

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintah desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari kata Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsep otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga umumnya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C. W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).¹ Indonesia adalah salah satu negara yang menggunakan sistem otonomi daerah dalam pelaksanaan pemerintahannya. Pelaksanaan otonomi daerah sudah dilakukan sejak tahun 1999 yang diharapkan bisa membantu dan mempermudah dalam berbagai urusan penyelenggaraan negara.²

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, 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". Undang-Undang ini juga menyatakan bahwa daerah otonom

¹M. Laica Marzuki, *Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Jakarta: Buku Kesatu, hlm. 161.

²Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, hlm. 92.

adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ Prof Soepomo mengatakan bahwa “otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormatikehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat sendiri-sendiri, dalam kadar Negara Kesatuan”. Fernandes mengatakan bahwa “otonomi daerah adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan”.⁴

Hal tersebut menunjukkan bahwa makna dasar dari otonomi daerah adalah memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kota dan kabupaten⁵. Pratikno menyatakan bahwa “kewenangan-kewenangan tersebut mengacu pada kewenangan pembuatan keputusan di daerah dalam menentukan tipe dan tingkat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, dan bagaimana pelayanan ini diberikan dan dibiayai”.⁶

³Sakinah Nadir, “Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa”, *Jurnal Politik Profetik*, Volume 1, Nomor 1, (2013). Hlm. 4.

⁴Fatkul Muin, “Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 8, Nomor 1, (Januari-Maret 2014), hlm. 70.

⁵Muhammad Mujtaba Habibi, “Analisis Pelaksanaan Desentralisasi Dalam Otonomi Daerah Kota/Kabupaten”, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Volume 28, Nomor 2, (Agustus 2015), hlm. 117.

⁶Pratino, 1991, *Perumusan Pola Hubungan Pusat Daerah dalam Rangka Realisasi Otonomi Daerah*. Laporan Penelitian. Fak. Sospol UGM. Yogyakarta.

2. Asas Pelaksanaan Otonomi Daerah

Membahas landasan asas pelaksanaan pemerintahan daerah, maka kita akan menjumpai tiga asas pokok yang selama ini sering digunakan oleh banyak negara yakni asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

a. Asas Desentralisasi

Pemaknaan asas desentralisasi ini menjadi berdebatan di kalangan para pakar dari pemaknaan para pakar tersebut Agus Salim Andi Gadjong, mengklasifikasikan desentralisasi sebagai berikut :

- 1) Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat kedaerah;
- 2) Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan;
- 3) Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan kewenangan; dan
- 4) Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintah.⁷

R.G. Kartasapoetra, mengartikan “desentralisasi sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat daerah menjadi urusan rumah tangganya”. Penyerahan kekuasaan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab

⁷*Ibid*, hlm. 79

terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.⁸ Menurut Hazairin dalam The Liang Gie yang mengartikan “desentralisasi sebagai suatu cara pemerintah dalam hal mengatur dan mengurus pemerintahannya dari pemerintah pusat diserahkan kepada kekuasaan-kekuasaan bawahan sehingga daerah memiliki pemerintahan sendiri”.⁹ Tak jauh berbeda pemaknaan desentralisasi menurut E. Koswara, ia menyatakan “desentralisasi adalah sebagai proses penyerahan urusan-urusan pemerintah yang semula termasuk wewenang pemerintah pusat kepada badan atau lembaga pemerintah daerah agar menjadi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk kewenangan pemerintah pusat kepada badan atau lembaga pemerintah daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih menjadi tanggung jawab pemerintah daerah”.¹⁰ Berbicara soal pemaknaan desentralisasi banyak pakar yang membagi desentralisasi menjadi beberapa jenis yaitu, Logemen memasukkan dekonsentrasi kedalam desentralisasi sehingga pengertian desentralisasi ini menjadi luas.

Logement membagi desentralisasi menjadi dua macam yakni yang pertama desentralisasi jabatan yaitu pelimpahan kekuasaan dari tingkat lebih atas kepada pemerintahan yang ada dibawahnya guna untuk melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintahan dan

⁸R.G. Kartasapoetra, 1987, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 87-88.

⁹The Liang Gie, 1967, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 109.

¹⁰E. Koswara, 2001, *Otonomi Daerah : untuk demokrasi dan kemandirian rakyat*, Jakarta: Yayasan Paribaya, hlm. 17.

yang kedua desentralisasi ketatanegaraan yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom didalam lingkungannya, dari desentralisasi ini dapat dibagi menjadi dua macam yakni desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan batas pengaturannya termaksud adalah daerah; sedangkan desentralisasi fungsional adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan termaksud adalah jenis fungsi itu sendiri.

Menurut AH. Manson membagi desentralisasi menjadi dua yakni desentralisasi politik dan desentralisasi administratif. Desentralisasi politik disebut juga devolusi sedangkan desentralisasi administratif disebut juga dengan dekonsentrasi Menurut Koesoemadja “desentralisasi ketatanegaraan atau politik adalah merupakan pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintah kepada daerah-daerah otonom didalam lingkungannya dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta didalam pemerintahan dengan batas wilayah daerah masing-masing”.

Keberadaan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini sangat dibutuhkan dalam menjembatani deferensiasi masalah yang begitu kompleks di daerah karena tidak mungkin permasalahan yang begitu kompleks di daerah diurus dan

ditangani oleh pemerintah pusat. Mohammad Hatta pernah menjelaskan bahwa banyaknya masalah mengenai pelaksanaan pemerintahan di daerah, tentunya semuanya tidak bisa diurus oleh pemerintah pusat, maka sebab itu harus adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, agar pemerintah daerah dapat mengurus segala kepentingannya di daerah-daerah. Hatta menyatakan bahwa sentralisasi akan memperkuat sistem birokrasi dan melemahkan, jika tidak melemahkan kontrol rakyat atas pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Masalah yang sulit adalah masalah bagaimana membagi tugas kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat yang ada di daerah dalam kerangka negara kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangannya itu dapat dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahkan kewenangannya itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat di daerah, sebab pejabat atau aparatnya merupakan wakil dari pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.¹¹

¹¹ *Ibid*, hlm. 9.

c. Asas Medbewind (tugas pembantuan)

Tugas pembantuan adalah keikutsertaan pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan merupakan salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi disini pemerintah tidak membentuk badan sendiri yang tersusun secara vertikal, jadi tugas pembantuan adalah kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal, yakni :

- 1) Materi yang dilaksanakan tidak termasuk dalam rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya;
- 2) Dalam penyelenggaraan pelaksanaan tersebut, daerah otonom memiliki kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan tersebut mengharuskannya memberikan kemungkinan untuk hal tersebut;
- 3) Yang dapat disertai urusan tugas pembantuan hanya daerah-daerah otonom saja.¹²

3. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan otonomi daerah adalah mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini antara lain yaitu : menumbuhkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah

¹² *Ibid*, hlm. 13.

dalam proses pertumbuhan. Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilakukan melalui asas pembantuan. Proses dari sentralisasi ke desentralisasi ini pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administratif, tetapi juga dalam bidang sosial budaya. Adapun dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi atau administratif lembaga pemerintahan daerah saja, akan tetapi berlaku juga pada masyarakat (publik), badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang.¹³

B. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Perizinan merupakan suatu instrument yang sangat penting dan banyak digunakan dalam hukum administrasi negara. Pemerintah menjadikan izin sebagai sarana yuridis untuk mengatur tingkah laku masyarakatnya. Dalam kamus istilah Hukum yang dikutip oleh Ridwan HR, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai :“*Overheidstoestemming door wet of verordening vereist gesteld voor tal van handeling waarop in het algemeen belang special toezicht vereist is, maar die, in het algemeen, neit als onwenselijk worden beschouwd*“ yang artinya adalah perkenaan atau izin dari pemerintah berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi pada umumnya tidaklah dianggap

¹³H.A.W. Widjaja, 2014, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 76.

sebagai hal yang sama sekali tidak dikehendaki¹⁴. Izin adalah pembuatan peraturan secara umum tidak melarang suatu perbuatan asal saja dilaksanakan sesuai ketentuan-ketentuan yang berlaku perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat izin.¹⁵

Izin juga dapat diartikan sebagai keputusan suatu organ pemerintah dalam suatu peristiwa konkret, ditujukan pada suatu pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah pihak yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Dalam bukunya “Hukum Administrasi Negara” Ridwan Hr mengutip pendapat Bagir Manan yang 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.¹⁶

Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikasi, penentuan kuota, dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya

¹⁴H.Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara Cet. 6*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm.

¹⁵S.F Marbun & M. Mahfud. MD, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 85

¹⁶Ridwan, H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo, hlm. 153

untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan. Hal pokok pada izin, sesuatu tindakan dilarang kecuali diperkenankan pada tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dilakukan dengan cara-cara tertentu. Penolakan izin terjadi bila kriteria-kriteria yang telah ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi. misalnya, dilarang mendirikan bangunan, kecuali ada izin tertulis dari pejabat yang berwenang dengan ketentuan mematuhi persyaratan-persyaratan.

Izin dijelaskan sebagai perkenan atau izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. Pengertian izin menurut beberapa ahli yaitu :

- a. Ateng Syafrudin mengatakan bahwa “izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh,¹⁷ atau sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret”.¹⁸
- b. Menurut Sjachran Basah, izin adalah “perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret

¹⁷Ateng Syafrudin, *Perizinan untuk Berbagai Kegiatan*, Makalah tidak dipublikasikan, hlm.1

¹⁸M.M van Praag, 1950, *Algemeen Nederlands Administratief Rech, Jurisdische Boekhandel en Uitgeverij A. Jngbloed & Zoon, s'-Gravenhage*, hlm. 54

berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan”.

- c. E. Utrecht mengatakan bahwa “bila membuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin”.¹⁹
- d. N. M. Spelt dan J.B.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warganya. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut dikenakan suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus, ini adalah pemaparan luasa dari pengertian izin.²⁰ Pengertian izin dalam arti sempit menurut N. M. Spelt dan J.B.M ten Berge yaitu “perikatan-perikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat

¹⁹E. Utrecht, *Op. cit.*, hlm. 187

²⁰N. M. Spelt dan J.B.M ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, 1993, Surabaya: Yundika, hlm. 2-3

undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk”.²¹

Pengertian izin dan perizinan dalam perkembangannya secara yuridis tertuang dalam Pasal 1 ayat (8) dan (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Pasal 1 ayat (8) ditegaskan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkan seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Pasal 1 ayat (9) menegaskan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha.

Definisi izin dan perizinan juga didefinisikan sama dalam Pasal 1 ayat (8) dan (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di daerah.

2. Unsur-Unsur Perizinan

Berdasarkan pemaparan pendapat ahli tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah suatu perbuatan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret merupakan

²¹*Ibid*, hlm. 4

prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian tersebut ada beberapa unsur dalam perizinan yaitu sebagai berikut :

a. Wewenang

Salah satu prinsip dari negara hukum adalah 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 perundang-undangan yang berlaku, agar dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret.²²

b. Izin Sebagai Bentuk Ketetapan

Dalam negara hukum modern tugas dan wewenang pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai saat ini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dalam fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. sesuai dengan sifatnya individu dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup

²²*Ibid*, hlm. 180

dalam rangkaian hukum norma.²³ Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin.

Berdasarkan jenis-jenis penetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yaitu ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam penetapan itu, atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan.²⁴ Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai ketetapan, izin dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan umumnya sebagaimana yang telah disebutkan di atas.²⁵ Beberapa aspek dalam regulasi perizinan akan selalu memuat dari berbagai pendapat pakar sebagai berikut :

- 1) Persyaratan;
- 2) Hak dan kewajiban;
- 3) Prosedur
- 4) Jangka waktu keberlakuan;
- 5) Waktu pelayanan;
- 6) Biaya;
- 7) Mekanisme komplain an penyelesaian sengketa; dan

²³Philipus M. Hadjon et. Al., 1998, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hlm. 125.

²⁴C.J.N. 1984, Verstenden, *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, hlm. 69

²⁵Ridwan, H.R., *Op, cit.*, 211-212

8) Sanksi.

c. Lembaga Pemerintah

Lembaga atau kelembagaan adalah suatu *rule of the game* yang mengatur tindakan dan menentukan apakah suatu organisasi dapat berjalan secara efisien dan efektif.²⁶

Secara umum dapat dikatakan bahwa deregulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijaksanaan karena itu deregulasi dan debirokratisasi itu harus ada batas-batas yang terdapat dalam hukum tertulis dan tidak tertulis. Deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memperhatikan hal-hal berikut :

- 1) Jangan sampai menghilangkan esensi dari sistem perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu;
- 2) Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial;
- 3) Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan;
- 4) Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak.

²⁶Nort, 1990, dalam Lembaga Administrasi Negara, Standar Pelayanan Publik, Cetakan Pertama, Juli 2009, hlm. 49

d. Peristiwa Konkret

Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izin pun memiliki beberapa keragaman

e. Proses dan Prosedur

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, 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 pada jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.²⁷

f. Persyaratan

Persyaratan merupakan hal yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh izin yang dimohonkan. Dalam regulasi dan deregulasi, persyaratan dalam proses perizinan menjadi satu yang paling utama. Arah perbaikan sistem perizinan kedepan, paling tidak memenuhi kriteria berikut:²⁸

1) Tertulis dengan Jelas

Regulasi sulit terlaksana dengan baik tanpa tertulis dengan jelas.

Oleh karena itu, regulasi perizinan pun harus dituliskan dengan jelas.

²⁷Andrian Sutedi, 2010, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 186

²⁸*Ibid*, hlm. 186-187

2) Memungkinkan untuk Dipenuhi

Perizinan harus berorientasi pada asas kemudahan untuk dilaksanakan oleh si pengurus izin.

3) Berlaku Universal

Perizinan hendaknya tidak memberikan efek diskriminatif, perizinan harus bersifat inklusif dan universal.

4) Memperhatikan spesifikasi teknis dan aspek lainnya yang terkait (termasuk memenuhi ketentuan internasional)

g. Waktu Penyelesaian Izin

Dimensi waktu selalu melekat pada proses perizinan karena adanya tata cara dan prosedur yang ditempuh seseorang dalam mengurus perizinan tersebut. Dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi unsur kreteria sebagai berikut:

1) Disebutkan dengan jelas;

2) Waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin;

3) Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.

h. Biaya Perizinan

Biaya pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian izin. Penetapan besarnya biaya pelayanan perizinan perlu memperhatikan hal-hal berikut:

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

i. Pengawasan Penyelenggaraan Izin

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 63 Tahun 2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik dikemukakan bahwa pelayanan publik dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan perizinan oleh aparatur pemerintah diberikan arahan mengenai prinsip-prinsip pelayanan perizinan, yaitu antara lain prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, dan tanggung jawab serta kedisiplinan²⁹.

j. Penyelesaian Pengaduan dan Sengketa

1) Pengaduan

Mekanisme pengaduan merupakan mekanisme yang dapat ditempuh oleh pemohon izin atau pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya izin. Mekanisme pengaduan merupakan hal yang sangat penting untuk memperbaiki kualitas pelayanan secara terus-menerus. Mekanisme penanganan pengaduan sebagai sumber perbaikan

²⁹*Ibid*, hlm. 190

pelayanan perizinan, maka pengaduan itu sendiri harus dikelola dengan baik dan benar. Mekanisme pengaduan yang baik dan benar harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a) Penentuan prioritas pengaduan yang masuk ke loket atau kotak pengaduan dan berbagai sarana pengaduan yang lainnya;
- b) Adanya prosedur penyelesaian pengaduan;
- c) Adanya pejabat atau petugas yang secara khusus bertanggung jawab atas pengaduan;
- d) Adanya standar waktu penyelesaian pengaduan.

2) Sengketa

Penyelesaian sengketa pengaduan tersebut oleh pemohon atau pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya izin, maka dapat melakukan penyelesaian melalui jalur hukum, yakni melalui mediasi, ombusman, atau ke pengadilan untuk menyelesaikan sengketa hukum perizinan tersebut.

k. Hak dan Kewajiban

Hak dan kewajiban antara pemohon dan instansi pemberi izin harus tertuang dalam regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga dikemukakan hak dan kewajiban masyarakat (yang memohon izin) dan instansi pemberi layanan perizinan. Hak-hak masyarakat yaitu:

- 1) Mendapatkan pelayanan perizinan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan;
- 2) Mengetahui sistem, mekanisme, prosedur pelayanan;
- 3) Mendapat tanggapan atas keluhan yang diajukan layak; dan
- 4) Mendapatkan advokasi, perlindungan, dan pemenuhan pelayanan.

Adapun kewajiban masyarakat adalah sebagai berikut:

- 1) Mengawasi dan memberikan kepada instansi pemberi pelayanan perizinan untuk memperbaiki pelayanannya apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku;
- 2) Melaporkan penyimpangan pelaksanaan pelayanan kepada Ombudsman apabila penyelenggara tidak memperbaiki pelayanan seperti dalam ayat (1) diatas;
- 3) Mematuhi dan memenuhi persyaratan, sistem, dan mekanisme prosedur pelayanan perizinan;
- 4) Menjaga dan turut memelihara berbagai sarana dan prasarana pelayanan umum; dan
- 5) Berpartisipasi aktif dan mematuhi segala keputusan penyelenggara.

3. Fungsi Pemberian Izin

Fungsi pemberian izin adalah sebagai fungsi penertib dan fungsi pengatur.

- a. Fungsi pemberian izin yaitu sebagai fungsi penertib dan fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, 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.

- b. Sebagai fungsi pengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.

Dalam segi izin mendirikan bangunan, fungsi dari izin bangunan ini dapat dilihat dalam beberapa hal yaitu:

- 1) Segi Teknis Perkotaan

Pemberian izin mendirikan bangunan sangat penting artinya bagi pemerintah daerah guna mengatur, menetapkan dan merencanakan pembangunan perumahan di wilayah sesuai dengan potensial dan prioritas kota yang dituangkan dalam *Master Plan* Kota. Adanya pengaturan pembanguann perumahan melalui izin ini, pemerintah di daerah dapat merencanakan pelaksanaan pembangunan berbagai sarana serta unsur kota dengan berbagai instansi yang berkepentingan. Artinya, agar wajah perkotaan dapat ditata dengan rapi serta menjamin keterpaduan pelaksanaan pekerjaan pembangunan perkotaan.

- 2) Segi Kepastian Hukum

Izin mendirikan bangunan penting karena sebagai pengawasan dan pengendalian bagi pemerintah dalam hal pembangunan perumahan.

Mendirikan bangunan dapat menjadi acuan atau titik tolak dalam pengaturan perumahan selanjutnya. Bagi masyarakat pentingnya mendirikan bangunan ini adalah untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak bangunan yang dilakukan, sehingga tidak adanya gangguan atau hal-hal yang merugikan pihak lain dan akan memungkinkan untuk mendapatkan keamanan dan ketentraman dalam pelaksanaan usaha atau pekerjaan.

Selain itu izin mendirikan bangunan tersebut bagi si pemiliknya dapat berfungsi antara lain sebagai berikut³⁰:

- a) Bukti milik bangunan yang sah;
- b) Kekuatan hukum terhadap tuntutan ganti rugi dalam hal berikut:
 - (1) Terjadinya hak milik untuk keperluan pembanguann yang baru bersifat untuk kepentingan hukum;
 - (2) Bentuk-bentuk kerugian yang diderita pemilik bangunan lainnya yang berasal dari kebijaksanaan dan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah;
 - (3) Segi pendapatan daerah, dalam hal ini pendapatan daerah, maka izin mendirikan bangunan merupakan salah satu sektor pemasukan yang tidak dapat diabaikan segitu saja. Melalui pemberian izin ini dapat dipungut retribusi izin mendirikan bangunan. Retribusi atas izin mendirikan bangunan itu ditetapkan berdasarkan presentase dari taksiran biaya

³⁰*Ibid*, hlm. 194

bangunan yang dibedakan menurut fungsi bangunan tersebut. Retribusi izin mendirikan bangunan dibebankan kepada setiap orang atau badan hukum yang namanya tercantum dalam surat izin yang dikeluarkannya itu.

Secara umum , perizinan juga memiliki fungsi pembinaan, yang artinya bahwa dengan diberikannya izin oleh pemerintah, maka pelaku usaha sudah diakui sebagai pihak yang memiliki kompetensi untuk melakukan praktik usaha. Oleh karena itu, sebagai pihak yang berkewajiban untuk memberikan pembinaan bagi pelaku usaha, maka pemerintah akan memiliki tanggung jawab pada pelaku usaha yang sebelumnya sudah memperoleh izin. Secara teoritis, perizinan memiliki beberapa fungsi yaitu:

a. Instrumen rekayasa pembangunan

Pemerintah dapat membuat regulasi dan keputusan yang memberikan insentif bagi pertumbuhan sosial ekonomi.

b. *Budgetering* (fungsi keuangan)

Perizinan memiliki fungsi keuangan (*Budgetering* keuangan) yaitu sebagai sumber pendapatan bagi negara.

c. *Reguleren* (fungsi pengaturan)

Perizinan memiliki fungsi pengaturan (*Reguleren*) yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat.

4. Sifat Izin

Izin merupakan keputusan pejabat atau badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:

a. Izin Bersifat Bebas

Izin bersifat bebas adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.

b. Izin Bersifat Terikat

Izin bersifat terikat adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya.

Perbedaan antara izin yang bersifat bebas dan bersifat terikat adalah penting dalam hal apakah izin bisa ditarik kembali atau tidak. Pada dasarnya hanya izin sebagai keputusan tata usaha negara yang bebas yang dapat ditarik kembali atau dicabut, hal ini karena tidak terdapat persyaratan-persyaratan yang mengikat dimana izin tidak dapat ditarik kembali atau dicabut. Izin yang bersifat terikat, pembuat undang-undang memformulasikan syarat-syarat dimana izin diberikan dan izin dapat ditarik kembali. Hal penting dalam perbedaan diatas adalah dalam hal

menentukan kadar luasnya dasar pengujian oleh hakim tata usaha negara apabila izin sebagai keputusan tersebut digugat.³¹

c. Izin Bersifat Menguntungkan

Izin bersifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yang memberi anugrah kepada yang bersangkutan. Dalam artian yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut.

d. Izin Bersifat Memberatkan

Izin bersifat memberatkan adalah izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Izin yang memberatkan, disamping itu juga memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat sekitar.³²

e. Izin Segera Berakhir

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

f. Izin Berlangsung Lama

izin yang berlangsung lama adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama. Perbedaan antara izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah

³¹Andrian Sutedi, 2010, *Op, cit.*, hlm. 173

³²*Ibid*, hlm. 174

penting dalam hal kemungkinan penarikan kembali dan masa berlakunya izin. Secara umum diakui bahwa setelah berlakunya tindakan-tindakan yang memerlukan izin seperti IMB berakhir, maka berakhirilah masa berlakunya izin tersebut. Perbedaan diatas penting dalam hal penarikan kembali atau pencabutan izin dimanakala izin diberikan secara salah karena perbuatan tercela dari pemegang izin.

g. Izin Bersifat Pribadi

Izin bersifat pribadi adalah izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin.

h. Izin Bersifat Kebendaan

Izin bersifat kebendaan adalah izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin.³³

5. Tujuan Perizinan

Secara umum tujuan dari perizinan adalah untuk pengendalian dari aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang. Selain itu, tujuan dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu :

a. Dari sisi pemerintah

Dari sisi pemerintah tujuan pemberian izin adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk melaksanakan peraturan;
- 2) Sebagai sumber pendapatan daerah.

³³*Ibid*, hlm. 175

b. Dari sisi masyarakat

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk adanya kepastian hukum;
- 2) Untuk adanya kepastian hak;
- 3) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas. Apabila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapatkan fasilitas.

A. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Istilah pelayanan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain, sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan oleh seseorang. Sampara Lukman berpendapat pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin dengan fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.³⁴ Pasolog mengatakan bahwa pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhannya.³⁵ Sedangkan menurut Moenir dalam bukunya manajemen pelayanan umum mengatakan bahwa pelayanan adalah “proses pemenuhan

³⁴Junidis, “Kualitas Pelayanan Publik di Kecamatan Kayan Selatan Kabupaten Malinau”, eJurnal Ilmu Pemerintahan, VoLUME 3, Nomor 4, (2015), hlm. 1506.

³⁵Pasolog Harbani, 2007, *Teori Administrasi Publik*, Bandung: Alfabeta Bandung, hlm. 128.

kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung”.³⁶ Sinambela mendefinisikan publik adalah “sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai dan norma-norma yang merasa memiliki”.³⁷ Pelayanan Publik adalah berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa”.³⁸

John Wilson yang dikutip oleh Hanif Nurcholis mengemukakan bahwa “pelayanan publik berhubungan dengan pelayanan yang masuk katagori sektor publik, bukan sektor privat. Pelayanan tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan BUMN atau BUMD. Ketiga komponen yang menangani sektor publik tersebut menyediakan layanan publik, seperti kesehatan, pendidikan, keamanan, dan ketertiban, bantuan sosial dan penyiaran”.³⁹

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ditegaskan pada pasal 1 butir 1 yaitu 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 diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

³⁶Moenir, 2002, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara.

³⁷Lijian Poltak Sinambela, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: Bina Aksara, hlm.5.

³⁸Pramudji, 1983, *Ekologi Administrasi Negara*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 67.

³⁹Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, hlm. 175.

Definisi pelayanan publik untuk kegiatan operasional masih didasarkan pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara

Nomor 63/KEP/M.PAN/7.2003, yaitu segala bentuk pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan BUMN atau BUMD dalam bentuk barang dan/atau jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

Departemen Dalam Negeri menyebutkan pelayanan publik adalah pelayanan umum, kemudian mendefinisikan 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.

Secara luas pelayanan publik bisa diartikan sebagai kegiatan-kegiatan dan objek-objek tertentu yang secara khusus dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum atau memberikan dukungan terhadap upaya peningkatan kenikmatan dan kemudahan bagi seluruh masyarakat. Dalam hukum administrasi negara pelayanan publik diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik atau pelayanan umum didefinisikan sebagai segala bentuk dari jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang mana pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di tingkat pusat, didaerah, dan dilingkungan badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk pelayanannya adalah izin.

Birokrasi merupakan sarana dan alat dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks, namun masalah yang dihadapi oleh masyarakat tersebut adalah bagaimana memperoleh dan melaksanakan pengawasan agar birokrasi dapat bekerja demi kepentingan rakyat banyak. Seperti rumusan tipe idealnya birokrasi Max Weber yang mendefinisikan birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi, peranan dan tingkat kompetensi yang tinggi digunakan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut⁴⁰. Ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang sangat pesat, salah satu kosekuensinya adalah masyarakat semakin cerdas berkat aksesnya terhadap pendidikan formal yang tinggi.

2. Ciri Pelayanan Publik dan Penyelenggara Pelayanan Publik

Ciri dari pelayanan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik adalah bahwa pelayanan publik:

⁴⁰Viktor A Thompson, 1961, *Modern Organization*, New York: Alfred A.Knoff, hlm.152

- a. Umumnya diselenggarakan sebagai perwujudan dan dalam rangka realisasi kebijaksanaan negara yang ditujukan untuk masyarakat umum (dalam wujud penetapan hak dan kewajiban bagi warga masyarakat) yang ditetapkan melalui aturan-aturan hukum atau peraturan perundang-undangan;
- b. Diselenggarakan oleh petugas-petugas atau instansi-instansi yang berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan diberi kewenangan serta diwajibkan untuk memenuhi kualifikasi-kualifikasi tertentu untuk memberikan pelayanan dalam urusan tertentu didalam masyarakat;
- c. Menyangkut penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat dijalankan berdasarkan kerangka prosedural tertentu yang telah distandardisir dari segi kinerja maupun kualitasnya, menyangkut berbagai urusan dan kepentingan masyarakat umum diberbagai bidang kehidupan, yang pemenuhannya menjadi tanggung jawab negara, dan karena itu penyelenggaraannya dapat berkenaan dengan pelayanan administratif, penyediaan barang, penyediaan jasa atau gabungan dari jenis-jenis pelayanan itu;
- d. Tingkat keberhasilannya hampir selalu diukur dari tingkat kepuasan masyarakat penerima pelayanan publik;
- e. Selalu harus dijalankan berdasarkan standar kualitas hasil kerja tertentu yang mengikat para penyelenggara pelayanan publik hingga dapat dijamin mencapai tingkat kepuasan masyarakat penerima pelayanan

publik yang minimal seragam secara nasional dan atau seragam diberbagai sektor pelayanan publik yang ada;

- f. Selalu berhadapan dengan keragaman di dalam masyarakat, baik dari segi kepentingan, kebutuhan, latar belakang ekonomi, sosial, budaya politik, dan sebagainya, sehingga dalam penyelenggaraanya tercakup pula adanya jaminan untuk bersifat nondiskriminatif, proporsional, objektif, dan imparsial.
- g. Pada tingkat realisasinya dilaksanakan oleh petugas-petugas atau pejabat-pejabat publik tertentu, adanya standar perlakuan yang mencakup standar etik maupun manajerial dalam wujud keharusan.

3. Asas-asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik

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 publik. Asas-asas pelayanan publik adalah sebagai berikut:

b. Asas Keterbukaan

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 diwujudkan melalui pembinaan komunikasi secara penuh, terperinci, dan jelas para *stakeholders* menjadi

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

c. Asas Integritas

Integritas mengandung makna berurusan secara langsung dan ketuntasan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan publik.

d. Asas Akuntabilitas

Asas ini berkenaan dengan proses dimana 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).

e. Asas Legalitas

Berdasarkan asas *lawfulness*, 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.

f. Asas Non-Diskriminasi dan Perlakuan yang Sama

Institusi-institusi penyelenggaraan pelayanan publik harus bekerja atas dasar prinsip pemberian pelayanan yang sama dan setara kepada warga masyarakat, tanpa membedakan gender, ras, agama, kemampuan fisik, aspirasi politik, dan sebagainya.

g. Asas Proporsionalitas

Asas ini meletakkan kewajiban pada setiap penyelenggaraan pelayanan publik untuk menjamin bahwa beban yang harus ditanggung oleh masyarakat pengguna pelayanan 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.⁴¹

4. Standar Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan pada masyarakat merupakan salah satu masalah yang mendapatkan perhatian secara khusus oleh aparat pemerintah. Penyelenggaraan publik harus mempunyai standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Hal ini dibuktikan dengan diterbitkannya Standar Pelayanan Publik Menurut Keputusan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004, sekurang-kurangnya meliputi:

a. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan

b. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian permohonan pelayanan termasuk pengaduan.

c. Biaya Pelayanan

⁴¹Juniarso Ridwan, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa, hlm. 254.

Biaya pelayanan termasuk rinciannya yang dititipkan dalam proses pemberian pelayanan

d. Produk Pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

e. Sarana Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

f. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, serta perilaku yang dibutuhkan.

5. Dimensi Kualitas Pelayanan Publik

Terdapat berbagai dimensi kualitas pelayanan, yakni kualitas pelayanan bukan hanya mengacu pada kualitas produk, juga menekankan pada proses penyelenggaraan dan pendistribusian layanan itu sendiri hingga ketangan masyarakat sebagai konsumen, maka aspek-aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan dan keadilan adalah menjadi alat untuk mengukur kualitas pelayanan. Untuk lebih jelasnya, akan di uraikan mengenai empat dimensi tersebut sebagai berikut:

a. Kecepatan

Kecepatan menyangkut kualitas produk layanan dan kualitas perilaku, dalam artian masyarakat memperoleh apa yang diinginkan dengan cepat, dan tidak membutuhkan waktu yang relatif lama.

b. Ketepatan

Ketepatan sebagai dimensi kualitas pelayanan berkaitan dengan kewajiban dan pemenuhan janji, tujuan yang ingin dicapai, sasaran atau obyek yang akan menjadi fokus perhatian, keinginan atau kepentingan yang ingin diperoleh, prosedur yang dilalui, maupun waktu yang dibutuhkan dalam pelayanan. Ketepatan dalam pelayanan berarti pelayanan yang diberikan oleh birokrasi kepada masyarakat harus tepat, tidak kurang atau tidak lebih, sesuai dengan janji.

c. Kemudahan

Pada mulanya masyarakat menginginkan agar pelayanan yang disediakan oleh pemerintah dekat dengannya sehingga mudah diperoleh. Keinginan dekat dengan layanan sangat berkaitan dengan masalah distribusi, yaitu bagaimana birokrasi pemerintahan berupaya mendekatkan layanan kepada masyarakat tanpa melewati jengjang-jengjang yang rumit, dengan biaya yang semurah mungkin.

d. Keadilan

Fungsi pelayanan pemerintah terkandung tujuan untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat. Penyertaan ini menegaskan seharusnya

setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil dari pemerintah berdasarkan nilai-nilai etika dan hukum yang berlaku.⁴²

6. Deregulasi dan Debirokratisasi: Fungsi Pengawasan dan Pengaturan

Deregulasi adalah suatu kegiatan dalam proses penghapusan peraturan yang ada. Deregulasi diarahkan bagaimana mengurangi peraturan yang bersifat menghambat atau *bottlenecking*. Sehingga deregulasi dipahami sebagai pengaturan kembali, penataan kembali peraturan perundang-undangan yang diakibatkan oleh berbagai sebab atau alasan. Namun seringkali dipahami bahwa deregulasi merupakan usaha untuk mengurangi atau menghapuskan berbagai ketentuan dan intervensi yang berlebihan dalam kegiatan atau aktivitas pemerintahan. Debirokratisasi adalah bagaimana memperpendek jalur birokrasi dan mengembangkan partisipasi publik dalam birokrasi yaitu:

- e. Prosedur yang berliku-liku dibuat menjadi tidak berliku-liku;
- f. Proses yang memerlukan biaya tinggi, menjadi prosedur yang mantap, singkat hingga biaya ringan;
- g. Prosedur yang sering menimbulkan kemacetan, diubah menjadi prosedur yang melancarkan;
- h. Proses yang komunikasinya sempit, diubah menjadi komunikasi sampai kebawah (luas).

Pelayanan pemerintah pada umumnya dicerminkan oleh kinerja birokrasi serta peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar

⁴²Abdul Hamid, "Otonomi Daerah dan Kualitas Pelayanan Publik", Jurnal *Academica Fisip Untad*, Volume 3, Nomor 1, (Februari 2011), hlm.542.

pelaksanaan pelayanan publik. Apabila saat sekarang masih terjadi ekonomi biaya tinggi dan in-efisiensi, maka hal ini setidaknya-tidaknya bersumber dari konsep peraturan perundang-undangan yang ada dan juga kinerja birokrasi yang belum baik dan memuaskan⁴³. Dari pemahaman tersebut citra birokrasi semestinya tidak menjadi buruk dan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Dalam suatu negara, pemerintah dengan seluruh jajarannya biasa dikenal sebagai abdi negara dan masyarakat. Pemerintah ditingkat nasional terdiri atas berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai nomenklatur seperti kementerian, departemen, direktorat, badan, biro, dan sebagainya. Sebagian diantaranya mempunyai satuan kerja seluruh wilayah negara, selain juga ada aparatur pemerintah daerah dengan aneka ragam nomenklatur seperti provinsi, kabupaten, kecamatan, kelurahan, dan desa. Keseluruhan jajaran pemerintah itu merupakan satuan birokrasi yang dikenal dengan istilah *civil service*. Diantaranya berbagai satuan kerja itu terdapat pembagian tugas yang umumnya didasarkan pada prinsip fungsional. Dipandang dari pembagian pelayanan pada masyarakat, fungsional berarti bahwa setiap instansi pemerintahan berperan selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu, dan perlu bekerja secara terkoordinasi dengan instansi lain. Setiap instansi memiliki kelompok pelanggan, dan kepuasan kelompok pelanggan ini yang harus dijamin oleh birokrasi. Misalnya masyarakat yang memerlukan pelayanan

⁴³*Ibid*, hlm. 170

dalam izin dilayani oleh instansi yang secara fungsional menangani pelayanan perizinan.

Pada dasarnya pemerintah dan seluruh jajaran birokrasi bukan satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan nasional. Namun merupakan kenyataan bahwa peran pemerintah dengan seluruh jajarannya bersifat dominan. Pemerintah berfungsi antara lain untuk menjabarkan strategi pembangunan menjadi rencana pembangunan, baik untuk kepentingan jangka panjang, mencegah, dan dalam jangka pendek. Aparatur birokrasi juga lah yang harus menciptakan iklim kondusif untuk meningkatkan kepedulian dan partisipasi berbagai kelompok di masyarakat. Birokrasi harus menjadi instrumen yang handal, tangguh, dan profesional, dan tuntutan yang kuat ditunjukkan kepada masyarakat yang tergolong sebagai alat birokrasi atau elit administrasi karena mereka mendapat kepercayaan menduduki jabatan manajerial publik tingkat tinggi guna mengemban misi pengabdian kepada masyarakat dan bangsa. Oleh karena itu elit birokrasi harus mampu berperan selaku *administrative policy makers* dan sebagai pelaksana keputusan politik yang telah dirumuskan dan ditentukan oleh elit politik.

Selain berfungsi sebagai pelayanan publik, birokrasi juga memiliki fungsi pengaturan. Fungsi mutlak terselenggaranya secara efektif sehingga pihak pemerintah diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai perundang-undangan yang dibentuk oleh badan legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijakan. Ketentuan pelaksanaan dan kebijakan

itu merupakan pemberian dan perluasan kesempatan bagi masyarakat dalam melakukan kegiatan tertentu, tetapi dapat pula sebagai pembatasan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat keseluruhan. Pada dasarnya seringkali aparat pemerintah bekerja berdasarkan pendekatan “legalistik” semata, yakni dalam menghadapi permasalahan, pemecahan yang dilakukan dengan menggunakan ketentuan normatif dan formal. Dampak yang diakibatkan dari pendekatan ini adalah munculnya persepsi bahwa aturan perundang-undangan itu merupakan hal yang *self implementing*, seolah-olah dengan dikeluarkannya aturan itu maka di dalamnya sudah mencakup penyelesaian. Selain itu juga timbul kecenderungan untuk menerapkan peraturan itu dengan cara yang kaku. Birokrasi bisa berjalan dengan baik jika ada peraturan yang menata mengenai keberadaan suatu organ dan prosedur pelayanan. Prosedur yang jelas dan transparan ini tidak hanya penting bagi birokrasi tetapi juga bagi masyarakat sebagai pengguna pelayanan birokrasi.