legalitas sebagai ciri suatu negara hukum yang demokratis.[[10]](#footnote-11)

Izin ditetapkan oleh pejabat negara, sehingga dilihat dari penempatannya maka izin adalah instrumen pengendalian dan alat pemerintah untuk mencapai apa yang menjadi sasarannya. Mekanisme perizinan dan izin yang diterbitkan untuk pengendalian dan pengawasan administratif bisa dipergunakan sebagai alat untuk mengevaluasi keadaan dan tahapan perkembangan yang ingin dicapai, di samping untuk mengendalikan arah perubahan dan mengevaluasi keadaan, potensi, serta kendala yang disentuh untuk berubah. Dalam proses penerbitan izin persoalan yang paling penting adalah siapa yang paling berwenang memberikan izin. Hal ini dikarenakan izin merupakan bentuk keputusan tata usaha negara karena izin dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara, yaitu pemerintah atas permohonan yang diajukan oleh perorangan atau badan hukum. Pemerintah merupakan pejabat tata usaha negara karena ia melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[[11]](#footnote-12)

Apabila dilihat dari pengertian keputusan tata usaha negara, izin memiliki sifat-sifat keputusan tersebut, yaitu bahwa izin bersifat konkret. Artinya objek yang diputuskan dalam tata usaha negara itu tidak abstrak melainkan berwujud, tertentu, dan ditentukan. Izin memiliki sifat individual yang berarti dalam izin tersebut harus disebutkan dengan jelas siapa yang diberi izin. Izin bersifat final di mana dengan izin seseorang telah mempunyai hak untuk melakukan sesuatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara definitif dapat menimbulkan akibat hukum tertentu. Dengan demikian perizinan bertujuan untuk :

1. Mengarahkan aktivitas tertentu
2. Mencegah bahaya yang mungkin akan timbul
3. Untuk melindungi objek tertentu
4. Membagi benda-benda yang sedikit
5. Mengarahkan orang-orang tertentu yang dapat melakukan aktivitas[[12]](#footnote-13)

Dapat disebutkan bahwa izin merupakan suatu perangkat hukum administrasi yang digunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan warganya. Adanya kegiatan perizinan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada intinya adalah untuk menciptakan kondisi bahwa kegiatan pembangunan sesuai peruntukannya, di samping itu agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan. Lebih jauh lagi melalui sistem perizinan diharapkan dapat tercapainya tujuan tertentu, yaitu adanya kepastian hukum, perlindungan kepentingan umum, dan pencegahan kerusakan.[[13]](#footnote-14)

Dari hasil penelusuran ketentuan peraundang-undangan tentang penyelenggaraan pemerintahan, terdapat berbagai macam administrasi negara pemberi izin yang didasarkan kepada jabatan yang diembannya baik di tingkat pusat maupun daerah. Dengan demikian dapat diketahui bahwa lembaga yang berwenang memberi izin dimulai dari administrasi negara tertinggi sampai administrasi negara yang terendah. Karena berbagai macam lembaga yang berwenang memberi izin, baik secara vertikal maupun horizontal, terdapat juga berbagai macam instrumen hukum dalam rangka penerapannya di semua sektor yang beragam itu.

Perizinan berperan sebagai instrumen hukum sikap tindak administrasi negara di mana fungsi hukum adalah sebagai berikut :

1. Direktif, sebagai pengarah untuk membentuk masyarakat yang dicita-citakan sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
2. Integratif, sebagai pemelihara (termasuk hasil pembangunan) dan menjaga keselarasan, keserasian, serta keseimbangan kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
3. Perspektif, sebagai penyempurna baik terhadap sikap tindak administrasi negara dan sikap tindak warga negara jika terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
4. Korektif, sebagai pengoreksi atas sikap tindak baik administrasi negara dan warga negara jika terjadi pertentangan hak dan kewajiban guna mendapatkan keadilan.[[14]](#footnote-15)

Konsep negara kesejahteraan membawa dampak yang besar terhadap kegiatan pemerintahan dalam melaksanakan tujuan kehidupan bernegara. Dampak itu adalah pelaksanaan kewenangan administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan nasional yang membawa konsekuensi pada terlibatnya administrasi negara ke dalam semua aspek kehidupan. Campur tangan pemerintah itu tertuang dalam ketentuan peraturan baik dalam bentuk undang-undang ataupun peraturan pelaksana lain yang diselenggarakan oleh administrasi negara yang bertugas menjalankan pelayanan publik.

Sejalan dengan perkembangan hukum administrasi negara, maka untuk mewujudkan cita-cita kesejahteraan tidak mungkin semua pelayanan publik yang kompleks itu sepenuhnya dilaksanakan oleh administrasi negara di tingkat pusat, tetapi perlu juga diserahkan kepada administrasi di tingkat daerah. Hal ini dikarenakan Indonesia memiliki unsur-unsur seperti wilayah yang luas, keberagaman budaya, sosial, ekonomi, serta tingkat kebutuhan yang berbeda di tiap-tiap daerah. Hal ini dapat diantisipasi dengan baik jika pemerintah daerah setempat dapat mengaturnya dengan seksama. Perizinan sebagai instrumen utama implementasi program pemerintah daerah yang menjadi bagian integral dari penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Agar pelaksanaan perizinan selalu berada dalam koridor hukum, maka dalam pelaksanaannya diperlukan suatu peraturan yang memuat tentang sanksi dalam kegiatan perizinan dengan maksud supaya ada suatu kepastian hukum. Sanksi merupakan bagian terpenting dalam hukum yaitu untuk menjaga konsistensi pelaksanaan hukum. Aspek lain dari sanksi ditujukan bagi tegaknya peraturan hukum dan ditaati semua pihak sehingga bisa berjalan sesuai dengan yang dikehendaki, yaitu menciptakan ketertiban, kepastian, dan keadilan. Implementasinya aturan itu memuat perintah, larangan, kewajiban, dan aturan itu memiliki makna sebagai hukum ketika bisa dipaksakan, yaitu berupa tindakan yang disebut sanksi. Sanksi hukum administrasi yang khas antara lain :

1. Bestuurdwang (paksaan pemerintah)
2. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan
3. Pengenaan denda administrasi
4. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (dwangsom)

Sanksi atas pelanggaran izin dapat berbentuk sanksi administrasi yaitu pencabutan izin, sanksi perdata, serta dapat juga berupa sanksi pidana penjara dan denda. Jika pelanggaran terbukti sangat berat maka ketiga sanksi tersebut bisa dilakukan bersamaan.[[15]](#footnote-16)

**3. Ruang Lingkup Perizinan**

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat negara yang berwenang di mana isinya atau subtansinya mempunyai sifat sebagai berikut :

1. Izin yang bersifat bebas

Merupakan izin yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.

1. Izin yang bersifat terikat

Merupakan izin yang penerbitannya terikat pada aturan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam pemberian izin kadar kebebasan dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Perbedaan antara izin yang bersifat bebas dan terikat adalah penting dalam hal apakah izin dapat ditarik kembali atau tidak. Pada dasarnya hanya izin sebagai keputusan tata usaha negara bebas yang dapat ditarik kembali, hal itu karena tidak terdapat persyaratan-persyaratan yang mengikat di mana izin tidak dapat ditarik kembali. Pada izin yang bersifat terikat pembuat undang-undang memformulasikan syarat-syarat di mana izin diberikan dan izin dapat ditarik kembali. Hal penting dalam pembedaan tersebut adalah dalam hal menentukan kadar luasnya dasar pengujian oleh hakim tata usaha negara apabila izin sebagai keputusan tersebut digugat. Pada wewenang menetapkan izin yang terikat, hakim relatif akan menguji lebih lengkap dibandingkan dengan wewenang yang bebas dalam menetapkan izin.

1. Izin yang bersifat menguntungkan

Merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan merupakan isi nyata keputusan yang memberikan anugrah kepada yang bersangkutan, dalam arti yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa izin tersebut.

1. Izin yang bersifat memberatkan

Merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Di samping itu izin yang memberatkan memberikan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Misalnya pemberian izin kepada perusahaan tertentu, bagi mereka yang tinggal di sekitarnya dan merasa dirugikan akibat izin tersebut, maka merupakan suatu beban. Pembedaan 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 mudah dapat ditarik kembali atau diubah atas kerugian yang berkepentingan, Adapun penarikan kembali atau pencabutan dan perubahan izin yang bersifat memberatkan umumnya tidak terlalu menjadi soal.

1. Izin yang segera berakhir

Merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek, misalnya Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai didirikan.

1. Izin yang berlangsung lama

Merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industri dan izin yang berhubungan dengan lingkungan. Pembedaan antara izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah penting dalam hal kemungkinan penarikan kembali dan masa berlakunya izin. Secara umum diakui bahwa setelah berlakunya tindakan-tindakan yang memerlukan izin berakhir, maka berakhirlah masa berlakunya izin tersebut. Di samping mengenai masa berlakunya izin, pembedaan ini penting dalam hal penarikan kembali atau pencabutan izin ketika izin diberikan secara salah karena perbuatan tercela dari pemegang izin.

1. Izin yang bersifat pribadi

Merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dari pemohon izin.

1. Izin yang bersifat kebendaan

Merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin. Pembedaan antara izin yang bersifat pribadi dengan izin yang bersifat kebendaan adalah penting dalam hal kemungkinan mengalihkannya kepada pihak lain. Izin yang bersifat pribadi tidak dapat dialihkan, sedangkan izin yang bersifat kebendaan dapat dialihkan kepada pihak lain.[[16]](#footnote-17)

**4. Unsur-Unsur Perizinan**

Unsur-unsur dalam perizinan adalah :

1. Wewenang

Salah satu prinsip negara hukum adalah pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wewenang yang bersumber dari peraturan-perundang-undangan itu diperoleh melalui 3 cara, yaitu :

* 1. Atributif

Wewenang atributif didefinisikan sebagai pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan. Atributif diartikan sebagai pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi.

* 1. Delegatif

Wewenang delegatif adalah penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah. Penyerahan seperti ini harus didasari dengan dasar atau ketetapan. Syarat-syarat pelimpahan wewenang melalui delegasi adalah :

* + - 1. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
      2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan apabila ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
      3. Kewajiban memberikan keterangan atau penjelasan, artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
  1. Mandat

Pengertian mandat adalah apabila suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Berbeda dengan delegasi, pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris tentang apa yang diinginkannya. Pada mandat tidak terjadi suatu perubahan wewenang yang sudah ada sehingga pemberi mandat tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh mandataris.[[17]](#footnote-18)

1. Izin Sebagai Bentuk Keputusan

Dalam negara hukum modern, tugas dan kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan saja, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, di mana dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk keputusan. Sesuai dengan sifatnya yang individual dan konkret, keputusan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Salah satu wujud dari keputusan ini adalah izin.[[18]](#footnote-19)

Berdasarkan jenis-jenis keputusan, izin termasuk sebagai keputusan yang bersifat konstitutif, yaitu keputusan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan tersebut. Dengan demikian izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk keputusan yang bersifat konstitutif dan digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai keputusan izin dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada keputusan pada umumnya. Aspek dalam regulasi perizinan mencakup :

* + 1. persyaratan
    2. hak dan kewajiban
    3. prosedur
    4. jangka waktu berlaku
    5. waktu pelayanan
    6. biaya
    7. mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa
    8. sanksi

1. Lembaga Pemerintah

Lembaga atau kelembagaan secara teoretis adalah yang mengatur tindakan dan menentukan apakah suatu organisasi dapat berjalan dengan efisien dan efektif. Dengan demikian tata kelembagaan dapat menjadi pendorong pencapaian keberhasilan dan sekaligus juga bila tidak tepat dalam menjalankan fungsinya maka dapat menjadi penghambat tugas-tugas, termasuk tugas menyelenggarakan perizinan. Kelembagaan tidak hanya berperan dalam aturan main, tetapi juga menyangkut masalah kebijakan. Kelembagaan mencakup pengaturan tentang distribusi kewenangan. Lembaga pemerintah adalah lembaga yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat dimulai dari administrasi negara tertinggi sampai dengan administrasi terendah yang berwenang memberi izin. Ini berarti terdapat berbagai aneka ragam lembaga administrasi negara pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

Antara masyarakat dengan pemerintah terjalin suatu hubungan timbal balik, yakni pada satu sisi masyarakat memengaruhi pemerintah dalam menjalankan tugasnya, sedangkan pada sisi lain pemerintah memberi pengaruh tertentu kepada masyarakat melalui tugas mengurus dan mengatur. Pengaruh pemerintah melalui tugas mengurus memiliki makna pemerintah terlibat dalam bidang kesejahteraan sosial dan ekonomi serta pemeliharaan kesehatan dengan secara aktif menyediakan sarana, prasarana, finansial, dan personal. Pengaruh pemerintah melalui tugas mengatur memiliki makna bahwa pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk menetapkan sistem-sistem perizinan. Melalui instrumen pengaturan tersebut pemerintah mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larangan dan kewajiban. Izin sendiri sebagai salah satu instrumen pengaturan yang paling banyak digunakan oleh pemerintah dalam mengendalikan masyarakat. Dengan demikian izin berperan sebagai salah satu instrumen pemerintahan yang berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Tata kewenangan dan organisasi di setiap instansi pemerintah dalam penyelenggaraan perizinan harus dilakukan dengan teratur, benar, dan tepat. Penataan kewenangan yang tidak tepat dapat berdampak pada :

* 1. terjadinya tumpang tindih kewenangan tugas-tugas penyelenggaraan perizinan di antara instansi atau unit kerja perangkat daerah.
  2. terjadinya konsentrasi kekuasaan terhadap tugas-tugas penyelenggaraan perizinan dalam satu atau beberapa instansi perangkat daerah yang tidak dapat dikendalikan oleh unit yang lebih tinggi.
  3. terjadinya kewenangan tugas-tugas penyelenggaraan perizinan yang semu sehingga berjalan melampaui kewenangan yang seharusnya.

Adapun penataan organisasi yang tidak tepat dapat berdampak pada :

1. terjadinya tumpang tindih atau dobel tugas penyelenggaraan perizinan dalam instansi atau unit kerja perangkat daerah.
2. terjadinya ketidakpastian dan ketidakjelasan posisi kewenangan
3. terjadinya keterputusan rangkaian data dan pengambilan keputusan dari satu rantai organisasi ke rantai yang lainnya.
4. Peristiwa Konkret

Izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan dan 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 pemberi izin, macam izin, dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya. Berbagai jenis izin dari instansi pemberi izin dapat saja berubah seiring dengan perubahan kebijakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan izin tersebut. Meskipun demikian izin akan tetap ada dan digunakan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan.[[19]](#footnote-20)

1. Proses dan Prosedur

Proses dan prosedur perizinan meliputi prosedur pelayanan perizinan dan proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh petugas. Dalam setiap tahapan pekerjaan tersebut masing-masing petugas dapat mengetahui peran masing-masing dalam proses penyelesaian perizinan. 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 pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin. Kendala dalam proses dan prosedur perizinan adalah :

* 1. Proses perizinan memerlukan pengetahuan yang tidak hanya sebatas pada aspek legal dari proses perizinan, tetapi lebih jauh dari aspek tersebut, seperti dampak yang akan ditimbulkan dari izin tersebut, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Untuk memperkirakan dampak tersebut, diperlukan pengetahuan yang luas baik dari sisi konsepsional maupun teknis. Apabila tidak diperhatikan maka izin yang diberikan dapat berdampak buruk di masa depan.
  2. Proses perizinan memerlukan dukungan keahlian aparatur tidak hanya dalam mengikuti tata urutan prosedurnya, tetapi hal-hal lain yang mendukung kelancaran proses perizinan tersebut, seperti penggunaan teknologi informasi dan sistem komputerisasi.
  3. Proses perizinan tidak terlepas dari interaksi antara pemohon dengan pemberi izin. Pada interaksi tersebut terkadang muncul perilaku menyimpang baik yang dilakukan oleh aparatur maupun yang dipicu oleh kepentingan bisnis pelaku usaha sehingga aparatur pelaksana perizinan dituntut untuk memiliki perilaku positif dengan tidak memanfaatkan situasi demi kepentingan pribadi. Masih sering dijumpai praktik-praktik tercela dalam proses perizinan.

1. Persyaratan

Persyaratan merupakan hal yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh izin yang dimohonkan. Persyaratan perizinan tersebut berupa dokumen kelengkapan atau surat-surat. Persyaratan dalam perizinan bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus terlebih dahulu dipenuhi. Bersifat kondisional karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi. Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara sewenang-wenang, tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan tersebut. Dengan kata lain pemerintah tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan yang bersangkutan.[[20]](#footnote-21)

Persyaratan perizinan yang baik harus memenuhi kriteria berikut :

* 1. tertulis dengan jelas
  2. memungkinkan untuk dipenuhi
  3. berlaku universal
  4. memperhatikan spesifikasi teknis dan aspek lainnya yang terkait

1. Waktu Penyelesaian Izin

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan. Dimensi waktu selalu melekat pada proses perizinan karena adanya tata cara dan prosedur yang harus ditempuh seseorang dalam mengurus perizinan tersebut. Kriteria waktu penyelesaian izin yang baik adalah :

* 1. disebutkan dengan jelas
  2. waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin
  3. diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.

1. Biaya Perizinan

Penetapan besaran biaya pelayanan izin perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

* 1. rincian biaya harus jelas untuk setiap perizinan, khususnya yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran, dan pengajuan.
  2. Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian biaya perizinan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

* + 1. disebutkan dengan jelas
    2. terdapat standar nasional
    3. tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap objek tertentu
    4. perhitungan didasarkan pada tingkat biaya yang sebenarnya
    5. besarnya biaya diinformasikan secara luas

1. Pengawasan Penyelenggaraan Izin

Dalam berbagai hal memang harus diakui bahwa kinerja pelayanan perizinan pemerintah masih kurang baik. Hal ini disebabkan oleh :

* 1. tidak ada sistem insentif untuk melakukan perbaikan
  2. belum baiknya tingkat pengambilan inisiatif dalam pelayanan perizinan yang ditandai dengan tingkat ketergantungan yang tinggi pada aturan formal dan petunjuk pimpinan dalam melakukan tugas pelayanan.
  3. Budaya aparatur yang masih kurang disiplin dan melanggar aturan
  4. Budaya paternalistik yang tinggi, artinya aparatur menempatkan pimpinan sebagai prioritas utama, bukan kepentingan masyarakat.

Masalah pelayanan masyarakat yang diberikan oleh aparatur birokrasi pemerintah merupakan masalah penting, bahkan seringkali variabel ini dijadikan tolok ukur menilai keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas pokok pemerintah. Adanya sistem pelayanan perizinan diharapkan dapat memberikan pelayanan publik yang baik dan meningkatkan mutu pelayanan guna memenuhi harapan masyarakat. Namun suatu kebijakan tidak begitu saja dapat diimplementasikan dengan baik. Di sisi lain tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan perizinan terus meningkat seiring dengan meningkatnya dinamika masyarakat itu sendiri. Apabila tidak diimbangi dengan konsistensi pelaksanaan kebijakan maka hasilnya tetap saja akan dirasakan kurang memuaskan. Pengawasan internal dilaksanakan oleh atasan langsung dan pengawas fungsional, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan melalui pengawasan masyarakat, Ombudsman, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan DPRD provinsi/kabupaten/kota.

1. Penyelesaian Pengaduan dan Sengketa

Setiap pimpinan unit penyelenggara perizinan wajib menyelesaikan setiap pengaduan masyarakat mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan izin sesuai kewenangannya. Untuk menampung pengaduan masyarakat tersebut, unit pelayanan perizinan harus menyediakan sarana pengaduan dalam menyelesaikan pengaduan tersebut. Dalam hal pengaduan tidak dapat diselesaikan oleh unit pemberi izin yang bersangkutan dan terjadi sengketa, maka penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui mekanisme penanganan pengaduan oleh instansi atau unit kerja yang memberikan pelayanan perizinan.

Mekanisme pengaduan merupakan mekanisme yang dapat ditempuh oleh pemohon izin atau pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya izin. Mekanisme pengaduan merupakan hal yang sangat penting unutuk memperbaiki kualitas pelayanan secara terus-menerus. Untuk dapat menjadikan pengaduan sebagai sumber perbaikan pelayanan perizinan, maka pengaduan itu harus dikelola dengan baik dan benar. Mekanisme penanganan pengaduan yang baik dan benar harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

* 1. penentuan prioritas pengaduan yang masuk
  2. adanya prosedur penyelesaian pengaduan
  3. adanya pejabat atau petugas yang secara khusus bertanggung jawab atas pengaduan yang masuk
  4. adanya standar waktu penyelesaian pengaduan

Apabila penyelesaian pengaduan tersebut dianggap belum memuaskan, maka dapat melakukan penyelesaian melalui jalur hukum, yakni mediasi, Ombudsman, atau ke pengadilan untuk menyelesaikan sengketa hukum perizinan tersebut. Mekanisme penyelesaian sengketa harus memerhatikan hal-hal berikut :

1. prosedur sederhana dan dapat diakses secara luas
2. menjaga kerahasiaan pihak yang mengajukan keluhan
3. menggunakan berbagai media
4. dilakukan penyelesaian sesegera mungkin
5. membuka akses penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi atau litigasi.
6. Sanksi

Sebagai produk kebijakan publik, perizinan perlu memperhatikan materi sanksi dengan kriteria berikut :

* 1. disebutkan secara jelas unsur-unsur yang dapat diberi sanksi dan sanksi apa yang akan diberikan
  2. jangka waktu pengenaan sanksi
  3. mekanisme pengguguran sanksi

1. Hak dan Kewajiban

Hak dan kewajiban antara pemohon dan instansi pemberi izin harus tertuang dalam regulasi dan harus memperhatikan hal-hal berikut :

* 1. tertulis dengan jelas
  2. seimbang antara para pihak
  3. wajib dipenuhi oleh para pihak

Hak-hak masyarakat adalah :

1. mendapatkan pelayanan perizinan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan
2. mengetahui sistem, mekanisme, dan prosedur pelayanan
3. mendapat tanggapan atas keluhan yang diajukan secara layak
4. mendapatkan advokasi, perlindungan, dan pemenuhan pelayanan

Adapun kewajiban masyarakat adalah :

1. mengawasi dan memberitahukan kepada instansi pemberi layanan perizinan untuk memperbaiki pelayanannya apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan estándar pelayanan yang berlaku
2. melaporkan penyimpangan tersebut kepada Ombudsman apabila penyelenggara tidak memperbaiki pelayanan seperi di atas
3. mematuhi dan memenuhi persyaratan, sistem, dan mekanisme prosedur pelayanan perizinan
4. menjaga dan turut memelihara berbagai sarana dan prasarana pelayanan umum
5. berpartisipasi aktif dan mematuhi segala keputusan penyelenggara
6. **Fungsi Perizinan**

Perizinan mempunyai fungsi sebagai penertib dan fungsi sebagai pengatur. Sebagai fungsi penertib dimaksudkan agar izin atau setiap izin di tempat usaha, bangunan, dan bentuk kegiatan masyarakat tidak bertentangan satu sama lain sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan bermasyarakat dapat terwujud. Sebagai fungsi pengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukkannya sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan.

Perizinan juga memiliki fungsi sebagai instrumen pembangunan. Dalam fungsi tersebut perizinan berperan sebagai suatu bentuk rekayasa kebijakan yang berperan dalam setiap siklus pembangunan, sejak perencanaan hingga pengawasan dan evaluasi. Dalam proses perencanaan, perizinan menjadi salah satu variabel kebijakan yang dapat memaksa pelaku usaha untuk bekerja sesuai dengan target yang ingin dicapai dalam pembangunan. Dengan demikian pemberian izin tidak terlepas dari kepentingan pembangunan secara luas dengan berbagai persyaratan sebagai indikator tujuannya.

Dalam proses pembangunan, perizinan akan menjadi legitimasi keterlibatan pihak pemilik izin dalam aktivitas pembangunan. Dalam proses pengawasan, sangat jelas bahwa dengan dikeluarkannya perizinan maka telah terjadi kontrak antara pemerintah sebagai pihak yang mengeluarkan izin dengan pelaku usaha yang memperoleh izin untuk melakukan tindakan atau prestasi tertentu sesuai dengan dengan lingkup yang telah diperjanjikan sebelumnya. Walaupun kontrak tersebut dalam implementasinya bersifat asimetris, dalam artian posisi pemerintah terkadang ditempatkan sangat superior, namun perizinan tetap bisa menjadi instrumen yang efektif dalam pengawasan. Begitu juga dalam proses evaluasi, izin dapat menjadi objek penerapan sanksi. Sangat lumrah dalam suatu peraturan perundang-undangan yang menjadikan pencabutan izin sebagai salah satu bentuk pemberian sanksi.

Secara umum perizinan juga memiliki fungsi pembinaan dalam artian dengan diberikannya izin oleh pemerintah, maka pelaku usaha sudah diakui sebagai pihak yang memiliki kompetensi untuk melakukan praktik usaha. Oleh karena itu sebagai pihak yang berkewajiban untuk memberikan pembinaan bagi pelaku usaha, maka pemerintah akan memiliki tanggung jawab kepada pelaku usaha yang sebelumnya sudah memperoleh izin.

Secara teoretis, perizinan memiliki beberapa fungsi sebagaimana dijelaskan sebagai berikut :

1. Instrumen Rekayasa Pembangunan

Pemerintah dapat membuat regulasi dan keputusan yang memberikan bagi pertumbuhan sosial ekonomi. Demikian juga sebaliknya regulasi dan keputusan tersebut dapat pula menjadi penghambat bagi pembangunan. Perizinan merupakan instrumen yang manfaatnya ditentukan oleh tujuan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Jika perizinan hanya dimaksudkan sebagai sumber pendapatan daerah, maka hal ini tentu akan memberikan dampak negatif bagi pembangunan. Pada sisi yang lain apabila prosedur perizinan dilakukan dengan cara-cara yang tidak transparan, tidak ada kepastian hukum, berbelit-belit, dan hanya bisa dilakukan dengan cara-cara yang tidak sehat, maka perizinan juga bisa menjadi penghambat bagi pertumbuhan sosial ekonomi. Dengan demikian baik buruknya, tercapai atau tidak tercapainya tujuan perizinan akan sangat ditentukan oleh prosedur yang ditetapkan dan dilaksanakan. Semakin mudah, cepat, dan transparan prosedur pemberian perizinan, maka semakin tinggi potensi perizinan menjadi instrumen rekayasa pembangunan.

1. Keuangan

Perizinan memiliki fungsi keuangan *(budgetering),* yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara. Pemberian izin kepada masyarakat dilakukan dengan kontraprestasi berupa retribusi perizinan. Karena negara mendapatkan kedaulatan dari rakyat, maka retribusi perizinan hanya bisa dilakukan melalui peraturan perundang-undangan. Penarikan retribusi perizinan hanya dibenarkan jika ada dasar hukum, yaitu undang-undang atau peraturan daerah. Hal ini untuk menjamin hak-hak dasar masyarakat tidak terlukai karena penarikan retribusi perizinan yang sewenang-wenang dan tidak memiliki dasar hukum. Pada sisi lainnya jika secara imperatif melalui peraturan perundang-undangan pemerintah telah memperoleh mandat untuk menarik retribusi perizinan, maka masyarakat juga tidak boleh menghindari pembayarannya. Hal itu disebabkan retribusi perizinan juga menjadi sumber pendapatan yang membiayai pelayanan-pelayanan perizinan lainnya yang harus diberikan pemerintah kepada masyarakatnya. Meskipun demikian pemerintah harus memperhatikan aspek keberlangsungan dan kelestarian daya dukung pembangunan serta pertumbuhan sosial ekonomi. Penetapan tarif retribusi perizinan tidak boleh melebihi kemampuan masyarakat untuk membayarnya. Sebaliknya untuk beberapa aspek strategis yang terkait dengan daya dukung lingkungan dalam pembangunan, tarif retribusi perizinan tidak boleh terlalu murah dan mudah sehingga berpotensi menyebabkan kerusakan lingkungan dan menurunnya daya dukung kelestarian lingkungan.

1. Reguleren

Perizinan mempunyai fungsi pengaturan *(reguleren)*, yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat. Sebagaimana juga dalam prinsip pemungutan pajak, maka peizinan dapat mengatur pilihan-pilihan tindakan dan perilaku masyarakat. Jika perizinan terkait dengan pengaturan untuk pengelolaan sumber daya alam, lingkungan, tata ruang, dan aspek strategis lainnya, maka prsedur dan syarat yang harus ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan harus pula terkait dengan pertimbangan-pertimbangan strategis tersebut. Dengan demikian harus ada keterkaitan antara tujuan pemberian pelayanan perizinan dengan syarat-syarat yang ditetapkan. Di samping itu juga penetapan tarif terhadap perizinan harus memperhatikan tujuan dan fungsi pengaturan yang akan dicapai oleh perizinan tersebut.

Secara umum tujuan dan fungsi perizinan adalah untuk pengendalian aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu di mana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh yang berkepentingan dan pejabat yang berwenang. Tujuan perizinan dapat dilihat dari dua sisi, yaitu dari sisi pemerintah dan dari sisi masyarakat. Dari sisi pemerintah tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut :

* 1. untuk melaksanakan peraturan
  2. sebagai sumber pendapatan daerah

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut :

1. untuk adanya kepastian hukum
2. untuk adanya kepastian hak
3. untuk memudahkan mendapatkan fasilitas

**6. Substansi Izin**

Sesuai dengan sifatnya yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai ketetapan tertulis, secara umum izin memuat substansi sebagai berikut :

* + 1. Kewenangan Lembaga

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan pada penanadatangan izin akan nyata lembaga mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk lembaga berwenang dalam sistem perizinan.

* + 1. Pencantuman Alamat

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Oleh karena itu keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Dalam hal-hal tertentu keputusan tentang izin juga penting bagi pihak yang berkepentingan, artinya pihak pemerintah selaku pemberi izin harus mempertimbangkan kepentingan pihak ketiga yang mungkin memiliki keterkaitan dengan penggunaan izin tersebut.

* + 1. Substansi Dalam Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, di mana 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.

* + 1. Persyaratan

Sebagaimana kebanyakan keputusan, di dalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat, demikian pula dengan keputusan yang berisi izin. Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktik hukum administrasi. Ketentuan tersebut umumnya terdiri dari :

1. ketentuan-ketentuan tujuan
2. ketentuan-ketentuan sarana
3. ketentuan-ketentuan instruksi
4. ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran

Dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi atau terdapat pelanggaran izin, maka sanksi diberikan kepada pemegang izin. Dalam pembuatan keputusan terdapat pembatasan-pembatasan yang dibentuk dengan menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat, atau dengan cara lain.

* + 1. Penggunaan 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 yang bersangkutan, organ pemerintahan, dan pihak yang berkepentingan dalam menilai keputusan izin tersebut. 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 interpretasi yang dilakukan sesuai dengan aturan-aturan yang relevan dan turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkannya.

* + 1. Penambahan Substansi Lainnya

Penambahan dapat berisi penunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan.[[21]](#footnote-22)

**B. Tinjauan Tentang Surat Izin Praktik Dokter**

**1. Surat Izin Praktik Dokter**

Menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran Pasal 1 butir 7 surat izin praktik dokter adalah bukti tertulis yang diberikan pemerintah kepada dokter dan dokter gigi yang akan menjalankan praktik kedokteran setelah memenuhi persyaratan. Setiap dokter dan dokter gigi yang melakukan praktik kedokteran di Indonesia wajib memiliki surat izin praktik. Surat izin praktik dikeluarkan oleh pejabat kesehatan yang berwenang di kabupaten/kota tempat praktik kedokteran atau kedokteran gigi dilaksanakan. Surat izin praktik dokter atau dokter gigi hanya diberikan untuk paling banyak 3 (tiga) tempat. Satu surat izin praktik hanya berlaku untuk 1 (satu) tempat praktik.

Untuk mendapatkan surat izin praktik, dokter atau dokter gigi harus :

* 1. memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi yang masih berlaku
  2. mempunyai tempat praktik
  3. memiliki rekomendasi dari organisasi profesi.

Surat izin praktik masih tetap berlaku sepanjang :

* + 1. surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi masih berlaku
    2. tempat praktik masih sesuai dengan yang tercantum dalam surat izin praktik.

Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dalam memberikan SIP harus mempertimbangkan keseimbangan antara jumlah Dokter dan Dokter Gigi dengan kebutuhan pelayanan kesehatan. SIP bagi Dokter dan Dokter Gigi dapat berupa SIP dokter, SIP dokter gigi, SIP dokter spesialis, dan SIP dokter gigi spesialis. SIP Dokter dan Dokter Gigi diberikan paling banyak untuk 3 (tiga) tempat praktik, baik pada fasilitas pelayanan kesehatan milik pemerintah, swasta, maupun praktik perorangan. SIP 3 (tiga) tempat praktik tersebut dapat berada dalam kabupaten/kota yang sama atau berbeda di provinsi yang sama atau provinsi lain. SIP bagi Dokter dan Dokter Gigi sebagai staf pendidik yang melakukan praktik kedokteran atau praktik kedokteran gigi pada rumah sakit pendidikan, berlaku juga untuk melakukan proses pendidikan kedokteran dan kedokteran gigi di rumah sakit pendidikan lainnya dan rumah sakit atau fasilitas pelayanan kesehatan lainnya yang dijadikan sebagai jejaring pendidikannya. Rumah sakit atau fasilitas pelayanan kesehatan lainnya sebagai jejaring pendidikan ditetapkan melalui kerjasama Dekan Fakultas Kedokteran/Dekan Fakultas Kedokteran Gigi dengan rumah sakit pendidikan berdasarkan standar rumah sakit sebagai tempat pendidikan.

Dalam rangka melaksanakan program pemerataan pelayanan kesehatan:

* 1. SIP bagi Dokter dan Dokter Gigi yang melakukan praktik kedokteran pada suatu fasilitas pelayanan kesehatan pemerintah berlaku juga bagi fasilitas pelayanan kesehatan pemerintah dalam wilayah binaannya yang tidak memiliki dokter/dokter gigi.
  2. SIP bagi Dokter dan Dokter Gigi spesialisasi tertentu yang melakukan praktik kedokteran pada suatu fasilitas pelayanan kesehatan berlaku juga bagi fasilitas pelayanan kesehatan pemerintah di daerah lain yang belum memiliki pelayanan spesialisasi yang sama.

Dokter dan Dokter Gigi yang telah memiliki SIP yang memberikan pelayanan kedokteran atau memberikan konsultasi keahlian dalam hal:

* + 1. diminta oleh suatu fasilitas pelayanan kesehatan dalam rangka pemenuhan pelayanan kedokteran yang bersifat khusus, yang tidak terus menerus atau tidak berjadwal tetap
    2. dalam rangka melakukan bakti sosial/kemanusiaan
    3. dalam rangka tugas kenegaraan
    4. dalam rangka melakukan penanganan bencana atau pertolongan darurat lainnya
    5. dalam rangka memberikan pertolongan pelayanan kedokteran kepada keluarga, tetangga, teman, pelayanan kunjungan rumah dan pertolongan masyarakat tidak mampu yang sifatnya insidentil

tidak memerlukan SIP di tempat tersebut. Pemberian pelayanan kedokteran sebagaimana dimaksud harus diberitahukan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota setempat. Pemberitahuan sebagaimana dimaksud dapat dilakukan oleh institusi penyelenggaranya.

Untuk memperoleh SIP, Dokter dan Dokter Gigi harus mengajukan permohonan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota tempat praktik kedokteran dilaksanakan dengan melampirkan :

* 1. fotokopi STR yang diterbitkan dan dilegalisasi asli oleh Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
  2. surat pernyataan mempunyai tempat praktik, atau surat keterangan dari fasilitas pelayanan kesehatan sebagai tempat praktiknya;
  3. surat persetujuan dari atasan langsung bagi Dokter dan Dokter Gigi yang bekerja pada instansi/fasilitas pelayanan kesehatan pemerintah atau pada instansi/fasilitas pelayanan kesehatan lain secara purna waktu;
  4. surat rekomendasi dari organisasi profesi, sesuai tempat praktik; dan
  5. pas foto berwarna ukuran 4x6 sebanyak 3 (tiga) lembar dan 3x4 sebanyak 2 (dua) lembar.

Dalam pengajuan permohonan SIP sebagaimana dimaksud harus dinyatakan secara tegas permintaan SIP untuk tempat praktik pertama, kedua atau ketiga. Dokter dan Dokter Gigi yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud diberikan SIP untuk 1 (satu) tempat praktik. Masa Berlaku SIP dokter, SIP dokter gigi, SIP dokter spesialis, dan SIP dokter gigi spesialis sebagaimana dimaksud berlaku untuk 5 (lima) tahun. SIP berlaku sepanjang STR masih berlaku dan tempat praktik masih sesuai dengan yang tercantum dalam SIP, dan dapat diperpanjang selama memenuhi persyaratan. Perpanjangan SIP harus sudah diajukan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum masa berlaku SIP berakhir. Dalam keadaan STR habis masa berlakunya, SIP dapat diperpanjang apabila permohonan perpanjangan STR telah diproses yang dibuktikan dengan tanda terima pengurusan yang dikeluarkan oleh organisasi profesi dengan masa berlaku paling lama 6 (enam) bulan.

Dokter dan Dokter Gigi warga negara asing dapat diberikan SIP sepanjang memenuhi persyaratan. Selain persyaratan sebagaimana dimaksud, Dokter dan Dokter Gigi warga negara asing juga harus :

* 1. telah dilakukan evaluasi dan memiliki surat izin kerja dan izin tinggal sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  2. mempunyai kemampuan berbahasa Indonesia yang dibuktikan dengan bukti lulus Bahasa Indonesia dari Pusat Bahasa Indonesia.

Dokter dan Dokter Gigi warga negara asing hanya dapat bekerja atas permintaan fasilitas pelayanan kesehatan tertentu dalam ruang lingkup :

* 1. pemberi pelatihan dalam rangka alih ilmu pengetahuan dan teknologi; dan
  2. pemberi pelayanan. Dokter dan Dokter Gigi warga negara asing dilarang berpraktik secara mandiri. Larangan sebagaimana dimaksud dikecualikan untuk pemberian pertolongan pada bencana atas izin pihak yang berwenang.

Dokter dan Dokter Gigi yang telah memiliki SIP berwenang untuk menyelenggarakan praktik kedokteran, yang meliputi antara lain:

* + 1. mewawancarai pasien;
    2. memeriksa fisik dan mental pasien;
    3. menentukan pemeriksaan penunjang;
    4. menegakkan diagnosis;
    5. menentukan penatalaksanaan dan pengobatan pasien;
    6. melakukan tindakan kedokteran atau kedokteran gigi;
    7. menulis resep obat dan alat kesehatan;
    8. menerbitkan surat keterangan dokter atau dokter gigi;
    9. menyimpan dan memberikan obat dalam jumlah dan jenis yang sesuai dengan standar; dan
    10. meracik dan menyerahkan obat kepada pasien, bagi yang praktik di daerah terpencil yang tidak ada apotek.

Pimpinan fasilitas pelayanan kesehatan wajib membuat daftar Dokter dan Dokter Gigi yang melakukan praktik kedokteran di fasilitas pelayanan kesehatan yang bersangkutan. Daftar Dokter dan Dokter Gigi meliputi Dokter dan Dokter Gigi yang memiliki SIP pada fasilitas pelayanan kesehatan yang bersangkutan. Pimpinan fasilitas pelayanan kesehatan wajib menempatkan daftar Dokter dan Dokter Gigi sebagaimana dimaksud pada tempat yang mudah dilihat. Dokter dan Dokter Gigi yang telah memiliki SIP dan menyelenggarakan praktik perorangan wajib memasang papan nama praktik kedokteran. Papan nama sebagaimana dimaksud harus memuat nama dokter atau dokter gigi, nomor STR, dan nomor SIP.

Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota wajib melakukan pencatatan terhadap semua SIP Dokter dan Dokter Gigi yang telah dikeluarkannya. Catatan sebagaimana dimaksud disampaikan secara berkala minimal 3 (tiga) bulan sekali kepada Kepala Badan Pengembangan dan Pemberdayaan Sumber Daya Manusia Kesehatan Kementerian Kesehatan, KKI, dan tembusan kepada Kepala Dinas Kesehatan Provinsi serta organisasi profesi setempat. Dalam rangka pembinaan dan pengawasan, Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dapat mengambil tindakan administratif terhadap pelanggaran. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dapat berupa peringatan lisan, tertulis sampai dengan pencabutan SIP. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dalam memberikan sanksi administratif sebagaimana dimaksud terlebih dahulu dapat mendengar pertimbangan organisasi profesi. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dapat mencabut SIP Dokter dan Dokter Gigi dalam hal:

* 1. atas dasar rekomendasi Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran indonesia (MKDKI);
  2. STR Dokter dan Dokter Gigi dicabut oleh KKI;
  3. tempat praktik tidak sesuai lagi dengan SIPnya; dan/atau
  4. dicabut rekomendasinya oleh organisasi profesi melalui sidang yang dilakukan khusus untuk itu.

Pencabutan SIP yang dilakukan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota wajib disampaikan kepada Dokter dan Dokter Gigi yang bersangkutan dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal keputusan ditetapkan. Dalam hal keputusan sebagaimana dimaksud tidak dapat diterima, yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada Kepala Dinas Kesehatan Provinsi untuk diteruskan kepada Menteri dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah keputusan diterima. Paling lambat 14 (empat belas) hari setelah menerima surat keberatan sebagaimana dimaksud, Menteri dalam perkara pelanggaran disiplin kedokteran, meneruskannya kepada MKDKI. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota melaporkan setiap pencabutan SIP Dokter dan Dokter Gigi kepada Kepala Badan Pengembangan dan Pemberdayaan Sumber Daya Manusia Kesehatan Kementerian Kesehatan, Ketua KKI dan Kepala Dinas Kesehatan Provinsi, serta tembusannya disampaikan kepada organisasi profesi setempat.

**2. Surat Tanda Registrasi Dokter**

Menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran Pasal 1 butir 8 surat tanda registrasi dokter dan dokter gigi adalah bukti tertulis yang diberikan oleh Konsil Kedokteran Indonesia kepada dokter dan dokter gigi yang telah diregistrasi. Setiap dokter dan dokter gigi yang melakukan praktik kedokteran di Indonesia wajib memiliki surat tanda registrasi dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi. Surat tanda registrasi dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi sebagaimana dimaksud diterbitkan oleh Konsil Kedokteran Indonesia. Untuk memperoleh surat tanda registrasi dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi harus memenuhi persyaratan :

* 1. memiliki ijazah dokter, dokter spesialis, dokter gigi, atau dokter gigi spesialis;
  2. mempunyai surat pernyataan telah mengucapkan sumpah/janji dokter atau dokter gigi;
  3. memiliki surat keterangan sehat fisik dan mental;
  4. memiliki sertifikat kompetensi; dan
  5. membuat pernyataan akan mematuhi dan melaksanakan ketentuan etika profesi.

Surat tanda registrasi dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi berlaku selama 5 (lima) tahun dan diregistrasi ulang setiap 5 (lima) tahun sekali dengan tetap memenuhi persyaratan. Ketua konsil kedokteran dan ketua konsil kedokteran gigi dalam melakukan registrasi ulang harus mendengar pertimbangan ketua divisi registrasi dan ketua divisi pembinaan. Ketua konsil kedokteran dan ketua konsil kedokteran gigi berkewajiban untuk memelihara dan menjaga registrasi dokter dan dokter gigi.

Surat tanda registrasi tidak berlaku karena :

a. dicabut atas dasar ketentuan peraturan perundang-undangan;

b. habis masa berlakunya dan yang bersangkutan tidak mendaftar ulang;

c. atas permintaan yang bersangkutan;

d. yang bersangkutan meninggal dunia; atau

e. dicabut Konsil Kedokteran Indonesia.

Dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi mempunyai wewenang melakukan praktik kedokteran sesuai dengan pendidikan dan kompetensi yang dimiliki, yang terdiri atas:

a. mewawancarai pasien;

b. memeriksa fisik dan mental pasien;

c. menentukan pemeriksaan penunjang;

d. menegakkan diagnosis;

e. menentukan penatalaksanaan dan pengobatan pasien;

f. melakukan tindakan kedokteran atau kedokteran gigi;

g. menulis resep obat dan alat kesehatan;

h. menerbitkan surat keterangan dokter atau dokter gigi;

i. menyimpan obat dalam jumlah dan jenis yang diizinkan; dan

j. meracik dan menyerahkan obat kepada pasien, bagi yang praktik di daerah terpencil yang tidak ada apotek.

1. Dwiyanto, *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*, UGM, Yogyakarta, 2008, hlm. 10. [↑](#footnote-ref-2)
2. Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik,* Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 1-2. [↑](#footnote-ref-3)
3. Juniarso Ridwan, dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik,* Nuansa Cendekia, Bandung, 2009, hlm. 12. [↑](#footnote-ref-4)
4. L.M. Sitorus, *Ilmu Politik dan Pembangunan*, t.p., Jakarta, 1965, hlm. 49. [↑](#footnote-ref-5)
5. *Ibid*, hlm. 14. [↑](#footnote-ref-6)
6. Iswara*, Pengantar Ilmu Politik*, Dhirwantara, Bandung, 1967, hlm. 158. [↑](#footnote-ref-7)
7. Darmawan Triwibowo, dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 9. [↑](#footnote-ref-8)
8. *Ibid*, hlm. 8. [↑](#footnote-ref-9)
9. Juniarso Ridwan, dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op Cit*, hlm. 58. [↑](#footnote-ref-10)
10. Ateng Syafrudin, *Pengurusan Perizinan*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan St. Aloysius, Bandung, 1992, hlm. 4. [↑](#footnote-ref-11)
11. Bernard Arief Sidharta, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 401. [↑](#footnote-ref-12)
12. N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Depok, 2011, hlm. 161. [↑](#footnote-ref-13)
13. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Depok, 2011, hlm. 161. [↑](#footnote-ref-14)
14. Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 13. [↑](#footnote-ref-15)
15. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat*, Op Cit*, hlm. 97-100.. [↑](#footnote-ref-16)
16. Adrian Sutedi, *Op Cit,* hlm. 173-175. [↑](#footnote-ref-17)
17. Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 91. [↑](#footnote-ref-18)
18. Philipus M. Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm. 125. [↑](#footnote-ref-19)
19. Sjachran Basah, *Perizinan di Indonesia*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1992, hlm. 4-6. [↑](#footnote-ref-20)
20. Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan, Liberty*, Yogyakarta, 1984, hlm. 97. [↑](#footnote-ref-21)
21. Adrian Sutedi, *Op Cit,* hlm. 193-204. [↑](#footnote-ref-22)