

## BAB II

### TINJAUAN TEORITIS TENTANG PERIZINAN DAN PEMBANGUNAN MENARA TELEKOMUNIKASI

#### A. Tinjauan Umum Mengenai Pembangunan Menara Telekomunikasi

##### 1. Implementasi Tentang Menara Telekomunikasi

Menara telekomunikasi merupakan bangunan yang terbuat dari rangkaian besi atau pipa baik segi empat ataupun segi tiga, atau hanya berupa pipa panjang (tongkat), yang bertujuan untuk menepatkan antena dan radio pemancar maupun penerima gelombang telekomunikasi dan informasi.<sup>20</sup>

Dalam Peraturan Bersama Menteri dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika (PERMENKOMINFO) dan juga Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal No. 18 Tahun 2009; No. 07 / Prt / M / 2009; No. 19 / Per / M.Kominfo / 03 / 2009; No. 3 / P / 2009 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi menimbang bahwa pembangunan dan penggunaan menara telekomunikasi sebagai salah satu infrastruktur pendukung dalam penyelenggaraan telekomunikasi harus memperhatikan efisiensi, keamanan lingkungan dan estetika lingkungan. Dan selanjutnya dalam ketentuan umum Pasal 1 ayat (8) menara telekomunikasi adalah bangunan bangunan untuk kepentingan

---

<sup>20</sup><https://magneticinfo.blogspot.co.id/2014/01/jenis-jenis-tower-jaringan.html>. diakses tanggal 16 september 2018.

umum yang didirikan atas tanah, atau bangunan yang merupakan satu kesatuan konstruksi dengan bangunan gedung yang dipergunakan untuk kepentingan umum yang struktur fisiknya dapat berupa rangka baja yang diikat oleh berbagai simpul atau berupa berbentuk tanpa simpul, dimana fungsi, desain dan konstruksinya disesuaikan sebagai sarana penunjang menempatkan perangkat telekomunikasi.<sup>21</sup>

Menara Telekomunikasi adalah suatu bangunan yang menjadi pendukung dalam sarana untuk berkomunikasi melalui barang elektronik dan digunakan untuk publik. Sebuah Menara Telekomunikasi mempunyai input dalam ruang publik dan mempunyai fungsi yang sangat besar dalam melancarkan komunikasi dalam media elektronik. Telekomunikasi teknik pengiriman atau penyampaian informasi, dari suatu tempat ke tempat lain. Tower telekomunikasi baik untuk pemancar Gelombang Micro Digital (GMD) maupun untuk BTS (*Base Transceiver System*) pemancar HP (*Hand Phone*), untuk GMD biasanya memancarkan gelombang elektromagnetik, dimana antara antena pemancar dengan antena penerima berjarak sekitar maksimum 60 Km dan harus LOS (*Line Of Side*) tidak ada *obstacle* (penghalang) yang menghalangi antara keduanya, biasanya dengan ketinggian diatas 40 meter dari permukaan tanah. Gelombang yang dipancarkan adalah gelombang ruang, merambat lurus diudara. Sementara untuk (BTS)

---

<sup>21</sup> Peraturan Bersama Menteri dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika (Permenkominfo) dan juga Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal No. 18 Tahun 2009; No. 07 / Prt / M / 2009; No. 19 / Per / M.Kominfo / 03 / 2009; No. 3 / P / 2009 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi

adalah memancarkan gelombang elektromagnetik dengan daya yang rendah, yang dipancarkan oleh antena sektoral yang nantinya akan ditangkap oleh antena Handphone pada masing-masing pelanggan Handphone.

Secara teknologi gelombang radio dapat dinyatakan aman untuk kesehatan manusia dan peralatan listrik di rumah tangga. Sudah lama sekali gelombang radio dipergunakan manusia untuk komunikasi mulai dari Abraham Bell menemukan Telegraph, sampai kepada teknologi cellular saat ini yang dapat memudahkan manusia untuk berkomunikasi satu dengan lainnya.

Dalam rangka membangun penyelenggaraan telekomunikasi yang baik, maka terdapat beberapa tujuan dasar yang menjadi landasan, yaitu untuk mendukung persatuan dan kesatuan bangsa, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata, mendukung kehidupan ekonomi dan kegiatan pemerintahan serta hubungan antar bangsa.

Penyelenggaraan telekomunikasi juga dilaksanakan berdasarkan beberapa asas yang meliputi :

a. Asas manfaat

Artinya penyelenggaraan telekomunikasi akan lebih berdaya guna dan berhasil, baik sebagai infrastruktur pembangunan, sarana penyelenggaraan pemerintahan, sarana pendidikan, sarana

perhubungan, maupun sebagai komoditas ekonomi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat

b. Asas adil dan merata

Artinya adalah penyelenggaraan telekomunikasi memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama kepada pihak yang memenuhi syarat dan hasilnya dinikmati masyarakat secara adil dan merata.

c. Asas kepastian hukum

Artinya adalah pembangunan telekomunikasi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum bagi investor, penyelenggara telekomunikasi, dan pengguna telekomunikasi

d. Asas kepercayaan pada diri sendiri

Artinya bahwa penyelenggaraan telekomunikasi dilaksanakan dengan memanfaatkan secara maksimal potensi sumber daya nasional secara efisien dan penguasaan teknologi telekomunikasi.

e. Asas kemitraan

Artinya yaitu bahwa penyelenggaraan telekomunikasi harus dapat mengembangkan iklim yang harmonis, timbal balik dan sinergi.

f. Asas keamanan

Artinya dimaksudkan agar penyelenggaraan telekomunikasi selalu memperhatikan faktor keamanan dalam perencanaan, pembangunan, dan pengoperasiannya.

g. Asas etika

Artinya agar penyelenggaraan telekomunikasi dilandasi semangat profesionalisme, kejujuran, kesusilaan, dan keterbukaan

Selain memperhatikan asas-asas tersebut, penyelenggaraan telekomunikasi juga perlu memperhatikan hal-hal lain seperti kepentingan dan keamanan negara, perkembangan teknologi dan tuntutan global, penyelenggaraan secara professional dan dapat dipertanggungjawabkan, dan peran serta masyarakat.

## 2. Jenis – Jenis Menara Telekomunikasi

Menara Jaringan Telekomunikasi adalah menara yang terbuat dari rangkaian besi atau pipa baik segi empat atau segitiga, atau hanya berupa pipa panjang (tongkat) yang bertujuan untuk menempatkan antenna dan radio pemancar maupun sebagai penerima gelombang telekomunikasi dan informasi. Intinya Menara (BTS) berfungsi untuk menjembatani perangkat komunikasi pengguna dengan jaringan yang menuju jaringan lain.

Berdasarkan Lokasinya, Menara jaringan telekomunikasi dibagi menjadi 2 jenis, yaitu :

- a. *Rooftop* : Tower yang berdiri di atas sebuah gedung.
- b. *Greenfield* : Tower yang berdiri langsung di atas tanah.

Berdasarkan bentuknya, Menara jaringan telekomunikasi dibagi menjadi 3 jenis, yaitu :

1) Menara Telekomunikasi 4 Kaki (*Rectangular Tower*)

Tower ini berbentuk segi empat dengan empat kaki. Tower dengan 4 kaki sangat jarang sekali dijumpai roboh. Tower jenis ini memiliki kekuatan tiang pancang serta sudah dipertimbangkan konstruksinya.

Menara Telekomunikasi ini mampu menampung banyak antena dan radio. Tipe Menara Telekomunikasi ini kuat dan mampu menampung banyak antenna dan radio. Tipe menara ini banyak dipakai oleh perusahaan-perusahaan bisnis telekomunikasi dan informatika yang bonafid (Telkom, Indosat, XL, dll). Contoh : Lattice Tower, Mini Tower.

2) Menara 3 Kaki (*Triangel Tower*)

Tower berbentuk segi tiga dengan tiga kaki. Tower Segitiga disarankan untuk memakai besi dengan diameter 2 cm ke atas. Beberapa kejadian robohnya menara jenis ini karena memakai besi dengan diameter di bawah 2 cm. Ketinggian maksimal menara jenis ini yang direkomendasi adalah 60 meter. Ketinggian rata-rata adalah 40 meter. Menara jenis ini disusun atas beberapa stage (potongan). 1 stage ada yang 4 meter namun ada yang 5 meter. Makin pendek stage maka makin kokoh, namun biaya pembuatannya makin tinggi, karena setiap stage membutuhkan tali pancang/spanner. Jarak patok spanner dengan tower minimal 8 meter. Makin panjang makin baik, karena ikatannya makin kokoh,

sehingga tali penguat tersebut tidak makin meruncing di tower bagian atas.

### 3) Pole

Menara berupa tiang pancang dengan satu kaki. Menara ini di bagi menjadi 2 macam yaitu:

- a) Menara yang pertama ini terbuat dari pipa atau plat baja tanpa spanner, diameter antara 40 cm s/d 50 cm, tinggi mencapai 42 meter, yang dikenal dengan nama monopole.
- b) Menara ini lebih cenderung untuk dipakai secara personal. Tinggi tower pipa ini sangat disarankan tidak melebihi 20 meter (lebih dari itu akan melengkung).

Sekalipun masih mampu menerima sinyal koneksi, namun menara jenis ini tidak direkomendasi untuk penerima sinyal informatika (internet dan intranet) yang stabil, karena jenis ini mudah bergoyang dan akan mengganggu sistem koneksi data, sehingga komputer akan mencari data secara terus menerus (searching). Menara ini bisa dibangun pada areal yang dekat dengan pusat transmisi/ NOC Network Operation Systems (maksimal 2 km), dan tidak memiliki angin kencang, serta benar-benar diproyeksikan dalam rangka emergency biaya. Dari berbagai fakta yang muncul di berbagai daerah, keberadaan tower memiliki resistensi/daya tolak dari masyarakat, yang disebabkan isu kesehatan (radiasi, anemia

dll), isu keselamatan hingga isu pemerataan sosial. Hal ini semestinya perlu disosialisasikan ke masyarakat bahwa kekhawatiran pertama (ancaman kesehatan) tidaklah terbukti. Radiasinya jauh diambang batas toleransi yang ditetapkan WHO.

### **3. Syarat Mendirikan Menara Telekomunikasi**

Pengaturan khusus mengenai syarat pembangunan menara terdapat dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 7 (PERMENKOMINFO) 02/2008 sebagai berikut :

- a) Menara harus digunakan secara bersama dengan tetap memperhatikan kesinambungan pertumbuhan industri telekomunikasi demi efisiensi dan efektifitas penggunaan ruang.

Pembangunan menara dapat dilaksanakan oleh:

- 1) Penyelenggara telekomunikasi.
  - 2) Penyedia menara.
  - 3) Kontraktor menara.
- b) Pembangunan tersebut harus memiliki izin mendirikan menara dari instansi yang berwenang. Yang dimaksud dengan pendirian menara menurut Pasal 1 angka 10 (PERMENKOMINFO) Nomor 2 Tahun 2008 adalah izin mendirikan bangunan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

c) Pembangunan menara harus sesuai dengan setandar baku tertentu untuk menjamin keamanan lingkungan dengan memperhitungkan faktor-faktor yang menentukan kekuatan dan kestabilan konstruksi menara antara lain :

- 1) tempat/space penempatan antena dan perangkat telekomunikasi untuk penggunaan bersama.
- 2) ketinggian menara.
- 3) struktur menara.
- 4) pondasi menara.
- 5) kekuatan angin.

d) Menara harus dilengkapi dengan sarana pendukung dan identitas hukum yang jelas. Dan sarana pendukung nya anatara lain :

- 1) Pentanahan.
- 2) Penangkal petir.
- 3) Catu daya.
- 4) Lampu halangan penerbangan.

#### **4. Dasar Hukum Menara Telekomunikasi**

Penyesuaian dalam penyelenggaraan telekomunikasi di tingkat nasional sudah merupakan kebutuhan nyata, mengingat meningkatnya kemampuan sektor swasta dalam penyelenggaraan telekomunikasi, penguasaan teknologi telekomunikasi, dan keunggulan kompetitif dalam rangka memenuhi kebutuhan

masyarakat. Penyelenggaraan telekomunikasi yang mempunyai peranan penting dan strategis dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, serta memperlancar dan meningkatkan hubungan antar negara harus senantiasa ditingkatkan kualitas pelayanannya. Salah satu cara untuk meningkatkan kualitas pelayanan di bidang telekomunikasi adalah dengan membuat pengaturan yang dapat memberikan kejelasan dan ketegasan dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Maka dari itu pengaturan menara telekomunikasi bias di lihat dalam UU No 36 Tahun 1999 Tentang Menara Telekomunikasi, PP No 52 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, dan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi Dan Informatika Dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal.

Di dalam Pasal 11 UU No. 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi menjelaskan:

- 1) Penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dapat diselenggarakan setelah mendapat izin dari Menteri.
- 2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dengan memperhatikan:
  - a. Tata cara yang sederhana
  - b. Proses yang transparan, adil dan tidak diskriminatif
  - c. Penyelesaian dalam waktu yang singkat.

- 3) Ketentuan mengenai perizinan penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Selain itu terdapat juga di dalam PP No.52 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi di dalam pasal 8 yaitu

- 1) Penyelenggara jaringan telekomunikasi dapat menyelenggarakan jasa telekomunikasi melalui jaringan yang dimiliki dan disediakan
- 2) Penyelenggaraan jasa telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus merupakan kegiatan usaha yang terpisah dari penyelenggaraan jaringan yang sudah ada.
- 3) Untuk menyelenggarakan jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib mendapatkan izin penyelenggaraan jasa telekomunikasi dari Menteri.

Didalam Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi Dan Informatika Dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor: 18 Tahun 2009 Nomor: 07/Prt/M/2009 Nomor: 19/Per/M.Kominfo/03/2009 Nomor: 3/P/2009 Tentang Pedoman Pembangunan Dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi Terdapat di dalam Bab III Pasal 4 yaitu tentang Perizinan Bangunan Menara :

- 1) Pembangunan menara wajib memiliki Izin Mendirikan Bangunan Menara dari Bupati/ Walikota, kecuali untuk Provinsi DKI Jakarta wajib memiliki Izin Mendirikan Bangunan Menara dari Gubernur.
- 2) Pemberian Izin Mendirikan Bangunan Menara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memperhatikan ketentuan perundang-undangan tentang penataan ruang.
- 3) Pemberian Izin mendirikan Bangunan Menara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan melalui pelayanan terpadu.

## **B. Pelaksanaan Perizinan Menara Telekomunikasi**

### **1. Perizinan**

Perizinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah atau pemerintah daerah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas yang mungkin di timbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Izin juga merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Izin merupakan keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dalam pemerintah sebagai konsekuensi dari jabatannya. Dalam prespektif hukum, penyelenggaraan perizinan berbasis pada teori negara hukum modern (negara hukum demokrasi) yang merupakan perpaduan antara

konsep negara hukum (*rechtsstaat*) dan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*.)<sup>22</sup>

Pemerintah terlibat dalam kegiatan warganegara melalui izin. Dalam hal ini pemerintah mengarahkan warganya melalui instrumen yuridis berupa izin.<sup>23</sup> Kadangkala kebijakan pemerintah terlibat dalam kegiatan masyarakat, bahkan tidak berhenti pada satu tahap, melalui serangkaian kebijakan. Setelah izin proses, masih dilakukan pengawasan, pemegang izin diwajibkan menyampaikan laporan secara berkala dan sebagainya. Pemerintah melakukan pengendalian terhadap kegiatan masyarakat dengan menggunakan instrumen perizinan. Izin yang dimaksudkan untuk mencapai berbagai tujuan tertentu.

Izin pada umumnya dibuat melalui serangkaian proses dalam jangka waktu tertentu dan di keluarkan oleh pemerintah pada umumnya dibuat secara lisan.<sup>24</sup> Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para masyarakat. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenalkan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebagaimana diatur dalam Perundang-undangan.

Izin bertujuan untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat Undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun

---

<sup>22</sup> Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 2006 hlm 4.

<sup>23</sup> Hamzah, Andi. *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005. hlm 10

<sup>24</sup> *Ibid*

pemerintah dapat melakukan pengawasan terhadap suatu kegiatan masyarakat baik secara umum maupun perorangan yang berhubungan dengan Pemerintah.<sup>25</sup>

Izin seringkali mempunyai arti yang begitu penting bagi pemegangnya (pelaku kegiatan) dalam melakukan hubungan hukum, sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum, sebagai instrumen melindungi kepentingan, dan sebagai bukti dalam hal ada klaim. Adapun fungsi perizinan sebagai berikut :

1) Sebagai Landasan Hukum

Izin dapat dikatakan sebagai landasan hukum, dapat dipahami bahwa kegiatan tertentu memang tidak dapat dilakukan oleh warga atau masyarakat. Tanpa adanya izin dari organ pemerintahan yang berwenang. Dalam hal tersebut dapat dipahami bahwa berbagai hal sering kali terkait dengan kegiatan yang akan dilakukan oleh pemohon izin.

Oleh karena itu, izin menjadi dasar pelaku kegiatan untuk dapat memulai kegiatan tersebut. Hak dan kewajiban pemohon izin berkaitan dengan dilakukannya kegiatan dan lahir setelah adanya izin. Tanpa izin, suatu pihak tidak dapat melakukan kegiatan yang dimuat dalam izin itu. Jika tetap saja dilakukan maka dapat dikatakan bahwa kegiatan itu melanggar hukum.

2) Sebagai Instrumen untuk Menjamin Kepastian Hukum

---

<sup>25</sup> Philipus M. Hadjon, 1993, Pengantar Hukum Perizinan, Surabaya, Yuridika, hlm. 2-3

Izin pada umumnya dimuat berbagai hal, baik yang bersifat obyektif maupun subyektif. Misalnya, dapat dalam izin itu siapa yang diberikan hak untuk dapat melakukan kegiatan yang identitasnya seringkali tercantum dengan jelas. Untuk jenis izin tertentu yang dapat dipindahtangankan, sudah dicantumkan untuk pemindahtangankan. Disamping identitas, pihak yang diberikan hak untuk melakukan kegiatan, disebutkan kegiatan, disebutkan kegiatan apa yang diizinkan, mengenai apa batasannya, baik mengenai waktu, lokasi, volume, maupun hal-hal deskriptif lain yang menyangkut sesuatu yang bersifat obyektif.<sup>26</sup>

### 3) Sebagai Instrumen Untuk Melindungi Kepentingan

Izin sebagai sebuah keputusan dapat digunakan sebagai instrumen perlindungan kepentingan, baik itu kepentingan pemohon, kepentingan pemerintah, maupun kepentingan lain. Sekiranya dapat dimengerti izin digunakan untuk melindungi kepentingan pemegang izin karena untuk diizinkan melakukan kegiatan tertentu seringkali tidak terlepas dari kewajiban pemenuhan yang ada di dalamnya termasuk serangkaian pengujian.

### 4) Sebagai Alat Bukti dalam Hal Ada Klaim

Sebagai sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan dijadikan dasar untuk melakukan kegiatan, izin dapat digunakan sebagai alat bukti bahwa yang bersangkutan telah mendapatkan

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

perbolehan dari pemerintah. Artinya, soal menyangkut suatu kegiatan tertentu akan dapat dilihat dari siapa yang diizinkan, sejak kapan, untuk berapa lama, dilakukan dimana, dan sebagainya. Dan apabila ada pihak lain yang mengklaimnya sebagai yang berhak untuk melakukan kegiatan yang sama maka dapat ditunjukkan adanya izin tersebut.

Menurut Sjachran Basah, *“izin merupakan perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan Peraturan Perundang-undangan.”*<sup>27</sup>

Namun, Utrecht memberikan pengertian Vergunning sebagai berikut: *“Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja ditiadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin ( Vergunning )”*.<sup>28</sup>

Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota, dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> *Op, Cit.*, Sjachran Basah, Pencabutan..., hlm 3.

<sup>28</sup> E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar Jakarta, 1957. hlm. 187

<sup>29</sup> Setedi. Adrian, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika Jakarta, 2010 hlm.168

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, izin adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh Undang-undang. Pada umumnya Pasal yang terdapat dalam Undang-undang yang bersangkutan berbunyi, "Dilarang tanpa izin (melakukan) dan seterusnya".

Selanjutnya, larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.<sup>30</sup>

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Izin merupakan dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Daerah atau Peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau tidak diperbolehkannya seorang atau badan untuk 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.

---

<sup>30</sup> Prof. Dr. Mr. S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara, 1983*. Hlm. 94

## **2. Fungsi Perizinan**

Ketentuan tentang Perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan juga sebagai fungsi pengatur yaitu :

### **a. Fungsi Penertib**

Sebagai fungsi penertib yang dimaksudkan adalah agar setiap izin tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

### **b. Fungsi Pengatur**

Sebagai fungsi pengatur yang dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan izin apa yang telah di perizinkan oleh pihak-pihak yang terkait.

Dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut sebagai fungsi yang dimiliki Pemerintah.

## **3. Tujuan Pemberian Izin**

Secara umum tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari pada aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh pihak yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang.

Adapun tujuan perizinan dapat dilihat dari dua sisi, yaitu :

a. Dari Segi Pemerintah

Dari sisi Pemerintahan bertujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut :

a) Untuk Melaksanakan Peraturan

Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam Peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam perakteknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban

b) Sebagai Sumber Pendapatan Daerah

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang di keluarkan, pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya, yaitu untuk membiayai pembangunan.

b. Dari Segi Masyarakat

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai masyarakat sebagai berikut :

a) Untuk adanya kepastian hukum.

b) Untuk adanya kepastian hak.

c) Untuk memudahkan fasilitas, apabila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapatkan fasilitas.

#### 4. Aspek Yuridis pada Izin

Menurut Spelt dan ten Berge, pada umumnya sistem izin terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin), dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin yaitu :<sup>31</sup>

##### a. Larangan

Larangan dan wewenang suatu organ dalam pemerintah dilakukan dengan memberikan izin harus ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Larangan ini sendiri timbul dari asas legalitas dalam negara hukum demokratis, dengan demikian pemerintahan (kekuasaan eksekutif) yang memiliki wewenang-wewenang yang dengan tegas diberikan kepadanya dalam Undang-Undang Dasar atau Undang-undang lainnya. Larangan itu sendiri merupakan sesuatu yang membebani seluruh warga, oleh karena itu pembebanan tersebut pasti mendapat persetujuan warga dengan mendasarkan instrumen perundang-undangan.

##### b. Persetujuan yang Merupakan Dasar Kekecualian (Izin)

Izin muncul ketika norma larangan umum dikaitkan dengan norma umum yang memberikan kepada suatu organ pemerintahan yang berwenang untuk menggantikan larangan tersebut dengan persetujuan dalam suatu bentuk tertentu.

---

<sup>31</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, Ibid. Hlm.6-7

Keputusan yang memberikan izin adalah suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan ini adalah keputusan sepihak dari suatu organ pemerintahan untuk menciptakan suatu keadaan yang konkret dan individual. Sehingga suatu hubungan hukum menetakannya secara mengikat, membebaskannya, atau dalam kondisi tertentu suatu permohonan itu ditolak.

c. Ketentuan-Ketentuan yang Berhubungan dengan Izin

Dilihat dari ketentuan adalah syarat-syarat yang menjadi dasar bagi organ dari pemerintahan dan dalam pemberian izin. Fakta bahwa dalam banyak hal, izin dikaitkan dengan syarat-syarat yang berhubungan erat dengan fungsi sistem perizinan sebagai salah satu sistem dari instrumen (pengendalian) penguasa.<sup>32</sup>

d. Proses dan Prosedur Perizinan

Bentuk dari proses dan prosedur perizinan dapat meliputi prosedur pelayanan perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan aparat atau petugas yang berwenang. Dalam setiap tahap pekerjaan tersebut, masing-masing pejabat yang memegang izin dapat mengetahui perannya masing-masing dalam proses penyelesaian perizinan. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh beberapa prosedur tertentu yang di tentukan oleh pemegang izin (pemerintah setempat). Disamping mewajibkan menempuh

---

<sup>32</sup> N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge , *ibid.* Hlm.6-7

prosedur tertentu, pemohon izin juga diwajibkan memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin tersebut. Prosedur dan persyaratan tersebut berbeda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

Dalam hal pelaksanaan Perizinan ini ada beberapa faktor pendorong yaitu:

- a) Proses perizinan membutuhkan adanya pengetahuan, tidak hanya sebatas pada aspek legal dari proses perizinan, tetapi lebih jauh dari aspek tersebut.
- b) Proses perizinan memerlukan dukungan keahlian aparatur tidak hanya dalam mengikuti tata urutan prosedurnya, tetapi hal-hal lain yang sangat mendukung kelancaran proses perizinan itu sendiri. Pengoptimalan penggunaan teknologi informasi, misalnya dianggap menjadi solusi yang sangat tepat untuk mengefisienkan prosedur perizinan. Dengan demikian, hampir semua sektor perizinan dituntut untuk menggunakan sistem komputerisasi dan aparat yang tidak memiliki keahlian untuk mengoperasikan teknologi tersebut akan menjadi hambatan. Aparat yang demikian masih sangat banyak ditemui dilapangan.
- c) Proses perizinan tidak lepas dari interaksi dari pemohon dengan pemberi izin. Dalam interaksi tersebut terkadang

muncul perilaku yang menyimpang baik yang dilakukan oleh aparaturnya maupun yang dipicu oleh kepentingan bisnis pelaku usaha sehingga aparaturnya pelaksanaan perizinan dituntut untuk memiliki perilaku yang positif dengan tidak memanfaatkan situasi demi kepentingan pribadi. Dan masih banyak sering dijumpai praktek-praktek yang tercela dalam proses perizinan seperti suap..

#### **5. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)**

Izin mendirikan bangunan adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada pemilik gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku. Sunarto juga menegaskan bahwasanya Izin Mendirikan Bangunan (IMB) merupakan izin yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada badan atau orang untuk mendirikan suatu bangunan yang dimaksudkan agar desain pelaksanaan pembangunan dan bangunan sesuai dengan Nilai Dasar Bangunan (NDB), Nilai Luas Bangunan (NLB) serta Ketinggian Bangunan (KB) yang ditetapkan sesuai dengan syarat-syarat

keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut, orang lain dan lingkungan.<sup>33</sup>

Perizinan tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan serta ruang lingkup dalam peraturan daerah perizinan tertentu ini meliputi retribusi izin mendirikan bangunan dan retribusi izin gangguan.

## **6. Pihak Yang Memberikan Izin**

Secara langsung pada bagian ini dapat dikatakan pihak yang berwenang mengeluarkan izin tersebut adalah Pemerintah. Dalam menyelenggarakan pemerintah, pemerintah menggunakan asas desentralisasi. Tugas pembantuan dan dekosentrasi. Sedangkan dalam menyelenggarakan pemerintah daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Hak dan Kewajiban Daerah Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

---

<sup>33</sup> Sunarto, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Amus dan Citra Pustaka, Yogyakarta, 2005, hlm. 125

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
- b. Memilih pimpinan daerah
- c. Mengelola aparatur negara
- d. Mengelola kekayaan daerah
- e. Memungut pajak dan retribusi daerah
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam perundang-undangan

Kewajiban daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah meliputi:

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional serta keutuhan negara kesatuan republik Indonesia.
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
- g. Menyediakan fasilitas social dan fasilitas social dan fasilitas umum yang layak.
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial.

- i. Menyusun perencanaan tata ruang daerah.
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
- k. Melestarikan lingkungan hidup.
- l. Mengelola administrasi kependudukan.
- m. Melestarikan nilai social budaya.
- n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya.
- o. Kewajiban lain yang diatur dalam perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk pendapat, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.<sup>34</sup>

Hanya saja dalam hal yang dernikian harus dapat dilihat izin yang bagaimanakah yang dimohonkan oleh masyarakat, sehingga dengan demikian akan dapat diketahui instansi pemerintah yang berwenang mengeluarkan izin tersebut. Misalnya izin keramaian atau izin mengeluarkan pendapat di muka umum, maka izin tersebut di dapatkan rnelalui kepolisian setempat dimana keramaian akan dilakukan.

Terkait dengan permohonan izin, biasanya pengajuan permohonan merupakan permulaan dari acara perizinan.

---

<sup>34</sup> Nurmayani, Hukum Administrasi Daerah, Bandar Lampung, Universitas Lampung, 2015, hlm.40-42

Permohonan ialah permintaan dari yang berkepentingan akan suatu keputusan. Jadi, permintaan harus datang dari yang berkepentingan, yakni pihak yang kepentingannya langsung berhubungan dengan suatu keputusan. Bila permintaan tidak dilakukan oleh yang berkepentingan, maka penolakan untuk memberikan izin, tidak merupakan keputusan TUN. Dalam kajian pihak-pihak yang berwenang mengeluarkan izin maka dasarnya yang perlu dikaji adalah kedudukan aparatur pemerintah yang melakukan tugasnya di bidang administrasi negara pemberian izin kepada masyarakat. Agar aparatur pemerintah sebagai bagian dari unsur administrasi negara dapat melaksanakan fungsinya, maka kepadanya harus diberikan keleluasaan. Keleluasaan ini langsung diberikan oleh undang-undang itu sendiri kepada penguasa setempat.

Hal seperti ini biasanya disebut dengan keleluasaan delegasi kepada pemerintah seperti Gubernur, Bupati/Walikota untuk bertindak atas dasar hukum dan atau dasar kebijaksanaan. Di samping keleluasaan tali, kepada aparatur pemerintah selaku pelaksana fungsi dalam administrasi negara juga diberikan suatu pembatasan agar pelaksanaan perbuatan-perbuatannya itu tidak menjadi apa yang disebut sebagai "*onrechtmatig overheeddaat*". Setidaknya perbuatan itu tidak boleh melawan hukum baik formil maupun materiil. Tidak boleh melampaui penyelewengan-kewenangan menurut undang-undang (*kompetentie*). Adapun

bentuk-bentuk dari perbuatan administrasi negara/Pemerintah itu dalam bentuk memberikan izin secara garis besar dapat dibagi atas :

- a. Perbuatan membuat peraturan.
- b. Perbuatan melaksanakan peraturan.

Sementara itu menurut Van Poelje perbuatan administrasi negara/Pemerintah itu adalah sebagai berikut<sup>35</sup>:

- a. Berdasarkan faktor (*Feitlijke handeling*).
- b. Berdasarkan hukum (*recht handeling*).

Kemudian Amrah Muslimin mengatakan bahwa dalam bidang eksekutif ada 2 (dua) macam tindakan/perbuatan administrasi negara/pemerintah, yaitu :

- a. Tindakan-tindakan/perbuatan-perbuatan yang secara tidak langsung menimbulkan akibat-akibat hukum.
- b. Tindakan-tindakan/perbuatan-perbuatan yang secara langsung menimbulkan akibat-akibat hukum. Pendapat lain tentang perbuatan hukum dari administrasi negara ini adalah seperti yang dikemukakan oleh Prajudi Admosudirjo.

Menurutnya perbuatan itu dibagi ke dalam 4 (empat) macam perbuatan hukum administrasi negara, yaitu :<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Victor Situmorang, Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1989. hlm 4

<sup>36</sup> Prajudi Admosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta:Ghalia Indonesia, 1986 hlm 102

1) Penetapan (*beschiking, administrative dicretion*).

Sebagai perbuatan sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa negara yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu. Perbuatan hukum tersebut hanya sepihak (*eenzijdig*) dan harus bersifat administrasi negara. Artinya realisasi dari suatu kehendak atau ketentuan undang-undang secara nyata kasual, individual.

2) Rencana (*Planning*).

Salah satu bentuk dari perbuatan hukum Administrasi Negara yang menciptakan hubungan-hubungan hukum (yang mengikat) antara penguasa dan para warga masyarakat.

3) Norma jabatan (*Concrete Normgeving*).

Merupakan suatu perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dari penguasa administrasi negara untuk membuat agar supaya suatu ketentuan undang-undang mempunyai isi yang konkret dan praktis serta dapat diterapkan menurut keadaan waktu dan tempat.

4) Legislasi Semu (*Pseudo Weigeving*)

Adalah penciptaan dari aturanaturan hukum oleh pejabat administrasi negara yang berwenang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan .

### **C. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik**

Menurut Rasyid pelayanan publik merupakan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.

Di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 menyebutkan bahwa pengertian pelayanan publik ialah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian menurut MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 menyatakan bahwa Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 1 ayat (1), pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk

atas barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

### **1. Prinsip Pelayanan Publik**

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip - prinsip:

a. Prinsip Kesederhanaan

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

b. Prinsip Kejelasan

Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dalam keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

c. Prinsip Kepastian Waktu

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

d. Prinsip Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

e. Prinsip Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

f. Prinsip Tanggung Jawab

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

g. Prinsip Kelengkapan Sarana dan Prasarana

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

h. Prinsip Kemudahan Akses

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

i. Prinsip Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

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

j. Prinsip Kenyamanan

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

## **2. Asas – Asas Pelayanan Publik**

a. Transparansi

Besifat Terbuka dan dapat diakses oleh semua orang.

b. Akuntabilitas

Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan peaturan perundang-undangan.

c. Kondisional

Sesuai dengan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan prinsip efisiensi dan efektifitas.

d. Partisipasi

Mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dan pedului terhadap aspirasi masyarakat.

e. Kesamaan Hak dan Kewajiban

Memberikan pelayanan dengan kesamaan hak dan kewajian