

KEDUDUKAN DAN FUNGSI REKOMENDASI DPRD DALAM PENYELENGGARAAN KEWENANGAN PERIZINAN OLEH PEMERINTAH DAERAH

Oleh: Dadang

Dosen Universitas Pamulang

Jl. Surya Kencana Satu Pamulang Tangerang Selatan

Email: dadang.jkt1983@gmail.com

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Kedudukan hukum dan fungsi DPRD dalam penyelenggaraan perizinan oleh Pemerintah Daerah Ditinjau dari Undang Undang Nomor 9 TAHUN 2015 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, mengetahui kendala-kendala dalam penyelenggaraan perizinan oleh Pemerintah Daerah tanpa adanya rekomendasi dari DPRD. Penulisan ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Rekomendasi DPRD pada Pemda provinsi tidak dikenal di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan Negara dan peraturan perundang-undangan teknis lainnya. Rekomendasi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga bukan merupakan penjabaran dawi kewenangan pengawasan DPRD terhadap gubernur. Rekomendasi yang dikenal di dalam peraturan perundang-undangan adalah rekomendasi sebagai instrumen hukum administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh gubernur, khususnya dalam penyelenggaraan fungsi penetapan keputusan atau pelaksanaan tindak pemerintahan. Rekomendasi DPRD dalam proses perizinan merupakan konvensi ketatanegaraan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara yang tidak diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Dalam fungsi konfirmasi, rekomendasi semata-mata merupakan instrumen persetujuan tidak mengikat dalam penerbitan keputusan pemerintahan. Rekomendasi dalam fungsi persyaratan mengikat pemberi rekomendasi untuk bertanggungjawab terhadap akibat-akibat yang timbul dari akibat pelaksanaan keputusan yang ditetapkan berdasarkan rekomendasi yang diterima oleh penerima rekomendasi.

Kata Kunci: Rekomendasi, DPRD, Perizinan.

Abstract

The purpose of this study was to find out the legal position and function of the DPRD in the implementation of licensing by the Regional Government Judging from Law No. 9 of 2015 concerning Regional Government and Law No. 30 of 2014 concerning Government Administration, knowing the obstacles in the implementation of licensing by the Government Regions without recommendations from the DPRD. This writing is done by using normative legal research methods, namely legal research conducted by examining library materials or secondary data. The recommendations of the DPRD in the provincial government are not known in the laws and regulations governing the administration of the State and other technical legislation. The recommendations of the

DPRD in the implementation of regional government are also not a description of the authority of the DPRD's oversight of the governor. Recommendations known in the legislation are recommendations as administrative legal instruments in the administration of government by the governor, especially in the implementation of the decision-making function or implementation of government actions. DPRD recommendations in the licensing process are constitutional conventions in the administration of state government that are not regulated in the legislation. In the confirmation function, recommendations are solely instruments of non-binding agreement in the issuance of government decisions. Recommendations in the requirements function binds the recommendation provider to be responsible for the consequences arising from the consequences of the implementation of decisions determined based on the recommendations received by the recipient of the recommendations.

Keywords: *DPRD, Recommendations, Licensing.*

A. Pendahuluan

Hubungan antara Pemerintah Daerah (Perda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal tersebut tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah (Perda). Hubungan kemitraan memiliki makna, bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga tersebut membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung.

Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah atau Pemda adalah kewenangan yang berkaitan dengan perizinan. Perizinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah atau pemerintah daerah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun aktivitas ekonomi. Izin juga merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Sebagai instrumen pengendalian, perizinan memerlukan rasionalitas yang jelas, yang tertuang dalam bentuk kebijakan pemerintah sebagai sebuah acuan. Tanpa rasionalitas dan desain kebijakan yang jelas, perizinan akan kehilangan maknanya sebagai instrumen untuk membela kepentingan masyarakat, kepentingan pelaku ekonomi atas tindakan yang berdasarkan kepentingan individu. Dengan demikian, fungsi perizinan adalah fungsi regulasi yang berada pada badan

dan dilaksanakan oleh pemerintah.¹

Izin merupakan keputusan administratif yang lazim disebut dengan keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara yang bernama izin tersebut, berisi pengaturan mengenai kegiatan yang dapat atau yang tidak dapat-dilakukan oleh masyarakat. Izin adalah keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dalam pemerintahan sebagai konsekuensi dari jabatannya.

Salah satu fungsi utama dari pemerintah adalah membuat kebijakan publik. Argumentasi terpenting dari pernyataan tersebut adalah bahwa semua warganegara akan senantiasa bersentuhan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah, karena yang diatur oleh kebijakan publik tentunya yang menyangkut kepentingan umum.² Pernyataan tersebut memberikan gambaran tentang fungsi pemerintahan yang berlaku secara umum, dalam arti tugas pemerintahan yang berjalan sebagaimana diatur hukum administrasi.

Dengan demikian, secara gambaran umum memperlihatkan bahwa fungsi pemerintahan adalah menjalankan semua kegiatan diluar fungsi legislatif dan yudikatif atas dasar ketentuan dan kewenangan yang diberikan. Fungsi Administrasi (pemerintahan) sebagai fungsi hukum terdiri atas:

- a. Pengaturan administrasi, penetapan peraturan-peraturan administasi berupa peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, dan sebagainya yang bersifat administratif, artinya berupa interpretasi penjabaran, petunjuk atau instruksi pelaksanaan undang-undang;
- b. Tata pemerintahan, penggunaan kekuasaan yuridis formal negara terhadap orang-orang penduduk negara dan segala apa yang terdapat dalam wilayah negara di dalam menegakkan pemerintahan Negara secara nyata. Penggunaan kekuasaan ini adalah untuk menjalankan dan mencapai secara yuridis, segala apa yang menjadi fungsi, tugas, kewajiban atau tujuan daripada negara dalam mengurus kehidupan masyarakat;
- c. Kepolisian administrasi, penegakan hukum secara langsung, yakni pengawasan dan pemeliharaan ketertiban serta keamanan terhadap pelaksanaan hukum yang

¹ Andrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam sektor pelayanan publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal.v.

² Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: PT. Radja Grafindo Persada, 2006), hal. 27.

bersifat pembinaan dan pendidikan masyarakat;

- d. Penyelesaian perselisihan secara administratif, yakni penyelesaian perkara-perkara atau persengketaan-sengketaan yang dapat diselesaikan oleh pengadilan yustisi, yaitu perkara-perkara “administrasi”.³

Secara teori, perizinan memerlukan payung hukum berupa Perda dan/atau Peraturan Perundang-undangan lainnya. Sementara Gubernur memperoleh kewenangan penuh terhadap pemberian perizinan sebagai mana diatur dalam Peraturan Perundang-undangan dan Perda. Fungsi Rekomendasi DPRD menjadi kabur atau tidak jelas dikaitkan dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengeluaran perizinan. Gubernur dapat mengeluarkan izin tanpa perlu adanya rekomendasi dari DPRD. Sehingga kedudukan dan fungsi rekomendasi hanya menjadi pelengkap untuk dikeluarkannya perizinan. Dalam praktek, lembaga rekomendasi DPRD merupakan lembaga yang digunakan secara luas. Karena itu, keberadaan rekomendasi DPRD perlu disikapi secara sistematis untuk mencegah akibat buruk dari penggunaannya.

B. Rumusan Masalah

Terkait dengan topik bahasan dan latar belakang masalah tersebut, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan hukum dan fungsi DPRD dalam penyelenggaraan perizinan oleh Pemerintah Daerah Ditinjau dari Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan?
2. Bagaimana Kendala-kendala dalam penyelenggaraan perizinan oleh Pemerintah Daerah tanpa adanya rekomendasi dari DPRD?

C. Metode Penelitian

Suatu karya ilmiah sudah seharusnya menggunakan suatu metode dalam penulisan, tidak dibenarkan suatu tulisan ilmiah didasarkan pada penafsiran dan perkiraan saja. Suatu penelitian secara ilmiah dilakukan untuk menyalurkan hasrat rasa ingin tahu yang telah mencapai taraf ilmiah, yang disertai dengan suatu keyakinan

³ S.Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi revisi, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan ke -10, 1994), hal.73-74.

bahwa setiap gejala akan ditelaah, diteliti dan dicari hubungan sebab akibat atau kecenderungan- kecenderungan yang timbul.⁴ Dengan demikian, suatu karya ilmiah haruslah menggunakan metode , dengan maksud agar karya ilmiah tersebut memenuhi syarat-syarat suatu tulisan ilmiah. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian usulan tesis ini , adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penulisan ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁵ Penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian hukum doctrinal karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan- peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.

2. Jenis Pendekatan

Sesuai dengan karakteristik metode penelitian yang diaplikasikan, adalah bersifat preskripsi, berangkat dari fakta hukum yang ada, kemudian ditetapkan isu hukumnya lalu dicoba untuk dicari jawabannya. Pada pendekatan kasus dan pendekatan konsep dilakukan dengan cara : Pendekatan perundang-undangan (*the statue approach*), dan Pendekatan Analisis Konsep Hukum.

Pendekatan undang-undang dalam penelitian ini, lebih difokuskan pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan variabel judul penelitian ini, dan undang-undang lainnya yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini.

3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang dipakai dalam penelitian ini, adalah diperoleh dari kepustakaan, bukan dari lapangan. Sehingga sumber bahan hukum penelitian ini ,tidak menggunakan istilah “data hukum” melainkan menggunakan istilah

“bahan hukum”⁴⁸ Bahan hukum dalam penelitian normatif ini, terdiri dari:

Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Secunder.⁴⁹ Masing-masing sebagai berikut : Bahan Hukum Primer, terdiri dari asas dan norma hukum, yang perwujudannya dapat berupa: Peraturan Dasar, Konvensi, Ketatanegaraan, Peraturan perundang-undangan, Keputusan Tata Usaha Negara. Peraturan

⁴ Bambang Sunggono, *Metodelogi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2007), hal.27-28.

⁵ Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hal.13.

perundang-undangan dan produk hukum lainnya yang terkait dengan obyek penelitian ini, adalah sebagai berikut:

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, untuk pengumpulan bahan hukum memakai metode sistimatis berupa pengumpulan Peraturan Perundang-undangan, Surat Keputusan, Surat Rekomendasi dan lainnya.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, setelah bahan hukum terkumpul, maka bahan hukum tersebut di analisis untuk mendapatkan konklusi, dengan memakai teknik analisis bahan hukum berupa teknik deskriptif, yaitu teknik dasar analisis untuk mendapatkan gambaran/uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau proposisi dari proposisi –proposisi hukum atau non-hukum. Teknik Deskriptif yang dipergunakan menggunakan beberapa teknik, antara lain: Teknik ditiesis (uraian apa adanya terhadap suatu kondisi), Teknik Interpretasi (penafsiran dalam ilmu hukum), Teknik Evaluasi (menilai tepat atau tidak tepat), Teknik Argumentasi (penilaian yg didasari pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum), Teknik Sistematisasi (Upaya mencari kaitan rumusan suatu konsep hukum dengan Peraturan Perundang-undangan yang sederajat atau tidak sederajat)

D. Pembahasan

1. Pengertian dan Konsep Pemerintahan Daerah

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang

menjalankan fungsi eksekutif saja.⁶

Philipus M. Hadjon memberikan pendapatnya mengenai Pemerintahan sebagai berikut: Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya.⁷

2. Pengertian dan Konsep Kewenangan

Setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun Badan Tata Usaha Negara tidak dapat melakukan suatu perbuatan pemerintah. Oleh karena itu kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat ataupun bagi setiap badan.⁸ Secara konseptual istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan stilah Belanda “*bevoegdheid*”. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.⁹

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberi pengertian kewenangan sebagai hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.⁷ Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat

⁶ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008), hal. 41.

⁷ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* (Yogyakarta: Gajahmada University Press, Cet. Kesembilan, 2005), hal. 6-8.

⁸ Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2004), hal. 77.

⁹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hal. 154.

wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.

Dalam membicarakan bagaimana kedudukan wewenang pemerintahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan tidak bisa dilepaskan kaitannya dengan penerapan asas legalitas dalam sebuah konsepsi negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum. Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai pijakan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara yang menganut konsep negara hukum.¹⁰

3. Pengertian dan Konsep Izin dan Perizinan

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan. Hal pokok pada izin, bahwa sesuatu tindakan dilarang kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dilakukan dengan cara-cara tertentu. Penolakan izin terjadi bila kriteria-kriteria yang telah ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi. Misalnya tentang hal ini dilarang mendirikan suatu bangunan, kecuali ada izin tertulis dan pejabat berwenang dengan ketentuan mematuhi persyaratan-persyaratan.

4. Pengertian dan Konsep Rekomendasi

Dalam Black's Law Dictionary, rekomendasi (*recommendation*) diartikan sebagai “*an action which is advisory in nature rather than one having binding effect*”.¹¹ Rekomendasi adalah suatu perbuatan atau tindakan, lisan maupun tertulis, yang memiliki sifat anjuran dan tidak bersifat mengikat. Rekomendasi juga dapat diartikan sebagai saran yang bersifat mendorong pihak lain untuk melakukan sesuatu (*suggestion*), atau saran yang bersifat mengarahkan suatu pihak untuk melakukan sesuatu (*advise*), karena sesuatu itu merupakan sesuatu yang lebih tepat, lebih baik, dan

¹⁰ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Kencana, 2014), hal. 93.

¹¹ Henry Campbell Black, 1979, *Black's Law Dictionary*, (USA: West Publishing Co, St. Paul Minn), hal. 1144.

lebih benar dibandingkan dengan berbagai pilihan yang tersedia.¹² Pengertian umum itu menunjukkan bahwa suatu rekomendasi mencakup komponen-komponen sebagai berikut: (1) Pihak yang memberikan saran (pemberi saran); (2) Pihak yang diberi saran (penerima saran); dan (3) Saran yang diberikan.

Dalam konsep hukum umum, rekomendasi diartikan sebagai jaminan yang diberikan oleh pemberi rekomendasi kepada orang yang direkomendasi agar pihak yang menerima rekomendasi melakukan suatu perbuatan hukum demi kepentingan pihak yang direkomendasikan. Ketika pemberi rekomendasi memberikan rekomendasinya berdasarkan itikad baik, maka yang bersangkutan terbebas dari tanggungjawab terhadap segala akibat yang ditimbulkan oleh suatu perbuatan yang diderita oleh pihak ketiga yang dilakukan berdasarkan rekomendasi itu. Namun, bila si pemberi rekomendasi mengetahui bahwa rekomendasi yang diberikannya sesungguhnya tidak benar, dan tindakan yang dilakukan berdasarkan rekomendasi itu menimbulkan akibat terhadap pihak ketiga, maka si pemberi rekomendasi terikat untuk bertanggungjawab secara hukum kepada pihak yang menderita akibat tindakan yang dilakukan berdasarkan rekomendasi itu.¹³

Dalam hal pihak yang direkomendasikan mempunyai ikatan kewajiban atau utang piutang dengan pihak yang memberikan rekomendasi, dan pihak yang direkomendasikan sebelum transaksi telah menyatakan setuju untuk keluar dari property yang ditempatinya setelah pelunasan utangnya dan kemudian ia berkolusi dengan bank dengan cara memberikan rekomendasi kepada bank merekomendasikan si peminjam untuk mendapt kredit dari bank untuk kepentingan dirinya memperoleh properti yang ditempati oleh peminjam, maka pemberi dan penerima rekomendasi dapat dihukum sebagai pelaku kejahatan konspirasi.¹⁴

Konsep tersebut menunjukkan bahwa dalam konsep hukum umum, rekomendasi merupakan instrumen hukum yang berisi saran yang diberikan oleh suatu pihak (pemberi saran) kepada pihak lainnya (penerima saran) yang digunakan oleh pihak penerima saran sebagai dasar untuk melakukan suatu tindakan hukum. Suatu rekomendasi pada dasarnya tidak melahirkan ikatan hukum antara si pemberi saran

¹² *Cambridge International Dictionary of English*, (New York: Cambridge University Press, 1995), hal. 1186.

¹³ John Bouvier, *A Law Dictionary, Adapted to the Constitution and Laws of the United States*, <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/recommendation>, diakses terakhir 11 Agustus 2015.

¹⁴ *Ibid.*

dengan si penerima saran, kecuali saran itu diberikan tidak berdasarkan *itikad baik* sehingga menimbulkan akibat buruk atau merugikan pihak ketiga. Dalam hal suatu saran diberikan tidak berdasarkan itikad baik dan jika saran itu menimbulkan akibat merugikan terhadap pihak ketiga, maka pemberi saran terikat kewajiban hukum untuk bertanggungjawab terhadap akibat yang ditimbulkan oleh suatu tindakan yang dilaksanakan berdasarkan saran yang diberikan.

5. Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia ditentukan di dalam UUD 1945. Gagasan dasar atau semangat pemerintahan daerah itu ditentukan di dalam Penjelasan UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 versi asli menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.¹⁵ Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelandschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan DKI Jakarta, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Gagasan dasar dan semangat itu menggambarkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia mencakup daerah-daerah yang bersifat otonom, yaitu daerah-daerah yang menyelenggarakan pemerintahan Negara dan daerah-daerah yang tidak menyelenggarakan pemerintahan Negara, atau hanya menyelenggarakan pemerintahan asli di dalam lingkungan dan lingkup komunitasnya. Daerah-daerah yang kedua, yang disebut desa itu diakui oleh Negara dengan sifat dan susunan aslinya dan Negara

¹⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal. 1.

mengakui mereka dengan cara, antara lain, mengingati hak-hak asal-usul mereka dalam penerbitan produk hukum Negara. Susunan Negara itu ditutup dengan prinsip Negara kesatuan, sebagaimana disebutkan di dalam permulaan penjelasan mengenai pemerintahan daerah, yang menentukan bahwa Indonesia merupakan suatu Negara kesatuan (*eenheidsstaat*), yang melarang keberadaan daerah dengan sifat staat di dalam lingkungannya. Karena itu, sistem pemerintahan Negara seutuhnya tersusun atas Pemerintah (Pemerintah Pusat) dan pemerintah daerah. Pemerintahan daerah merupakan pemerintahan Negara yang bersifat lokal (*locale rechtsgemeenschappen*) yang menyelenggarakan pemerintahan negara di daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti, untuk itulah pemerintah kemudian menetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam penjelasan umum UU Pemda diuraikan bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis glODKI Jakartasasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tetap berada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan seDKI Jakartanya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah, baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya, hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan tanpa harus mengorbankan kepentingan nasional.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 angka 4 UU Pemda jo Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3) dinyatakan bahwa : “DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.” Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU Pemda adalah “penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam Penerbitan Izin oleh Pemerintah Daerah

Dalam perspektif hukum, penyelenggaraan perizinan merupakan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang berpijak pada teori Negara hukum modern (negara hukum demokratis) yang merupakan perpaduan antara konsep negara hukum (*rechtsstaat*) dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan (supremasi hukum). Menurut Vesteden, hukum *supreme* mengandung makna:

1. Hukum merupakan alas tindakan setiap lembaga dan orang di dalam Negara. 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 baik yang bersifat asasi maupun yang tidak asasi dari tindakan pemerintahan atau pihak lainnya.¹⁶

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

7. Kedudukan dan Fungsi Rekomendasi DPRD dalam Penerbitan Izin

Izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret

¹⁶ Andrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 1.

artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu. Peristiwa konkret yang sejalan dengan perkembangan masyarakat, izinpun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara dan prosedurnya tergantung pada kewenangan pemberi izin, macam izin, dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya. Sebagai contoh, Dinas Pendapatan Daerah menerbitkan 9 jenis izin, Dinas Kesehatan Hewan dan Peternakan menerbitkan 5 jenis izin, Bagian Perekonomian menerbitkan 4 jenis izin, Bagian Kesejahteraan Rakyat menerbitkan 4 jenis izin, dan sebagainya.¹⁷ Berbagai jenis izin dari instansi pemberi izin dapat saja berubah seiring dengan perubahan kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang terkait dengan izin tersebut. Meskipun demikian, izin tetap ada dan digunakan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan.¹⁸

Dalam ketentuan sebelumnya yang mengatur perizinan, seperti misalnya Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (Perka BKPM) Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal, juga tidak dikenal lembaga rekomendasi DPRD terhadap gubernur dalam penetapan keputusan perizinan. Perka ini memang mengenal lembaga rekomendasi, tetapi tidak lembaga rekomendasi DPRD. Perka ini setidaknya memunculkan 3 (tiga) jenis rekomendasi, yaitu:

- 1) Rekomendasi untuk Visa Untuk Bekerja dalam hal suatu perusahaan PMA mempekerjakan tenaga kerja asing (Pasal 13 ayat 3 huruf f dan Pasal 18 ayat 3 huruf c) sebagai bentuk fasilitas nonfiskal dalam penanaman modal oleh pihak asing;
- 2) Rekomendasi dari instansi pemerintah terkait dalam permohonan Izin Prinsip Perubahan Penanaman Modal, khususnya dalam kaitan dengan perubahan bidang usaha (Pasal 42 ayat 1 huruf c.2.); dan
- 3) Rekomendasi dari Direktur Jendral Mineral, batubara dan Panas Bumi bagi perusahaan pertambangan dalam bentuk Kontrak Karya (KK)/Perjanjian Karya Perusahaan Pertambangan Batu Bara (PKP2B) dalam hubungan dengan permohonan fasilitas bea masuk atas impor mesin, barang dan bahan dalam

¹⁷ Sjachran Basah, *Perizinan di Indonesia*, Makalah Untuk Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan, (Surabaya: Unair Fakultas Hukum, November, 1992), hal. 4-6.

¹⁸ Ridwan, H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2006), hal. 215-216.

penanaman modal asing (Pasal 46 ayat 1 huruf j).

Ketiga ketentuan itu meletakkan rekomendasi sebagai prasyarat penerbitan keputusan.

Pengaturan rekomendasi dalam berbagai contoh ketentuan sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan bahwa lembaga rekomendasi digunakan untuk dua fungsi, yaitu:

- 1) Fungsi persyaratan; dan
- 2) Fungsi konfirmasi.

Dalam fungsi persyaratan, suatu rekomendasi merupakan prasyarat penetapan suatu keputusan, sedangkan dalam fungsi konfirmasi, suatu rekomendasi hanya bersifat persetujuan oleh pihak yang memberikan rekomendasi kepada pihak yang memegang kewenangan untuk menetapkan keputusan. Secara teoritik, kedua fungsi ini menimbulkan implikasi hukum yang berbeda. Dalam fungsi persyaratan, suatu rekomendasi menempatkan si pemberi rekomendasi terikat oleh akibat-akibat yang ditimbulkan oleh tindakan atau ketetapan yang dibuat oleh pihak yang menerima rekomendasi. Sedangkan, dalam fungsi konfirmasi, si pemberi rekomendasi tidak terikat oleh akibat-akibat yang ditimbulkan oleh keputusan atau tindakan yang ditetapkan atau diambil oleh si penerima rekomendasi.

8. Implikasi Rekomendasi DPRD Terhadap Tanggungjawab DPRD dalam Penerbitan Izin

Sekalipun konvensi ketatanegaraan di Indonesia umum menunjukkan bahwa lembaga rekomendasi umumnya dipergunakan dalam lingkungan eksekutif dalam penerbitan izin yang menjadi bagian dari lingkup kewenangannya, namun praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di DKI Jakarta menunjukkan bukti lain. Pada tanggal 20 Desember 2012 DPRD DKI Jakarta menerbitkan Rekomendasi DPRD Provinsi DKI Jakarta Nomor 660/14278/DPRD tertanggal 20 Desember 2012, tentang dukungan kepada Gubernur untuk menerbitkan izin melanjutkan *feasibility study* oleh PT TWBI di kawasan Teluk Benoa. Berdasarkan rekomendasi tersebut, Gubernur DKI Jakarta kemudian menerbitkan Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor: 2138/02-C/HK/2012 Tentang Izin dan Hak Pemanfaatan, Pengembangan dan Pengelolaan Kawasan Perairan Teluk Benoa Provinsi DKI Jakarta.

Terbitnya SK Gubernur itu telah menimbulkan silang pendapat dikalangan birokrat, ahli, dan masyarakat tentang perbedaan isi rekomendasi DPRD dengan isi

Keputusan yang diterbitkan Gubernur DKI Jakarta . SK Gubernur 2138 berjudul “Pemberian Izin dan Hak Pemanfaatan dan Pengelolaan Wilayah Perairan Teluk Benoa Provinsi DKI Jakarta”. Dasar menimbang SK tersebut menyatakan, antara lain:

- (a) DKI Jakarta sebagai tujuan wisata dunia dengan daya dukung alam yang terbatas dan merupakan daerah rawan bencana, khususnya bencana tsunami;
- (b) Diperlukan terobosan dan upaya untuk memanfaatkan alam DKI Jakarta dalam mendukung pariwisata tanpa merusak alam DKI Jakarta;
- (c) Pengelolaan dan pemanfaatan perairan Teluk Benoa merupakan salah satu solusi alternatif untuk memecahkan masalah keterbatasan daya dukung alam dan ancaman tsunami;
- (d) Telah ada dokumen rencana pemanfaatan dan pengembangan kawasan perairan Teluk Benoa dan lembaga Penelitian Universitas udayana dan Rekomendasi DPRD Provinsi DKI Jakarta terhadap rencana pemanfaatan Teluk Benoa.

Dalam dasar mengingat dari SK tersebut, dicantumkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, Undang-Undang nomor 26 Tahun 2007 Tentang Tata Ruang, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan daerah Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DKI Jakarta.

Bertolak dari teori rekomendasi berdasarkan *itikad baik*, maka DPRD DKI Jakarta tidak terikat untuk bertanggungjawab terhadap segala akibat dari penerbitan SK Gubernur 2138 itu, karena Rekomendasi DPRD itu telah diberikan berdasarkan itikad baik. Bertolak dari teori fungsi rekomendasi, Rekomendasi DPRD itu menunjukkan ciri sebagai prasyarat penerbitan SK yang ditetapkan Gubernur. Namun, merujuk pada ketentuan perizinan yang tidak satupun mensyaratkan rekomendasi DPRD dalam penerbitan SK Gubernur dalam penetapan izin studi kelayakan, maka fungsi prasyarat yang tampak dalam tampilan Rekomendasi DPRD merupakan fungsi prasyarat semu, karena ketentuan peraturan perundang-undangan tidak mensyaratkan demikian. Kenyataan hukum ini menunjukkan bahwa DPRD tidak terikat untuk bertanggungjawab

terhadap segala akibat yang ditimbulkan oleh pelaksanaan SK Gubernur yang diterbitkan oleh Gubernur. Gubernur, berdasarkan teori ini, bertanggungjawab penuh terhadap akibat-akibat yang ditimbulkan oleh pelaksanaan SK itu.

Dari segi teori kewenangan, perbuatan Gubernur menerbitkan SK izin reklamasi itu merupakan perbuatan yang melampaui kewenangan (*act of ultravires*), termasuk kewenangan diskresi, sebagaimana diatur di dalam UUAP, karena perbuatan penetapan keputusan itu melampaui kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan kepada Gubernur. Pasal 6 UUAP menentukan bahwa Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan Kewenangan dalam mengambil Keputusan dan/atau Tindakan. Hak tersebut meliputi, antara lain:

- a. melaksanakan Kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB;
- b. menetapkan Keputusan berbentuk tertulis atau elektronik dan/atau menetapkan Tindakan;
- c. menerbitkan atau tidak menerbitkan, mengubah, mengganti, mencabut, menunda, dan/atau membatalkan Keputusan dan/atau Tindakan;
- d. menggunakan Diskresi sesuai dengan tujuannya; dan
- e. menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pasal 7 menentukan bahwa hak tersebut hendaknya dilaksanakan dengan memperhatikan kewajiban yang ditentukan oleh UUAP. Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB. Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban:

- a. membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan kewenangannya;
- b. mematuhi AUPB dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan;
- d. mematuhi UUAP dalam menggunakan Diskresi;
- e. memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta bantuan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan tertentu;
- f. memberikan kesempatan kepada Warga Masyarakat untuk didengar pendapatnya

sebelum membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- g. memberitahukan kepada Warga Masyarakat yang berkaitan dengan Keputusan dan/atau Tindakan yang menimbulkan kerugian paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan;
- h. menyusun standar operasional prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan;
- i. memeriksa dan meneliti dokumen Administrasi Pemerintahan, serta membuka akses dokumen Administrasi Pemerintahan kepada Warga Masyarakat, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang;
- j. menerbitkan Keputusan terhadap permohonan Warga Masyarakat, sesuai dengan hal-hal yang diputuskan dalam keberatan/banding;
- k. melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang sah dan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan, pejabat yang bersangkutan, atau Atasan Pejabat; dan
- l. mematuhi putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

E. Kesimpulan

1. Rekomendasi DPRD pada Pemda provinsi tidak dikenal di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan Negara dan peraturan perundang-undangan teknis lainnya. Rekomendasi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga bukan merupakan penjabaran dahi kewenangan pengawasan DPRD terhadap gubernur. Rekomendasi yang dikenal di dalam peraturan perundang-undangan adalah rekomendasi sebagai instrumen hukum administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh gubernur, khususnya dalam penyelenggaraan fungsi penetapan keputusan atau pelaksanaan tindak pemerintahan. Rekomendasi DPRD dalam proses perizinan merupakan konvensi ketatanegaraan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara yang tidak diatur di dalam peraturan perundang-undangan.
2. Rekomendasi (bukan Rekomendasi DPRD) memiliki dua fungsi, yaitu fungsi persyaratan dan fungsi konfirmasi. Dalam fungsi persyaratan, rekomendasi

merupakan persyaratan penerbitan keputusan pemerintahan. Dalam fungsi konfirmasi, rekomendasi semata-mata merupakan instrumen persetujuan tidak mengikat dalam penerbitan keputusan pemerintahan. Rekomendasi dalam fungsi persyaratan mengikat pemberi rekomendasi untuk bertanggungjawab terhadap akibat-akibat yang timbul dari akibat pelaksanaan keputusan yang ditetapkan berdasarkan rekomendasi yang diterima oleh penerima rekomendasi. Sedangkan dalam fungsi konfirmasi, pemberi rekomendasi tidak terikat untuk bertanggungjawab terhadap akibat-akibat pelaksanaan keputusan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh penerima rekomendasi

F. Saran

1. Rekomendasi DPRD sebaiknya tidak digunakan lagi dalam proses penetapan keputusan atau tindak pemerintahan daerah, mengingat lembaga ini tidak dikenal dan tidak diatur di dalam peraturan perundang-undangan, karena menimbulkan ketidakpastian hukum. Penggunaan rekomendasi DPRD dalam praktek penerbitan izin pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah menjadi sumber dan memicu kekaburan batas tanggungjawab antara DPRD dan Gubernur sebagaimana terjadi dalam kasus izin reklamasi yang diterbitkan Gubernur.
2. Rekomendasi (bukan Rekomendasi DPRD) tetap dapat digunakan sebagai instrumen perizinan internal eksekutif mengingat lembaga tersebut dikenal dan diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Teori fungsi rekomendasi dan asas itikad baik dapat digunakan sebagai dasar untuk mempertegas batas dan luasan tanggungjawab antara pemberi dan penerima rekomendasi.

Daftar Pustaka

Buku

- Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Kencana, 2014).
- Andrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam sektor pelayanan publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Bambang Sunggono, *Metodelogi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2007).
- Cambridge International Dictionary of English*, (New York: Cambridge University Press, 1995).
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (USA: West Publishing Co, St. Paul Minn), 1979.
- John Bouvier, *A Law Dictionary, Adapted to the Constitution and Laws of the United States*, <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/recommendation>, diakses terakhir 11 Agustus 2015.
- Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2004).
- Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: PT. Radja Grafindo Persada, 2006).
- Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* (Yogyakarta: Gajahmada University Press, Cet. Kesembilan, 2005).
- Ridwan, H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2006).
- S.Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi revisi, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan ke -10, 1994).
- Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008).
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997).
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).
- Sjachran Basah, *Perizinan di Indonesia*, Makalah Untuk Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan, (Surabaya: Unair Fakultas Hukum, November, 1992).

Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003).