

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Tinjauan Kepustakaan**

##### **2.1.1. Pengertian Izin**

Membicarakan pengertian izin pada dasarnya mencakup suatu pengertian yang sangat kompleks yaitu berupa hal yang membolehkan seseorang atau badan hukum melakukan sesuatu hal yang menurut peraturan perundang-undangan harus memiliki izin terlebih dahulu, maka dapat diketahui dasar hukum dari izinnya tersebut.

Menurut Prajudi Admosudirjo, mengatakan bahwa “izin (*verguning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi dari pada suatu larangan oleh undang-undang”.<sup>4</sup>

Pada umumnya izin berbunyi : “Dilarang tanpa izin memasuki areal/lokasi ini”. Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan rincian daripada syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur atau petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip oleh Bachsan Mustafa :

Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankan asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*verguning*)”.<sup>5</sup>

<sup>4</sup>Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, 2001, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hal. 94.

<sup>5</sup>Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, 2001, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hal. 80.

Hukum perizinan merupakan hukum publik yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah baik pemerintah di pusat maupun di daerah sebagai aparaturnya penyelenggaraan negara mengingat hukum perizinan ini berkaitan dengan pemerintah. Kata perizinan kita peroleh atau kita dengan dan sepintas lalu kata perizinan mengandung arti yang sederhana yaitu pemberian izin terhadap sesuatu yang berkaitan dengan aktivitas atau kegiatan, namun bila kita telusuri lebih jauh mengenai pengertian perizinan itu tidaklah semudah apa yang kita sebutkan tadi. Lalu apa sebenarnya perizinan tersebut? Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Perizinan maksudnya dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikat, penentuan kuota dan izin untuk melaksanakan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan.

Hukum perizinan adalah ketentuan yang berkaitan dengan pemberian izin atau bentuk lain yang berkaitan dengan itu yang dikeluarkan oleh pemerintah sehingga dengan pemberian izin tersebut melahirkan hak bagi pemegang izin baik terhadap seseorang, badan usaha, organisasi, LSM dan sebagainya untuk beraktivitas, maka mekanisme media dapat dikatakan bahwa hukum perizinan termasuk disiplin Ilmu Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Pemerintahan seperti yang kita ketahui pemerintah adalah sebagai pembinaan dan pengendalian dari masyarakat dan salah satu fungsi pemerintah di bidang pembinaan dan pengendalian izin adalah pemberian izin kepada masyarakat dan organisasi tertentu yang merupakan mekanisme pengendalian administratif yang

harus dilakukan di dalam praktek pemerintahan. Jadi fungsi pemberian izin disini adalah fungsi pemerintah itu sendiri yang dilaksanakan oleh departemen sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) Keppres No 44 Tahun 1977 yang menyatakan bahwa setiap departemen menyelenggarakan fungsi kegiatan perumusan kebijaksanaan pelaksanaan dan kebijaksanaan teknis, pemberian bimbingan dan pembinaan serta pemberian perizinan sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh Presiden dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Ateng Syafrudin bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.<sup>6</sup> Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge pengertian izin dalam arti luas dan sempit sebagai berikut :

“Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Izin adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan. Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh 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>7</sup>

Dalam perkembangannya secara yuridis pengertian izin dan perizinan tertuang dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor.24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

<sup>6</sup> Adrian Sutedi, *Dinamika Perizinan Dan Good Governance*, 2010, Madju Bersama Medan, Hal. 152.

<sup>7</sup> *Ibid*, Hal. 168

Dalam Pasal 1 angka 8 ditegaskan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Kemudian pasal 1 angka 9 menegaskan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian dari izin adalah instrument yuridis yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, prosedur, dan persyaratan tertentu yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkret. Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat atau badan Tata Usaha Negara yang berwenang yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut :<sup>8</sup>

- a. Izin yang bersifat bebas adalah izin sebagai keputusan Tata Usaha Negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memberikan pemberian izin.
- b. Izin bersifat terikat adalah izin sebagai keputusan Tata Usaha Negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan

<sup>8</sup>*Ibid*, Hal. 173.

perundang-undangannya mengaturnya, misalnya IMB, izin HO, izin usaha industry.

- c. Izin yang bersifat menguntungkan merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya SIM, SIUP, SITU.
- d. Izin yang bersifat memberatkan merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya.
- e. 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.
- f. Izin yang berlangsung lama merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industri yang berhubungan dengan lingkungan.
- g. Izin yang bersifat pribadi merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya izin mengemudi (SIM)
- h. Izin yang bersifat kebendaan yang merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin. Misalnya HO, SITU.

## 2.1.2. Unsur-Unsur Perizinan

### a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu wujud ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif yakni ketetapan yang bersifat konstitutif yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu.<sup>9</sup> Dengan demikian, izin merupakan instrumen Yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkrit setiap ketetapan, izin dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.

### b. Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dalam negara hukum modern adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan

<sup>9</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 2007, Rajawali Pers, Jakarta, Hal. 211.



perundang-undangan yang berlaku. Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintah. Sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada azas legalitas.

Pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi, dalam penerapannya menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat kewenangan bebas dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang :<sup>10</sup>

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

<sup>10</sup>*Ibid*, Hal. 211-212.

### c. Organ Pemerintahan

Menurut Sjachrab Basah dalam makalah seminar hukum yang berjudul “Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan”<sup>11</sup> menyatakan bahwa organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Ketentuan penyelenggaraan pemerintahan mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (Lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Pengaruh pemerintah pada masyarakat melalui tugas mengatur mempunyai makna bahwa pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk melahirkan sistem-sistem perizinan.

Melalui instrumen pengaturan tersebut pemerintah mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larangan dan kewajiban. Izin sebagai salah satu instrumen pengaturan yang digunakan oleh pemerintah dalam mengendalikan masyarakat. Dengan demikian, izin sebagai salah satu instrumen pemerintahan yang berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> [www.sistemperizinanlingkunganindonesia.waspada.com](http://www.sistemperizinanlingkunganindonesia.waspada.com) (Diakses 22 September 2015)

<sup>12</sup> Adrian Sutedi, *Op.cit.* Hal. 216.



#### **d. Peristiwa Konkrit**

Peristiwa konkrit artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkrit beragam, 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.<sup>13</sup>

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.

#### **2.1.3. Fungsi dan Tujuan Pemberian Izin**

Fungsi pemberian izin ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi antara lain yaitu :<sup>14</sup>

##### **1) Fungsi penertib**

Dimasukkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan, dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga terwujud ketertiban dalam segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

##### **2) Fungsi mengatur**

<sup>13</sup> Ridwan. HR, *Op.cit.* Hal. 217.

<sup>14</sup> Adrian Sutedi, *Op.cit.* Hal. 197.

Dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang diberikan, secara teoritis perizinan memiliki beberapa fungsi sebagaimana berikut :

1. Instrumen Rekayasa Pembangunan, perizinan adalah instrumen yang manfaatnya ditentukan oleh tujuan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Baik buruknya, tercapai atau tidaknya tujuan perizinan akan sangat ditentukan oleh prosedur yang ditetapkan dan dilaksanakan. Semakin mudah, cepat dan transparan prosedur pemberian izin, maka semakin tinggi potensi perizinan menjadi instrumen rekayasa pembangunan.
2. *Budgetering*, perizinan memiliki fungsi keuangan yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara. Pemberian izin kepada masyarakat dilakukan berupa retribusi perizinan, penarikan retribusi perizinan hanya dibenarkan jika ada dasar hukum yaitu undang-undang dan/atau peraturan daerah.
3. *Reguleren*, perizinan memiliki fungsi pengaturan yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat.

Tujuan pemberian izin dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu :<sup>15</sup>

- 1) Dari Sisi Pemerintah, tujuan pemberian izin sebagai berikut :
  - a) Untuk melaksanakan peraturan, ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

<sup>15</sup>*Ibid*, Hal. 200.

b) Sebagai sumber pendapatan daerah, dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu.

2) Dari Sisi Masyarakat, tujuan sebagai berikut :

- a) Untuk adanya kepastian hukum;
- b) Untuk adanya kepastian hak;
- c) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas.

Izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkrit. Sebagai instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur.

Adapun mengenai tujuan perizinan yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut yang dikutip yaitu :<sup>16</sup>

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan);
- b. Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar monumen-monumen);
- d. Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk);

<sup>16</sup> Ridwan. HR, *Op.cit.* Hal. 218.

- e. Izin memberikan pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*”, dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

#### 2.1.4. Jenis Dan Bentuk Izin

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

1. Lisensi, ini merupakan izin yang sebenarnya (*deiegenlyke*). Dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini ialah bahwa hal-hal yang diliputi oleh lisensi diletakan di bawah pengawasan pemerintah, untuk mengadakan penertiban, misalnya izin perusahaan bioskop.
2. Dispensasi, ini adalah suatu pengecualian dari ketentuan umum, dalam hal mana pembuat undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualian.
3. Konsesi, disini pemerintah menginginkan sendiri dan menganjurkan adanya usaha-usaha seperti industri gula atau pupuk dengan memberikan fasilitas-fasilitas kewenangan kewajiban, contoh konsesi pengobatan, konsesi minyak bumi, konsesi perkebunan tebu untuk industri gula.<sup>17</sup>

Tujuan pemberian izin tersebut dalam rangka untuk menjaga agar jangan terjadi tugas secara liar seperti tugas dokter secara liar, sebab dokter yang

<sup>17</sup> Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, 1982, Liberty, Yogyakarta, Hal. 12.

bertugas tanpa izin adalah merupakan praktik dokter secara liar, sebab tidak mendapat izin dari pihak yang berwenang. Atau dengan kata lain untuk menghindari dari berbagai kemungkinan yang akan terjadi yang dapat menimbulkan keresahan kepada masyarakat atau dapat merugikan kepentingan orang lain dengan tanpa hak atau secara tidak sah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diberikan oleh pejabat yang berwenang untuk itu. Jadi izin adalah merupakan ketetapan pemerintah untuk menetapkan atau melakukan sesuatu perbuatan yang dibenarkan oleh undang-undang, atau peraturan yang berlaku untuk itu.

Sedangkan bentuk izin adalah :

1. Bentuk Izin Secara Tertulis

Merupakan suatu bentuk perizinan yang diberikan oleh pemerintah atau oleh suatu instansi yang berwenang sesuai izin yang dimintakan, serta penguangan pemberian izin diberikan dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh pihak yang berwenang di di instansi tersebut.

2. Dengan Lisan

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

### 2.1.5. Pihak-Pihak Yang Berwenang Mengeluarkan Izin

Secara langsung pada bagian ini dapat dikatakan pihak yang berwenang mengeluarkan izin tersebut adalah pemerintah. Hanya saja dalam hal yang demikian 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 didapat melalui kepolisian setempat dimana keramaian akan dilakukan. Dalam kajian pihak-pihak yang berwenang mengeluarkan izin maka dasarnya yang perlu dikaji adalah kedudukan aparatur pemerintah/administrasi negara yang melakukan tugasnya di bidang pemberian izin kepada masyarakat.

Agar aparatur pemerintahan sebagai bagian dari unsur administrasi negara dapat melaksanakan fungsinya, maka kepadanya harus diberikan keleluasaan. Keleluasaan ini diberikan oleh undang-undang itu sendiri kepada penguasa setempat. Hal seperti ini biasanya disebut keleluasaan delegasi kepada pemerintah seperti Gubernur, Bupati/Walikota untuk bertindak atas dasar hukum dan atau dasar kebijaksanaan. Di samping keleluasaan tadi, 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 overheaddaat*". Setidaknya perbuatan itu tidak boleh melawan hukum baik formil maupun materil. Tidak boleh melampaui kewenangan-kewenangan menurut undang-undang (*kompetentie*). Adapun bentuk-



bentuk dari perbuatan administrasi negara atau pemerintah itu dalam bentuk memberikan izin secara garis besar dapat dibagi atas :

1. Perbuatan membuat peraturan
2. Perbuatan melaksanakan peraturan.

Sementara itu menurut Van Poelje sebagaimana dikutip Victor Situmorang, perbuatan administrasi negara/pemerintah itu adalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan faktor (*feitlijke handeling*)
2. Berdasarkan hukum (*recht handeling*) :
  - a. Perbuatan hukum privat
  - b. Perbuatan hukum publik, yang kemudian perbuatan ini dapat dibagi atas :
    1. Perbuatan hukum publik sepihak
    2. Perbuatan hukum publik yang melibatkan berbagai pihak.

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

1. Tindakan-tindakan/perbuatan-perbuatan yang secara tidak langsung menimbulkan akibat-akibat hukum.
2. 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 Admosujirjo. Menurutnya

perbuatan itu dibagi ke dalam 4 (empat) macam perbuatan hukum administrasi negara, yakni :<sup>18</sup>

1. Penetapan (*beschiking/administrative directioni*).

Sebagai perbuatan sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu. Perbuatan hukum tersebut harus 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 konkrit dan praktis serta dapat diterapkan menurut keadaan, waktu dan tempat.

4. Legislasi Semu (*pseudo weigeving*)

Adalah penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi negara yang berwenang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan kebijaksanaan suatu

<sup>18</sup> Prajudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, 2010, Alumni, Bandung, Hal. 23.

ketentuan perundang-undangan (*policy*) akan tetepi dipublikasikan secara meluas).<sup>19</sup>

Memperhatikan batasan, ruang lingkup serta perbuatan-perbuatan dari administrasi negara di atas jelaslah bahwa Hukum Administrasi Negara itu adalah merupakan suatu perangkat ketentuan yang memuat sekaligus memberikan cara bagaimana agar organ-organ di dalam suatu organisasi yang lazim disebut “negara” dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya demi terwujudnya suatu tujuan yang dikehendaki bersama. Dalam praktik kehidupan sehari-hari acapkali kita menyebut bahwa peristiwa-peristiwa pada saat kewenangan aparatur pemerintah itu direncanakan dan dilaksanakan sebagai suatu “Keputusan pemerintah”. Selanjutnya menurut Hukum Administrasi Negara bahwa pemerintah itu mempunyai tugas-tugas istimewa, yakni tugas yang dapat dirumuskan secara singkat sebagai suatu tugas “Penyelenggaraan Kepentingan Umum”.

#### **2.1.6. Fungsi Pohon Di Wilayah Perkotaan**

Dari zaman purba hingga sekarang pohon banyak memberi manfaat bagi kehidupan manusia. Fungsi tumbuh-tumbuhan sangat erat kaitannya dengan kesehatan manusia, sehingga dalam tata ruang kota, pemanfaatan tumbuh-tumbuhan yang biasanya berbentuk taman kota, ruang terbuka hijau, jalur hijau dan sebagainya, sering disebut paru-paru kota.

<sup>19</sup> Muchsan, *Op.cit.* Hal. 102.

Penataan ruang Terbuka Hijau Perkotaan (RTHP) dalam pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, bertujuan untuk :

- a. Menjaga keserasian dan keseimbangan ekosistem lingkungan perkotaan;
- b. Mewujudkan keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan perkotaan; dan
- c. Meningkatkan kualitas lingkungan perkotaan yang sehat, indah, bersih dan nyaman.

Faktor lingkungan yang berkaitan erat dengan kebutuhan ruang terbuka hijau adalah besarnya populasi manusia yang berhubungan dengan pertumbuhan penduduk dan penggunaan ruang. Factor lain adalah meningkatnya suhu udara, kebisingan, debu, polutan, menurunnya kelembaban (yang disebabkan oleh meningkatnya jumlah kendaraan dan meningkatnya kadarCO<sup>2</sup>) dan hilangnya habitat berbagai jenis satwa karena hilangnya berbagai vegetasi (tanaman/pohon).

Udara sebagai sumberdaya alam yang mempengaruhi kehidupan manusia serta makhluk hidup lainnya harus dijaga dan dipelihara kelestarian fungsinya untuk memelihara kesehatan dan kesejahteraan manusia serta perlindungan bagi makhluk hidup lainnya. Supaya udara dapat bermanfaat sebesar-besarnya bagi pelestarian fungsi lingkungan hidup, maka udara perlu dipelihara, dijaga dan dijamin mutunya melalui pengendalian pencemaran udara dengan cara penghijauan-penghijauan paru-paru kota.

Perubahan pola pemanfaatan ruang yang terjadi mempunyai pengaruh buruk terhadap lingkungan apalagi jika sebelumnya aparat pemerintahan belum mempersiapkan strategi perencanaan khusus untuk mengantisipasi segala bentuk

perubahan terutama yang terjadi terhadap pengelolaan lingkungan hidup kawasan perkotaan secara berkesinambungan.

Permasalahan lingkungan di Kota Tebing Tinggi ditimbulkan akibat terjadinya perluasan kasawasan pemukiman, penambahan jumlah penduduk, peningkatan jumlah karbon dioksida yang dihasilkan oleh kendaraan bermotor serta kurangnya keberadaan pohon atau kawasan hijau sebagai daya dukung lingkungan.

Tujuan yang ingin dicapai dengan pembangunan berkelanjutan adalah menggeser titik berat pembangunan ekonomi semata menjadi pembangunan yang menyeluruh mencakup sosial-budaya dan lingkungan. Dalam konsep dasar pembangunan yang berwawasan lingkungan, ada dua aspek penting yang menjadi perhatian utama yaitu lingkungan dan pembangunan. Oleh karena itu pembangunan berwawasan lingkungan berarti pembangunan yang baik dari titik pandang ekologi atau lingkungan.

Ada beberapa fungsi pohon secara umum bagi manusia yaitu :

1. Buah

Manfaat utama dari pohon bagi manusia adalah buahnya. Selain enak juga sumber vitamin untuk tubuh. Dimana-mana kita lihat orang menjual buah-buahan, dari yang dijadikan dengan pikulan, warung-warung kecil sampai toko-toko besar mewah bermerk. Memang buah-buahan sangat laku. Bukan Cuma yang lokal tapi juga yang impot. Buah-buahan standar yang ada sepanjang musim adalah pisang, jeruk dan apel. Lalu ada buah musiman seperti rambutan, mangga, duku, durian, nagka, belimbing dan masih

banyak lagi. Kita pun sudah terbiasa dengan buah-buahan import seperti kiwi, pir, persik, dan strawberry. Buah-buahan memiliki aneka rasa. Mulai dari yang manis, asam, hingga campuran keduanya. Secara fisik buah-buahan memiliki kulit luar yang tebal dan keras. Kulit luar ini untuk melindungi isi buah yang lebih lembut atau bahkan berair. Selain dapat dimakan langsung buah juga bisa dinikmati setelah diolah terlebih dahulu. Buah bisa dibuat manisan, sirup, selai bahkan gula. Buah juga bisa menjadi bumbu tambahan untuk aneka masakan lauk pauk. Jeruk limau disambal. Jeruk nipis atau belimbing untuk campuran soto dan masakan ikan, bisa juga digoreng seperti pisang dan cempedak atau sukun.

## 2. Sebagai Obat-obatan

Selain manfaat diatas pohon juga bisa digunakan sebagai obat. Dengan kata lain, pohon-pohon tertentu atau bagian pohon bisa berguna bagi kesehatan manusia. Pengobatan tradisional masyarakat Indonesia bahan-bahannya diambil dari pohon. Kulit, akar, daun, buah, bahkan batang pohonnya. Pil Kina dibuat dari julit pohon. Daun jambu biji sebagai obat diare, buah belimbing untuk menurunkan tekanan darah. Buah mahkota dewa dipercaya sangat bermanfaat sebagai obat berbagai macam penyakit, antara lain sebagai *antihistamin* penangkal alergi. Akar pohon mengkudu atau disebut juga pace, ternyata bisa untuk menyembuhkan sakit gigi. Akar pohon direbus kemudian diambil airnya untuk berkumur-kumur. Getah pohon tertentu bisa dipakai menghentikan



pendarahan. Getah pohon kamboja mengandung zat *fuvoplumierin* untuk mencegah pertumbuhan bakteri pada luka, mengobati gusi bengkak, serta gigi berlubang. Obat-obatan tradisional ini sedang menjalani penelitian Farmatologi sebab walaupun manfaatnya sudah terbukti tetapi belum teruji secara klinis.

### 3. Sumber Bahan Bakar Baru

Saat ini dunia sedang mencari sumber bahan bakar baru selain fosil. Salah satu yang sedang dikembangkan sekarang adalah pohon jarak. Jarak pagar (*jatropha curcas*) kini banyak dibudidayakan untuk diambil buahnya. Sebab biji buah jarak ternyata bisa menghasilkan minyak. Para peneliti dari Institut Teknologi Bandung (ITB) menyebutkan bahwa energi minyak jarak setara dengan solar. Kini beberapa pihak telah mencoba minyak jarak sebagai pengganti Bahan Bakar Minyak (BBM) setelah melalui beberapa proses. Begitu juga dengan minyak atsiri yang dihasilkan dari batang dan daun pohon pala. Minyak ini digunakan dalam industri makanan kaleng, minuman dan kosmetik. Lalu siapa yang tak kenal minyak kayu putih yang dihasilkan dari pohon *melaleuca leucadendra*.

### 4. Sebagai Peralatan rumah Tangga

Manfaat terbesar lainnya dari sebuah pohon adalah kayu. Kayu pohon banyak dibuat peralatan dan perabot rumah tangga. Kursi, lemari, meja dan tempat tidur yang berkualitas baik seperti pohon jati. Selain itu ada juga kayu sungkai, jati Belanda atau kayu sengon. Dalam membangun rumah, kayu pun jadi bahan utama.

Dibuat sebagai kusen, pintu, jendela, kerangka rumah, kuda-kuda dan wuwungan atap. Ada kayu yang sifatnya keras, seperti kayu besi Maluku (*eusideroxylon zwageri*) dan kayu besi kalimantan. Tak lapuk oleh air, semakin lama semakin keras. Di Sulawesi di mana ada budaya pembuatan kapal, ada pohon bitti vitek yang dijadikan bahan dasar perahu. Kayu pohon ini sangat kokoh dan bentuknya tidak berubah meski terkena air atau sinar matahari.

#### 5. Manfaat Pohon Lainnya

Pohon juga memiliki manfaat yang tergolong unik, disebut unik karena manfaat ini hanya berlaku di masyarakat tertentu. Satu keunikan adalah manfaat pohon sebagai bahan dasar pewarna kain. Bagi masyarakat Cina atau masyarakat yang beragama Budha pohon nagka dan pohon cempedak begitu berarti. Kayu pohon ini jika dibelah memang berwarna kuning. Ternyata setelah diolah cairan kayu tersebut digunakan untuk mewarnai jubah para pendeta Budha. Di Indonesia sendiri batik aslinya memakai pewarna alam yang berasal dari tanaman, bisa menghasilkan warna merah, biru, hijau. Sedangkan fungsi pohon bagi wilayah perkotaan tidaklah berbeda dengan fungsi pohon secara umum. Penanaman pohon di dalam kota sebenarnya memiliki arti yang sangat penting bagi lingkungan. Kehadiran pepohonan atau tumbuhan di perkotaan menghalangi pancaran radiasi bumi yang dikembalikan ke atmosfer

setelah pancaran surya berhenti memancarkan sinarnya atau pada malam hari.<sup>20</sup>

Dampak atas peningkatan kadar CO<sup>2</sup> ini akan menghangatkan bumi dan akibatnya suhu dipermukaan bumi meningkat. Itulah sebabnya mengapa udara di perkotaan lebih panas atau udara di ruang-ruang terbuka tanpa pepohonan lebih panas dari pada ruang yang ada pepohonannya. Akibat warga kota memiliki peluang yang besar untuk terkena stress dan mengidap penyakit tertentu.

Gas CO<sup>2</sup> sebagai salah satu penyebab utama panas di atmosfer itu dapat bertahan bertahun-tahun bila tidak larut dalam air hujan atau diserap pepohonan untuk diproses dalam fotosintesis. Dengan klorofil yang dimiliki pepohonan maka CO<sup>2</sup> akan diserap dan diolah untuk selanjutnya dikeluarkan lagi dalam bentuk O<sup>2</sup> yang sangat dibutuhkan manusia.

Oleh karena itulah keberadaan pohon peneduh di sepanjang jalan perkotaan sangat penting. Belum banyak terpikir untuk memanfaatkan nilai ekonomis dari pepohonan penghijauan di wilayah perkotaan. Dengan mencoba menerapkan konsep jarak tanaman dan regenerasi pada penanaman kiri-kanan jalan protokol mungkin dapat memanen pohon-pohon tersebut pada jangka waktu tertentu, sehingga nilai ekonomisnya akan muncul.

Contoh kasus seperti sekarang ini yang dilaksanakan oleh pemerintah Kota Medan yaitu menanam pohon mahoni. Pohon ini memiliki fungsi dan manfaat yang cukup banyak. Disamping daunnya yang disukai ternak juga batang kayunya yang baik untuk kayu pertukangan. Biasanya di beberapa industri, kayu ini digunakan untuk bahan-bahan pembuatan daun pintu yang berkualitas ekspor.

<sup>20</sup> Oki Winarso, *Alam Sekitar Manusia*, 2006, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 78.

Pohon mahoni ini disepanjang jalan protokol ditanami dengan jarak 30 meter. Setelah pohon agak besar (diameter batang mencapai 20 cm) ditanam lagi bibit yang baru di antara kedua pohon tersebut, sehingga jarak tanaman keseluruhan adalah 15 meter. Pada 15 meter pertama terdapat pohon yang besar, 15 meter kemudian bibit yang baru ditanam dan begitu seterusnya sepanjang jalan.

Begitu pohon yang terdahulu sudah mencapai diameter siapa tebang, maka dilakukan pemanenan. Saat pohon yang besar dipanen, bibit yang ditanam di antaranya diharapkan sudah mulai besar dan sudah dapat menggantikan fungsi pohon yang dipanen.

Pemanenan pohon yang besar ini dilanjutkan dengan penanaman kembali sehingga kesinambungan fungsi akan terus terjamin. Pemanenan pohon-pohon ini di samping memperoleh manfaat ekonomi juga untuk menjaga lingkungan sekitar pohon itu sendiri, karena pohon-pohon yang terlalu besar biasanya pada batangnya akan terbentuk lubang di bagian tengah yang biasa disebut growong.

Secara kasat mata growong ini tidak terlihat dari luar. Pohon sudah growong kekuatannya sudah berkurang sehingga apabila hujan yang disertai angin kencang kemungkinan akan tumbang. Untuk mencegah hal tersebut, alangkah baiknya dilakukan penebangan lebih dahulu dan dilakukan regenerasi. Pohon-pohon yang besar juga akan mebentuk tajuk yang besar dan cenderung rapat, sehingga apabila mendapat terpaan angin kencang dan kondisi pekarangannya tidak kuat, akar akan tersabut dan pohon tumbang. Karena itu dalam kondisi pohon belum masa tebang cukup dengan melakukan pemangkasan cabang untuk mengurangi kuatnya perpaan angin.

Untuk dapat mengambil nilai ekonomis yang optimal, perlu keseriusan dalam penanaman ini, apalagi kondisi tanah di sepanjang jalan itu berupa tanah marginal. Diperlukan introduksi teknologi untuk mengubah tanah tersebut sehingga dapat mendukung pertumbuhan pohon secara optimal.

Pemupukan dan teknik budidaya yang benar mutlak diperlukan. Hal ini berarti ada alokasi biaya pemeliharaan yang harus disediakan apabila menghendaki kegiatan ini bukan hanya asal tanam, tetapi mengusahakan agar pohon penghijauan ini benar-benar hidup dan bermanfaat maksimal.

Untuk lebih memudahkan koordinasi dan tanggung jawab pemeliharaan, mungkin dapat diploting dalam bentuk satuan pengelolaan per kelurahan. Setiap kelurahan bertanggung jawab terhadap pemeliharaan pohon penghijauan di daerahnya. Biaya pemeliharaan juga diserahkan kepada lurah sedangkan teknis budidaya dibantu oleh instansi terkait. Jika memungkinkan dapat dilakukan lomba keberhasilan penghijauan antar kelurahan nantinya, sehingga lebih memacu motivasi kerja. Hal lain yang dapat dilakukan untuk memacu motivasi kerja ini adalah dengan memberikan otoritas kepada kelurahan untuk memanfaatkan nilai ekonomis pepohonan tersebut. Artinya nilai ekonomis dari pohon-pohon tersebut akan masuk dalam anggaran penerimaan kelurahan yang dapat digunakan untuk pembangunan di kelurahan tersebut.

## 2.2.Kerangka Pemikiran

Pohon yang ada di daerah perkotaan memang sangat diperlukan bagi masyarakat sebagai manusia, namun hal itu juga menjadi sorotan bahwa kepentingan manusia kepada pohon harus seiring dengan pengaturan dan perawatan tentang pohon yang ada di daerah perkotaan.

Agar pohon yang berada di daerah perkotaan menjadi sebuah kebaikan dalam kehidupan manusia dan tidak malah menjadi sebuah ancaman terhadap ketentraman manusia.

Sebagian masyarakat yang rumah tempat tinggalnya atau akantornya berdampingan dengan pohon merasa keberatan karena beberapa kejadian yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat, bahwa pohon bisa menimpa rumah dan kantor mereka seperti yang terjadi di Kota Tebing Tinggi.

Jika masyarakat yang ingin menebang pohon dengan sendirinya, maka akan dikenakan tindak pidana seperti yang terjadi di Kota Medan, dinas pertamanan Kota Medan melaporkan indomaret karena menebang satu pohon.<sup>21</sup> Hal inilah yang harus dihindari dan mensosialisasikan agar di Kota Tebing Tinggi masyarakat mengerti dan paham jika ingin menebang pohon di daerah perkotaan/kabupaten “milik pemerintah” memiliki aturan dan izin.

<sup>21</sup> <http://waspada-melaporkanpepohonanyanghidupdalamkehidupan>. (diakses 8 Agustus 2015)



### 3.2.Hipotesa

Hipotesa berasal dari kata “*hypo*” dan “*thesis*”, yang masing-masing berarti “sebelum” dan “dalil”. Jadi inti hipotesa adalah suatu dalil yang dianggap belum menjadi dalil yang sesungguhnya, oleh karena masih di uji atau dibuktikan dalam penelitian yang akan dilakukan kemudian.<sup>22</sup>

Hipotesa dapat diartikan sebagai jawaban sementara yang harus diuji kebenarannya dalam pembahasan-pembahasan berikutnya, dengan demikian yang menjadi hipotesa penulis dalam skripsi ini adalah :

1. Masih belum adanya peraturan organik daerah berupa Perda yang mengatur tentang prosedur penebangan pohon di Kota Tebing Tinggi, sehingga masyarakat tidak mengetahui bagaimana prosedur penebangan pohon-pohon tua yang dianggap membahayakan keselamatan masyarakat di sekitar pepohonan tersebut.
2. Belum ada sanksi administratif terhadap penyalahgunaan penebangan pohon di Kota Tebing Tinggi sehingga dapat mengakibatkan masyarakat bisa menebang pepohonan di badan jalan tanpa pengawasan yang dapat mengakibatkan hilangnya pohon-pohon penghijauan perkotaan.

<sup>22</sup> Soerjono Seokanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 2008, UI-Press, Jakarta, Hal. 148.