

**PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG IZIN TEMPAT  
USAHA DI KOTA KENDARI MENURUT PERDA No. 3 TAHUN 2008  
TENTANG RETRIBUSI IZIN USAHA**

**T E S I S**



**OLEH :**

**MOHAMMAD FAUJI RAHMAT**

**NO. POKOK MHS. : 11912682  
BKU : HTN/HAN  
PROGRAM STUDI : Ilmu Hukum**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 12 Januari 2013**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2013**



**PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG IZIN TEMPAT  
USAHA DI KOTA KENDARI MENURUT PERDA No. 3 TAHUN 2008  
TENTANG RETRIBUSI IZIN USAHA**

**Oleh :  
MOHAMMAD FAUJI RAHMAT**

**No. Mahasiswa : 11912682  
BKU : HTN/HAN  
Program Studi : Ilmu Hukum**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 12 Januari 2013**

Pembimbing 1

**Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, 12 Januari 2013

Pembimbing 2

**Zairin Harahap, S.H., M.Si.**

Yogyakarta, 12 Januari 2013

Anggota Penguji

**Ridwan, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, 12 Januari 2013

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

**Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

## HALAMAN MOTTO

Ingatlah bahwa setiap hari dalam sejarah kehidupan kita ditulis  
dengan tinta yang tak dapat terhapus lagi  
(Thomas Carlyle)

Musuh yang paling berbahaya di atas dunia ini adalah penakut dan  
bimbang. Teman yang paling setia, hanyalah keberanian dan  
keyakinan yang teguh.  
(Andrew Jackson)

Sayangilah Kedua Orang Tuamu dan mintalah restu kepada mereka,  
setiap akan melakukan suatu pekerjaan yang baik  
(Mohammad Fauji Rahmat)

Hidup itu cuma sekali, jadi nikmatilah ciptaan Allah Swt dan selalu  
melakukan hal yang baik dalam hidupmu, serta tidak lupa tujuan  
kita di ciptakan di dunia ini.  
(Mohammad Fauji Rahmat)

***“Man Jadda Wajada”*** (Siapa yang Bersungguh-sungguh akan berhasil)  
(Ahmad Fuadi)

Sekali Layar Terkembang, Pantang Surut Biduk Kepantai.

Ilmu, Amal, dan Takwa Kunci Sukses Dalam Hidup.

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Bagi diri penulis yang merasakan begitu besarnya peran keluarga yang setia membimbing sampai tingkatan saat ini, dan pesan dari kedua orang tua bahwa tidak ada yang bisa diberikan lebih kecuali memberikan pendidikan sampai setinggi-tingginya bagi penulis. Karena itulah merupakan amal jari'ah yang akan selama-lamanya didapatkan.

Sebuah tulisan sederhana ini, dan niat tulus untuk memberikan yang terbaik bagi kedua orang tua dan keluarga serta masyarakat penulis persembahkan tulisan ini dengan ikhlas, hati yang suci serta curahan ketulusan kepada:

Kedua orang tua penulis "*Evy Lusia ekawati dan Alm. Syamsul Bahri*"  
Yang disetiap langkah dan perbuatannya selalu memberikan doa, dorongan serta nasehat-nasehat dengan kesabaran penuh yang sangat berarti bagi penulis, pesan darimu akan selalu ada di hatiku.

Seluruh keluarga penulis yang selalu setia dalam setiap kehidupan penulis.

Pada para Guru dan Dosen yang selama ini telah memberikan begitu banyak ilmunya bagi penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan sampai sekarang.

## PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

### **PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG IZIN TEMPAT USAHA DI KOTA KENDARI MENURUT PERDA No. 3 TAHUN 2008 TENTANG RETRIBUSI IZIN USAHA**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Jakarta, 12 Januari 2013



METERAI  
TEMPEL  
3225CABF236507418  
6000  
BJP

**MOHAMMAD FAUJI RAHMAT, S.H**

## KATA PENGANTAR



### **Assalamu'alaikum Wr.WB**

Syujut Syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, atas segala rahmat dan karunia serta kemudahan yang diberikannya, sehingga penulis dalam keadaan sehat dan diberikan kemudahan dan kesabaran guna dapat menyelesaikan tugas akhir untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sholawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada junjungan kita nabi Muhammad SAW.

Dengan keterbatasan-keterbatasan yang penulis miliki, tesis ini adalah merupakan karunia Allah SWT yang tak ternilai harganya dan mudah-mudahan tulisan ini dapat memberikan sumbang sih terhadap pemahaman yang mendalam terhadap kajian hukum bisnis serta diharapkan bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya kalangan akademisi hukum.

Pembuatan Tesis ini tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak hingga terselesaikannya tesis ini dengan baik. Untuk itu ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec. Sebagai Rektor Universitas Islam Indonesia Jogjakarta;
2. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Sebagai Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. Sebagai Sekertaris Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;

4. Bapak Dr. Saifudi, S.H., M.Hum. Sebagai Dosen Pembimbing I Penulis, terima kasih untuk pengarahan dan bimbingannya yang sangat saya banggakan dan saya hormati;
5. Bapak Zairin Harahap, S.H., M.Si. Sebagai Dosen Pembimbing II Penulis, terima kasih untuk pengarahan dan bimbingannya yang sangat saya banggakan dan saya hormati;
6. Seluruh staf administrasi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Mbak Elmi, Mas Yusri, Mbak Desi, Mbak Nani, Pak Ismanto, Mas Bambang, Mba Ika, Mas Sutik;
7. Seluruh dosen di lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang tidak dapat disebutkan satu per satu oleh penulis, yang telah memberikan dan berbagi wawasan, ilmu pengetahuan, dan seluruh pengalamannya;
8. Spesial untuk keluargaku Almarhum Bapak saya Syamsul Bahri, Ibunda Evy Lusia Ekawati, Bapak Agung Yuswana, Adik Yusti Sulila Admaja terima kasih atas semua kepercayaan, perhatian dan juga doa restu serta kasih sayang tulus tanpa pamrih yang diberikan kepada ananda semoga doa yang tak kunjung berhenti membuat ananda dapat berbakti untuk seluruh keluarga;
9. Seluruh keluarga besarku H. Djaenuddin dan Keluarga Almarhum Sulaiman Tamburaka terima kasih untuk bantuannya baik materi maupun inmateri berupa doa yang tulus, sehingga penulis dapat menyelesaikan kuliah ini;
10. Bapak Drs. H. Abd. Majid P selaku Kepala Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari dan Bapak L.D. Syain Kadir, S.H. selaku Kabid. Pelayanan & Pengaduan Masyarakat Masyarakat Badan Pelayanan Perizinan Kota Kendari yang telah banyak memberikan bantuan kepada penulis selama penelitian;

11. Dra. Hj. Sitti Nurhan. R. Anggota DPRD Kota Kendari Komisi I Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) bidang hukum dan pemerintahan yang telah banyak memberikan masukan terhadap penulisan tesis tersebut;
12. Seluruh teman-teman MH UII angkatan XXVI yang tidak dapat disebutkan satu persatu oleh penulis, kalian semua sangat kompak dalam setiap kegiatan baik suka maupun duka, semoga kita bisa bertemu kembali di Postgraduate dalam angkatan yang sama dan menjadi Proffessor Hukum terbaik di Indonesia dan Internasional, jangan lupa futsal setiap minggu yah;
13. Seluruh kawan-kawan Kendari yang sedang menumpuh kuliah di Yogyakarta khususnya keluarga besar Kost Sendowo, Kawan-kawan Realita Kendari, Alumni SMP 2 Kendari Khusus Angkatan 2003, Teman-teman di PKPA Khususnya Angkatan 16 dan 17, Keluarga Besar Alumni Hukum UII Angkatan 2006, Sahabat Saya Rifie, Awal, Idul, Mugram, Baitul, Aditya Saprillah, Bayu Purnama Ardy, Keluarga Besar Program Magister Hukum UII Angakatan 26 serta Khususnya BKU HTN/HAN persahabatan ini tidak akan pernah lepas buat kalian semua;
14. Buat Pacar saya Julitha Enda yang selalu memberikan motivasi terhadap penulis.
15. Buat kawan-kawan kost Maizar Surokarsan Mergangsan Yogyakarta, kekompakan kalian akan selalu ada di hati penulis;

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Jogjakarta, 12 Januari 2013

Penulis,

Mohammad Fauji Rahmat

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK .....	xi
<b>BAB I   PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kerangka Teori.....	10
E. Metode Penelitian.....	26
F. Sistematika Penulisan.....	28
<b>BAB II   UPAYA PEMERINTAH DAERAH KOTA KENDARI DALAM RANGKA UNTUK MELAKSANAKAN PELAYANAN PUBLIK SECARA PRIMA</b>	
A. Otonomi Daerah .....	30
1. Pengertian Otonomi Daerah .....	30
2. Asas-asas Pemerintah Daerah.....	39
B. Pemerintah yang Baik ( <i>Good Governance</i> ) .....	46
1. Pengertian Pemerintah yang Baik ( <i>Good Governance</i> ).....	46
2. Asas-asas Pemerintah yang Baik ( <i>Good Governance</i> ).....	53
C. Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....	60
1. Pengertian Pelayanan Publik .....	60
2. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik.....	65
3. Macam-macam Pelayanan Publik Kepada Masyarakat.....	72
4. Sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu .....	78
D. Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik .....	85
1. Pengertian Wewenang .....	85
2. Sumber Lahirnya Wewenang Pemerintah .....	88
3. Wewenang Pemerintah yang Fakultatif.....	96
4. Wewenang yang Bersifat Terikat .....	97
5. Wewenang Pemerintah yang Bebas ( <i>Diskresioner</i> ) .....	98
E. Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pemerintah.....	101
F. Perizinan .....	103
1. Pengertian Izin .....	103
2. Unsur-unsur Perizinan .....	107

3. Fungsi dan Tujuan Perizinan .....	112
4. Bentuk dan Isi Izin.....	113
5. Izin Sebagai Keputusan dan Obyek Sengketa Tata Usaha Negara.....	118
G. Upaya Pemerintah Kota Kendari dalam Meningkatkan Pelayanan Publik .....	119
<b>BAB III PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG IZIN TEMPAT USAHA DI KOTA KENDARI MENURUT PERDA No. 3 TAHUN 2008 TENTANG RETRIBUSI IZIN USAHA</b>	
A. Hasil Penelitian Pelaksanaan Pelayanan Publik di Kota Kendari .....	123
1. Deskripsi Wilayah Kota Kendari .....	123
2. Pelayanan Publik di Bidang Izin Usaha Di Kota Kendari...	126
3. Hasil Kajian Perda Kota Kendari No. 3 Tahun 2008 Retribusi Izin Usaha Dan/Atau Gangguan .....	135
B. Hambatan Pelaksanaan Pelayanan Publik di Bidang Izin Usaha di Kota Kendari .....	151
1. Hambatan dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik di Kota Kendari Perda Kota Kendari No. 3 Tahun 2008 Retribusi Izin Usaha Dan/Atau Izin Gangguan.....	151
2. Solusi Untuk Meningkatkan Pelayanan Publik di Kota Kendari .....	152
<b>BAB IV PENUTUP</b>	
A. Simpulan.....	156
B. Saran.....	156
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>158</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## ABSTRAK

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji keberadaan Badan Pelayanan Perizinan Kota Kendari dari aspek pelaksanaan pelayanan publik di bidang izin usaha di Kota Kendari. Penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif untuk meneliti persoalan-persoalan hukum dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder, yang selanjutnya disebut dengan penelitian pustaka. Untuk melengkapi data sekunder, maka dilakukan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer dengan mengadakan wawancara.

Hasil penulisan ini adalah : Pada tahun 2008 pemerintah Kota Kendari telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Kendari No 3 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Usaha Dan/Atau Izin Gangguan yang baru ini, yang menggantikan perda sebelumnya diharapkan dapat mengotimalkan lagi pelayanan perizinan kepada masyarakat maupun badan usaha yang ingin melakukan pengurusan izin usaha, serta untuk memperoleh pemasukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang optimal. Dalam peraturan daerah ini Kantor Penyelenggara Pelayanan Perizinan adalah Kantor Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari yang melakukan tugas administrasi dan mengelola penyelenggaraan perizinan. Dengan adanya peraturan daerah tersebut pemerintah kota kendari berusaha memberikan pelayanan prima dengan menggunakan proses yang lebih sederhana, harapannya publik tidak memerlukan waktu lama untuk melakukan pembuatan izin usaha. Oleh karena itu pemerintah kota kendari melalui Badan Penyelenggara Perizinan Kota Kendari selaku operator dalam pengelolaan perizinan melalui Peraturan Walikota melaksanakan pelayanan satu atap, agar pelayanan yang diberikan pegawai Badan Pelayanan Perizinan Kota kendari bisa memuaskan masyarakat maupun badan usaha yang akan melakukan pengurusan izin usaha.

Kata kunci : Pelayanan Publik, izin usaha.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Keberadaan sebuah aturan dalam sistem negara hukum yang demokratis sangat dibutuhkan, karena di samping aturan itu bertujuan untuk menertibkan dan memberi arahan yang jelas, keberadaan sebuah aturan juga tidak terlepas dari gambaran kondisi dan tingkat kesadaran masyarakat setempat. Untuk itu, dengan bingkai negara hukum yang demokratis tersebut, masyarakat dan pemerintah dituntut untuk aktif dalam pembangunan di segala bidang demi kemajuan bersama. Pembentukan Undang-undang atau sebuah aturan hukum adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri dari gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang dan membentuk yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit.<sup>1</sup>

Dengan demikian, dalam suatu negara hukum setiap kegiatan kenegaraan atau pemerintahan wajib tunduk pada aturan-aturan hukum yang menjamin dan melindungi hak-hak warganya, baik di bidang sipil dan politik maupun di bidang sosial, ekonomi, dan budaya. Dengan perkataan lain, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna. Oleh karena itu, setiap kegiatan kenegaraan atau pemerintahan harus dilihat sebagai bentuk penyelenggaraan

---

<sup>1</sup> Irwan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan. Kelima, (Jakarta: Pradya Paramita, 1993), hlm. 3.

kepentingan masyarakat (*Public Service*) yang terpancar dari hak-hak mereka yang mesti dilayani dan dilindungi.<sup>2</sup>

Pemberian pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban utama bagi pemerintah. Peranan pemerintah dalam proses pemberian pelayanan, adalah bertindak sebagai katalisator yang mempercepat proses sesuai dengan apa yang seharusnya. Dengan diperankannya pelayanan sebagai katalisator tentu saja akan menjadi tumpuan organisasi pemerintah dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Oleh karena itu, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyedia jasa pelayanan kepada masyarakat sangat ditentukan oleh kinerja pelayanan yang diberikan. Sejauh mana pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat terjangkau, mudah, cepat, dan efisien baik dari sisi waktu maupun pembiayaan.<sup>3</sup>

Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai sebuah proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan baik yang bersifat individual maupun kontrol. Dalam pemberian pelayanan tidak boleh tercipta perlakuan yang berbeda, sehingga menimbulkan diskriminasi pelayanan bagi masyarakat. Selain itu, manajemen pelayanan perlu pula mendapat pembenahan melalui keterbukaan dan kemudahan prosedur, penetapan tarif yang jelas dan terjangkau, keprofesionalan aparatur dalam teknik pelayanan, dan tersedianya tempat pengaduan keluhan masyarakat (*Public Complain*), serta tersedianya sistem pengawasan terhadap pelaksanaan prosedur.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam sector Pelayanan Publik*, Cetakan Kedua (Jakarta: Sinar Grafika offset, 2011), hlm. 2.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

Hasil kajian yang dilakukan *Goverence and Decentralization Survey 2002*, menemukan paling tidak ada tiga (3) masalah penting yang perlu disikapi dalam meyelenggarakan pelayanan publik pasca diberlakukan peraturan otonomi daerah, yaitu besarnya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kepastian pelayanan, dan rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Tidak sedikit warga masyarakat yang masih sering merasa dipersulit ketika berhubungan dengan birokrasi kecuali jika mereka bersedia menyediakan dan membayar dana lebih. Berbeda dengan slogan dan janji-janji yang dikumandangkan, dalam kenyataan kinerja layanan publik yang ditawarkan lembaga-lembaga pemerintah umumnya sarat permasalahan, dan bahkan acapkali mengecewakan publik.<sup>5</sup>

Adapun secara umum hambatan, permasalahan dan kondisi perizinan di Indonesia adalah:<sup>6</sup>

1. Belum adanya sistem perizinan yang baku, integrative dan komprehensif, sehingga dalam melakukan pengurusan perizinan sering dihadapkan pada ketidakjelasan prosedur.
2. Banyaknya berbagai instansi yang mengeluarkan izin, sehingga dalam melakukan pengurusan perizinan akan dihadapkan pada prosedur yang berbelit-belit, dan pada akhirnya akan menempuh waktu yang lama.
3. Tersebarnya pengaturan perizinan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

---

<sup>5</sup> Sirajuddin dkk, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*, Cetakan Pertama (Malang: Setara Press, 2011), hlm. 4-5.

<sup>6</sup> H. Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama (Bandung: Nuasan, 2010), hlm. 162.

Berdasarkan data BKPM, sejak tahun 2000 realisasi investasi modal dalam negeri dan asing terus mengalami fluktuasi dan merosot secara drastis di tahun 2003 yang disebabkan faktor-faktor seperti, pungutan liar, perizinan, peraturan daerah, tariff listrik, dan BBM, pajak dan retribusi. Dari kelima faktor tersebut, perizinan memang disinyalir merupakan salah satu faktor yang paling menghambat dalam pengembangan usaha. Ini bisa dilihat dengan beberapa masalah yang dikeluhkan para pelaku usaha:<sup>7</sup>

1. Biaya Perizinan

- a. Biaya pengurusan perizinan sangat memberatkan bagi pelaku usaha kecil, karena biaya ini cukup signifikan bila dibandingkan aset maupun omzetnya. Besarnya biaya perizinan seringkali disampaikan tidak transparan.
- b. Penyebab besarnya biaya disebabkan karena pemohon tidak mengetahui besar biaya resmi untuk pengurusan izin, dan adanya pungutan liar.

2. Waktu

- a. Waktu yang diperlukan mengurus perizinan relatif lama karena prosesnya yang berbelit-belit.
- b. Tidak adanya kejelasan kapan izin diselesaikan.
- c. Proses perizinan tergantung pada pola birokrasi setempat.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 163.

3. Persyaratan

- a. Persyaratan yang sama dan diminta secara berulang-ulang untuk berbagai jenis izin.
- b. Persyaratan yang diterapkan sulit untuk diperoleh.

Sebagaimana termuat di dalam Pasal 3 UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, seiring dengan semangat demokrasi dan sosio-ekonomi yang kian tumbuh di tanah air, maka penyelenggara pelayanan publik harus memenuhi kriteria kepastian hukum terhadap pengguna pelayanan publik. Sehingga realisasinya adalah suatu intensitas kesadaran atas hak, kewajiban, tanggungjawab, dan kewenangan dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik. Masyarakat masih seringkali mengeluhkan mutu pelayanan yang tidak memadai sesuai dengan peraturan-perundangan yang berlaku serta berbagai prinsip dan azas-azas dalam menyelenggarakan suatu pelayanan publik.<sup>8</sup>

Dalam Pasal 5 Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ruang lingkup pelayanan publik yaitu:<sup>9</sup>

(1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

(2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

---

<sup>8</sup><http://examinasi.com/2011/12/perspektif-pelayanan-publik-dalam-dinamika-pembangunan/>, diakses pada tgl 17/4/2012.

<sup>9</sup> Lihat UU NO. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam Pasal 5.

Di Kota Kendari menurut Beritakendari.com-Jum'at (22/10/2011) misalnya, Jasa layanan TV Kabel di Kota Kendari, Sulawesi Tenggara menjadi salah satu usaha yang terbilang menjanjikan. Tak heran, usaha ini kian menjamur. Sayangnya, tidak semua penyedia layanan TV Kabel tersebut memiliki kesadaran yang sama untuk mengikuti aturan hukum dalam menjalankan usahanya. Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID) Sulawesi Tenggara mencatat dari 30 usaha TV Kabel yang beroperasi di wilayah Kota Kendari, 10 di antaranya tidak mengantongi izin penyiaran sesuai amanah Undang-Undang Penyiaran. Para pengusaha TV Kabel tersebut bernaung dibawah 3 Asosiasi TV Kabel yang berbeda. Sebagai prasyarat utama menjalankan kegiatan usaha ini, para pelaku usaha TV kabel harusnya mengantongi izin yang dikeluarkan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika sebagaimana yang tercantum dalam Undang-undang Penyiaran Republik Indonesia. Lembaga pengawasan seperti Komisi Penyiaran Indonesia Daerah juga tidak berdaya karena tidak memiliki kewenangan dalam hal penutupan tempat usaha TV Kabel jika berkaitan dengan izin tempat usaha. Akibatnya usaha illegal tersebut terus terjadi dan pertumbuhannya sulit dikontrol. "Dalam hal penutupan tempat usaha, yang memiliki kewenangan adalah pemerintah daerah setempat dalam hal ini Pemerintah Kota Kendari," jelas Ketua KPID Sultra, Munsir Salam. Terkait izin usaha TV Kabel, Pemerintah Kota Kendari sebenarnya telah memiliki payung hukum yang tertuang dalam Perda Kota Kendari Nomor 3 Tahun 2008 tentang

Retribusi Izin Tempat Usaha, namun Perda tersebut belum diterapkan secara maksimal.<sup>10</sup>

Sedangkan berita lainnya menurut Beritakendari.com mengatakan, Bidang Komunikasi dan Informatika, Dinas Perhubungan Kota Kendari, Sulawesi Tenggara, mencatat 80 persen usaha TV kabel yang beroperasi di kota itu tidak memiliki izin tempat usaha. Para pelaku usaha TV kabel dinilai telah melalaikan kewajibannya, padahal aturannya sudah diatur melalui Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 3 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Tempat Usaha. Untuk memberikan pembinaan kepada setiap pelaku usaha, tim yustisi Pemerintah Kota Kendari, Kamis (20/10) menggelar razia Surat Izin Tempat Usaha (SITU) terhadap pengusaha TV kabel di kota itu. Razia dilakukan karena di sinyalir banyak pengusaha TV kabel yang tidak melengkapi SITU sehingga melanggar Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 3 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Tempat Usaha. Tahap pertama, sasaran razia di fokuskan di wilayah Kecamatan Poasia. Di lokasi ini, tim Yustisia mendapati 3 usaha TV kabel yang beroperasi diduga tidak memiliki SITU. Pemiliknya pun diberi surat panggilan untuk memenuhi kewajibannya mengurus izin tempat usaha. Jika surat panggilan itu di abaikan, paling lambat hari Jumat 21 oktober 2011, maka tim yustisi akan melarang operasional ketiga usaha TV kabel tersebut. Kepala Bidang Komunikasi dan Informatika, Dinas Perhubungan Kota Kendari, Neriuis Madaun, mengungkapkan razia ini semata-mata hanya untuk menegakkan Perda Kota Kendari Nomor 3 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Tempat Usaha. “Hampir 80

---

<sup>10</sup> <http://beritakendari.com/sepuluh-usaha-tv-kabel-di-kota-kendari-masih-ilegal.html>, di akses pada tgl 3/11/2011, Jam 13.00.

persen usaha tv kabel yang ada di Kota Kendari melalaikan kewajibannya untuk mengurus izin tempat usaha. Razia semacam ini akan terus kita galakkan hingga para pengusaha TV kabel dapat memahami kewajibannya,”terang Nerius. Sementara itu para pengusaha tv kabel yang terjaring razia petugas mengaku siap menunaikan kewajibannya mengurus dan membayar retribusi tempat usaha. Para pelaku usaha mengaku, selama ini tidak melakukan pengurusan izin karena birokrasinya yang dinilai sulit dan berbelit-belit.<sup>11</sup>

Pola pikir birokrat sebagai penguasa telah menyebabkan sulitnya melakukan perubahan kualitas pelayanan publik. Tidaklah aneh jika kompetensi aparatur belum memadai, pelayanan masih berbelit-belit dan harga pelayanan yang “gelap”. Konsekuensi hal tersebut adalah kewajiban masyarakat untuk membayar mahal pelayanan secara ilegal yang seharusnya menjadi tanggung jawab konstitusional negara.<sup>12</sup>

Berbagai potensi perubahan sosial-ekonomi yang ada dalam masyarakat yang seharusnya didorong pemerintahan daerah, tetapi karena prosedur administrasi yang berbelit-belit dan kontrol yang ketat, potensi itu tidak bisa termanifestasikan. Kalaupun ada, perubahan sosial-ekonomi itu hanya menyangkut kalangan terbatas. Karena itu birokrasi di daerah menjadi kontraproduktif, yang menggrogoti keuangan negara, bahkan menyedot sumber-sumber daya sosial-masyarakat, bukannya memfasilitasi dinamika masyarakat.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> <http://beritakendari.com/80-persen-usaha-tv-kabel-di-kendari-tidak-berizin.html>, diakses tanggal 3 /11/2011, Pada Pukul 11.30 WIB.

<sup>12</sup> Sirajuddin dkk, *Hukum ... op.cit.*, hlm.6-7.

<sup>13</sup> HM. Ismail, *Etika Birokrasi Dalam Perspektif Manajemen Sumberdaya Manusia*. Cetakan Pertama (Malang: Ash-Shiddiqy Press, 2009), hlm. 121.

Berdasarkan atas berbagai persoalan yang muncul dalam pelayanan publik, maka sangat penting bagi peneliti untuk melaksanakan kegiatan penelitian dalam rangka penulisan Tesis dengan Judul Penelitian **PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG IZIN TEMPAT USAHA DI KOTA KENDARI MENURUT PERDA No. 3 TAHUN 2008 TENTANG RETRIBUSI IZIN USAHA.**

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan hal tersebut tersebut maka masalah yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota Kendari dalam rangka untuk melaksanakan pelayanan publik menurut Perda No. 3 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Usaha?
2. Mengapa pelaksanaan pelayanan publik di bidang Izin Usaha di Kota Kendari belum sesuai Perda No. 3 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Usaha ?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Retribusi Izin Usaha di Kota Kendari, adalah:

1. Untuk mengetahui Bagaimana upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota Kendari dalam rangka untuk melaksanakan pelayanan publik menurut PERda No. 3 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Usaha.
2. Untuk mengetahui mengapa pelaksanaan pelayanan publik di bidang Izin Usaha di Kota Kendari belum sesuai Perda No. 3 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Usaha.

#### **D. KERANGKA TEORI**

##### **1. Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)**

Semangat semangat reformasi telah mewarnai pendayagunaan aparatur negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan, dengan mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance*. Selain itu, masyarakat menuntut agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam menanggulangi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan *public goods and services* sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat.<sup>14</sup>

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan

---

<sup>14</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (kepemerintahan yang baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*. Cetakan Pertama (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm. 2.

pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas KKN. Perlu diperhatikan pula adanya mekanisme untuk meregulasi akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan memperkuat peran dan kapasitas parlemen, serta tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas.<sup>15</sup>

Pada era otonomi saat ini, mungkin bagi pemerintah daerah dapat dilihat sebagai peluang, tetapi sekaligus beban. Sebagai peluang di situ memungkinkan bisa mengambil keputusan sendiri untuk mengeksplorasi dan mengelola sumber daya ekonomi dan sosial yang tersedia di daerahnya untuk keuntungan daerahnya sendiri tanpa harus bergantung atau menunggu instruksi pusat. Sementara itu, dalam hubungannya dengan beban, terutama berkaitan dengan tugas pemerintah daerah yang begitu banyak, sedangkan sarana dan sumber daya manusia masih terbatas, termasuk harus menyediakan pembiayaan operasional sendiri.<sup>16</sup>

*Governance* merupakan tata pemerintahan. *Good Governance* adalah tata pemerintahan yang baik. Ada tiga komponen yang terlibat dalam *governance*, yaitu pemerintah, dunia usaha (Swasta, *commercial society*) dan masyarakat pada umumnya (termasuk partai politik). Hubungan ketiganya harus dalam posisi sejajar dan saling mengontrol (*checks and balances*), untuk menghindari penguasaan atau eksploitasi oleh satu komponen terhadap komponen lainnya. Bila salah satu komponen lebih tinggi dari yang lain, maka akan terjadi dominasi kekuasaan atas dua komponen lainnya.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid. Hlm, 2-3.*

<sup>16</sup> HM. Ismail, *Etika Birokrasi ... op. cit.*, hlm.122.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Arti *good* dalam *good governance* mengandung 2 (dua) pengertian sebagai berikut. **Pertama**, nilai menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. **Kedua**, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, *good governance* berorientasi pada:<sup>18</sup>

- a. Orientasi ideal, negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini bertitik tolak pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen konstituennya seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah) dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyat, *accountability* (akuntabilitas), *securing of human rights, autonomy and devolution of power*, dan *assurance of civilian control*.
- b. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi kedua ini tergantung pada sejauh mana pemerintah mempunyai kompetensi, dan sejauhmana struktur serta mekanisme politik serta administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

OECD dan World Bank mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab, sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan, sedangkan UNDP mendefinisikan *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sector swasta dan masyarakat (*society*). Berdasarkan definisi

---

<sup>18</sup> Sedarmayanti, *Good Governance ... op. cit.*, hlm. 6.

tersebut UNDP kemudian mengajukan karakteristik *good governance* yang saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri, sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. **Participation.** Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. **Rule of law.** Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.
- c. **Transparency.** Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau.
- d. **Responsiveness.** Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
- e. **Consensus orientation.** *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
- f. **Effectiveness and efficiency.** Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- g. **Accountability.** Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat. Apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
- h. **Strategic vision.** Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Atas dasar uraian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara ketiga domain; negara, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*). Oleh karena *good governance* juga merupakan upaya

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh.<sup>20</sup>

Jika dilihat dari ketiga domain dalam *governance*, tampaknya domain *state* menjadi domain yang paling memegang peranan penting dalam mewujudkan *good governance*, karena fungsi pengaturan yang memfasilitasi domain sektor dunia usaha swasta dan masyarakat (*society*), serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan melekat pada domain ini. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi berjalannya mekanisme pasar yang benar sehingga penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Oleh karena itu, upaya perwujudan ke arah *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan penyelenggara pemerintahan sehingga dapat terwujud *good governance*.<sup>21</sup>

Dari aspek pemerintah (*government*), *good governance* dapat dilihat melalui aspek:<sup>22</sup>

- a. Hukum/kebijakan ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik, dan ekonomi.
- b. *Administrative competence and transparency*. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisiensi, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif serta keterbukaan informasi.
- c. Desentralisasi. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen.
- d. Penciptaan pasar yang kompetitif. Penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.

---

<sup>20</sup> *Ibid.* hlm. 8.

<sup>21</sup> *Ibid.* hlm. 8-9.

<sup>22</sup> *Ibid.*

Sejalan dengan hal tersebut, ditingkat nasional, keinginan untuk menghapuskan korupsi banyak mengacu pada Tap MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme serta Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Semua itu merupakan trobosan dalam upaya membangun sistem administrasi negara yang lebih transparan dan bertanggung jawab.<sup>23</sup>

Sampai sejauh mana konsep *good governance* dapat dipahami oleh jajaran aparatur pemerintah, terbatas pada wacana, sesungguhnya aparatur pemerintah, tidak hanya di tingkat teratas, telah memperlihatkan kemampuannya untuk mengikuti perkembangan konsep terbaru mengenai *good governance*. Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan telah membuat modul baru untuk mensosialisasikan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang diawali dengan pembahasan konsep *good governance* dan telah lama disosialisasikan di berbagai kantor pemerintahan, dan sebagian diselenggarakan oleh Lembaga Non-Pemerintah seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Perguruan Tinggi.<sup>24</sup>

Oleh Karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintah), *Private Sector* (Sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-

---

<sup>23</sup> Sedarmayanti, *Good Governance* (Kepemerintahan Yang Baik) dan *Good Corporate Governance* (Tata Kelola Perusahaan Yang Baik), Cetakan Pertama (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm. 6.

<sup>24</sup> *Ibid.*

masing. *State* berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, *Private Sector* menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik.<sup>25</sup>

## 2. Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pemerintah

Istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag* atau *yuridiksi* dan istilah wewenang disebut *competence* atau *bevoegdheid*.<sup>26</sup>

Kewenangan (*authority*, *gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislative maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang (*competence* atau *bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*), misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada di tangan menteri. Dalam hal ini demikian menurut Prajudi Atmosudirjo disebut delegasi wewenang, sedangkan menurut penulis yang terjadi adalah pemberian mandat, dimana tanggung jawab dan tanggung-gugat tetap berada pada pemberi mandate (menteri sebagai *mandans*).<sup>27</sup>

Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan segala suatu tindakan hukum public atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang

---

<sup>25</sup> Sedarmayanti, *Good Governance ... op. cit.*, hlm 5.

<sup>26</sup> S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2011), hlm. 142-143.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 143-144.

diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>28</sup>

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Pada mulanya asas legalitas dikenal dalam penarikan pajak oleh negara. Di Inggris terkenal dengan ungkapan; “*No taxation without representation*”, tidak ada pajak tanpa (persetujuan) parlemen, atau di Amerika ada ungkapan; “*Taxation without representation is robbery*”, pajak tanpa (persetujuan) parlemen adalah perampokan. Hal ini berarti penarikan pajak hanya boleh dilakukan setelah adanya undang-undang yang mengatur pemungutan dan penentuan pajak. Asas ini dinamakan juga dengan kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*).<sup>29</sup>

Istilah asas legalitas juga dikenal dalam Hukum Pidana; *nullum delictum sine praevia lege poenali* (tidak ada hukum tanpa undang-undang), dan dikenal pula dalam Hukum Islam yang betumpu pada ayat; *ma kaana mu’adzibiina hatta nab’atsa rasuula*; “kami tidak menjatuhkan siksa sebelum kami mengutus seorang Rasul”, yang selanjutnya dari ayat ini melahirkan kaidah hukum islam “*la hukma li af’al al’uqola wurud al-nash*” (tidak ada hukum bagi orang berakal sebelum ada ketentuan nash). Kemudian asas legalitas ini digunakan dalam bidang Hukum Administrasi Negara yang memiliki makna, “*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*” (bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang) atau “*Het*

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ketujuh (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 90-91.

*legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten* (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang). Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan “*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” yakni prinsip keabsahan pemerintahan.<sup>30</sup>

Penyelenggaraan pemerintah yang didasarkan pada asas legalitas, yang berarti didasarkan undang-undang (hukum tertulis), dalam praktiknya tidak memadai apalagi di tengah masyarakat yang memiliki tingkat dinamika yang tinggi. Hal ini karena hukum tertulis senantiasa mengandung kelemahan-kelemahan. Menurut Bagir Manan, hukum tertulis memiliki berbagai cacat bawaan dan cacat buatan. Lebih lanjut disebutkan;<sup>31</sup>

“sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*), peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas-sekedar “moment opname” dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan, karena itu mudah sekali aus (*out of date*) bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin menyepat atau dipercepat (*change*). Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang dapat dipersamakan sebagai pertumbuhan deret hitung, sedangkan perubahan masyarakat bertambah sebagai deret ukur. Kelambanan pertumbuhan peraturan perundang-undangan yang merupakan cacat bawaan ini dapat pula makin diperburuk oleh berbagai bentuk cacat buatan, yang timbul akibat masuk atau dimasukkannya berbagai kebijakan atau tindakan yang mengganggu peraturan perundang-undangan sebagai sebuah sistem”.

Pada tulisan lain, Bagir Manan menyebutkan adanya kesulitan yang dihadapi oleh hukum tertulis, yaitu *pertama*, hukum sebagai bagian dari

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 95-96.

kehidupan masyarakat mencakup semua aspek kehidupan yang sangat luas dan kompleks, sehingga tidak mungkin seluruhnya diterjemahkan dalam peraturan perundang-undangan; *kedua*, peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis sifatnya statis (pada umumnya), tidak dapat dengan cepat mengikuti gerak pertumbuhan, perkembangan dan perubahan masyarakat yang harus diembannya.<sup>32</sup>

Meskipun asas legalitas mengandung kelemahan, namun ia tetap menjadi prinsip utama dalam setiap negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni "*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*". Yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang itu, H.D Stout mengatakan bahwa:<sup>33</sup>

"Bevoegdheid is een begrip uit bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer". (wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.* hlm. 98.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu:

- a. Pengaruh;
- b. Dasar hukum;
- c. Komformitas hukum.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>34</sup>

Dalam konsep administrasi, setiap pemberian wewenang kepada suatu badan atau kepada pejabat administrasi negara selalu disertai dengan “tujuan dan maksud” diberikannya wewenang itu, sehingga penerapan wewenang itu harus sesuai dengan “tujuan dan maksud” diberikannya wewenang itu. Dalam hal penggunaan wewenang tersebut tidak sesuai dengan “tujuan dan maksud” pemberian wewenang itu maka telah melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).<sup>35</sup>

Parameter “tujuan dan maksud” pemberian wewenang dalam menentukan terjadinya penyalahgunaan wewenang dikenal dengan asas spesialisitas

---

<sup>34</sup> Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Keempat (Kalimantan Tengah: Laksbang Mediatama, 2011), hlm. 66.

<sup>35</sup> *Ibid.* hlm. 80.

(*specialialiteitsbeginsel*). Asas ini dikembangkan oleh Mariette Kobussen dalam bukunya yang berjudul *De Vrijheid Van De Overheid*.<sup>36</sup>

Asas spesialisitas ini merupakan suatu asas yang menjadi landasan bagi kewenangan pemerintah untuk bertindak dengan mempertimbangkan pada suatu tujuan. Setiap kewenangan pemerintah (*bestuurs bevoegdheid*) diatur oleh peraturan perundang-undangan dengan suatu tujuan tertentu yang pasti. Dari sudut hukum administrasi *Specialialiteitsbeginsel* tersebut dinyatakan sebagai suatu rangkaian peraturan yang berkaitan dengan kepentingan umum tertentu.<sup>37</sup>

Dalam hal ini bahayanya adalah bahwa terdapat pertentangan antara berbagai peraturan tersebut. Dalam penggunaan wewenang pemerintah harus mempertimbangkan kepentingan yang terkait yang ditetapkan oleh peraturan undang-undang. Jika ketentuan tujuan itu tidak ada, maka akan lahir suatu keadaan bahwa berdasarkan peraturan tertentu sebuah tingkah laku keadaan bahwa berdasarkan peraturan lain tingkah laku tersebut harus dilarang. Dalam kondisi seperti ini pengambilan keputusan dengan mempertimbangkan kepentingan lain, maka asas legalitas menjadi tidak bernilai, karena pemerintah bertindak di luar ketentuan perundang-undangan yang menjadi landasan dasarnya; selain itu, akan muncul bahaya yaitu pemerintah menggunakan wewenang untuk tujuan lain yang berarti adanya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.* hlm. 81.

<sup>38</sup> *Ibid.* hlm. 82.

### 3. Pelayanan Publik

Sadar atau tidak, setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintah. Tidak henti-hentinya orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendi kehidupan kalau seseorang tinggal di sebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, maka keberadaan birokrasi pemerintah menjadi suatu *condition sine quanon* yang tidak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas mereka. Kenyataan ini juga terjadi di Indonesia.<sup>39</sup>

Fitzsimmos, mengatakan bahwa:<sup>40</sup>

*Customer satisfaction with service quality can be defined perception of received with expectation of service desired* (maksudnya rasa puas orang yang memerlukan pelayanan bisa diartikan dengan memperbandingkan bagaimana pandangan antara pelayanan yang diterima dengan harapan pelayanan yang diharapkan).

Jadi, dalam pelayanan pemerintah, rasa puas masyarakat terpenuhi bila apa yang diberikan oleh pemerintah kepada mereka sesuai dengan apa yang mereka harapkan. Ketika masyarakat menghendaki pembuatan kartu tanda penduduk, izin mengemudi, izin mendirikan bangunan, dan lain-lain dikerjakan dalam waktu yang singkat, dengan biaya relative murah serta mutu yang baik. Jadi, bila yang mereka terima adalah pembuatannya dikerjakan berlarut-larut, biaya yang dikeluarkan cukup tinggi dan tidak transparan, serta kemudian mutu surat izin

---

<sup>39</sup> Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Cetakan Ketiga (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1996), hlm. 128.

<sup>40</sup> H. Inu Kencana Syafie, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Cetakan pertama (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hlm. 116.

tersebut buruk. Tidak bisa dibaca, salah tanggal dan nama, atau keliru lokasi maka masyarakat tidak puas.<sup>41</sup>

Teori ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfarestate*). Baik fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaannya dipercayakan kepada aparatur pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggungjawab atas bisang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut.<sup>42</sup>

Menurut kamus bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna, (1) perihal atau cara melayani; (2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang); (3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barangan atau jasa. Pengertian pelayanan (*service*) menurut *American Marketing Association*, Seperti dikutip oleh Donald bahwa pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik. Sedangkan menurut Lovelock, “*service* adalah produk yang tidak berwujud berlangsung sebentar dan dirasakan atau

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup>Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Gava Media, 2011), hlm. 10.

dialami”. Artinya *service* merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan. Secara etimologis, pelayanan berasal dari kata *layan* yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai: perihal/cara melayani; *Servis/jasa*; Sehubungan dengan jual beli barang atau jasa . dari uraian tersebut, maka pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari suatu pihak kepada pihak lain.<sup>43</sup>

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, definisi dari pelayanan umum adalah: Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Bab I Pasal 1 ayat (1) UU No. 25/2009, yang dimaksud dengan 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, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>44</sup>

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara, dalam hal ini negara didirikan

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 10-11.

<sup>44</sup> *Ibid.*

oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini harus dipahami bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan diharapkan oleh masyarakat.<sup>45</sup>

Secara teoritis, tujuan dari pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:<sup>46</sup>

- a. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan serta disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- b. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
- d. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
- e. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain,;
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, peran pemerintah daerah sangat vital dalam menjamin berlangsungnya suatu pelayanan yang efektif dan efisien serta dapat dipertanggungjawabkan. Untuk itu melaksanakan peran tersebut, pemerintah daerah membagi fungsi dan tugas kedalam beberapa sektor.

---

<sup>45</sup> H. Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama (Bandung: Nuansa, 2009), hlm. 20.

<sup>46</sup> *Ibid.*

Keterbatasan dana pemerintah mencurahkan upaya melibatkan sektor swasta ke dalam jasa pelayanan publik tersebut.<sup>47</sup>

Namun demikian, usaha yang sedang dilakukan dalam pelayanan publik, perlu memahami kondisi internal dari fungsi pelayanan publik yang selama ini dilaksanakan, sehingga kebijakan yang dibuat dapat realistis dan tidak melepaskan tanggung jawab pemerintah sebagai pemegang kendali pelayanan publik.<sup>48</sup>

## **E. METODE PENELITIAN**

### **1. Obyek Penelitian**

Obyek penelitian ini adalah **PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG IZIN TEMPAT USAHA DI KOTA KENDARI MENURUT PERDA No. 3 TAHUN 2008 TENTANG RETRIBUSI IZIN USAHA.**

### **2. Subyek penelitian**

Kepala Bagian Perizinan Pemerintah Kota Kendari, Kepala Inspektorat Kota Kendari, Anggota DPRD, Walikota Kendari, dan para pelaku usaha di Kota Kendari.

### **3. Sumber Data**

#### **a. Data Primer**

Yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, baik dapat berupa hasil wawancara dengan para responden, maupun laporan

---

<sup>47</sup> Adrian Sutedi, *Hukum ... op. cit.*, hlm. 66.

<sup>48</sup> *Ibid.*

dalam bentuk dokumen-dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang bersumber dari hasil penelitian, kepustakaan, peraturan perundang-undangan, majalah dan surat kabar. Bahan hukum sekunder seperti, undang-undang.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

a. Data Primer

Dilakukan dengan wawancara. Wawancara adalah Tanya jawab secara langsung dengan responden dan narasumber. Wawancara yang dilakukan ada dua macam: wawancara berstruktur dan wawancara tidak berstruktur atau menggunakan kombinasi keduanya. Wawancara berstruktur adalah wawancara dengan pertanyaan yang diajukan berasal dari pertanyaan yang sudah disiapkan terlebih dahulu, Sedangkan wawancara tidak berstruktur adalah pertanyaan yang timbul secara spontan pada saat wawancara dilakukan.

b. Data Sekunder

Dilakukan dengan cara :

a) Studi kepustakaan, yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan.

b) Studi dokumentasi, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional.

## **5. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris, yaitu pendekatan yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku dihubungkan dengan permasalahan yang diteliti untuk membentuk suatu pembahasan atau uraian yang kemudian ditarik suatu kesimpulan.

## **6. Analisis Data**

Data yang diperoleh dari penelitian, selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian.
- b. Data yang telah disistematisasi selanjutnya dianalisis untuk dijadikan dasar pengambilan kesimpulan.

## **F. SISTEMATIKA PENULISAN**

Penelitian hukum ini terdiri dari 4 (Empat) bab, yaitu :

### **Bab I. Pendahuluan**

Bab ini akan mendiskripsikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penelitian.

## **Bab II. Tinjauan Upaya Pemerintah Kota Kendari Dalam Rangka Untuk Melaksanakan Pelayanan Publik Secara Prima**

Bab ini akan menjelaskan tentang tinjauan Pemerintahan membahas mengenai Pengertian Pelayanan Publik, Asas-asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Standar Pelayanan Publik, mengenai otonomi daerah, lembaga atau organisasi pemerintahan daerah, Pengertian Wewenang, Sumber Lahirnya Wewenang Serta Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pemerintah Yang Baik, Prinsip atau Azas Good Governance dan Pengertian Wewenang, Sumber Lahirnya Wewenang dan Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pemerrintah,

## **Bab III. PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG IZIN TEMPAT USAHA DI KOTA KENDARI MENURUT PERDA No. 3 TAHUN 2008 TENTANG RETRIBUSI IZIN USAHA.**

Bab ini akan lebih memfokuskan penelitian bagaimana penyelenggaraan Pelayanan Publik yang di lakukan oleh pemerintahan daerah. Sehingga dalam bab ini akan mengantarkan penulis untuk menyelesaikan persoalan pokok yang menjadi fokus penelitian.

## **Bab IV. Penutup**

Yaitu, bab yang berisi kesimpulan dan saran, serta rekomendasi terkait hasil penelitian terhadap **PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG IZIN TEMPAT USAHA DI KOTA KENDARI MENURUT PERDA No. 3 TAHUN 2008 TENTANG RETRIBUSI IZIN USAHA.**

**BAB II**

**UPAYA PEMERINTAH KOTA KENDARI DALAM RANGKA UNTUK  
MELAKSANAKAN PELAYANAN PUBLIK SESUAI PERDA No. 3  
TAHUN 2008 TENTANG RETRIBUSI IZIN USAHA**

**A. Otonomi Daerah**

**1. Pengertian Otonomi Daerah**

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>49</sup>

Menurut Hans Kelsen, yang disebut otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma ini. Sebuah contoh dari satuan daerah otonom adalah kotapraja atau kotamadya dan walikota. Ini adalah sebuah pemerintahan daerah yang otonom dan desentralistis. Desentralisasi menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah, dan ruang lingkup wewenang kotapraja atau

---

<sup>49</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta, UII PRESS, 2010), hlm. 44.

kotamadya dibatasi kepada tingkatan norma-norma khusus. Tetapi kadang-kadang lembaga administrasi terpilih, yakni dewan kotapraja/kotamadya, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, yang disebut dengan undang-undang otonom, tetapi undang-undang ini harus ada dalam kerangka undang-undang pusat, yang dibuat oleh organ legislatif negara.<sup>50</sup>

Sedangkan menurut kamus hukum, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>51</sup>

Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah, Dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut:<sup>52</sup>

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 39-40.

<sup>51</sup> *Kamus Hukum*, Cetakan Keenam (Bandung: Citra Umbara, 2011), hlm.286.

<sup>52</sup> Siswanto Sunarso, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 1-2.

4. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam Pasal 18A UUD 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Di samping itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>53</sup>

Demikian pula dalam Pasal 18B UUD 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisonalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.<sup>54</sup>

Ditegaskan dalam Pasal 1 huruf (a) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang – undangan.<sup>55</sup>

Dalam Pasal 1 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>56</sup>

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Otonomi daerah jika dilihat dari sudut pandang wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Lihat Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>56</sup> Lihat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuoding*) otonomi daerah yang diadopsi.<sup>57</sup>

Di dalam otonomi daerah, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervise dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>58</sup>

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.<sup>59</sup>

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan

---

<sup>57</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Kedua (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 84.

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Problematika ... op. cit.*, hlm. 44-45.

<sup>59</sup> *Ibid.*

keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu keleluasaan ekonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, peradilan, dan evaluasi.<sup>60</sup>

Otonomi nyata adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>61</sup>

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pemikiran Pertama*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Artinya seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk member pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. *Pemikiran Kedua*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan

---

<sup>60</sup> Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, cetakan Ketiga (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 3.

<sup>61</sup> *Ibid.*

prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.<sup>62</sup>

Seiring dengan prinsip di atas, penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan yang lainnya. Artinya, mampu membangun kerja sama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah. Artinya, harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tegaknya NKRI dalam rangka mewujudkan tujuan negara.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Siswanto Sunarso, Hukum ... *op. cit.*, hlm. 8.

<sup>63</sup> *Ibid.*

Agar otonomi daerah itu dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman, seperti dalam penelitian, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu, pemerintah wajib memberikan fasilitas-fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>64</sup>

Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 bertujuan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang terdapat pada undang – undang tersebut antara lain sebagaimana telah dikemukakan di atas dan juga merupakan konsekuensi perubahan dalam tatanan kenegaraan akibat amandemen UUD 1945 serta guna mengantisipasi arus globalisasi terutama berkaitan dengan peluang penanaman modal asing di daerah. Penyempurnaan ini dilaksanakan melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) yang dengan tegas dalam Pasal 239 menyatakan bahwa dengan berlakunya undang – undang ini, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi.<sup>65</sup>

Penerapan otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 ini tetap dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab. Otonomi luas, dimaksudkan bahwa kepala daerah di berikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban, untuk menangani urusan pemerinthan yang tidak ditangani oleh

---

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Rozali Abdullah , *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Cetakan Pertama (Jakarta:RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 3.

pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Disamping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.<sup>66</sup>

Otonomi yang sudah dilimpahkan ke daerah harus dapat dirasakan oleh masyarakat dalam wujud yang konkret berupa peningkatan pelayanan publik, ketersediaan fasilitas umum yang memadai dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, peningkatan kesejahteraan hidup bagi seluruh masyarakat di daerah, serta partisipasi masyarakat dalam menciptakan suasana yang demokratis di daerah semakin berkembang, juga keterjalinan komunikasi yang seimbang dan berkualitas antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat, dalam mendorong kesuksesan otonomi itu sendiri. Jika otonomi itu bisa tersosialisasi dengan baik dan sukses penerapannya di masyarakat, maka tuntutan ke arah perubahan negara kesatuan menjadi negara federal sedikit demi sedikit akan sirna. Dan yang lebih penting lagi adalah *political will* dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kedua undang-undang tersebut secara konsisten, dan mendorong secara positif pelaksanaannya di daerah, yakni dengan segera melengkapi peraturan pelaksana dari kedua undang-undang secepatnya supaya tidak terjadi distorsi dalam pelaksanaannya di daerah.<sup>67</sup>

Apapun yang sedang kita usahakan sampai saat ini, mudah-mudahan otonomi daerah yang sudah diterapkan sejak 1999 dapat terus berjalan secara

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>67</sup> Ni'matul Huda, Otonomi ... *op. cit.*, hlm. 71-72.

optimal sehingga dapat menjadi solusi bagi persoalan disintegrasi bangsa. Untuk mengawal otonomi di daerah, masyarakat dan pemerintah hendaknya bekerja sama mengawasi pelaksanaannya sehingga kemungkinan ada penyelewengan dalam implementasinya dapat segera diantisipasi.<sup>68</sup>

## 2. Asas-Asas Pemerintahan Daerah

Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pusat dengan daerah dalam suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd* pemerintah pusat membentuk daerah-daerah serta menyerahkan sebagian dari kewenangannya kepada daerah-daerah.<sup>69</sup>

Menurut penulis, selama ini dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan tiga asas, yaitu: asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>70</sup>

### a. Asas Desentralisasi

Menurut Joeniarso, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amran Muslimin, mengartikan desentralisasikan adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan Pertama (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 79.

<sup>70</sup> M. Fauji Rahmat, Mahasiswa Magister Hukum UII Yogyakarta, Angkatan 26.

golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irwan Soejito, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.<sup>71</sup>

Menurut Hazairin, Kartasapoetra, Koswara, Seligman, dan Van den Berg yang menganggap bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintah pusat kepada daerah.<sup>72</sup> Sedangkan dalam bahan kuliah Ni'matul Huda menjelaskan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem kesatuan negara RI.<sup>73</sup>

Ditegaskan dalam Pasal 1 huruf (e) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>74</sup>

Sedangkan Pasal 1 ayat (7) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>75</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut diatas, maka asas desentralisasi pada prinsipnya adalah:<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> Ni'matul Huda, *Problematika ... op. cit.*, hlm. 33.

<sup>72</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan ... op. cit.*, hlm. 80.

<sup>73</sup> Lihat Ni'matul Huda, *Bahan Kuliah Hukum Otonomi Daerah*, (Yogyakarta:Perpustakaan UII, 2008), tidak ada halaman.

<sup>74</sup> Lihat Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>75</sup> Lihat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>76</sup> B. Hsetu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UAJY, 2009), hlm. 295.

- a) Penyerahan urusan atau wewenang pemerintahan dari pemerintah atau pemerintah lokal tingkat yang lebih atas kepada daerah untuk menjadi urusan atau wewenang pemerintahan sendiri;
- b) Merupakan suatu asas yang bermaksud melakukan pembagian wilayah negara menjadi daerah besar dan daerah kecil yang berhak, atau berwenang mengatur urusan pemerintahan (rumah tangga) sendiri.
- c) Merupakan suatu asas yang bermaksud membentuk pemerintah lokal yang berwenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar inisiatif atau prakarsanya masing-masing;
- d) Merupakan manifestasi bentuk susunan organisasi negara ditinjau dari bangunannya yang terdiri dari pemerintahan pusat dan pemerintah lokal serta dibentuk berdasarkan aspek territorial maupun atas dasar fungsi pemerintahan tertentu.

#### b. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi pada hakikatnya merupakan bentuk penghalusan dari asas sentralisasi. Dikatakan demikian, karena di dalam penyelenggaraannya peran dan kedudukan pemerintah pusat masih sangat mendominasi dalam menentukan asas-asas (prinsip-prinsip) maupun cara penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat daerah. Dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi pemerintah pusat menempatkan pejabat-pejabatnya di daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintah pusat. Dengan demikian, di dalam asas dekonsentrasi ini yang ditekankan adalah aspek pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat bertindak sebagai wakil dan ditempatkan di daerah.<sup>77</sup>

Menurut Ni'matul Huda, asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> B. Hsetu Cipto Handoyo, *Hukum ... op. cit.*, hlm. 302.

<sup>78</sup> Lihat Ni'matul Huda, *Bahan Kuliah Hukum Otonomi Daerah*, (Yogyakarta:Perpustakaan UII, 2008), tidak ada halaman.

Sedangkan menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisastie* atau *delegative van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.<sup>79</sup>

Suatu “*delegative van bevoegdheid*” bersifat instruktif. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige desentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah daerah. Sementara, Maddick, memaparkan bahwa dekonsentrasi merupakan “*the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central department who are situated outside the headquarters*”. Secara singkat, dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*.<sup>80</sup>

Jadi, dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemancaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau pembuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri pula.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan, ... op. cit.*, hlm. 89.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*

Ditegaskan dalam Pasal 1 huruf (f) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah.<sup>82</sup>

Sedangkan Pasal 1 ayat (8) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.<sup>83</sup>

Ditinjau dari pengertian dan makna yang terkandung di dalamnya, maka pada hakikatnya asas dekonsentrasi, adalah:<sup>84</sup>

- a) Merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi yang dipersempit atau diperhalus.
- b) Merupakan manifestasi pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah.
- c) Merupakan manifestasi penyelenggara tata laksana pemerintahan umum pusat di daerah.
- d) Dalam pelaksanaannya, asas dekonsentrasi tidak mengakibatkan adanya kewenangan dari suatu daerah atau organ pemerintah untuk menentukan sendiri kebijaksanaan-kebijaksanaan, atau dengan kata lain tidak memiliki otonomi. Kewenangan, pendanaan, sarana dan prasarana, serta arah kebijakan untuk pelaksanaannya ditentukan semuanya oleh pemerintah pusat. Sedangkan pejabat-pejabat yang dimaksud hanya melaksanakan perintah.

#### c. Tugas Pembantuan

Dalam sistem pemerintahan lokal, di samping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind; co-administration; co-goverenment*) oleh pemerintah kepada daerah otonom.

---

<sup>82</sup> Lihat Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>83</sup> Lihat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>84</sup> B. Hsetu Ciptohandoyo, Hukum ... *op. cit.*, hlm. 304.

Berdasarkan asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.<sup>85</sup>

Menurut Ni'matul Huda tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>86</sup>

Sedangkan menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut).<sup>87</sup>

Istilah *zelfbestuur* merupakan padanan dari kata *selfgovernment* yang di Inggris diartikan sebagai kegiatan pemerintahan di tiap bagian dari Inggris yang dilakukan oleh wakil-wakil dari dipemerintah. Di Belanda *zelfbestuur* diartikan sebagai membantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat-alat perlengkapan dari daerah-daerah yang lebih bawah. Dalam menjalankan *medebewind* itu, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat cq. Daerah yang lebih di atasnya. Tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuan. Akan tetapi, cara daerah otonom

---

<sup>85</sup> Ni'matul Huda, *Problematika ... op. cit.*, hlm. 36.

<sup>86</sup> Lihat Ni'matul Huda, *Bahan Kuliah Hukum Otonomi Daerah*, (Yogyakarta:Perpustakaan UII, 2008), tidak ada halaman.

<sup>87</sup> Ni'matul Huda, *Problematika ... op. cit.*, hlm. 36.

yang dimintakan bantuan itu melakukan pembantuannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri.<sup>88</sup>

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.<sup>89</sup>

Ditegaskan dalam Pasal 1 huruf (g) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. Pasal 1 ayat (9) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan, ... *op. cit.*, hlm. 91.

<sup>90</sup> Lihat Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. dan lihat juga Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai terminal menuju “penyerahan penuh” suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Kaitan tugas antara tugas pembuatan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari: (1) tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggungjawab daerah yang bersangkutan; (2) tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan; serta (3) tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasa. Yang dapat dibedakan secara mendasar bahwa kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.<sup>91</sup>

## **B. Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)**

### **1. Pengertian Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)**

Pentingnya penerapan *Good Governance* di beberapa negara sudah mulai meluas mulai ± tahun 1980, dan di Indonesia *Good Governance* mulai dikenal secara lebih dalam ± tahun 1990 sebagai wacana penting yang muncul dalam berbagai pembahasan, diskusi, penelitian, dan seminar, baik di lingkungan pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat termasuk di lingkungan para akademisi. Sejak terjadinya krisis moneter dan krisis kepercayaan yang

---

<sup>91</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan, ... op. cit.*, hlm. 93.

mengakibatkan perubahan dramatis pada tahun 1998, Indonesia telah memulai berbagai inisiatif yang dirancang untuk mempromosikan *Good Governance*, akuntabilitas, dan partisipasi yang lebih luas. Ini sebagai awal yang penting dalam menyebarkan gagasan yang mengarah pada perbaikan *Governance* dan demokrasi partisipatoris di Indonesia. *Good Governance* dipandang sebagai paradigma baru dan menjadi ciri yang perlu ada dalam sistem administrasi publik. Secara umum, *Governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindunginya, *Governance* mencakup 3 (tiga) domain yaitu *state* (negara/pemerintahan), *Private sectors* (sektor swasta/dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Oleh sebab itu, *Good Governance* sektor publik diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan *stakeholders*, terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik dan pemanfaatan beragam sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas: keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas (*World Conference on Governance*, UNDP, 1999)<sup>92</sup>

*Governance* merupakan tata pemerintahan. *Good Governance* adalah tata pemerintahan yang baik. Ada tiga komponen yang terlibat dalam *governance*, yaitu pemerintah, dunia usaha (Swasta, *commercial society*) dan masyarakat pada umumnya (termasuk partai politik). Hubungan ketiganya harus dalam posisi sejajar dan saling mengontrol (*checks and balances*), untuk menghindari penguasaan atau eksploitasi oleh satu komponen terhadap komponen lainnya. Bila

---

<sup>92</sup> Sedarmayanti, *Good Governance* (Kepemerintahan Yang Baik) dan *Good Corporate Governance* (Tata Kelola Perusahaan Yang Baik), Cetakan Kesatu (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm. 1-2.

salah satu komponen lebih tinggi dari yang lain, maka akan terjadi dominasi kekuasaan atas dua komponen lainnya.<sup>93</sup>

Pengertian *Good Governance* secara sekilas bisa diartikan sebagai pemerintahan yang baik, akan tetapi terwujudnya bagaimana dan bagaimana hal itu dapat dicapai masih membutuhkan pemahaman yang lebih dalam lagi. Secara umum penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud dalam *Good Governance* itu berkaitan dengan isu transparansi, akuntabilitas publik, dan sebagainya. Untuk memahami dan mewujudkan pemahaman tentang *Good Governance* sebenarnya cukup pelik dan kompleks, tidak hanya menyangkut transparansi dan akuntabilitas. Secara konseptual dapat dipahami bahwa *Good Governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya. Institusi serta sumber sosial dan politiknya tidak hanya sekedar dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan integrasi bagi kesejahteraan rakyat. *Good Governance* juga dipahami sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar, pemerintahan yang efisien, serta pemerintahan yang bebas dan bersih dari kegiatan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).<sup>94</sup>

Arti *good* dalam *good governance* mengandung 2 (dua) pengertian sebagai berikut. **Pertama**, nilai menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. **Kedua**,

---

<sup>93</sup> HM. Ismail, *loc. cit.*

<sup>94</sup> Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Kesatu, (Bandung: Nuansa, 2010), hlm. 81-82.

aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, *good governance* berorientasi pada:<sup>95</sup>

- a. Orientasi ideal, negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini bertitik tolak pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen konstituenya seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah) dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyat, *accountability* (akuntabilitas), *securing of human rights*, *autonomy and devolution of power*, dan *assurance of civilian control*.
- b. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi kedua ini tergantung pada sejauh mana pemerintah mempunyai kompetensi, dan sejauhmana struktur serta mekanisme politik serta administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Sementara itu ada juga yang memahami *good governance* sebagai suatu kondisi yang menjamin tentang adanya proses kesejajaran, kesamaan dan keseimbangan peran serta, saling mengontrol yang dilakukan oleh komponen-komponen seperti pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*), dan usahawan (*business*). Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat jika kesamaan ini tidak sebanding, dipastikan terjadi pembiasan dari konsep *governance* tersebut.<sup>96</sup>

Dalam workshop “Best Practices Reformasi Birokrasi” di Surakarta, Bupati Jembrana I Gede Winasa mengungkapkan dalam konsep *governance* pada hakikatnya didukung oleh tiga yakni:<sup>97</sup>

- a. Tata pemerintahan di bidang politik dimaksudkan sebagai proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik. Penyusunannya baik dilakukan oleh birokrasi maupun birokrasi politisi. Partisipasi masyarakat dalam proses ini tidak hanya pada

---

<sup>95</sup> Sedarmayanti, *loc. cit.*

<sup>96</sup> Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi ... op. cit.*, hlm. 82.

<sup>97</sup> *Ibid.*

tataran implementasi, melainkan mulai dan formulasi, implementasi, sampai evaluasi.

- b. Tata pemerintahan di bidang ekonomi, meliputi proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara para penyelenggara ekonomi. Sektor pemerintah diharapkan tidak terlampau banyak campur dan terjun langsung pada sektor ekonomi karena ini bisa menimbulkan distorsi mekanisme pasar.
- c. Tata pemerintahan di bidang administrasi adalah berisi implementasi kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.

Pengertian dari *good governance* dapat dilihat dari pemahaman yang dimiliki baik oleh IMF maupun *World Bank* yang melihat *good governance* sebagai sebuah cara untuk memperkuat “kerangka kerja intitusional dari pemerintah”. Hal ini menurut mereka adalah bagaimana memperkuat aturan hukum dan *prediktibilitas* serta imparsialitas dari penegakannya. Ini juga berarti memcabut akar dari korupsi dan aktivitas-aktivitas *rent seeking*, yang dapat dilakukan melalui transparansi dan aliran informasi serta menjamin bahwa informasi mengenai kebijakan dan kinerja dari institusi pemerintah dikumpulkan dan diberikan kepada masyarakat secara memadai sehingga masyarakat dapat memonitor dan mengawasi manajemen dari dana yang berasal dari masyarakat.<sup>98</sup>

*United Nations Development Programme* (UNDP) merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya (UNDP, 1997 dalam Thoha. 2000). Istilah “*governance*” menunjukkan suatu proses dimana rakyat bisa mengatur ekonominya. Institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan. Tetapi juga

---

<sup>98</sup> Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya)*, Cetakan Kesatu (Yogyakarta: Gava Media, 2011), hlm.109.

untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian jelas sekali bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan-tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya dimana pemerintah melakukan interaksi dengan organisasi-organisasi komersial dan *civil society*.<sup>99</sup>

Berkaitan dengan *good governance* Anggito Abimayu pernah mengemukakan sebagaimana disitir oleh Mahfud MD, bahwa *good goveranance* “*is participatory, transparent and accountable, effective and equitable. And it promotes the rule of law*” dan “*good governance will never credible as long as goveranace conditionality is imposed an a country without consulting civil society*”. Pendapat lain menurut Miftah Thoha, *good governance* disimpulkan sebagai tata pemerintahan yang terbuka, bersih, beribawah, transparansi, dan bertanggungjawab. Dan menurut pendapat Bank Dunia dalam laporannya mengenai “*Good Governance and Development*” tahun 1992 yang dikutip oleh Bintan R. Saragih, mengartikan *good governance* sebagai “pelayanan public yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable*) pada publiknya.”<sup>100</sup>

Disimak dari beberapa pengertian di atas, bahwa di dalam mengartikan atau mendefinisikan *good governance* sangat dipengaruhi oleh faktor pendekatan baik ruang lingkup, hubungan, bidang, lembaga, atau organisasi. Hal ini dapat dilihat dari pengertian yang dikemukakan di atas sangat variatif. Seperti pengertian lain

---

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011), hlm. 146-147.

yang dikemukakan oleh UNDP (*United Nations Development Programme*) sebagai suatu pengertian yang sangat luas yang menyebutkan, bahwa:<sup>101</sup>

“good governance adalah suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada Sembilan karakteristik, yakni: partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsive, berorientasi consensus, kesejahteraan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis”.

Dengan banyaknya prespektif yang berbeda dalam menjelaskan konsep *good governance* maka tidak mengherankan jika kemudian terdapat banyak pemahaman yang berbeda-beda mengenai *good governance*. Namun secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *good governance*. Pertama, praktik *good governance* harus member ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Kedua, dalam praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. Ketiga, praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktik pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.<sup>102</sup>

Dengan demikian dapat ditarik suatu pemahaman, bahwa pada dasarnya *good governance* adalah merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih,

---

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), hlm. 18-19.

teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa, oleh karena itu tindak lanjut untuk mewujudkan pemeritahan yang baik (*good governance*) dan bersih (*clean governance*) dengan mengaktualisasikan secara efektif Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (penulis: *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), yang digunakan sebagai hukum tidak tertulis dengan melalui pelaksanaan hukum dan penerapan hukum serta pembentukan hukum.<sup>103</sup>

## **2. Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Baik**

Pada mulanya timbul keberatan terhadap rumusan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* yang dihasilkan oleh Panitia *de Monchy*. Keberatan terutama datang dari pejabat administrasi atau pegawai pemerintahan di *Nederland*. Sebab dengan adanya rumusan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* itu, mereka khawatir asas-asas tersebut akan dijadikan oleh hakim administrasi sebagai tolak ukur untuk menguji tindakan atau kebijaksanaan yang dilakukan oleh mereka. Asas-asas ini akan mengurangi kemerdekaan dan kebebasan yang telah dimiliki mereka selama ini.<sup>104</sup>

Namun keberatan tersebut sekarang ini telah lenyap ditelan masa dan telah kehilangan relevansinya. *Freies Ermessen* tetap dapat digunakan oleh administrasi negara dalam melakukan fungsinya melaksanakan *bestuurzorg* dan bahkan pada masa sekarang ini *algemene beginselen van behoorlijk bertuur* telah diterima secara luas dan dimuat dalam berbagai yurisprudensinya, misalnya dalam Pasal 8 *wet AROB* disebutkan bahwa hakim administrasi dengan mempergunakan *algemene beginselen van behoorlijk bertuur*. Demikian pula UU Peradilan

---

<sup>103</sup> Sadjjono, Bab-Bab ... *op. cit.*, hlm. 149.

<sup>104</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 371.

Administrasi Organisasi Perusahaan (art. 5) dan UU Umum tentang Pajak Negara (art. 27).<sup>105</sup>

Sesuai dengan latar belakang yang menjadi motivasi dirumuskannya asas-asas tersebut, yakni adanya keinginan untuk meningkatkan pemberian perlindungan hukum bagi warga dan bagi pejabat tata usaha negara sendiri, maka dengan diterimanya rumusan asas-asas pemerintahan itu akhirnya keinginan tersebut dapat direalisasikan.<sup>106</sup>

Menurut Ateng dalam makalah pidato pengukuhan guru besarnya yang berjudul “Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Pegangan bagi Pengabdian Kepala Daerah”, memulai pembahasan pengertian AAUPL ini dengan menyetir ungkapan E. de Girardin dan WJM Kicret, dimana intinya adalah;”... dalam mengemudikan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, selalu dinilai oleh masyarakat. Yang dinilai bukan hasilnya, melainkan juga tentang caranya. FH. Van der burg dan G.J.M. Cartigny lebih spesifik memberikan defenisi mengenai AAUPL, sebagai “asas-asas hukum yang tidak tertulis yang harus diperhatikan oleh Badan atau Pejabat Administrasi Negara dalam melakukan tindakan hukum yang akan dinilai kemudian oleh hakim Administratif. Menurut Indrohartono, sebenarnya AAUPL itu merupakan bagian dari asas-asas hukum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintah.”<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.* hlm. 371-372.

<sup>107</sup> Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju Clean and Stable Government)*, Cetakan 1 (Bandung: PT. Citra Aditya, 1999), hlm. 22-23.

Berangkat dari rumusan pengertian para pakar maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPL secara komprehensif sebagai berikut:<sup>108</sup>

- a. AAUPL merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara.
- b. AAUPL berfungsi: sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alay uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan Administrasi Negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
- c. Sebagian besar dari AAUPL masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- d. Sebagian asas yang lain menjadi kaedah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian asas itu berubah menjadi kaedah hukum tertulis, namun sifatnya sebagai asas hukum.

Asas-asas umum pemerintahan Indonesia yang adil dan patut akan digali dari ajaran agama, Pancasila, UUD, Hukum Adat, Teori ilmu hukum dan yurisprudensi. Kemudian asas tersebut dicoba diuji kedalam peraturan perundang-undangan Indonesia dan yurisprudensi. Berkaitan dengan kegiatan menggali, menemukan dan merumuskan asas-asas umum pemerintahan Indonesia yang adil dan patut melalui yurisprudensi, hendaknya harus mengacu pada pembentukan hukum nasional yang merupakan pancaran dari pandang hidup bangsa Indonesia yang terjelma dalam sila-sila Pancasila itu sendiri. Disamping itu yurisprudensi tersebut harus pula mampu menemukan keserasian dengan cita-cita hukum sebagaimana tersebut dalam pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945, yakni:<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> *Ibid.* hlm. 24.

<sup>109</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 284.

- a) Hukum yang berwatak melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasarkan persatuan dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Perlu diperhatikan dengan sungguh-sungguh bahwa pernyataan tersebut mempergunakan istilah segenap bangsa untuk bangsa dan istilah seluruh tumpah darah. Artinya segenap menunjuk pada individu-individu dan individu itu dirangkum dengan tetap memperhatikan individualitasnya masing-masing, sedangkan seluruh menunjukkan bahwa individualitas ditiadakan dan kesemuanya akan terangkum sebagai suatu kesatuan yang utuh.
- b) Hukum yang mampu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c) Hukum yang berasal dari rakyat dan mengandung sifat kerakyatan.
- d) Hukum yang berdasarkan nilai ketuhanan Yang Maha Esa.

Ada beberapa asas yang menjadi patokan dalam menjelaskan pemerintahan yang adil dan patut. Menurut rangkuman Crine Le Roy dalam kuliahnya pada penataran Lanjutan Hukum Usaha Negara/Hukum Tata Pemerintahan di fakultas hukum Unair 1978. Crine Le Roy Mengemukakan 11 (sebelas) butir asas sebagai berikut:<sup>110</sup>

1. Asas kepastian hukum
2. Asas keseimbangan
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan
4. Asas bertindak cermat
5. Asas motivasi dalam setiap keputusan
6. Asas larangan mempercampuradukan kewenangan
7. Asas permainan yang layak
8. Asas keadilan dan kewajaran
9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar
10. Asas menediakan akibat keputusan yang batal
11. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi

Kecuali asas tersebut Kuntjoro Purbopranata menambahkan 2 (dua) asas lainnya, yaitu:

12. Asas Kebijaksanaan
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum.

---

<sup>110</sup> *Ibid*, hlm. 285.

Dalam rangka menggali, menemukan dan merumuskan asas pemerintahan Indonesia yang adil dan patut itu, kiranya asas tersebut di atas dijadikan pedoman dan tolak ukur, sepanjang berkesesuaian dengan Pancasila dan UUD 1945, agama, hukum, adat, dan hukum positif lainnya. Asas-asas umum pemerintahan Indonesia yang adil dan patut itu dirinci sebagai berikut:<sup>111</sup>

1. Asas persamaan;
2. Asas keseimbangan, keserasian, keselarasan;
3. Asas menghormati dan memberikan haknya setiap orang;
4. Asas ganti rugi karena kesalahan;
5. Asas kecermatan;
6. Asas kepastian hukum;
7. Asas kejujuran dan keterbukaan;
8. Asas larangan menyalahgunakan wewenanga;
9. Asas larangan sewenang-wenang;
10. Asas kepercayaan atau kewajaran;
11. Asas motivasi;
12. Asas kepantasan atau kewajaran;
13. Asas pertanggungjawaban;
14. Asas kepekaan;
15. Asas penyelenggaraan kepentingan umum;
16. Asas kebijaksanaan;
17. Asas itikad baik.

Berkaitan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (aaupb) A.M Donner dan Wanda, merumuskan menjadi 5 rumusan, yakni:<sup>112</sup>

1. Asas kejujuran (*fair play*),
2. Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*),
3. Asas kemurnian dalam tujuan (*zuiverheid van oogmerk*),
4. Asas keseimbangan (*evenwichtigheid*),
5. Asas kepastian hukum (*rechts zekerheid*).

A.D. Belinfante merumuskan hamper sama dengan A.M. Donner dan Wiarda, yakni:<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, hlm. 285-286.

<sup>112</sup> Sadjjono, Bab-Bab ... *op. cit.*, hlm.173.

<sup>113</sup> *Ibid.*

- a. Asas larangan bertindak sewenang-wenang;
- b. Asas larangan *detournement de pover*;
- c. Asas kepastian hukum;
- d. Asas kesaksamaan, dan asas persamaan.

Sedangkan J.I. Veld dan N.S.J. Koeman merumuskan menjadi 8 (delapan) butir antara lain:<sup>114</sup>

1. Asas larangan *detournement de pover*;
2. Larangan untuk bertindak sewenang-wenang (*willekeur*);
3. Asas persamaan (*het gelijkheids beginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*);
5. Asas-asas harapan-harapan yang ditumbuhkan (*gewekte verwachtingen*);
6. Asas kejujuran (*fair play*);
7. Asas kecermatan (*zorgvuligheid*);
8. Asas pemberian dasar pertimbangan (*motivering*).

Di sisi lain Sadu Wasistiono merumuskan cirri-ciri tata pemerintahan yang baik, yang meliputi:<sup>115</sup>

1. Mengikutsertakan semua masyarakat;
2. Transparan dan bertanggungjawab;
3. Efektif dan adil;
4. Menjamin adanya supremasi hukum;
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada consensus masyarakat;
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Sedangkan menurut UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme Pasal 3 asas umum penyelenggaraan negara meliputi:<sup>116</sup>

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Kepentingan Umum;

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm. 174.

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm. 176.

<sup>116</sup> UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme.

4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas Profesionalitas; dan
7. Asas Akuntabilitas.

Dari rumusan *the principle of good governance* yang berbeda-beda tersebut sedikit banyak dapat member gambaran dan pemahan bagi aparatur pemerintah, komunitas masyarakat dan lembaga non pemerintah untuk digunakan sebagai dasar atau pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan, dan sebagai etik dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>117</sup>

Aplikasi terhadap asas-asas dimaksud, bukanlah suatu tindakan yang mudah dan cepat dapat terpenuhi, akan tetapi banyak faktor yang dapat mempengaruhi, baik dari hubungan lembaga yang satu dengan yang lain, sumber daya manusia, maupun system pengawasan yang dilakukan. Oleh karena itu *good governance* yang efektif menurut Sedarmayanti menuntutnya adanya “*alignment*” (koordinasi) yang baik dan integritas, professional serta etos kerja dan moral yang tinggi, sehingga terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat untuma untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara.<sup>118</sup>

Hubungan koordinasi ini bersifat vertikal maupun horizontal. Yang bersifat vertikal adalah pengawasan atau kontrol dan yang bersifat koordinatif adalah hubungan horizontal. Koordinasi ini tidak selamanya dapat ditafsirkan baik (*good*), bahkan dapat mempengaruhi penyelenggaraan *good governace* sepanjang kordinasi yang dilakukan pada suatu konsep yang meyimpang dari asas-asas *good*

---

<sup>117</sup> Sadjjono, Bab-Bab ... *op. cit.*, hlm. 176-177.

<sup>118</sup> *Ibid.*

*governance* atau bertentangan dengan etika moral dan norma hukum, sehingga fungsi pengawasan atau kontrol dari lembaga yang lebih atas (hubungan vertikal) sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang baik.<sup>119</sup>

## **C. Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

### **1. Pengertian Pelayanan Publik**

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu akan selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan itu seringkali tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih menampilkan cirri-ciri yakni berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih dioposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang “dilayani”. Oleh karena itu pada dasarnya dibutuhkan suatu perubahan dalam bidang pelayanan publik dengan mengembalikan dan menundukkan pelayanan dan yang dilayani pada pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap masyarakat, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Artinya, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama (Bandung: Nuansa, 2009), hlm. 17-18.

Osborne dan Plasterik mencirikan pemerintahan sebagaimana diharapkan di atas adalah pemerintahan milik masyarakat, yakni pemerintahan yang mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Dengan adanya kontrol dari masyarakat, maka pelayanan publik akan menjadi lebih baik karena mereka memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah ditafsirkan sebagai kewajiban bukan hak, karena mereka (birokrat) diangkat untuk melayani masyarakat, oleh karena itu harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani sehingga pelayanan akan menjadi responsive terhadap kebutuhan masyarakat dan dapat merancang model pelayanan yang lebih kreatif serta lebih efisien.<sup>121</sup>

Pelayanan publik memiliki aspek “multi-dimensi”. Pelayanan publik tidak hanya dapat didekati dari satu aspek saja, misalnya aspek hukum atau aspek politik saja. Tetapi juga melingkupi aspek ekonomi dan aspek sosial budaya integratif.<sup>122</sup>

Dalam perspektif ekonomi, pelayanan publik adalah semua bentuk pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah (sektor publik yang diperlukan oleh warga negara sebagai konsumen). Pengadaan barang dan jasa ini harus disediakan oleh pemerintah, ini karena sektor swasta tersebut tidak mau memproduksi barang

---

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> Sirajuddin dkk, *Hukum Pelayanan Publik: Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*, Cetakan Pertama (Malang: Setara Press, 2011), hlm. 12.

dan jasa tersebut sebagai konsekuensi dari kegagalan pasar atau karena secara alamiah barang atau jasa tersebut harus disediakan secara eksklusif oleh negara.<sup>123</sup>

Sementara optic politik, dapat dikatakan bahwa pelayanan publik merupakan refleksi dari pelaksanaan negara dalam melayani warga negaranya berdasarkan kontrak sosial pembentukan negara oleh elemen-elemen warga negara. Peran negara dalam pelayanan publik tersebut dilaksanakan oleh suatu pemerintahan yang dijalankan oleh kekuatan politik yang berkuasa.<sup>124</sup>

Dari sisi sosial budaya, pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat demi mencapai kesejahteraan yang didalam pelaksanaannya kental akan nilai-nilai, sistem kepercayaan dan bahkan unsure religi yang merupakan refleksi dari kebudayaan dan kearifan lokal yang berlaku. Sedangkan dari prespektif hukum, pelayanan publik dapat dilihat sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan.<sup>125</sup>

Menurut Kotler, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan dilihat dari sisi terminologi, istilah publik berasal dari bahasa Inggris *Public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik

---

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> *Ibid.*

sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai.<sup>126</sup>

Secara luas istilah Pelayanan Publik dapat diartikan sebagai kegiatan-kegiatan dan objek-objek tertentu secara khusus dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum (*the general public*) atau memberikan dukungan terhadap upaya meningkatkan kenikmatan dan kemudahan (*comfort and conveniences*) bagi seluruh masyarakat.<sup>127</sup>

Undang-undang No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam Pasal 1 mengartikan Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>128</sup>

Sedangkan Pengertian umum Pelayanan Publik menurut Keputusan Menpan No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>129</sup>

Menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih, mengikuti definisi di atas, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada

---

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> Adrian Sutedi, Hukum ... *op. cit.*, hlm. 78.

<sup>128</sup> Lihat UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam Pasal 1.

<sup>129</sup> Lihat Keputusan Menpan No. 63/Kep/M. PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pada Paragraf 1, butir C.

prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usahan Milik Negara atau Badan Usahan Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan umum atau pelayanan publik menurut Sadu Wasistiono adalah pemeberian jasa baik pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.<sup>130</sup>

Menurut Departemen Dalam Negeri (Pengembangan Kelembagaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu) bahwa; “Pelayanan Publik adalah Pelayanan Umum,” dan definisi “Pelayanan Umum adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan jasa.<sup>131</sup>

Pelayanan publik adalah pemberian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, atau pun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Dengan demikian, yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat luas bukan hanya instansi pemerintah, melainkan juga pihak swasta. Pelayanan publik yang dijalankan oleh instansi pemerintah, bermotif sosial-politik, yakni

---

<sup>130</sup> Hardiyansyah, *Kualitas ... op. cit.*, hlm.11-12.

<sup>131</sup> *Ibid.*

menjalankan tugas pokok serta mencari dukungan suara. Sedangkan pelayanan publik oleh pihak swasta bermotif ekonomi, yakni mencari keuntungan.<sup>132</sup>

Dari beberapa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang telah diuraikan diatas, dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan dan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan. Sedangkan penyelenggara pelayanan publik menurut Bab I Pasal 1 ayat 2 UU No. 25 Tahun 2009 adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Dari pengertian dan penjelasan tersebut terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu: *unsur pertama*, adalah organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu Pemerintah/Pemerintah Daerah, *unsur kedua*, adalah penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan, dan *unsur ketiga*, adalah kepuasan yang diberikan dan/atau diterima penerima layanan (pelanggan).<sup>133</sup>

## **2. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik**

Yang dimaksud dengan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik adalah prinsip-prinsip dasar yang menjadi acuan dalam pengorganisasian, acuan kerja, serta pedoman penilaian kinerja bagi setiap lembaga penyelenggara pelayanan

---

<sup>132</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), hlm. 64.

<sup>133</sup> *Ibid.*

publik. Asas-asas yang dapat dikategorikan sebagai asas-asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*) ini harus bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis-jenis pelayanan yang mungkin di selenggarakan secara publik.<sup>134</sup>

Bersifat umum, karena asas-asas ini secara langsung menyentuh hakikat pelayanan publik sebagai wujud dari upaya melaksanakan tugas pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat banyak dan/atau tugas pelaksanaan perintah peraturan perundang-undangan. Sedangkan bersifat adaptif, karena asas-asas ini harus dapat berfungsi sebagai acuan dalam setiap kegiatan administrasi negara yang bersentuhan langsung dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat umum, baik di bidang pelayanan administrasi, pelayanan jasa, pelayanan barang, ataupun kombinasi dari pelayanan-pelayanan tersebut. Dengan sifat adaptif ini, asas-asas ini dapat selalu dijabarkan lebih lanjut di dalam penetapan aturan-aturan teknis, baik yang menyangkut sistem, prosedur, standar kualitas, pelayanan keluhan, dan sebagainya dari setiap jenis pelayanan publik.<sup>135</sup>

Asas-asas utama yang melekat secara *inherent* pada esensi pelayanan publik adalah sebagai berikut:<sup>136</sup>

**a. Asas Keterbukaan (*Openness*)**

Asas keterbukaan menjadi salah satu asas utama untuk menjamin bahwa para *stakeholders* dapat mengandalkan proses pengambilan keputusan, tindakan-tindakan oleh institusi-institusi publik, pengelolaan aktivitas, serta pengelolaan sumber daya manusia di dalam institusi-institusi pelayanan publik. Keterbukaan (mungkin setara dengan asas transparansi) yang diwujudkan melalui pembinaan komunikasi secara penuh, terinci dan jelas dengan para *stakeholders* menjadi

---

<sup>134</sup> Adrian Sutedi, Hukum ... *op. cit.*, hlm. 83.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> *Ibid.*

salah satu prinsip utama dari suatu *good governance*, termasuk dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

#### **b. Asas Integritas**

Integritas mengandung makna “berurusan secara langsung” (*straightforward dealings*) dan ketuntasan (*completeness*) dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan publik. Asas moral yang mendasari asas integritas ini adalah kejujuran, objektivitas dan standar kesantunan yang tertinggi, serta tanggung jawab atas penggunaan dana-dana dan sumber daya publik.

#### **c. Asas Akuntabilitas**

Asas ini berkenaan dengan proses di mana unit-unit pelayanan publik dan orang-orang yang berfungsi di dalamnya harus bertanggung jawab atas keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang dibuatnya, serta ketersediaan untuk menjalani proses pengawasan baik eksternal (dari masyarakat) maupun internal (dari atasan). Singkatnya, akuntabilitas melahirkan kewajiban untuk bertanggung jawab atas fungsi dan kewenangan yang secara sah dipercayakan kepada setiap *public servant*.

#### **d. Asas Legalitas**

Berdasarkan asas *lawfulness* ini, setiap tindakan, pengambilan keputusan, serta pelaksanaan fungsi suatu institusi pelayanan publik harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan dijalankan sesuai dengan aturan dan prosedur yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Legalitas di sini seyogianya diartikan secara luas dan tidak hanya mencakup legalitas formal saja, tetapi juga legalitas dalam arti material/substansial.

#### **e. Asas Non-Diskriminasi dan Perlakuan Yang Sama**

institusi-institusi penyelenggara pelayanan publik harus bekerja atas dasar prinsip pemberian pelayanan yang sama dan setara kepada warga masyarakat, tanpa membedakan gender, ras, agama/kepercayaan, kemampuan fisik, aspirasi politik, dan sebagainya. Artinya, perlakuan yang berbeda terhadap suatu kasus yang pada dasarnya sama dengan kasus-kasus lain, harus secara tegas mendapatkan pembenarannya di dalam fakta-fakta khusus yang relevan di dalam kasus tersebut.

#### **f. Asas Proporsionalitas**

Asas ini meletakkan kewajiban pada setiap penyelenggaraan pelayanan publik untuk menjamin bahwa beban yang harus ditanggung oleh masyarakat pengguna jasa layanan publik akibat tindakan-tindakan yang diambil oleh institusi pelayanan publik harus berbanding secara proporsional dengan tujuan atau

manfaat yang hendak diperoleh oleh warga masyarakat yang bersangkutan, biaya dan waktu pelayanan yang harus ditanggung oleh masyarakat apabila mereka hendak memperoleh pelayanan publik.

#### **g. Asas Konsistensi**

Berdasarkan asas ini, warga masyarakat dan/atau *stakeholders* layanan publik pada umumnya memperoleh jaminan bahwa institusi-institusi pelayanan publik akan bekerja secara konsisten sesuai pola kerjanya yang normal dalam perilaku administratifnya. Artinya juga, penyimpangan terhadap asas ini (dispensasi, perlakuan khusus, dan sebagainya) harus memperoleh pbenarannya secara sah (*duly justified*).

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 sebagai berikut:<sup>137</sup>

- a. Tranparansi. Bersifat terbuka, mudah dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas. Dapat dipertanggungjawabkan seseuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kondisional. Seseuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif. Medorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan Hak. Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

---

<sup>137</sup> Hardiyansyah, *Kualitas ... op. cit.*, hlm. 24-25.

Sedangkan menurut Pasal UU No. 25 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik berasaskan:<sup>138</sup>

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dalam keputusan Menteri Negara Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, ada sepuluh (10) prinsip pelayanan umum yang diatur yaitu:<sup>139</sup>

- 1) Kesederhanaan; Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
- 2) Kejelasan; 1. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; 2. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa

---

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> Lihat Keputusan KEMENPAN No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

dalam pelaksanaan pelayanan publik; 3. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

- 3) Kepastian waktu; pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- 4) Akurasi; produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- 5) Keamanan; proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- 6) Tanggung jawab; pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- 7) Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi, telekomunikasi dan informatika (telematika).
- 8) Kemudahan akses; tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah, dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi.
- 9) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan; pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- 10) Kenyamanan; lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapih, lingkungan yang indah dan sehat, serta dilingkupi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lainnya.

Dalam Pasal 34 UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa pelaksanaan dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut:<sup>140</sup>

- a. Adil dan tidak diskriminatif;
- b. Cermat;
- c. Santun dan ramah;
- d. Tegas, andal, dan tidak memberikan keputusan yang berlarut-larut;
- e. Professional;
- f. Tidak mempersulit;
- g. Patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
- h. Menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;
- i. Tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
- k. Tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
- l. Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat.

---

<sup>140</sup> Lihat UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

- m. Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan /atau kewenangan yang dimiliki.
- n. Sesuai dengan kepantasan; dan
- o. Tidak menyimpang dari prosedur.

### **3. Macam-macam Pelayanan Publik Kepada Masyarakat**

Konsep pelayanan publik diperkenalkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya *“Reinventing Government”* (1995). Intinya adalah pentingnya peningkatan pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah dengan cara member wewenang kepada pihak swasta lebih banyak berpartisipasi sebagai pengelola pelayanan publik. Dalam rangka perbaikan penerapan dan perbaikan sistem dalam kaitannya dengan pelaksanaan pelayanan publik, Osborne menyimpulkan 10 prinsip tersebut sebagai keputusan gaya baru. Salah satu prinsip penting dalam keputusannya adalah “sudah saatnya pemerintah berorientasi “pasar” untuk itu diperlukan pendobrakan aturan agar lebih efektif dan efisien melalui pengendalian pasar itu sendiri”.<sup>141</sup>

Kesepuluh (10) prinsip yang dimaksud Osborne, adalah sebagai berikut: (1) Pemerintah Katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh. (2) Pemerintahan milik masyarakat: member wewenang ketimbang melayani. (3) Pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan dalam pemberian pelayanan. (4) Pemerintahan yang digalakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan. (5) Pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan. (6) Pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan

---

<sup>141</sup> Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Negara*, Cetakan Kedua (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 130.

pelanggan, bukan birokrasi. (7) Pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan. (8) Pemerintahan antisipatif: mencegah dari pada mengobati. (9) Pemerintahan desentralisasi. (10) Pemerintahan birokrasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar.<sup>142</sup>

Ada beberapa formula untuk membenahi manajemen pelayanan publik. Hadjosoekanto (1997) mengusulkan tiga (3) strategi pembenahan yaitu privatisasi, pelayanan prima, dan membangun visi maupun orientasi baru. Atmosudirjo (1997) mengusulkan perlunya semangat kewirasusahaan dan peningkatan kinerja pelayanan aparatur daerah. sementara Kristiadi (1997) mengusulkan perlunya penerapan modern di daerah.<sup>143</sup>

Usuha lain yang agak lengkap, menuntut manajemen pelayanan publik untuk lebih professional, memiliki jiwa *entrepreneur*, dan mampu bertindak sebagai fasilitator. Manajemen pelayanan publik menjadi lebih bersifat administratif. Karena itu, penegasan kembali mengenai pelayanan publik ‘apolitis’ sangat diperlukan. Formula tersebut, dikenal sebagai *New Publik Manajemen* (NPM), manajemen pelayanan yang berwatak *Entrepreneurialship* atau *Entrepreneurial government* (EG), dan *New Publik Servis* (NPS). Berikut penjelasan secara detail mengenai ketiga formula tersebut.<sup>144</sup>

#### **a. New Public Management**

Hampir satu dekade terakhir muncul paradigma dan teori baru tentang pelayanan publik, seperti paradigma *post bureaucracy* yang dikemukakan oleh

---

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> Erwan Agus Purwanto & Wahyudi Kumorotomo, *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Gava Media, 2005), hlm. 76.

<sup>144</sup> *Ibid.*

Barzelsay dan teori *Reinventing Government* yang dikemukakan oleh Osborne dan Gabler yang dikenal dengan konsep *New Public Management* (NPM). Mereka menganggap bahwa dengan konsep NPM akan terbentuk sebuah organisasi publik yang terbuka dan fleksibel, ramping, efisien dan rasional serta desentralisitas. Konsep NPM memposisikan pengguna layanan sebagai pelanggan yang harus dilayani. Prinsip “*steering rather than rowing*” dari NPM menjadi landasan utama misi birokrasi. Dengan demikian konsep NPM menyarankan bahwa organisasi dan manajemen publik perlu belajar dan mengubah dirinya seperti organisasi bisnis dan privat.<sup>145</sup> NPM, menurut Rhodes, juga ditandai dengan gaya manajemen yang berorientasi pada output, cara tersingkat, penggunaan insentif moneter, dan kebebasan pengelolaan. Cara pengelolaan seperti ini diharapkan sesuai dengan semangat desentralisasi yang melanda Indonesia.<sup>146</sup>

Namun pada kenyataannya, NPM tidaklah mudah diterima oleh banyak kalangan karena terlalu “swasta sentries”. Artinya, pelayanan publik tidak semuanya dapat secara mudah mengatakan bahwa publik adalah konsumen. Dalam ranah publik ada hal-hal yang tidak dapat dianalisis dengan kaca mata privat karena secara sifat publik dari barang atau jasa dari suatu pelayanan publik. Publik adalah publik. Publik adalah warga negara yang berhak mendapatkan pelayanan secara prima dari pemerintah yang telah dipercaya sebagai penyelenggara urusan dan kepentingan bersama.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Dwiyanto Indiahono, *Perbandingan Administrasi Publik*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Gava Media, 2009), hlm. 69.

<sup>146</sup> Erwan Agus Purwanto & Wahyudi Kumorotomo, *Birokrasi Publik ... op. cit.*, hlm. 77.

<sup>147</sup> Dwiyanto Indiahono, *Perbandingan ... op. cit.*, hlm. 69-70.

Selain itu, istilah pelayanan prima dalam swasta adalah ketika terjadi jual beli, tawar menawar terhadap suatu produk barang atau jasa dan hasilnya harus saling menguntungkan. Ada input pasti ada output. Disinilah masalahnya, mendudukan publik menjadi konsumen tidaklah secara langsung dapat menjadi jawaban atas permasalahannya pelayanan publik di Indonesia. sebab, ketika memberikan input atas suatu pelayanan publik (yang biasanya adalah uang) belum ada jaminan bahwa publik tersebut akan mendapatkan pelayanan yang lebih memuaskan. Konsep NPM pun mengalami titik krisis dan segera digantikan dengan konsep *New Public Servis* (NPS) yang dikemukakan oleh Denhard dan Denhard. Kedua tokoh ini tidak serta-merta menyarankan untuk mengesampingkan prinsip-prinsip *Reinventing Government* (NPM) yang dianggap mempunyai beberapa kelemahan.<sup>148</sup>

#### **b. Entrepreneurial Government (EG)**

Sementara NPM dengan istilah lain yaitu: “*entrepreneurial government*” adalah manajemen pelayanan publik dengan ciri: mengedepankan kompetisi, mampu memberdayakan masyarakat (dengan membatasi peran birokrasi), berorientasi pada hasil (*outcome*), lebih menggunakan misi ketimbang aturan sebagai daya dorongnya, mencoba semaksimal mungkin mencegah (*prevent*) persoalan yang muncul ketimbang memecahkannya, menggunakan semua potensi yang ada untuk *earring money* ketimbang membelanjakannya, mengedepankan desentralisasi dan mendorong partisipasi, mengadopsi mekanisme pasar dalam

---

<sup>148</sup> *Ibid.*

manajemen pelayanan publik, dan terakhir mengutamakan peran sebagai katalisator ketimbang sebagai pengelola pelayanan publik.<sup>149</sup>

Penerapan model ini dilakukan pertama kali oleh Clinton di Amerika Serikat. Seperti pemerintahan Inggris, pada pemerintahan Clinton, penerapan model ini juga menuai sukses besar. Pada masa itu, angka pengangguran menurun tajam, pertumbuhan ekonomi meningkat pesat, dan peluang kerja terbuka lebar. Bahkan ketika Clinton mengunjungi beberapa negara Asia termasuk Indonesia, dia memberikan buku itu sebagai hadiah dan resep serta menganjurkan pemerintahan setempat menerapkan model ini.<sup>150</sup>

### c. The New Public Service (NPS)

NPS merupakan suatu paradigma baru dalam administrasi publik yang berkaitan dengan pelayanan publik. Denhardt menyatakan bahwa NPS lebih diarahkan pada *democracy, pride and citizen* dari pada *market, competition and customers* seperti pada sector privat. Beliau menyatakan bahwa “*public servant do not deliver customers service, the deliver democracy*”. Oleh sebab itu nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik sebagai norma berdasarkan pada lapangan administrasi publik.<sup>151</sup>

NPS memberikan pengertian bahwa pemerintah bergerak bukan layaknya sebuah bisnis, tetapi sebagai sebuah demokrasi. Aparatur pelayanan publik bertindak atas dasar prinsip-prinsip dan memperbaharui komitmen dalam

---

<sup>149</sup> Erwan Agus Purwanto & Wahyudi Kumorotomo, Birokrasi Publik ... *op. cit.*, hlm. 79.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> Harbani Pasolong, Teori Administrasi ... *op. cit.*, hlm.141.

mengekspresikan prinsip dalam kepentingan publik, proses pemerintahan dan mencurahkannya dalam prinsip kewarganegaraan yang demokratis.<sup>152</sup>

Konsep NPS kembali memompa angan-angan publik agar terjadi perubahan pelayanan publik di pemerintah. Secara umum, konsep NPS membawa tujuh prinsip, yaitu:<sup>153</sup>

1. Melayani warga negara bukan pelanggan (*serve the citizen not customer*);
2. Mengenali kepentingan publik (*seek the public interest*);
3. Lebih menghargai warganegara daripada kewirausahawan (*value citizenship over entrepreneurship*);
4. Berfikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategycall, act democratically*);
5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize the accountability is not simple*);
6. Melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*);
7. Menghargai orang bukan produktivitas semata (*value people not just productivity*).

Pemerintahan pusat telah memulai dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang pro kepada pelayanan publik prima. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 yang merupakan penyempurnaan dari Keputusan Menteri PAN No. 81. Tahun 1993 mendefinisikan pelayanan umum sebagai:<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Dwiyanto Indiahono, Perbandingan ... *op. cit.*, hlm. 70-71.

<sup>154</sup> *Ibid.*

“Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat dan di Daerah dan lingkungan BUMN atau BUMD dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

#### **4. Sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu**

##### **a. Standar Pelayanan Publik**

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat control masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan.<sup>155</sup>

Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/atau *stakeholder* lainnya (termasuk aparat birokrasi untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan publik.<sup>156</sup>

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam

---

<sup>155</sup> Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan ... op. cit.*, hlm. 28.

<sup>156</sup> *Ibid.*

penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi:<sup>157</sup>

1. Prosedur Pelayanan: Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
2. Waktu penyelesaian: Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. Biaya pelayanan: Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. Produk pelayanan: Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. Sarana dan Prasarana: Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan: Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

#### **b. Standar Minimal Pelayanan Publik**

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal Pasal 1 angka 6 “Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal”.<sup>158</sup>

Standar minimum Pelayanan adalah standar kualitas pelayanan yang sekurang-kurangnya harus dipenuhi oleh setiap institusi penyelenggara pelayanan publik dengan kualitas hasil kerja yang diukur dari tingkat kepuasan minimum

---

<sup>157</sup>Lihat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/Kep/M.Pan/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik Bab V huruf b.

<sup>158</sup> Lihat PP No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan penerapan Standar Pelayanan Minimal Pasal 1 angka 6.

yang dapat diterima oleh masyarakat pengguna pelayanan publik. Standar Minimum Pelayanan itu harus dapat menjadi acuan:<sup>159</sup>

1. Bagi instansi penyelenggara pelayanan publik dalam menilai tingkat keberhasilannya dalam perencanaan, pengorganisasian, penetapan dan pelaksanaan mekanisme operasi dan prosedur pelayanan, penetapan kompetensi petugas, serta berkerjanya mekanisme dan prosedur pelayanan terhadap keluhan publik.
2. Bagi masyarakat penerima pelayanan publik dalam menetapkan hak dan kewajibannya sebagai konsumen, mengukur kualitas hasil pelayanan yang diberikan oleh instansi yang bersangkutan, serta kedudukan dan hak-haknya untuk mengajukan keluhan-keluhan.

### **c. Sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu**

#### **1. Model Pelayanan**

Perizinan merupakan wujud pelayanan publik yang sangat menonjol dalam tata pemerintahan. Dalam relasi antara pemerintah dengan warga masyarakat seringkali perizinan menjadi sebuah indikator untuk menilai apakah sebuah tata pemerintahan sudah mencapai kondisi “*good governance*” atau belum. Maka untuk mencapai kondisi tersebut, pemerintah berusaha menciptakan suatu sistem pelayanan yang optimal, salah satu dari tindakan pemerintah dalam penciptaan pelayanan yang optimal tersebut adalah dengan dikeluarkannya suatu kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). Adapun yang menjadi alasan pemerintah melaksanakan PTSP adalah:<sup>160</sup>

- a. Perizinan merupakan pelayanan pemerintah yang tidak dapat digantikan oleh pihak swasta.
- b. Perizinan adalah *entry point* kegiatan usaha.

---

<sup>159</sup> Adrian Sutedi, Hukum Perizinan ... *op. cit.*, hlm. 85-86.

<sup>160</sup> H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Hukum Administrasi ... *op. cit.*, hlm. 203.

- c. Perizinan adalah persyaratan bagi akses terhadap modal.
- d. Perizinan adalah fungsi awal untuk melakukan kontrol dalam pembinaan.
- e. Perizinan menghasilkan Pendapatan Asli Daerah dan dapat menambah objek pajak.
- f. Pelayanan perizinan merupakan salah satu cermin kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakatnya.

PTSP adalah penyelenggaraan perizinan dan non perizinan, yang proses pengelolaannya dilakukan terpadu dalam satu tempat. Dengan konsep ini, dalam mengurus perizinan pemohon cukup hanya datang ke satu tempat dan hanya bertemu dengan petugas *front office* sehingga meminimalisasi interaksi dan menghindari pungutan tidak resmi. Pembentukan PTSP pada dasarnya ditujukan untuk menyederhanakan birokrasi penyelenggaraan perizinan dalam bentuk; pemangkasan tahapan dan prosedur lintas instansi maupun dalam instansi yang bersangkutan, pemangkasan biaya, pengurangan jumlah persyaratan, pengurangan jumlah paraf dan tanda tangan yang diperlukan, dan pengurangan waktu pemrosesan perizinan.<sup>161</sup>

Dengan dilaksanakannya sistem PTSP, maka telah terjadi perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pelayanan publik, hal ini dapat dilihat dalam penyelenggaraannya, sebagai berikut:<sup>162</sup>

- a. Tujuan hakiki adalah peningkatan kualitas pelayanan (lebih baik, lebih murah dan lebih cepat).

---

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> *Ibid.*

b. *Reinventing governance*. Proses transformasi sektor publik ini didasari prinsip-prinsip:

1. Pemerintah pengatur dan pengendali, bukan pelaksana
2. Pemerintah mendorong iklim kompetisi dalam member pelayanan
3. Sebaiknya lebih berorientasi pada hasil
4. Melayani masyarakat secara optimal, bukan masyarakat melayani birokrasi
5. Melimpahkan tugasnya kepada partisipasi masyarakat dan kerja tim
6. Berorientasi kepada pasar, mengurangi hambatan birokrasi, dan meningkatkan daya saing.

c. *Banishing Bureaucracy* (memangkas birokrasi) dengan ditetapkan lima strategi:

1. Strategi inti, pendekatan pada kejelasan tujuan, peran dan arahan
2. Strategi konsekuensi, pendekatan pada penilaian kinerja (*performance*)
3. Strategi pelanggan, pendekatan pada pilihan pelanggan, kompetensi dan kualitas
4. Strategi kekuatan, pendekatan pada pemberdayaan dan partisipasi masyarakat
5. Strategi kultur, pendekatan pada nilai, kebiasaan, visi dan nurani.

## 2. Azas dan Prinsip

Dalam pelaksanaannya memiliki azas-azas adalah:<sup>163</sup>

- a. Transparan; yakni bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses semua pihak dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabel; dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan.
- c. Partisipatif; mendorong peran masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan mereka.
- d. Kesamaan hak; tidak diskriminatif dalam arti membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- e. Efektif; pelayanan perizinan dilakukan berdasarkan tata urutan dan hanya melibatkan personel yang telah ditetapkan.
- f. Efisien; proses pelayanan perizinan tidak melibatkan tahapan yang panjang dan personil yang melebihi beban serta volume kerja yang berkonsekuensi pada biaya.
- g. Keseimbangan antara hak dan kewajiban; yaitu pemberi dan penerima pelayanan perizinan harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.
- h. Profesional; pemrosesan perizinan melibatkan keahlian yang diperlukan, baik untuk validasi administrasi, verifikasi lapangan, pengukuran dan penilaian kelayakan, yang masing-masing prosesnya dilaksanakan berdasarkan tata urutan dan prosedur yang telah ditetapkan.

Selanjutnya prinsip-prinsip PTSP adalah:<sup>164</sup>

- a. Kesederhanaan; prosedur dilaksanakan secara mudah, cepat, tepat, lancar, mudah dipahami dan dilaksanakan.
- b. Kejelasan dan kepastian dalam hal:
  - 1) Prosedur atau tata cara pelayanan
  - 2) Persyaratan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif
  - 3) Unit kerja atau pejabat yang bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan
  - 4) Rincian biaya atau tariff pelayanan, termasuk tata cara pembayaran yang dibebankan kepada pemohon sebagai balas jasa dan pemrosesan perizinan dimaksud
- c. Kepastian waktu, pemrosesan permohonan perizinan dan non perizinan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditetapkan tanpa memperhatikan skala usaha pemohon.
- d. Kepastian hukum, yang meliputi:
  - 1) Persyaratan, pemrosesan, dalam pembiayaan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Khusus dalam hal

---

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> *Ibid.*

- pembiayaan, rinci biaya (baik biaya pemrosesan administratif maupun biaya penilaian teknis) yang dibebankan kepada pemohon sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.
- 2) Setiap dokumen perizinan dan dokumen non perizinan lainnya memberikan jaminan legalitas usaha dan kewenangan untuk mengelola sumber-sumber daya secara bertanggungjawab, sesuai dengan peruntukan izin tersebut. Bagi pengusaha yang memanfaatkan dokumen izin untuk kegiatan usaha selain daripada peruntukannya diberikan tindakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku
  - 3) Setiap dokumen perizinan dan non perizinan memberikan jaminan rasa aman bagi pemenangnya.
- e. Kemudahan akses, ditunjukkan dengan:
- 1) Ketersediaan sumber dan media informasi yang dapat dilangsungkan dicapai oleh masyarakat baik berupa *website*, sambungan telpon langsung (*hotline*) atau media informasi lainnya
  - 2) Pelayanan yang responsif oleh aparat
  - 3) Bagi daerah yang memiliki wilayah yang luas dapat membentuk kantor cabang tingkat kecamatan atau keagenan di tingkat desa
  - 4) Kantor cabang atau keagenan melayani fungsi informasi, pendaftaran dan penyerahan izin yang diproses oleh PTSP
  - 5) Guna memudahkan dalam pembayaran, di tingkat kecamatan dapat ditempatkan kantor kas lembaga perbankan
  - 6) Layanan oprasional kantor cabang di tingkat kecamatan atau keagenan di tingkat desa dibebankan kepada APBD
- f. Kenyamanan. Sebagai upaya peningkatan kenyamanan dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan dilakukan dengan cara:
- 1) PTSP harus memiliki ruang pelayanan dan saran pelayanan lainnya yang memadai dan ditata dengan baik untuk kemudahan dalam memberikan pelayanan dan memberikan rasa nyaman bagi para pemohon
  - 2) Loker pelayanan ditata sedemikian rupa disesuaikan dengan volume rata-rata jumlah pemohon dan kurun waktu tertentu, dibandingkan dengan waktu yang diperlukan untuk melayani seorang pemohon
- g. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan:
- 1) Setiap petugas pelayanan memberikan pelayanan kepada pemohon dengan memperhatikan etika dan kesopanan dalam berkomunikasi
  - 2) Setiap petugas memberikan pelayanan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan
  - 3) Petugas pelayanan teknis memberikan penilaian secara objektif berdasarkan keahlian dan memberikan masukan kepada pengambilan keputusan berdasarkan pandangan keahliannya tersebut, secara jujur dan bertanggungjawab, termasuk memberikan rekomendasi apakah izin yang dimohon dapat disetujui atau harus ditolak.

Berdasarkan uraiandi atas, maka dapat diambil suatu pemahaman bahwa penyelenggara PTSP memiliki manfaat, yaitu:<sup>165</sup>

- a) Meningkatkan kualitas pelayanan publik
- b) Memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik
- c) Meningkatkan iklim investasi, baik yang berskala kecil, menengah maupun besar
- d) Memberikan kepastian hukum dan jaminan.

## **D. Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik**

### **1. Pengertian Wewenang**

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan “*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in het staats-en administratief rech*”. Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi.<sup>166</sup>

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black S Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). “*Bevoegdheid*” dalam istilah hukum Belanda, Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah

---

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang ... op. cit.*, hlm. 65.

“wewenang” dan “*bevoegdheid*”. Istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>167</sup>

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam kamus hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plinchten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah secara keseluruhan.<sup>168</sup>

Dalam kerangka negara hukum wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain kewenangan hanya diberikan oleh UU di mana pembuat UU dapat memberikan wewenang pemerintah, baik kepada organ pemerintah maupun kepada aparatur pemerintah.<sup>169</sup>

Berbeda dengan pemikiran barat yang mengandung makna bahwa kewenangan adalah kemampuan dari seorang atau kelompok yang memiliki kekuasaan. Dalam konsep Islam, manusia adalah mandataris (khalifah) yang ada dimuka bumi sehingga wewenang mutlak ada pada Allah. Manusia hanya pengembal amanah dari Allah. Dalam hukum Islam digariskan kaidah bahwa

---

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> H. Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, Hukum Administrasi ... *op. cit.*, hlm.137

<sup>169</sup> *Ibid.*

adanya penguasa yang berwenang sebagai penanggungjawab dan pengatur (pemerintah) merupakan keharusan.<sup>170</sup>

Dalam era reformasi, kewenangan pemerintah dalam ajaran Islam wajib pula digunakan demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Penguasa berkewajiban meniadakan jurang pemisah antara kaya dan miskin. Dengan demikian, semua wewenang dari pemerintah harus bertumpu pada prinsip dasar yang ditetapkan Allah dan Rasulnya.<sup>171</sup>

Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan segala suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>172</sup>

Menurut KBBI, kewenangan atau wewenang yang berasal dari kata “wewenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak; kekuasaan membuat keputusan memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. Istilah ini lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga legal authority. Dalam *bevoegdheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dalam *bevoegdheid*, perbuatan melakukan atau tidak melakukan bukan untuk

---

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> S.F. Marbun, *loc. cit.*

dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan mengatur.<sup>173</sup>

F.A.M. Stroink mengatakan, kewenangan berdasarkan hukum publik adalah kemampuan yuridis dari badan. Secara praktis, kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum.<sup>174</sup>

Sifat wewenang pemerintahan antara lain *expressimplied*, jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak) misalnya membuat suatu peraturan dan dapat pula bersifat konkrit dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana, misalnya membuat rencana tata ruang serta memberikan nasihat.<sup>175</sup>

## **2. Sumber Lahirnya Wewenang Pemerintahan**

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari

---

<sup>173</sup> Ridwan, "Wewenang Pemerintahan", Makalah disampaikan di perkuliahan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesai angkatan 26 semester 2, Yogyakarta, 2012, hlm. 1.

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administratif Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 154-155.

peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>176</sup>

#### a. Atribusi

*Atribusi, Delegasi, dan Mandat* merupakan sumber wewenang yang sangat penting bagi suatu negara hukum-demokratis, sebab sesuai dengan salah satu asas negara hukum-demokratis, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum. Asas demikian ini lazim disebut asas *legalitas* atau asas *rechmatigheid van bestuur*. Konsekuensi dari asas tersebut berarti setiap tindakan badan/pejabat tata usaha negara harus berdasarkan pada undang-undang formal, sebagai manifestasi adanya pengakuan dan penghargaan terhadap kedaulatan rakyat. Eksistensi atribusi menjadi lebih penting lagi artinya, mana kala dikaitkan dengan adanya tindakan pemerintahan yang meletakkan beban tertentu atau kewajiban tertentu kepada rakyatnya.<sup>177</sup>

Atribusi berasal dari kata benda attribution yankni pembagian atau penunjukan, atau dari kata kerja *ad tribuere* artinya memberikan kepada. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang (*attribuans*) kepada organ pemerintah (*attributaris*) atau kewenangan yang diperoleh /berasal dari UUD dan peraturan perundang-undangan.<sup>178</sup>

Pemberian wewenang atribusi itu dengan menggunakan redaksi yang tidak seragam. Ada yang disebut secara tegas seperti “dalam menjalankan fungsinya, sebagai dimaksud pasal 8 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) mempunyai wewenang: a, b, c, dan

---

<sup>176</sup> Ridwan, Hukum ... *op. cit.*, hlm. 101.

<sup>177</sup> S.F. Marbun, Peradilan ... *op. cit.*, hlm. 158.

<sup>178</sup> Ridwan, “Wewenang ... *op. cit.*, hlm. 1.

seterusnya”, “dalam menjalankan tugasnya, Komisi Informasi dalam Pasal 27 ayat (1) UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik memiliki wewenang: a, b, c, dan seterusnya”, “tenaga kesehatan dalam pasal 23 ayat (1) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan berwenang untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan”, izin lingkungan dalam pasal 36 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diterbitkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya”.<sup>179</sup>

Ada pula yang disebut secara tersirat seperti; dalam pasal 17 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dalam pasal 11 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menteri membentuk Panitia Penyelenggaraan Ibadah Haji di Tingkat pusat, di daerah yang memiliki embarkasi, dan Arab Saudi, dan lain-lain.<sup>180</sup>

Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*bersluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>181</sup>

Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-

---

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>181</sup> Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan ... op. cit.*, hlm. 70.

undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:<sup>182</sup>

- a) Yang berkedudukan sebagai *original legislator*; di negar kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b) Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

#### **b. Delegasi**

Dalam istilah hukum yang dimaksud dengan delegasi adalah penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan seperti ini dianggap tidak bisa dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan, misalnya DPD kotapraja memerintahkan kepada majelis walikota dan pembantu walikota untuk mengadakan peraturan tertentu.<sup>183</sup>

Selanjutnya HD. Van Wijk berpendapat, bahwa pengertian dari delegasi adalah “Penyerahan wewenang dari pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintahan lain”. Selanjutnya van

---

<sup>182</sup> Ridwan HR, Hukum ... *op. cit.*, hlm. 101.

<sup>183</sup> H. Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, Hukum Administrasi ... *op. cit.*, hlm. 139.

Wijk menjelaskan lebih lanjut, bahwa wewenang yang di dapat dari didelegasikan lagi kepada subdelegetaris. Lebih lanjut lagi ia mengungkapkan:<sup>184</sup>

Bentuk delegasi yang biasa adalah bentuk di mana dalam instansi pertama suatu wewenang pemerintahan yang dilambangkan kepada suatu lembaga pemerintahan diserahkan oleh lembaga ini kepada lembaga pemerintahan yang lainnya. Namun, pihak yang didelegasikan juga kadang-kadang bisa menyerahkan wewenang ini, sehingga kita dapat berbicara tentang subdelegasi. Untuk subdelegasi berlaku mutatis, peraturan yang sama seperti untuk delegasi.

Wewenang delegasi (*delegatie bevoegdheid*), adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintah yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggungjawab penerima delegasi (*delegetaris*), wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang (*delegans*) menilai terjadi penyimpangan atau pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang dicabut kemabali oleh pemberi delegasi (*mandans*) dengan berpegang pada asas *contrarius actus*. Kesimpulannya wewenang delegasi dapat dicabut kembali oleh pemberi wewenang (*delegans*) apabila dinilai ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan.<sup>185</sup>

Dalam hukum Administrasi Belanda telah merumuskan pengertian delegasi dalam *wet* Belanda yang terkenal dengan singkatan AWB (*Aglemene Wet Bestuursrecht*). Dalam Pasal 10: 3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintah (pejabat tun) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggungjawab pihak lain

---

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> Sadjijono, Bab-Bab ... *op. cit.*, hlm. 67.

tersebut. Yang memberi/melimpahkan wewenang tersebut *delegans* dan yang menerima disebut *delegataris*. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>186</sup>

Dalam pemberian/pelimpahan wewenang ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:<sup>187</sup>

- a. Delegasi harus defenitif, artinya delegans tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarkhi kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Jika konsep delegasi seperti itu, maka tidak ada delegasi umum dan tidak tdak ada delegasi dari atasan ke bawahan.<sup>188</sup>

### **c. Mandat**

mandat berasal dari bahasa latin mandatun yang berarti *volmacht of machtiging* (pemberi kuasa atau tugas kepada orang lain untuk melakukan sesuatu untuknya atau atas namanya), atau dalam bentuk kata kerja *mandare* yang artinya memerintahkan. Contoh mandat; Bupati/walikota dapat melimpahkan kewenangan pelaksanaan pemberian izin pertambangan rakyat (IPR) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada camat sesuai dengan ketentuan peraturan

---

<sup>186</sup> Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan ... op. cit.*, hlm. 71.

<sup>187</sup> *Ibid.*

<sup>188</sup> *Ibid.*

perundang-undangan (Pasal 67 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara).<sup>189</sup>

Dalam hal mandat, wewenang dan tanggungjawab tetap berada pada *mandans* (pemberi tugas), tidak beralih kepada pelaksana tugas (*mandataris*).<sup>190</sup>

Menurut Bintan Saragih, istilah mandat berasal dari JJ. Rousseau. Kemudian melahirkan dua macam teori mandat, yakni teori mandat imperatif dan teori mandat bebas. Menurut teori mandat imperatif si wakil menjadi wakil karena memperoleh instruksi tegas dan telah ditentukan dengan rinci oleh *mandans*, sedangkan menurut teori mandat bebas, *mandataris* setiap waktu dapat bertindak dan tidak tergantung dari instruksi yang diberikan oleh *mandans*. Jadi *mandataris* dapat bertindak bebas karena ia telah memperoleh kepercayaan dari *mandans*. Hal yang penting adalah kesadaran hukum dari *mandataris* dan bukan instruksi. Bagi *mandans* yang perlu dilakukan adalah merumuskan norma hukum sebagai pegangan bagi *mandataris*. Kedua teori mandat ini dikemukakan oleh Gilbert Abcarian.<sup>191</sup>

Wewenang mandat (*mandaat bevoegdheid*), adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggungjawab dan tanggunggugatnya, maka wewenang mandat tanggungjawab dan tanggunggugat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*), penerima mandat (*mandataris*) tidak dibebani tanggungjawab dan tanggunggugat

---

<sup>189</sup> Ridwan, "Wewenang ... *op. cit.*, hlm. 2.

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> S.F. Marbun, Peradilan ... *op. cit.*, hlm. 140-141.

atas wewenang yang dijalankan. Setiap saat wewenang tersebut dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandate (*mandans*).<sup>192</sup>

Lebih lanjut S.F. Marbun menjelaskan, bahwa pengertian mandate menurut Hukum Administrasi dengan mandat menurut Hukum Tata Negara ada berbeda yang prinsipil, hal ini jika dikaitkan dengan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum di amandemen yang merujuk kepada hubungan fungsional antara Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Presiden, yakni Presiden sebagai mandataris MPR. Di sini hubungan fungsional yang ada menggunakan istilah mandat (mandataris). Perbedaan yang sangat prinsipil, yang berkaitan dengan tanggungjawab dan tanggungugat pemberi mandat. Menurut Hukum Administrasi tanggungjawab dan tanggungugat tetap ada pada pemberi mandat, sedangkan Presiden sebagai mandataris MPR dimaknai Presiden bertanggungjawab kepada MPR dan MPR bertanggungjawab kepada rakyat yang berdaulat, namun demikian tanggungugat tetap berada pada Presiden, sebenarnya wewenang dimaksud cenderung wewenang delegasi.<sup>193</sup>

untuk memperjelas perbedaan yang mendasar antara wewenang atribusi, delegasi dan mandat, berikut dikemukakan skema tentang perbedaan tersebut, sebagai berikut:<sup>194</sup>

---

<sup>192</sup> Sadjjono, Bab-Bab ... *op. cit.*, hlm. 66.

<sup>193</sup> *Ibid.*, hlm.66-67.

<sup>194</sup> *Ibid.*

	Atribusi	Delegasi	Mandat
Cara Perolehan	Perundang-undangan.	Pelimpahan	Pelimpahan
Kekuatan mengikatnya:	Tetap melekat sebelum adaperubahan perundang- undangan.	Dapat dicabut atau ditarik kembali apabila ada pertentangan atau penyimpangan.	Dapat ditarik atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi wewenang ( <i>mandans</i> ).
Tanggungjawab dan tanggung-gugat:	Penerima wewenang bertanggungjawab mutlak akibat yang timbul dari wewenang.	Pemberi wewenang ( <i>delegans</i> ) melimpahkan tanggungjawab dan tanggunggugat kepada penerima wewenang ( <i>delegetaris</i> ).	Berada pada pemberi mandat ( <i>mandans</i> ).
Hubungan wewenang:	Hubungan hukum pembentuk undang-undang dengan organ pemerintah.	Berdasarkan atas wewenang atribusi yang dilimpahkan kepada <i>delegetaris</i> .	Hubungan yang bersifat internal antara bawahan dengan atasan.

Skema. Perbedaan cara perolehan dan tanggungjawab wewenang pemerintahan.

### 3. Wewenang Pemerintah Yang Fakultatif

Wewenang pemerintahan bersifat “fakultatif”, yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat dipergunakan. Jadi badan/pejabat tata usaha negara tidak wajib menggunakan wewenangnya, karena masih ada pilihan (alternatif) dan pilihan itu hanya dapat dilakukan setelah keadaan atau hal-hal yang ditentuka dalam peraturan dasarnya dipenuhi. Untuk mengetahui apakah wewenang itu bersifat fakultatif atau tidak, tergantung kepada peraturan dasarnya.<sup>195</sup>

Pada keputusan TUN yang merupakan suatu penetapan tertulis, keadaannya sedikit berbeda. Sebab menurut ketentuan Pasal 3 Undang-Undang PERATUN, apabila ada suatu permohonan, maka Badan atau Jabatan TUN yang berwenang

<sup>195</sup> S.F. Marbun, Peradilan Administratif ...*op. cit.*, hlm. 155.

mengenai permohonan yang bersangkutan wajib mengambil keputusan. Apakah keputusan itu mengandung suatu pengabulan atau penolakan dari permohonan yang diajukan adalah masalah lain. Sedang pada keputusan TUN yang merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan secara biasa (jadi tidak tergantung adanya suatu permohonan) maka apakah wewenang itu bersifat fakultatif atau tidak adalah tergantung kepada ketentuan dalam peraturan dasarnya. Apakah suatu izin itu harus dicabut atau tidak adalah tergantung kepada sampai seberapa jauh isi dari peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada Badan atau Jabatan TUN yang bersangkutan.<sup>196</sup>

#### **4. Wewenang Yang Bersifat Terikat**

Sedangkan wewenang pemerintahan yang bersifat “terikat” (*gebonden bestuur*) yaitu, apabila peraturan dasarnya menentukan isi suatu keputusan yang harus diambil secara terperinci, sehingga pejabat tata usaha negara tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali melaksanakan ketentuan secara harfiah seperti dalam rumusan peraturan dasarnya, misalnya ketentuan yang terdapat pada Pasal 3 UU No. 5 tahun 1986 atau suatu ketentuan yang berbunyi, Pejabat yang berwenang “wajib” memberikan cuti kepada bawahannya. Jadi pejabat tersebut harus memberikan cuti dan tidak ada alternative lainnya. Berbeda dengan wewenang yang bersifat “bebas” (*discretioner*), dimana peraturan badan/pejabat tata usaha negara, untuk menolak atau mengabulkan, dengan mengaitkannya atau meletakkannya pada syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi, misalnya ketentuan UU No. 8 tahun 1974 menentukan: “Pejabat yang berwenang memiliki

---

<sup>196</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jilid 1*, Cetakan Keempat (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 100.

wewenang untuk memberikan cuti kepada bawahannya”. Rumusan seperti ini pada akhirnya meletakkan pemberian wewenang cuti kepada pejabat tata usaha negara dan pemberian cuti itu berkaitan atau tidak, sepenuhnya menjadi wewenang pejabat tata usaha negara tersebut.<sup>197</sup>

### **5. Wewenang Pemerintahan Yang Bebas (*Diskresioner*)**

Dalam kenyataannya, wewenang untuk menentukan isi dari keputusan atau pengaturan ataupun rencana sebagai penerapan wewenang pemerintahan itu lebih lanjut tidak pernah bersifat terikat. Biasanya pembuat undang-undang lalu menyerahkan pengaturan normanya yang lebih konkret dan individual lebih lanjut kepada Badan atau Jabatan TUN yang diberi wewenang semacam itu. Demikian pula dengan wewenang untuk mengeluarkan suatu penetapan tertulis.<sup>198</sup>

Jarang terjadi ada yang bersifat terikat sama sekali. Di situ peraturan dasarnya memberikan suatu ruang lingkup kebebasan kepada Badan atau Jabatan TUN yang bersangkutan. Di satu pihak, batas (*marge*) kebebasan seperti itu sedikit banyak merupakan hal yang tidak dapat diperhitungkan, karenanya merupakan hal yang sedikit banyak tidak pasti. Tetapi di pihak lain, kebebasan demikian itu memberikan kemungkinan untuk diadakan penyesuaian dengan kekhususan dari hal atau keadaan senyatanya yang hendak diurus kepentingannya. Di sini Badan atau Jabatan TUN itu memang harus mengadakan tindakan kearah individualisasi dan konkretisasi. Kemungkinan untuk mengindividualisir dan mengkonkretisir itu tidak hanya dalam bentuk kewenangan untuk menolak atau mengabulkan saja apa yang dimohon, tetapi juga memberikan kemungkinan bagi

---

<sup>197</sup> S.F. Marbun, Peradilan Administratif ...*op.cit.*, hlm. 155.

<sup>198</sup> Indroharto, Usaha Memahami ...*op. cit.*, hlm. 101.

badan usaha atau jabatan TUN yang bersangkutan untuk melekatkan syarat-syarat Pada Penetapan Tertulis (izin) yang ia keluarkan. Umpamanya menurut Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, bahwa “Pejabat yang berwenang memiliki wewenang untuk memberikan cuti kepada bawahannya.” Dengan rumusan wewenang demikian itu berarti wewenang tersebut mengandung kebebasan (Diskresioner sifatnya). Karena itu pejabat yang bersangkutan selain dapat menentukan dikabulkan atau ditolaknya permohonan izin untuk cuti dari pegawai yang bersangkutan, di mana dalam izin cuti pegawai A tersebut dapat disertai dengan syarat umpamanya pegawai tersebut sewaktu-waktu dapat dipanggil masuk diperlukan, atau selama cuti tidak boleh meninggalkan kota Jakarta dan sebagainya. Syarat-syarat yang diletakkan pada Penerapan Tertulis demikian itu banyak terjadi pada izin-izin atau pada pemberian subsidi-subsidi. Dalam izin keramaian yang diberikan umpamanya dapat diberi syarat-syarat asal keramaian sudah tutup pada jam 12 malam dan di dalam keramaian tidak ada permainan yang mengarah ke perjudian umpamanya.<sup>199</sup>

Perlu dan penting untuk disadari oleh semua pihak bahwa sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, kebebasan untuk menentukan kebijaksanaan yang sedang kita bicarakan ini selalu berarti suatu kebebasan yang relatif menurut undang-undang. Artinya peraturan dasarnya tidak menentukan secara tepat bagaimana bunyi dari keputusan yang akan dikeluarkan itu. Namun hal itu tidak boleh diartikan, bahwa penggunaan wewenang demikian dapat dilakukan dengan bebas tanpa berlakunya sesuatu norma hukum yang harus ditaati.

---

<sup>199</sup> *Ibid.*

Bagaimanapun bebasnya sifat wewenang pemerintahan yang dirumuskan dalam peraturan dasarnya, di situ juga tetap harus dapat berlaku paling tidak norma-norma hukum yang tidak tertulis yang disebut “asas-asas umum pemerintahan yang baik.” Dan apabila norma-norma hukum yang tidak tertulis semacam itu tidak diperhatikan sehingga merugikan orang lain dan ada yang menggugatnya dengan meminta agar keputusan TUN demikian itu dinyatakan bersifat melawan hukum dan dinyatakan sebagai keputusan yang batal atau tidak sah. Sehingga pengadilan akan menguji keputusan yang digugat itu secara marginal dengan mempertanyakan: apakah apabila badan atau jabatan TUN tersebut pada waktu mengeluarkan keputusan yang digugat itu telah mempertimbangkan semua kepentingan yang bersangkutan dengan keputusan itu (menurut nalar yang sehat) seharusnya sampai pada pengambilan keputusan yang digugat itu atau tidak? (Pasal 53 ayat 2c). Apabila setelah semua kepentingan yang terkait diperhatikan, seharusnya ia tidak mengeluarkannya. Tetapi jika kenyataannya keputusan itu tetap dikeluarkannya atau justru sebaliknya, seharusnya Badan atau Jabatan TUN yang bersangkutan mengeluarkan suatu keputusan, tetapi nyatanya ia tidak berbuat apa-apa, maka di situ dapat dianggap Badan atau Jabatan TUN yang bersangkutan telah berbuat melanggar larangan *willekeur* (berbuat sewenang-wenang).<sup>200</sup>

Jadi, sekalipun umpamanya bagi Badan atau Jabatan TUN yang tersebut menurut peraturan dasarnya itu ada kebebasan untuk mencabut atau tidak suatu izin yang telah ia keluarkan, namun tetap harus ada norma-norma hukum yang

---

<sup>200</sup> *Ibid.*

perlu diperhatikan. Hal ini seperti persamaan dalam perlakuan, yakni untuk hal-hal yang sama diperlukan secara sama pula; dan bahwa semua faktor-faktor yang relevan harus ikut dipertimbangkan dalam rangka pengambilan keputusan pencabutan yang bersangkutan. Asas *audi et alteran partem* harus diperhatikan yaitu sebelum keputusan diambil orang yang akan dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan itu. Umpamanya dipecat atau dicabut izinnya perlu didengar pendapatnya terlebih dahulu; dan bahwa keputusan yang bersangkutan juga harus didukung dengan pertimbangan-pertimbangan yang cukup memadai.<sup>201</sup>

#### **E. Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pemerintah**

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir*. Dalam *Verklarend Woordenboek OPENBAAR BESTUUR* dirumuskan sebagai: *het oneigenlijk gebruik maken van haar bevoegdheid door de overhaeid. Hiervan is sparke indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel heft gebruik dan tot doelleinden waartoe die bevoegdheid is gegeven. De overhead schendt Aldus het specialiteitsbeginsel (p.163)* (penggunaan wewenang tidak sebagai mana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar **asas spesialitas**).<sup>202</sup>

Konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi kita pada dasarnya sesuai dengan rumusan yang pernah ada dalam Pasal 53 ayat (2) butir b

---

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> Philipus M. Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Tindakan Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 21-22.

UU No. 5 Tahun 1986, yaitu: Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut. Penjelasan Pasal 53 ayat (2) butir b: dasar pembatalan ini sering disebut penyalahgunaan wewenang.<sup>203</sup>

Dalam mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu **kealpaan**. Penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Pengalihan tujuan didasarkan atas *interest* pribadi yang negatif, baik untuk kepentingan dirinya sendiri maupun untuk orang lain. Ada tidaknya pengalihan tujuan harus dibuktikan. A Contrario sepanjang tidak ada bukti menyangkut pengalihan tujuan berarti tidak ada penyalahgunaan wewenang.<sup>204</sup>

Dalam konsep Inggris penyalahgunaan wewenang adalah *abuse of power*, merupakan konsep yang sama dengan *detournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis yang artinya adalah penyalahgunaan wewenang oleh pejabat dengan menyimpang dari ketentuan undang-undang yang berlaku. Larangan untuk melakukan *abuse of power* atau larangan untuk melakukan tindakan *detournement de pouvoir* merupakan satu asas yang ada dalam asas umum

---

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> *Ibid.*

pemerintahan yang baik (*Algemene Beginselen Van Behoorlijk Bestuur*), atau *Les Principes Generaux Du Droi*. Abuse of power dapat terjadi karena:<sup>205</sup>

1. Menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi atau tujuan politik.
2. Menggunakan wewenang bertentangan dengan undang-undang yang memuat dasar hukum wewenang yang diberikan.
3. Menjalankan wewenang untuk tujuan lain dari yang nyata-nyata dikehendaki oleh undang-undang dengan wewenang tersebut.

Dalam sistem hukum Prancis penyalahgunaan wewenang atau *detournement de pouvoir*, digunakan sebagai salah satu parameter keabsahan (*legality*) wewenang. Hal ini dinyatakan oleh Neville Brown:<sup>206</sup>

*It may be said there has been a detournement de pouvaoir, or abuse of power, if an administrative power or discretion has been exercised for some object other than for which power on discretion was conferred by the statu.*

(Terdapat suatu penyalahgunaan wewenang atau *abuse of power* atau *detournement de pouvoir*, apabila suatu wewenang atau kebijakan pemerintah yang telah dilakukan atas beberapa hal, melampaui wewenang atau kebijakan yang ada yang telah diberikan oleh undang-undang).

## **F. Perizinan**

### **1. Pengertian Izin**

Di dalam kamus hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai; “*Overheidstoestemming door wet of verordning vereits gesteld voot tal van handeling waarop in het algemen belang special toezicht verreist is, maar die, in het algemeen, niet als onwenselijk worden beschouwa*” (perkenaan/izin dari

---

<sup>205</sup> *Ibid.*, hlm. 44-45.

<sup>206</sup> *Ibid.*

pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki). Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau “*Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval*”, (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret). Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>207</sup>

Menurut E. Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat sautu izin (*vergunning*). Bagir manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.<sup>208</sup>

N.M. Spelt dan J.B.M. ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu sebagai berikut:<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Ridwan HR, Hukum ... *op. cit.*, hlm.198.

<sup>208</sup> *Ibid.*, Hlm. 199.

<sup>209</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Cetakan Pertama (Surabaya: Yuridika, 1993), hlm. 2-3.

Izin adalah salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga.

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

Dengan member izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasa khusus atasnya. *Ini adalah paparan luas dari pengertian izin.*

Izin (dalam arti sempit) 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. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya member perkenaan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang berkenaan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan).

Menurut M.M. van Praag, izin merupakan suatu tindakan hukum sepihak (*eenzijdige handeling*), sedangkan konsesi merupakan kombinasi dari tindakan dua pihak yang memiliki sifat kontraktual dengan izin, yang dalam pembahasan hukum kita namakan perjanjian. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum yang berkenaan dengan izin dan konsesi, pemerintah menampilkan diri dalam dua fungsi, yaitu sebagai badan hukum umum pada saat melakukan konsesi, dan sebagai organ pemerintah ketika mengeluarkan izin.<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Cetakan Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 172.

Menurut Prins, *verguinning* adalah keputusan Administrasi Negara berupa aturan, tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal yang kongkret, maka perbuatan Administrasi Negara yang diperkenankan tersebut bersifat suatu izin.<sup>211</sup>

Dalam perkembangannya, secara yuridis pengertian izin dan perizinan tertuang dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dalam Pasal 1 angka 8 ditegaskan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah 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/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Definisi izin dan perizinan juga didefinisikan sama dalam Pasal 1 angka 8 dan angka 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah.<sup>212</sup>

Dengan demikian, menurut hemat penulis perizinan merupakan upaya mengatur kegiatan-kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan pada kepentingan umum. Mekanisme perizinan, yaitu melalui penerapan prosedur ketat dan ketentuan yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu pemanfaatan lahan. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan

---

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> *Ibid.*, hlm. 172-173.

bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah, merupakan mekanisme pengendalian administrasi terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.<sup>213</sup>

## **2. Unsur-unsur Perizinan**

Berdasarkan pemaparan pendapat pada pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undang untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu: *pertama*, instrument yuridis; *kedua*, peraturan perundang-undangan; *ketiga*, organ pemerintah; *keempat*, peristiwa konkret; *kelima*, prosedur dan persyaratan.<sup>214</sup>

### **a. Instrumen Yuridis**

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk keputusan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, keputusan ini merupakan ujung tombak dari instrument hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>215</sup> Dalam rangkaian

---

<sup>213</sup> Adrian Sutedi, *Hukum ... op. cit.*, hlm. 173.

<sup>214</sup> Ridwan HR, *Hukum ... op. cit.*, hlm. 201-202.

<sup>215</sup> Sjacharan Basah, *Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*. Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan di Fakultas Unair, Surabaya, 1995.

norma hukum, keputusan tata usaha merupakan norma penutup.<sup>216</sup> Salah satu wujud dari keputusan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis keputusan, izin termasuk sebagai keputusan yang bersifat konstitutif, yakni keputusan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan itu, atau "*beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was*", (keputusan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Dengan demikian, izin merupakan instrument yuridis dalam bentuk keputusan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai keputusan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku bagi keputusan pada umumnya, sebagaimana yang telah disebutkan diatas.<sup>217</sup>

#### **b. Peraturan Perundang-undangan**

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. "*Om positief recht ten kunnen vaststellen en handhaven is een bevoegdheid noodzakelijk. Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden*", (untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret).<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kesembilan (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 125.

<sup>217</sup> Ridwan HR, *Hukum ... op. cit.*, hlm. 202.

<sup>218</sup> *Ibid.*, hlm. 203.

Perbuatan dan penerbitan keputusan izin merupakan tindakan hukum pemerintah. Sebagai tindakan hukum, harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum menjadi tidak sah. Oleh karena itu dalam, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut keputusan izin tersebut menjadi tidak sah.<sup>219</sup>

### **c. Organ Pemerintah**

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui, bahwa 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 ditingkat pusat maupun daerah.<sup>220</sup>

Terlepas dari beragamnya organ pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin ini hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintah. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan atau administrasi negara.

---

<sup>219</sup> *Ibid.*

<sup>220</sup> Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrument Pengendali Lingkungan*, Makalah pada Seminar Hukum Lingkungan, diselenggarakan oleh KLH bekerja sama dengan Legal Mandate Compliance and Enforcement Program dari BAPEDAL, 1-2 Mei 1996, Jakarta, hlm. 3.

Dalam hal ini organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.<sup>221</sup>

#### **d. Peristiwa Konkret**

Disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk keputusan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka 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. Sekedar contoh, Dinas Pendapatan Daerah menerbitkan 9 macam izin, Dinas Kesehatan Hewan dan Perternakan menerbitkan 5 jenis izin, Bagian Perekonomian menerbitkan 4 jenis izin, Bagian Kesejahteraan Rakyat menerbitkan 4 macam jenis izin, dan sebagainya.<sup>222</sup> Berbagai jenis izin dan 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.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, Pengantar ... *op. cit.*, hlm. 11.

<sup>222</sup> Sachjaran Basah, *Perizinan di Indonesia*, Makalah untuk Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan, Fakultas Hukum Unair Surabaya, November 1992, hlm. 4-6.

<sup>223</sup> Ridwan HR, Hukum ... *op. cit.*, hlm. 207.

#### e. Prosedur dan Persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan, dan instansi pemberi izin.<sup>224</sup>

Menurut soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat *konstitutif*, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemeberi izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat *konstitusional*, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi. Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, meskipun demikian, pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara *arbiter* (sewenang-wewenang), tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> *Ibid.*

<sup>225</sup> *Ibid.*

### 3. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penetib dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penetib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.<sup>226</sup>

Sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain, fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.<sup>227</sup> Menurut Prajudi Atmosudirdjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.<sup>228</sup>

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:<sup>229</sup>

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monument-monumen).

---

<sup>226</sup> Adrian Sutedi, *Hukum ... op. cit.*, hlm. 193.

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> Ridwan HR, *Hukum ... op. cit.*, hlm. 208.

<sup>229</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar ... op. cit.*, hlm. 4-5.

- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah pada penduduk).
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*”, di mana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

#### **4. Bentuk dan Isi Izin**

bagaimana rupa suatu izin, tergantung pula dari peraturan yang mendasarinya. Izin hamper selalu, dari sudut kepastian hukum, diberikan dalam bentuk tertulis. Unsur-unsur tertentu dapat ditemukan dalam hamper semua izin. Demikianlah izin dinyatakan organ pemerintahan mana yang memberikannya dan siapa yang memperoleh izin itu. Selanjutnya dinyatakan untuk apa izin diberikan dan alasan-alasan apa yang mendasari pemberiannya. Kalau izin diberikan dengan syarat, syarat-syarat ini dicantumkan pula dalam ketetapan perizinan. Secara umum izin memuata substansi sebagai berikut.<sup>230</sup>

##### **a. Organ yang berwenang**

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. Karena itu, bila dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan tegas organ mana dari lapisan pemerintahan tertentu yang berwenang, tetapi misalnya hanya dinyatakan secara

---

<sup>230</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

umum bahwa “haminte” yang berwenang, maka dapat diduga bahwa yang dimaksud ialah organ pemerintah haminte, yakni wali haminte dengan para anggota pengurus harian. Namun, untuk menghindari keraguan di dalam kebanyakan undang-undang pada permualannya dicantumkan ketentuan definisi ini.<sup>231</sup>

### **b. Yang Dialamatkan**

Izin ialah keputusan suatu organ pemerintahan dalam suatu peristiwa kongkrit, ditunjukkan pada suatu pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Ini biasanya dialami orang atau badan hukum. Juga dari sisi lain pihak yang memohon izin bisa penting. Demikianlah keadaannya pada izin-izin pribadi. Pada beberapa sistem perizinan, kualitas pemohon izin memegang peran penting dalam pemutusan permohonan itu. Dalam “Dark-en Horecawet”, untuk pemimpin perusahaan dan pengurus kedai yang memohon izin ditetapkan syarat-syarat tertentu yang menyangkut umur, kelakuan dan keahlian bidang ini. Ini berlawanan dengan keputusan kebendaan seperti izin undang-undang gangguan, dimana tidak ditetapkan syarat-syarat penting bagi kualitas pemohon izin. Hanya aktifitas-aktifitas untuk mana izin dimintakan yang dinilai pada kemungkinan timbulnya bahaya, kerugian atau gangguan di luar lembaga. Tiap orang dapat meminta izin ini, biarpun ia bukan pemilik atau pengurus lembaga bersangkutan. Karena itu, dalam memutuskan permohonan tidak mungkin diambil dasar penolakan dari

---

<sup>231</sup> *Ibid.*,

pribadi pemohon. Akhirnya, pada suatu keputusan bukan hanya keadaan yang dialamatkan, si pemohon izin yang penting, tetapi juga posisi dari pihak-pihak berkepentingan. Pada keadaan-keadaan tertentu organ harus menjelaskan dalam ketetapan, bahwa dalam pemberian pihak ketiga telah turut dipertimbangkan. Hal ini harus dinyatakan dalam pemberian alasan dengan secara tegas menyebut pihak ketiga bersangkutan.<sup>232</sup>

### **c. Diktum**

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, di mana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan. Setidak-tidaknya diktum ini terdiri atas keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiba yang dituju oleh keputusan tersebut.<sup>233</sup>

### **d. Ketentuan-ketentuan, Pembatasan-pembatasan, dan Syarat-syarat.**

Sebagaimana kebanyakan keputusan, di dalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat (*voorschriften, beperking, en voorwaarden*), demikian pula dengan keputusan yang berizin izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktik Hukum Administrasi Negara. Misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti berikut ini.<sup>234</sup>

---

<sup>232</sup> *Ibid.*, hlm. 11-12.

<sup>233</sup> Ridwan HR, *Hukum ... op. cit.*, hlm. 210.

<sup>234</sup> *Ibid.*, hlm. 211.

- a. Ketentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah).
- b. Ketentuan-ketentuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu).
- c. Ketentuan-ketentuan instruksi (kewajiban bagi pemegang izin untuk member instruksi-instruksi tertulis kepada personel dalam lembaga).
- d. Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran (pengukuran untuk menilai kadar bahaya atau gangguan).

Dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi, terdapat pelanggaran izin. Tentang sanksi yang diberikan atasannya, pemerintah harus memutuskannya tersendiri. Dalam pembuatan keputusan berizi izin, dimaksudkan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan dalam izin member kemungkinan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang dibolehkan. Pembatasan-pembatasan dibentuk dengan menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat atau dengan cara lain. Sebagai contoh, pada izin lingkungan dapat dimuat pembatasan izin untuk periode tertentu, misalnya 5 tahun. Di samping itu, dalam keputusan dimuat syarat-syarat. Dengan menetapkan syarat-syarat, akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa di kemudian hari yang belum pasti. Dalam keputusan yang berisi izin dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan.<sup>235</sup>

#### **e. Pemberi Alasan**

Pemberi alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta. Penyebutan

---

<sup>235</sup> *Ibid.*

ketentuan undang-undang member pegangan kepada semua yang bersangkutan, organ penguasa dan yang berkepentingan, dalam menilai keputusan itu. Ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan yang bersangkutan. Pertimbangan hukum merupakan hal penting bagi organ pemerintahan terhadap ketentuan undang-undang. Adapun penetapan fakta, berkenaan dengan hal-hal diatas. Artinya interpretasi yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkannya. Dalam keadaan tertentu, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, di samping data dari para ahli atau biro konsultan.<sup>236</sup>

#### **f. Pemberitahuan-pemberitahuan Tambahan**

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan ini mungkin saja petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau di kemudian hari. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum selaku inti keputusan. Sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini,

---

<sup>236</sup> *Ibid.*

karena tidak termasuk dalam hakikat keputusan, secara formal seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.<sup>237</sup>

Sebagai suatu bentuk keputusan, izin tidak berbeda dengan keputusan (*beschikking*) pada umumnya. Dalam hal pembuatan, isi, dan penertiban izin harus memenuhi syarat-syarat yang berlaku pada pembuatan dan penertiban keputusan, yakni harus memenuhi syarat formal dan syarat materiil, serta harus memerhatikan asas *contrarius actus* dalam pencabutan.<sup>238</sup>

### **5. Izin Sebagai Keputusan dan Obyek Sengketa Tata Usaha Negara**

pada dasarnya izin itu diberikan oleh pemerintah kepada badan hukum/perseorangan melalui suatu surat keputusan dalam bentuk izin. Keputusan tersebut, merupakan salah satu instrumen yuridis pemerintahan untuk melakukan tindakan-tindakannya. Dalam hal ini izin merupakan instrument yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mengatur peristiwa konkret.<sup>239</sup>

Bertitik tolak dari penjelasan unsur-unsur perizinan sebagaimana halnya di atas, maka izin merupakan salah satu bentuk dari keputusan tata usaha negara. Hal ini dapat dilihat dari pengertian Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

---

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> Lebih jelasnya lihat Tesis Syamsul Anwar, *Pengaturan Izin Usaha Pemanfahatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Di Kabupaten Pelalawan*, Nomor Mhs: 05912188, BKU: HTN/HAN, Program Studi: Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, hlm. 102.

Dengan demikian dapat diketahui unsur-unsur dari pada keputusan tata usaha negara itu adalah:<sup>240</sup>

- a) Bentuknya tertulis;
- b) Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- c) Materi berisi tindakan hukum tata usaha negara;
- d) Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e) Bersifat konkret, individual, dan final;
- f) Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Karena penerbitan izin merupakan bentuk dari keputusan tata usaha negara, maka izin yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, apabila dikemudian hari menimbulkan kerugian bagi perseorangan atau badan hukum perdata, maka dapat dijadikan sebagai obyek sengketa di peradilan tata usaha negara. Dalam hal ini fungsi yang dijalankan Peradilan Tata Usaha Negara, salah satunya adalah sebagai pengawas dan pengendali bagi penerbitan keputusan tata usaha negara oleh badan/pejabat tata usaha negara agar tidak merugikan kepentingan warga masyarakat dengan melakukan koreksi terhadap keputusan yang disengketakan untuk dinyatakan tidak sah, jika diterbitkan upaya wewenang, atau dinyatakan batal jika cacat yuridis.<sup>241</sup>

#### **G. Upaya Pemerintah Kota Kendari Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik**

Pemerintah Kota Kendari berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warganya melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya

---

<sup>240</sup> *Ibid.*

<sup>241</sup> *Ibid.* hlm. 103.

penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik dan pelayanan administratif. Dewasa ini masyarakat sudah maju dalam pemikiran dan semakin kompleks yang berimplikasi pada derasnya kritik terhadap kinerja pelayanan pemerintah yang terekspos melalui berbagai media massa dan media elektronik. Pemerintah daerah diwajibkan menyerap aspirasi dan kritik yang sifatnya membangun langsung dengan pelayanan publik.

Kondisi penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan diberbagai bidang kehidupan masyarakat. Lemahnya kontrol yang dilakukan pimpinan menyebabkan kecenderungan aparat/staf untuk melakukan tindakan yang menyimpang dan tidak terpuji yang menyebabkan kerugian dipihak masyarakat. Kondisi tersebut tidak dapat dibiarkan terus berlangsung, sehubungan dengan adanya upaya pemerintah mencanangkan konsep *Good Governance*.

Dalam rangka memberikan jaminan dan kepastian pelayanan kepada masyarakat khususnya di bidang pemberian perizinan serta mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi, diperlukan sistem standar pelayanan yang sederhana, efisien, cepat dan terpadu. Sejauh ini pemerintah kota kendari telah menciptakan instrumen dalam menciptakan fungsi pelayanan publik yang prima khususnya dalam bidang pelayanan izin usaha. Ada dua peraturan pokok yang mengatur fungsi pelayanan publik dibidang izin usaha yang mewadahi terwujudnya sistem pelayanan yang efektif,efisien dan terpadu. Kedua instrumen pokok tersebut adalah sebagai berikut:

a) Peraturan Walikota Kendari No. 1547 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Perizinan Terpadu Satu Pintu Kota Kendari.

Dalam peraturan ini menjabarkan tujuan ditetapkan Standar Pelayanan Perizinan adalah meningkatkan kualitas penyelenggaraan perizinan kepada masyarakat dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan perizinan. Sasaran dari penyelenggaraan pelayanan perizinan ini adalah terwujudnya pelayanan yang terjangkau, cepat, murah, mudah, transparan, dan pasti serta menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat terhadap pelayanan publik. Implikasinya menjadikan lembaga pelayanan perizinan yang transparan, akuntabel serta memudahkan masyarakat dunia usaha untuk berinvestasi bertaraf lokal, regional maupun nasional. Sehingga dapat memberikan pelayanan perizinan kepada masyarakat dengan terbuka, mudah, pasti, ramah dan jelas.

b) Peraturan Walikota Kendari No. 1546 Tahun 2010 Tentang Standar Oprasional Prosedur (SOP).

Dalam peraturan ini menjabarkan bagaimana Standar Oprasional Prosedur (SOP) Perizinan Kota Kendari disusun dengan maksud sebagai pedoman Organisasi Pemerintah, Aparatur Birokrasi dan Publik, sehingga semua elemen bisa bersinergi dan target peningkatan kinerja tercapai. Dengan adanya pedoman baku atau prosedur tetap diharapkan terjadi peningkatan kinerja pada setiap aparatur pemerintah Kota Kendari yang berhubungan langsung dengan masyarakat maupun untuk

menunjang penyelenggaraan aktifitas internal lingkungan pemerintah kota yang pada akhirnya dapat memenuhi kebutuhan dan member kepuasan masyarakat penerima layanan, karenan peningkatan kualitas kinerja yang berimplikasi terhadap kepuasan masyarakat merupakan tujuan utama di buatnya Standar Oprasional Prosedur (SOP).

Menyikapi hal tersebut di atas, Pemerintah Kota Kendari berusaha untuk memberikan pelayanan yang proporsional dan professional sesuai dengan aturan yang berlaku. Untuk melayani adanya kepastian hukum, transparansi dan bertanggung jawab.

**BAB III**

**PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG IZIN TEMPAT  
USAHA DI KOTA KENDARI MENURUT PERDA No. 3 TAHUN 2008  
TENTANG RETRIBUSI IZIN USAHA**

**A. HASIL PENELITIAN PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI  
KOTA KENDARI**

**1. Deskripsi Wilayah Kota Kendari**

**a. Letak Geografis dan Batas Wilayah**

Wilayah Kota Kendari terletak di sebelah Tenggara Pulau Sulawesi. Wilayah daratannya terdapat di daratan Pulau Sulawesi mengelilingi Teluk Kendari. Terdapat satu pulau pada wilayah kota Kendari yang dikenal sebagai Pulau Bungkutoko. Luas wilayah daratan Kota Kendari 269,363 Km<sup>2</sup> atau 0,70 persen dari luas daratan Provinsi Sulawesi Tenggara.

Luas wilayah menurut Kecamatan sangat beragam. Kecamatan Baruga merupakan wilayah kecamatan yang paling luas (18,09%), selanjutnya Kecamatan Abeli (16,28%), Kecamatan Poasia (14,31%), Kecamatan Puuwatu (14,24%), Kecamatan Kambu (8,88%), Kecamatan Mandonga (8,65%), Kecamatan Kendari Barat (7,09%), Kecamatan Kendari (5,82%), Kecamatan Wua-Wua (4,14%), dan Kecamatan Kadia (2,50%).

Wilayah Kota Kendari dengan ibu kotanya Kendari dan sekaligus juga sebagai ibukota Provinsi Sulawesi Tenggara secara astronomis terletak di bagian

selatan garis khatulistiwa berada di antara 3o 54' 30" 4o 3' 11" Lintang Selatan dan membentang dari Barat ke Timur diantara 122o 23' 122o 39' Bujur Timur.

Sepintas tentang posisi geografisnya, Kota Kendari memiliki batas-batas sebelah Utara - Kabupaten Konawe; Timur - Laut Kendari ; Selatan - Kabupaten Konawe Selatan ; Barat - Kabupaten Konawe Selatan. Kota Kendari terbentuk dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1995 yang disahkan pada tanggal 3 Agustus 1995 dengan status Kotamadya Daerah Tingkat II Kendari.

#### **b. Pemerintahan**

Wilayah administrasi Kota Kendari terdiri atas 10 wilayah Kecamatan, yaitu Kecamatan Mandonga, Kecamatan Baruga, Kecamatan Puuwatu, Kecamatan Kadia, Kecamatan Wua-Wua, Kecamatan Poasia, Kecamatan Abeli, Kecamatan Kambu, Kecamatan Kendari dan Kecamatan Kendari Barat berdasarkan Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 5 s/d 14 Tahun 2005 yang selanjutnya terbagi menjadi 64 kelurahan.

Secara terinci wilayah administrasi pemerintah Kecamatan Mandonga tahun 2011 dengan ibukotanya Wawombalata, terdiri dari 6 kelurahan; wilayah administrasi pemerintah Kecamatan Baruga dengan ibukotanya Watubangga, terdiri dari 4 kelurahan; Kecamatan Puuwatu dengan ibukotanya Puuwatu terdiri dari 6 kelurahan; wilayah administrasi Kecamatan Kadia dengan ibukotanya Kadia terdiri dari 5 kelurahan; wilayah administrasi Kecamatan Wua-Wua dengan ibukotanya Anawai terdiri dari 4 kelurahan; pemerintah Kecamatan Poasia dengan ibukotanya Rahandouna terdiri dari 4 kelurahan; wilayah administrasi pemerintah

Kecamatan Abeli dengan ibukotanya Anggalomelai terdiri dari 13 kelurahan; wilayah administrasi Kecamatan Kambu dengan ibukotanya Padaleu terdiri dari 4 kelurahan; wilayah administrasi pemerintah Kecamatan Kendari dengan ibukotanya Kandai terdiri dari 9 kelurahan; dan wilayah administrasi Kecamatan Kendari Barat dengan ibukotanya Benu-Benua terdiri dari 9 kelurahan. Menyikapi tuntutan tetap tegaknya semangat reformasi, maka penyelenggaraan pemerintahan di wilayah Kota Kendari dilaksanakan dengan bertumpu pada prinsip demokratis, partisipatif, transparansi dan akuntabel dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance).

### **c. Penduduk**

Penduduk kota Kendari berdasarkan Sensus Penduduk 2000 berjumlah 205.240 jiwa. Ketika dilakukan Survei Penduduk Antarsensus (Supas) pada tahun 2005, diketahui jumlah penduduk kota Kendari meningkat menjadi 226.056 jiwa. Jumlah penduduk berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010 tercatat sebanyak 289.966 jiwa.

Jumlah Penduduk Tahun 2011 adalah sebesar 295.737 jiwa. Penduduk tersebut tersebar dengan persebaran yang tidak merata. Pada tahun 2011, sebanyak 14,81 persen penduduk kota Kendari tinggal di wilayah Kendari Barat, hanya 6,68 persen tinggal di Kecamatan baruga, dan selebihnya tersebar pada 8 kecamatan dengan persebaran yang bervariasi. Di samping itu, dilakukan penghitungan kepadatan penduduk pada masing-masing wilayah Kecamatan. Kepadatan penduduk adalah banyaknya penduduk per km persegi. Kadia merupakan kecamatan dengan kepadatan penduduk paling tinggi yaitu sebesar

5.184 jiwa per km<sup>2</sup> sedangkan Baruga merupakan kecamatan dengan kepadatan penduduk paling rendah yaitu sebesar 405 jiwa per km<sup>2</sup>.

Bila dilihat berdasarkan rasio jenis kelamin, di kota Kendari terdapat lebih banyak penduduk laki-laki daripada perempuan. Rasio jenis kelamin adalah perbandingan antara banyaknya penduduk laki-laki dengan banyaknya penduduk perempuan pada suatu daerah dan waktu tertentu. Biasanya dinyatakan dengan banyaknya penduduk laki-laki untuk 100 perempuan. Rasio jenis kelamin penduduk Kota Kendari sebesar 101,98 Atau dengan kata lain, terdapat 102 penduduk laki-laki untuk tiap 100 penduduk perempuan.

## **2. Pelayanan Publik Di Bidang Izin Usaha Di Kota Kendari**

Dari hasil wawancara dengan responden penggunaan jasa yang telah memiliki izin menyebutkan bahwa perizinan wajib di miliki oleh setiap pengusaha atau masyarakat yang ingin menjalankan bidang usaha. Dengan memiliki legalitas izin usaha memberikan kepastian hukum bahwa usahanya dilindungi oleh peraturan daerah sesuai dengan Perda No. 3 Tahun 2008 tentang retribusi izin usaha di Kota Kendari.

Dari hasil wawancara dengan responden yang belum memiliki izin usaha diketahui bahwa:

- a. Belum mengetahui prosedur perizinan karena belum pernah mendapatkan sosialisasi dari Badan Pelayanan Perizinan di Kota Kendari.
- b. Baru memulai usaha, sehingga merasa belum perlu mengajukan izin usaha.

- c. Selama usaha berlangsung belum pernah ada teguran dari pihak yang berwenang dalam hal Kantor Badan Pelayanan Perizinan Kota Kendari.
- d. Sebagian masyarakat usaha kecil menengah (UKM) beranggapan bahwa prosedur dan persyaratan untuk mendapatkan izin usaha sulit di penuhi.

Wawancara bersama Kabid Pelayanan dan Pengaduan masyarakat Bpk. L.D. Syain Kadir, SH. Tempat kantor Dinas Perzinan Kota kendari, Hari Senin tgl 11 pada pukul 09:30 WITA. (Hari Pertama), Memberikan pandangan tentang perkembangan permohonan izin bagi dunia usaha di Kota Kendari sebagai berikut, Tahun 2009 Badan Pelayanan Perizinan Kota Kendari mengeluarkan surat izin usaha sebanyak 539, tahun 2010 izin usaha yang dikeluarkan sebanyak 1.430, tahun 2011 izin usaha yang di keluarkan sebanyak 1.586. dari data tersebut menunjukkan bahwa terjadi peningkatan kesadaran dunia usaha untuk memiliki legalitas usaha. Dengah hal tersebut pemerintah diuntungkan dengan adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Secara yuridis Perda No. 3 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Usaha dapat di realisasikan oleh masyarkat dunia usaha di Kota Kendari. Namum demikian sosialisasi Perda tersebut masih harus di tingkatkan mengingat masih banyaknya masyarakat dunia usaha di Kota Kendari yang belum mengajukan permohonan izin usaha. Pelayanan publik khusus di bidang perizinan belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan terutama UU No. 25 tahun 2004 tentang pelayanan publik serta Perda no 3 tahun 2008 tentang retribusi izin usaha. Banyak hal yang melatarbelakangi mengapa pelayanan publik belum sesuai dengan peraturan yang ada sebab banyak aturan yang datangnya dari MENPAN, MENDAGRI, semua regulasi itu menyatakan

setiap daerah harus mempunyai pelayanan satu pintu di setiap provinsi, kabupaten dan atau kota.

Adapun kendala-kendala yang dihadapi oleh badan pelayanan perizinan di kota kendari sebagai berikut:

1. Kewenangan mengenai penyerahan semua jenis perizinan belum sepenuhnya di berikan kepada badan PTSP.
2. Belum ada pendelegasian penanda tangan semua penyerahan izin usaha yang dikeluarkan oleh walikota kendari.
3. Sarana dan prasarana belum memungkinkan.
4. Sistem informasi teknologi belum ada, sehingga para pengusaha yang mau melakukan usahanya masih harus datang ke kantor perizinan kota kendari untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas.
5. Sumber daya manusia (SDM) belum maksimal, karena dalam 1 tahun PNS di lingkungan dinas perizinan hanya sebagian saja yang pergi melakukan sekolah.

Wawancara bersama Kabid Pelayanan dan Pengaduan masyarakat Bpk. L.D. Syain Kadir, SH.Tempat kantor Dinas Perzinan Kota kendari, Hari Senin tgl 13 pada pukul 09:30 WITA. (Hari Kedua). Mengenai: Mengenai prosedur yang ditentukan SOP dalam mengurus izin usaha yang mengatakan bahwa prosedur dan waktu pendafrtaran sampai pengeluaran izin usaha yang dilakukan badan pelayanan perizinan kota kendari adalah 4 hari 55 menit itu menurut SOP yang berlaku. Akan tetapi menurut kepala bidang pelayanan dan pengaduan masyarakat L.D. Syain Kadir, S.H berpendapat bahwa SOP yang berlaku saat ini itu terkadang

tidak berlaku dengan baik atau tidak berjalan sesuai dengan aturan yang ada.

Menurut dia ada banyak kendala yang dihadapi, antara lain:

1. Masyarakat apabila memasukkan izin itu terjadi kekurangan administrasi dan petugas menyuruh untuk memperbaiki berkas perizinannya, terkadang pemohon tidak memperbaiki pada saat itu (pemohon selalu menunda-nunda memperbaiki berkas administrasinya).
2. Pada saat meminta surat rekomendasi dari SKPD teknis (seperti Dinas PERINDAGKOP DAN UMKM) terkadang terlambat mengeluarkan rekomendasi dengan berbagai alasan, misalnya orang yang bersangkutan sedang tidak ada ditempat. Ini yang menjadi terlambat mengenai waktunya pengurusan.
3. Tim penilai lapangan badan pelayan perizinan kota kendari pada saat mereka melakukan korsek lapangan mereka kesulitan mendapatkan lokasi atau alamat pemohon.
4. Masyarakat kurang aktif dan partisipatif.
5. Pejabat dilingkungan badan pelayanan pezininan tidak ada ditempat.
6. Masalah Biaya sudah sesuai Perda yang diatur (mengenai biaya apabila pemohon melalui percaloan maka pihak badan pelayanan publik badan pelayanan perizinan kota kendari tidak bertanggungjawab atas biaya yang di kenakan oleh oleh calo kepada pemohon izin tersebut).

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang

kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal ini bisa disebabkan oleh ketidakpastian untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdangan.<sup>242</sup>

Undang-Undang No 25. Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diharapkan dapat member kejelasan dan pengaturan mengenai pelayanan publik, antara lain meliputi:<sup>243</sup>

- a. Pengertian dan batasan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Asas, tujuan, dan ruang lingkup penyelenggara pelayanan publik;
- c. Pembinaan dan penataan pelayanan publik;
- d. Hak, kewajiban, dan larangan bagi seluruh pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. Aspek penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi, sarana dan prasarana, biaya/tarif pelayanan, pengelola pengaduan, dan penilaian kinerja;
- f. Peran serta masyarakat;
- g. Penyelesaian pengaduan dalam penyelenggaraan pelayanan;
- h. Sanksi.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tujuan undang-undang ini adalah:<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> *Ibid.*

- a. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Selanjutnya dalam Pasal 5 Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dikemukakan mengenai ruang lingkup tersebut meliputi:<sup>245</sup>

(1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

(2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

(3) Pelayanan barang publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari

---

<sup>244</sup> Lihat UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 3.

<sup>245</sup> Lihat UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 5.

anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;

b. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

c. pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/ atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundangundangan.

(4) Pelayanan atas jasa publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;

b. penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

c. penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/ atau kekayaan daerah

yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

(5) Pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi skala kegiatan yang didasarkan pada ukuran besaran biaya tertentu yang digunakan dan jaringan yang dimiliki dalam kegiatan pelayanan publik untuk dikategorikan sebagai penyelenggara pelayanan publik.

(6) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

(7) Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara.

b. tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

Hasil wawancara dengan DPRD Kota Kendari Komisi 1 Bidang Hukum menunjukkan bahwa komisi 1 berperan dan berfungsi sebagai pengawas terhadap kinerja eksekutif khusus Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dalam hal ini Badan Pelayanan Perizinan Kota Kendari. Selama ini Komisi 1 berperan sebagai mediator antara masyarakat dunia usaha yang merasa mendapatkan kesulitan atau masalah dalam hal pengurusan izin usaha dengan SKPD terkait. Kasus yang sering di tangani oleh Komisi 1 dalam hal perizinan adalah masalah izin usaha

minum keras. Di satu sisi masyarakat pengusaha minum keras menginginkan legalitas usaha berupa surat izin usaha namun di sisi lain masyarakat tidak menghendaki atau keberatan pemerintah mengeluarkan izin usaha. Terhadap masalah ini Komisi 1 memberikan saran terhadap kedua belah pihak baik pengusaha minum keras maupun SKPD terkait yang kewenangannya mengeluarkan izin usaha. Komisi 1 menyarankan agar SKPD terkait mengeluarkan syarat-syarat yang wajib di penuhi oleh pengusaha minuman keras dengan mempertimbangkan aspek-aspek keamanan, kenyamanan dan ketertiban masyarakat. Terhadap pengusaha minum keras Komisi 1 menyarankan agar dapat memenuhi persyaratan-persyaratan yang di tentukan oleh SKPD tersebut.

Meskipun demikian pemerintah dalam ini Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari dan Komisi 1 Bidang hukum DPRD Kota Kendari telah menjalankan amanat UUD 1945. Pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan negara republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik jasa publik, dan pelayanan administratif.<sup>246</sup>

---

<sup>246</sup> Adrian Sutedi, Hukum Perizinan ... *op. cit.*, hlm. 146

### **3. Hasil Kajian Perda Kota Kendari No 3 Tahun 2008 Retribusi Izin Usaha Dan/Atau Izin Gangguan**

Pada tahun 2008 pemerintah Kota Kendari telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Kendari No 3 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Usaha Dan/Atau Izin Gangguan yang baru ini, yang menggantikan perda sebelumnya diharapkan dapat mengotimalkan lagi pelayanan perizinan kepada masyarakat maupun badan usaha yang ingin melakukan pengurusan izin usaha, serta untuk memperoleh pemasukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang optimal.

Dalam peraturan daerah ini Kantor Penyelenggara Pelayanan Perizinan adalah Kantor Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari yang melakukan tugas administrasi dan mengelola penyelenggaraan perizinan. Adapun Tata cara pemberian izin menurut Perda No. 3 Tahun 2008 dalam pasal 6 berbunyi sebagai berikut:

1. Untuk memperoleh Izin Tempat Usaha dan/atau Izin gangguan, pemohon mengajukan permohonan secara tertulis kepada walikota melalui Kantor Penyelenggara Pelayanan Perizinan.
2. Permohonan sebagaimana dimaksud ayat (1) dilengkapi dengan syarat-syarat yang ditetapkan kemudian oleh walikota.
3. Dalam hal pemohon tidak memenuhi salah satu persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka permohonan pemberian izin ditolak.

Dengan adanya peraturan daerah tersebut pemerintah kota kendari berusaha memberikan pelayanan prima dengan menggunakan proses yang lebih sederhana, harapannya publik tidak memerlukan waktu lama untuk melakukan pembuatan izin usaha. Oleh karenan itu pemerintah kota kendari melalui Badan

Penyelenggara Perizanan Kota Kendari selaku operator dalam pengelolaan perizinan melalui Peraturan Walikota melaksanakan pelayanan satu atap, agar pelayanan yang diberikan pegawai Badan Pelayanan Perizinan Kota kendari bisa memuaskan masyarakat maupun badan usaha yang akan melakukan pengurusan izin usaha.

Data pengajuan izin usaha Tahun 2009 Badan Penyelenggara Perizinan Kota Kendari:

<b>No</b>	<b>BULAN</b>	<b>JUMLAH IZIN</b>
1.	Januari	Tidak di ketahui
2.	Februari	Tidak di ketahui
3.	Maret	82
4.	April	50
5.	Mei	Tidak di ketahui
6.	Juni	Tidak di ketahui
7.	Juli	Tidak di ketahui
8.	Agustus	81
9.	September	73
10.	Oktober	84
11.	November	72
12.	Desember	97

Data pengajuan izin usaha Tahun 2010 Badan Penyelenggara Perizinan Kota Kendari:

<b>No</b>	<b>BULAN</b>	<b>JUMLAH IZIN</b>
1.	Januari	104
2.	Februari	146
3.	Maret	157
4.	April	146
5.	Mei	108
6.	Juni	122
7.	Juli	107
8.	Agustus	97
9.	September	75
10.	Oktober	116
11.	November	110
12.	Desember	142

Data pengajuan izin usaha Tahun 2011 Badan Penyelenggara Perizinan

Kota Kendari:

No	BULAN	JUMLAH IZIN
1.	Januari	193
2.	Februari	152
3.	Maret	153
4.	April	156
5.	Mei	161
6.	Juni	133
7.	Juli	112
8.	Agustus	106
9.	September	98
10.	Oktober	97
11.	November	113
12.	Desember	112

**a. Peraturan Walikota Kendari No. 10 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi (TUPOKSI) Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari**

**1. Dasar Hukum Badan Penyelenggara Perizinan Kota Kendari**

Peraturan Daerah Kota Kendari No. 6 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Kendari No. 8 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah (Lembaran Daerah Kota Kendari Tahun 2009 No. 6).

**2. Kedudukan**

Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan merupakan unsur pelaksanaan tugas, fungsi, tanggung jawab dan kewenangan tertentu Pemerintah Daerah di bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Kota Kendari, yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

### **3. Tugas Pokok dan Fungsi**

Kepala Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan mempunyai tugas membantu Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah dibidang Pelayanan Perizinan, secara terpadu dengan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, keamanan dan kepastian.

Kepala Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan teknis lingkup tugas badan;
- b. Pelaksanaan penyusunan program;
- c. Mengatur mekanisme dan prosedur kerja dalam rangka memperlancar penyelesaian perizinan secara tepat waktu;
- d. Pengelolaan pungutan biaya perizinan dan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terkait dengan pelayanan perizinan;
- e. Pengelolaan dokumen sesuai dengan jenis pelayanan;
- f. Pemberian informasi, penjelasan dan solusi atas pengaduan masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan;
- g. Pelaksanaan penelitian dan menetapkan biaya atas permohonan izin serta mengadakan koordinasi teknis/administrasi intern maupun ekstern untuk kelancaran pelaksanaan tugas;
- h. Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan instansi terkait dengan pelayanan perizinan;
- i. Penandatanganan izin sesuai pendelegasian kewenangan yang diberikan oleh Walikota;

- j. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota baik didalam maupun diluar organisasi.

#### **4. Maksud dan Tujuan**

Maksud dibentuknya Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari adalah dalam rangka merespon anggapan negative dari masyarakat dalam mengurus perizinan, pelayanan perizinan yang ditangani oleh banyak instansi mempunyai kesan berbelit-belit dan menyulitkan masyarakat. Hal ini disebabkan dalam proses penyelesaiannya memakan waktu lama, persyaratan rumit, biaya tidak pasti dan rawan terhadap calo perizinan. Sehingga pelayanan terkesan tidak efektif, efisien dan professional. Sedangkan tujuan dibentuknya Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari adalah:

- a. Meningkatkan pelayanan perizinan sehingga lebih mudah, cepat, transparan dan pasti;
- b. Tercapainya target Pendapatan Asli Daerah (PAD).

#### **5. Bidang Perizinan**

Bidang perizinan dipimpin oleh seorang Kepala Bidang, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan. Kepala Bidang Perizinan mempunyai tugas pokok membantu, Kepala Badan melaksanakan penjabaran kebijakan teknis di bidang perizinan.

Dalam menjalankan tugas Kepala Bidang Perizinan menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan rencana dan program kerja di bidang perizinan;
- b. Penyiapan formulir permohonan;

- c. Melaksanakan penelitian berkas pemohon sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- d. Penyampaian informasi kepada pemohon yang sudah melengkapi syarat-syarat permohonan dan dilanjutkan dengan penelitian lapangan;
- e. Pengembalian berkas kebagian informasi dan memberikan penjelasan kepada pemohon yang tidak memenuhi persyaratan;
- f. Penyiapan kelengkapan berkas yang akan ditanda tangani oleh yang berwenang;
- g. Menetapkan dan menerima pembayaran biaya perizinan atas permohonan yang layak memperoleh izin;
- h. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan;
- i. Melaksanakan koordinasi intern antar bidang.

**b. Peraturan Walikota Kendari No. 1574 Tahun 2009 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Perizinan Terpadu Satu Pintu Kota Kendari**

**1. Maksud**

Dalam Pasal 2 Peraturan Walikota Kendari No. 1574 Tahun 2009 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Perizinan Terpadu Satu Pintu Kota Kendari adalah Maksud ditetapkannya Standar Pelayanan Minimal Perizinan Terpadu Satu Pintu adalah sebagai pedoman bagi Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari dalam menyusun standar teknis tentang perizinan.

## **2. Tujuan**

Dalam Pasal 3 Peraturan Walikota Kendari No. 1574 Tahun 2009 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Perizinan Terpadu Satu Pintu Kota Kendari menyebutkan Tujuan ditetapkan Standar Pelayanan Perizinan adalah:

- a. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan perizinan kepada masyarakat;
- b. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan perizinan.

## **3. Sasaran**

Sasaran yang hendak dicapai dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan adalah:

- a. Terwujudnya pelayanan publik terjangkau, cepat, murah, mudah, transparan, dan pasti;
- b. Menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat terhadap pelayanan publik.

## **4. Visi Pelayanan Perizinan**

Visi Penyelenggara Pelayanan Perizinan yaitu menjadikan lembaga pelayanan perizinan yang transparan, akuntabel, serta memudahkan masyarakat dunia usaha untuk berinvestasi bertaraf lokal, regional maupun nasional.

## **5. Misi Pelayanan Perizinan**

Misi Penyelenggara Pelayanan Perizinan adalah:

- a. Memberikan pelayanan perizinan kepada masyarakat dengan terbuka, mudah, pasti dan ramah dan jelas;
- b. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan aparat;
- c. Meningkatkan koordinasi dengan instansi teknis terkait;

d. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor perizinan secara optimal dan proporsional.

**6. Motto Penyelenggara Pelayanan Perizinan Satu Pintu Kota  
Kendari**

“ Kalau bisa dipermudah kenapa harus dipersulit”

**7. Standar Pelayanan Minimal Perizinan**

1. Standar Pelayanan Perizinan merupakan mekanisme layanan perizinan dan mekanisme pengaduan perizinan yang tercantum dalam lampiran yang merupakan bagaian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Walikota ini.
2. Standar Pelayanan Perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat dinamis dan dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan serta pengembangan tuntutan peningkatan pelayanan dibidang perizinan selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

**c. Peraturan Walikota Kendari No. 1546 tentang Standar Oprasional  
Prosedur (SOP)**

**1. Pengertian Standar Oprasional Prosedur (SOP)**

Penyusunan Standar Oprasional Prosedur (SOP) merupakan salah satu cara yang biasa ditempuh sebuah organisasi untuk meningkatkan kinerja. Standar Oprasional Prosedur (SOP) merupakan sebuah instruksi yang tertulis untuk dijadikan pedoman dalam menyelesaikan tugas rutin dengan cara efektif dan efisien guna menghindari terjadinya variasi atau penyimpangan dalam proses penyelesaian kegiatan oleh setiap aparatur yang akan mengganggu kinerja secara keseluruhan.

Pedoman SOP merupakan uraian yang sangat jelas dan rinci mengenai apa yang dipersyaratkan kepada pegawai selama melaksanakan tugas serta standar pencapaian pada suatu unit kerja dan menjadi pengawasan kualitas dan proses penjaminan kualitas serta memastikan penerapan berbagai aturan.

## **2. Maksud dan Tujuan**

Standar Operasional Prosedur (SOP) Perizinan Kota Kendari disusun dengan maksud sebagai pedoman organisasi pemerintah, aparatur birokrasi dan publik, sehingga semua elemen bisa bersinergi dan target peningkatan kinerja tercapai.

Dengan adanya pedoman buku atau prosedur tetap diharapkan terjadi peningkatan kinerja pada setiap aparatur pemerintah Kota Kendari yang berhubungan langsung dengan masyarakat maupun untuk menunjang penyelenggaraan aktivitas internal lingkungan pemerintah kota yang pada akhirnya dapat memenuhi kebutuhan dan member kepuasan masyarakat penerima layanan, karena peningkatan kualitas kinerja yang berimplikasi terhadap kepuasan masyarakat merupakan tujuan utama dibuatnya Standar Operasional Prosedur (SOP).

## **3. Pentingnya Standar Operasional Prosedur (SOP)**

Standar operasional Prosedur (SOP) begitu penting dengan membudayanya penyimpangan dan semakin tinggi tingkat kesulitan pada setiap proses di sebuah organisasi. Selain itu beberapa faktor yang menjadi pertimbangan penyusunan SOP ini adalah:

- a. Semakin meningkatnya tuntutan pelanggan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi;

- b. Meningkatnya kompleksitas sarana dan prasarana pendukung dalam memberikan pelayanan;
- c. Meningkatnya koordinasi dan persyaratan pelaporan dengan unit lain;
- d. Semakin meningkatnya persyaratan legal dan peraturan (keselamatan pelaksanaan kerja, hak kerja dan pegawai untuk mengetahui, persamaan kesempatan, ras, gender, usia, standar kinerja, hubungan pegawai, dan lain-lain.

Hal-hal diatas menjadi acuan pentingya penyusunan SOP ini sebagai penunjang usaha peningkatan dan perbaikan kinerja setiap organisasi dan aparaturnya.

#### **4. Klasifikasi Jenis Pelayanan Perizinan**

Klasifikasi jenis pelayanan adalah pengelompokkan setiap jenis perizinan baik berdasarakan jenis usaha/kegiatan yang akan dilaksanakan. Pengklasifikasian ini akan berpengaruh terhadap bagan/alur peta prosedur, yang pada akhirnya akan menentukan dalam penyusunan SOP yang akan dibuat.

Pengklasifikasian jenis pelayanan perizinan ini dimaksudkan untuk memudahkan para petugas atau aparatur yang menangani langsung pelayanan perizinan dalam memahami serta melaksanakan SOP yang ditetapkan. Sedangkan bagi para pemohon izin termasuk persyaratan dan lama waktu pelayanan berdasarkan perizinan yang ditetapkan.

Klasifikasi pelayanan perizinan berdasarkan sifat usaha terdiri dari:

1. Kegiatan Usaha Biasa

Sifat usaha yang dilakukan pada dasarnya tidak menimbulkan dampak besar pada lingkungan sekitarnya, sehingga dalam proses penertiban izin, tidak perlu dibahas oleh Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TK-PRD) Kota Kendari, tetapi dapat langsung diproses oleh unit pelayanan terkait. Yang termasuk kelompok ini adalah:

- a. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk rumah tinggal yang luasnya sampai dengan 200 m<sup>2</sup>;
- b. Izin undang-undang gangguan yang sudah melalui tahap izin lokasi atau petunjuk pemanfaatan ruang;
- c. Izin usaha industri yang sudah memenuhi izin lokasi atau izin prinsip;
- d. Izin usaha di bidang perdagangan;
- e. Izin perpanjangan (Heregristrasi).

## 2. Kegiatan Usaha Strategis

Sifat usaha yang dilakukan pada dasarnya menimbulkan dampak yang besar terhadap lingkungan sekitarnya, sehingga dalam proses penertiban izin perlu dibahas oleh Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKRD) Kota Kendari, atau tim koordinasi lainnya. Yang termasuk dalam kelompok ini adalah:

- a. Izin Lokasi;
- b. Izin Peruntukan Penggunaan Tanah;
- c. Izin Mendirikan Bangunan Rumah Tinggal yang luasnya di atas 200 m<sup>2</sup> dan IMB untuk Usaha/Industri;
- d. Izin Penyelenggara perhubungan;

- e. Izin Undang-Undang Gangguan/HO yang tidak melalui tahap izin lokasi/PP atau kegiatan industri dan perdagangan skala besar;
  - f. Izin Pengendalian Air Bawah Tanah;
  - g. Izin Penyelenggara Rumah Sakit;
  - h. Izin Jasa Konstruksi.
3. Untuk usaha penerbitan izin usaha yang strategis ada persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu: Lingkungan (AMDAL, UPL/UKL, SPPL), kajian lalu lintas, kajian aspek pertanahan atau rekomendasi dari dinas terkait. Klasifikasi pelayanan perizinan berdasarkan jenis usaha dimulai dapat dikelompokkan sebagai berikut:
- a. Jenis pelayanan perizinan sebelum kegiatan usaha dimulai atau merupakan perizinan awal antara lain:
    - 1. Izin mendirikan bangunan;
    - 2. Izin tempat usaha/HO.
  - b. Jenis pelayanan izin usaha di bidang perdagangan meliputi:
    - 1. Izin usaha perdagangan;
    - 2. Tanda daftar perusahaan;
    - 3. Tanda daftar gudang.
  - c. Jenis pelayanan izin usaha bidang kebudayaan dan pariwisata:
    - 1. Izin usaha penyelenggaraan rumah kos dan pondokan;
    - 2. Izin usaha rumah makan dan bar;
    - 3. Izin usaha rekreasi dan hiburan umum;
    - 4. Izin usaha biro perjalanan wisata;

5. Izin usaha agen perjalanan wisata;
  6. Izin usaha jasa impresariat;
  7. Izin usaha jasa pramuwisata;
  8. Izin usaha jasa informasi wisata;
  9. Izin usaha jasa konsultan pariwisata;
  10. Izin usaha hotel dengan tanda bunga melati;
  11. Izin usaha jasa konferensi, perjalanan, insentif dan pameran.
- d. Pelayanan izin di bidang usaha industry:
1. Izin usaha industri;
  2. Tanda daftar industri.
- e. Jenis pelayanan izin penyelenggaraan bidang perhubungan.
1. Izin trayek;
  2. Izin usaha angkutan dengan kendaraan bermotor;
  3. Izin angkutan khusus;
  4. Izin usaha wartel, warnet, dan kios phone;
  5. Izin usaha penyambungan televisive kabel;
  6. Izin penggunaan jalan dan trotoar.
- f. Jenis pelayanan izin di bidang pengendalian air bawah tanah:
1. Izin usaha pengeboran air bawah tanah;
  2. Izin usaha pemanfaatan air bawah tanah;
  3. Izin usaha perusahaan pengeboran air bawah tanah;
  4. Izin penurapan mata air;
  5. Izin juru bor;

6. Izin usaha pertambangan bahan galian golongan c.

g. Jenis pelayanan izin bidang penyelenggaraan kesehatan:

1. Izin praktek dokter umum;
2. Izin praktek dokter gigi;
3. Izin praktek dokter spesialis;
4. Izin praktek bidan;
5. Izin praktek perawat;
6. Izin kerja apoteker;
7. Izin kerja asisten apoteker;
8. Izin pengobatan tradisional;
9. Izin fisioterapis;
10. Izin okupasi terapis;
11. Izin perawat gigi;
12. Izin tukang gigi;
13. Izin teknisi gigi;
14. Izin refraksionis optisen;
15. Izin radiografer;
16. Izin perekam medic;
17. Izin akupunturis;
18. Izin analis kesehatan dan analis medis (ahli teknologi laboratorium kesehatan);
19. Izin apotek;
20. Izin eceran obat/ took obat;

21. Izin laboratorium kesehatan (swasta);
  22. Izin optikal;
  23. Izin rumah sakit swasta kelas C (madya) dan D (pratama);
  24. Tempat praktik dokter berkelompok;
  25. Izin balai pengobatan / klinik 24 jam;
  26. Klinik spesialis;
  27. Rumah bersalin.
- h. Jenis pelayanan izin bidang kehutanan:
1. Izin pemanfaatan kayu tanah milik (IPKTM);
  2. Izin tempat penampungan kayu rotan terdaftar (ITPKT/ITPRT);
  3. Izin tempat penampungan kayu lokal / ITPKL (bangsal);
- i. Jenis pelayanan izin bidang pertanian dan perkebunan:
1. Izin usaha penangkaran benih/bibit/ hasil pertanian, perkebunan dan kehutanan;
  2. Izin penampungan hasil perkebunan di sub terminal agribisnis;
  3. Izin menempati kios agribisnis tanaman hias, buah-buahan dan pengelolaan hasil pertanian;
- j. Jenis pelayanan izin bidang peternakan:
1. Izin usaha pemotongan ternak sapi di RPH;
  2. Izin usaha penangkaran bibit peternakan.
- k. Jenis pelayanan izin bidang pertambangan:
1. Rekomendasi lokasi pendirian kilang;

2. Izin pendirian dan penggunaan gudang bahan peledak di daerah operasi daratan dan di daerah operasi 12 (dua belas) Mil laut;
3. Izin pembukaan kantor perwakilan perusahaan di sub kantor;
4. Izin pendirian depo lokal;
5. Izin pendirian stasiun pengisian bahan bakar untuk umum;
6. Izin pemasaran jenis-jenis bahan bakar khusus (BBK) untuk mesin 2 (dua) langkah;
7. Izin pengumpulan, pengolahan dan penyalur pelumas bekas.

l. Jenis pelayanan izin bidang perikanan:

1. Izin usaha perikanan (IUP);
2. Izin penangkapan ikan (SIPI);
3. Izin kapal pengangkut ikan (SIKPI).

m. Izin pelayanan bidang pekerjaan umum:

1. Izin usaha jasa konstruksi;
2. Izin usaha jasa konsultan;
3. Izin penyewaan alat berat.

n. Izin penyelenggaraan reklame.

o. Surat izin tempat penjualan minuman beralkohol.

## **B. HAMBATAN PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG IZIN USAHA DI KOTA KENDARI**

### **1. Hambatan Dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Di Kota Kendari Perda Kota Kendari No 3 Tahun 2008 Retribusi Izin Usaha Dan/Atau Izin Gangguan**

Kendala-kendala yang dihadapi oleh badan pelayanan perizinan di kota kendari sebagai berikut:

1. Kewenangan mengenai penyerahan semua jenis perizinan belum sepenuhnya di berikan kepada badan PTSP.
2. Belum ada pendelegasian penanda tangan semua penyerahan izin usaha yang dikeluarkan oleh walikota kendari.
3. Sarana dan prasarana belum memungkinkan.
4. Sistem informasi teknologi belum ada, sehingga para pengusaha yang mau melakukan usahanya masih harus datang ke kantor perizinan kota kendari untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas.
5. Sumber daya manusia (SDM) belum maksimal, karena dalam 1 tahun PNS di lingkungan dinas perizinan hanya sebagian saja yang pergi melakukan sekolah.
6. Tim penilai lapangan badan pelayan izin kota kendari pada saat mereka melakukan korsek lapangan mereka kesulitan mendapatkan lokasi atau alamat pemohon.

Kendala yang di hadapi oleh pemohon antara lain sebagai berikut:

1. Persyarat mengajukan izin kurang lengkap sehingga di tolak oleh Badan Penyelenggara Perizinan.
2. Surat rekomendasi dari SKPD teknis (seperti Dinas PERINDAGKOP DAN UMKM) terkadang terlambat mengeluarkan rekomendasi dengan berbagai alasan, misalnya orang yang bersangkutan sedang tidak ada ditempat. Ini yang menjadi terlambat mengenai waktunya pengurusan.
3. Masyarakat kurang aktif dan partisipatif.
4. Pejabat dilingkungan badan pelayanan pezininan tidak ada ditempat.

## **2. SOLUSI UNTUK MENINGKATKAN PELAYANAN PUBLIK DI KOTA KENDARI**

Di era reformasi birokrasi yang di dengungkan oleh pemerintah saat ini, diharapkan para pimpinan elit di daerah dapat mengambil momentum untuk melakukan perubahan terhadap pola-pola pemeritahan yang dulunya cenderung para elit pemimpin daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat cenderung ingin memperkaya diri sendiri, golongan dan lain sebagainya dan lupa apanya yang menjadi tugas dan fungsinya sebagai pemimpin daerah, malah justru menjadi terbalik masyarakat atau rakyat yang harus melayani pemimpinnya tersebut. Oleh karena itu pola pemerintahan seperti ini sepatutnya harus dihilangkan dan perlu kembali kepada kepada tugas dan fungsinya untuk melayani masyarakatnya dengan sepenuh hati.

Kota Kendari yang merupakan bagian dari Provinsi Sulawesi Tenggara dan merupakan Ibu Kota Provinsi. Pemerintah Kota Kendari telah berupaya melakukan banyak perubahan dalam menjalankan pemerintahan, satunya adalah dari aspek pelayanan publik kepada masyarakat atau badan hukum.

Dalam hal ini penulis telah melakukan penelitian di Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari, setelah melakukan penelitian tersebut terdapat banyak masalah yang terjadi di Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari dan telah di jelaskan masalah tersebut di atas. Adapun masalah yang ada di Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari maka penulis memberikan solusi untuk menjawab permasalahan tersebut:

- a. Di butuhnya suatu kebijakan yang jelas mengenai peraturan mengatur kewenangan PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu) di Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari. Maksudnya adalah dalam hal ini Walikota Kendari selaku pemimpin daerah memberi semacam mandat atau delegasi kepada Kepala Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari untuk memberikan kewenang penuh dalam pengelolaan perizinan sesuai dengan Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedomanan Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu berbunyi: Bupati/Walikota mendelegasikan kewenangan penandatanganan perizinan dan non perizinan kepada Kepala PPTSP untuk mempercepat proses pelayanan. Dengan adanya Peraturan Menteri ini diharap PTSP di daerah dapat di laksanakan dengan cepat.

- b. Dibutuhkannya Sarana dan Prasarana untuk menunjang kinerja dan meningkatkan pelayanan publik dan agar bisa menampung semua SKPD lainnya. Artinya penulis mengambil salah satu contoh penyelenggaraan PTSP yang baik adalah Di Kantor SAMSAT. SAMSAT adalah kependekan dari Sistem Administrasi Manunggal di bawah Satu Atap. Adalah suatu sistem kerjasama terpadu antara POLRI, Dinas Pendapatan Provinsi, dan PT Jasa Raharja. Yang menguru STNK dan Tanda Nomor Kendaraan Bermotor yang dikaitkan dengan pemasukan uang ke Kas Negara baik melalui Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLJJ), dan dilaksanakan pada satu kantor yang dinamakan Kantor Bersama Samsat. Ini telah banyak berlaku di Indonesia. Dengan adanya contoh diatas diharapkan Pemerintah Kota Kendari dalam hal ini Badan Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Kota Kendari dapat melakukan inovasi dalam penyalanan perizinan agar dapat sesuai dengan target pelayanan.
- c. Dibutuhkan sistem informasi pelayanan yang baik bagi masyarakat maupun bandan hukum dalam melakukan pengurusan izin baru atau memperpanjang izin yang lama. Artinya diharapkp Kantor Badan Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Kota Kendari dapat membuat semacam Data Base untuk setiap pelaku usaha agar dapat menginfokan setiap informasi yang baru kepada para pelaku usaha dan membuat *WEBSAITE* resmi Badan Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Kota Kendari yang di dalam mempunyai beragam informasi tentang Perizinan di Kota Kendari sehingga

dapat di akses oleh masyarakat luas bukan hanya masyarakat Kota kendari yang mau melakukan usahanya di Kota Kendari.

- d. Dibutuhkan sumber daya manusia (SDM) yang mempunyai pengetahuan yang kompeten di bidangnya (tetang pelayanan publik). Artinya diharapkan peningkatan kualitas sumber daya manusia para pegawai negeri sipil (PNS) yang ada dalam lingkup kerja Badan Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Kota Kendari supaya memiliki *mindset* yang sama atas peningkatan kualitas pelayanan publik dan melakukan pelatihan-pelatihan yang dapat meningkatkan pengembangan diri dan motivasi aparatur PNS Badan Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Kota Kendari. Selain itu apabila ada pegawai yang berperstasi diharapkan pemerintah dapat memberikan semacam *reward* atau penghargaan kepada pegawai yang berperstasi tersebut agar setiap pegawai dapat termotivasi untuk melakukan hal yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat atau badan hukum dan bagi para pegawai yang malas akan di berikan semacam sanksi.
- e. Sanksi yang tegas bagi para pelaku usaha yang curang. Artinya di harapkan Badan Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Kota Kendari dapat menertibkan izin usaha yang bermasalah dan sekiranya juga menertibkan para pelaku usaha yang tidak memiliki izin usaha yang mengganggu atau yang menyalahi aturan yang telah ada, agar di tertibkan jangan ada pembiaran karena nantinya akan menimbulkan konflik terhadap para pelaku usaha.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan pada penelitian diatas penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut:

1. Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Kendari adalah
  - a) Optimalisasi SPM dan SOP agar menjamin terwujudnya fungsi pelayan publik yang diharapkan oleh Pemerintah Kota Kendari.
  - b) Optimalisasi Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSP) dengan memberikan kewenangan kepada Kepala Badan Pelayanan Perizinan Kota Kendari untuk melakukan banyak inovasi terhadap pelayanan perizinan di Kota Kendari.
2. Pelaksanaan Perda No. 3 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Usaha sudah berjalan sesuai yang di harapkan.

#### **B. SARAN**

Berdasarkan uraian-urain diatas dalam hal ini penulis tesis memberikan saran terhadap Pelaksanaan Pelayanan Publik Di Bidang Izin Tempat Usaha Di Kota Kendari sebagai berikut:

1. a. perlunya sosialisasi dan publikasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal izin usaha.
- b. memaksimalkan sistem informasi yang telah ada.

- c. untuk menghindari pungutan liar maka pembayaran terhadap biaya-biaya perizinan sebaiknya di bayarkan melalui Bank.
2. a. perlunya peningkatan profesionalisme pegawai yang menangani bidang perizinan.
- b. memaksimalkan sarana dan prasarana yang telah ada untuk menciptakan efisiensi pelayanan publik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam sector Pelayanan Publik*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika offset, 2011.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan Pertama, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UAJY, 2009.
- Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Dwiyanto Indiahono, *Perbandingan Administrasi Publik*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Gava Media, 2009.
- Erwan Agus Purwanto & Wahyudi Kumorotomo, *Birokrasi Publik Dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Gava Media, 2005.
- H. Inu Kencana Syafie, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Cetakan pertama, Jakarta: Bumi Aksara, 2003.
- Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Gava Media, 2011.
- Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, Bandung: Alfabeta, 2010.
- HM. Ismail, *Etika Birokrasi Dalam Perspektif Manajemen Sumberdaya Manusia*. Cetakan Pertama, Malang: Ash-Shiddiqy Press, 2009.
- H. Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama, Bandung: Nuansa, 2009.
- Irwan Soejito, *teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, Jakarta: Pradya Paramita, 1993.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jilid 1*, Cetakan Keempat, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju Clean And Stable Government)*, Cetakan Pertama, Bandung: PT. Citra Aditya, 1999.

- Kamus Hukum*, Cetakan Keenam, Bandung: Citra Umbara, 2011.
- Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, UII PRESS, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Kedua, Bandung, Nusa Media, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Bahan Kuliah Hukum Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Perpustakaan UII, 2008.
- Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Keempat, Kalimantan Tengah: Laksbang Mediatama, 2011.
- N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Disunting Oleh Philipus M. Hadjon, Cetakan Pertama, Surabaya: Yuridika, 1993.
- Philipus M. Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Tindakan Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Ridwan HR, *Hukum Admnistrasi Negara*, Cetakan Ketujuh, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Wewenang Pemerintah*, Makalah Disampaikan di Perkuliahan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan 26 Semester 2. Yogyakarta, 2012.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Cetakan Pertama, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011.
- S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: FH UII PRESS, 2011.
- Sedarmayanti, *Good Governance (kepemerintahan yang baik) Dalam Rangka Otonomu Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*. Cetakan Pertama, Bandung: Mandar Maju, 2003.

\_\_\_\_\_, *Good Governance* (Kepemerintahan Yang Baik) dan *Good Corporate Governance* (Tata Kelola Perusahaan Yang Baik), Cetakan Pertama, Bandung: Mandar Maju, 2007

Sirajuddin dkk, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, 2011.

Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Cetakan Ketiga, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1996

### **UNDANG-UNDANG**

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/Kep/M.Pan/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik Bab V huruf b.

Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal Pasal 1 angka 6.

Perda Kota Kendari No 3 Tahun 2008 Retribusi Izin Usaha Dan/Atau Izin Gangguan.

Peraturan Walikota Kendari No. 10 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi (TUPOKSI) Badan Penyelenggara Pelayanan Perizinan Kota Kendari.

Peraturan Walikota Kendari No. 1574 Tahun 2009 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Perizinan Terpadu Satu Pintu Kota Kendari.

Peraturan Walikota Kendari No. 1546 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP).

### **INTERNET:**

<http://beritakendari.com/sepuluh-usaha-tv-kabel-di-kota-kendari-masih-ilegal.html>, diakses pada tanggal 3/11/2011.

<http://wonkdermayu.wordpress.com/kuliah-hukum/hukum-perijinan/>, diakses pada tanggal 5/4/2012.

<http://beritakendari.com/80-persen-usaha-tv-kabel-di-kendari-tidak-berizin.html>, diakses pada tanggal 3/11/2011.

<http://examinasi.com/2011/12/perspektif-pelayanan-publik-dalam-dinamika-pembangunan/>, diakses pada tgl 17/4/2012.