

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Indonesia merupakan negara kesatuan. Pemerintah di daerah sendiri adalah bagian dari suatu penyelenggaraan pemerintahan pusat sebagai konsekuensi sistem pemerintahan yang presidensiil. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah sendiri yaitu penyelenggaraan pemerintah di pusat, sehingga apabila ada yang terjadi di daerah maka akan mempengaruhi pemerintahan di pusat dan sebaliknya. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan menjalankan pemerintahan di daerahnya sesuai undang-undang.¹

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah daerah sendiri meliputi diantaranya Gubernur, Bupati atau Walikota serta berbagai perangkat daerah sebagai unsur dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terkait dengan hal

¹ Septi Nur Wijayanti, Iwan Satriawan, 2009, *Hukum Tata Negara Teori & Prakteknya di Indonesia*, Yogyakarta, Laboratorium Hukum UMY, hlm. 157-158.

tersebut dalam hal ini pemerintah daerah berperan sebagai segala hal yang dilakukan pada otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah dalam mengatur serta mengurus segala urusan pemerintahan dan juga kepentingan masyarakat setempat berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Pengertian Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan dari pusat ke daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, prinsip kinerjanya adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan yang oleh undang-undang diatur pemerintah pusat. Selanjutnya penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi;

- a. Eksekutif

Kepala Daerah beserta dinas-dinasnya yang bertugas sebagai eksekutor kebijakan.

b. Legislatif

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang bertindak sebagai perumusan kebijakan daerah, hal ini berkaitan erat dengan tugas dan fungsinya sesuai amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20A Ayat 1, fungsi DPR baik tingkat pusat (DPR-RI) maupun tingkat daerah (DPRD) yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan.

c. Yudikatif

Lembaga penegak hukum berbentuk pengadilan dan kejaksaan serta kepolisian yang merupakan penyambung tugas secara administratif kewilayahan dari pusat ke pemerintahan daerah.

4. Fungsi Pemerintah Daerah

Fungsi dari pemerintah daerah sendiri adalah sebagai perangkat daerah yang menjalankan, mengatur serta melaksanakan jalannya pemerintahan. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memiliki fungsi sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah adalah sebagai yang mengatur serta yang mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

- b. Menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan bertujuan sebagai meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan masyarakat umum serta daya saing daerah.
- c. Pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan mempunyai hubungan pemerintahan pusat terhadap pemerintahan daerah. Hubungan tersebut terdiri dari wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya lainnya.

5. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang terdiri atas:²

- a. Kepastian Hukum;
- b. Tertib penyelenggaraan negara;
- c. Kepentingan umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas;
- f. Profesionalitas;
- g. Akuntabilitas;
- h. Efisiensi;
- i. Efektivitas;
- j. Keadilan

² Pasal 58 Undang – undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

6. Profil Pemerintah Kota Yogyakarta

Kota Yogyakarta berawal dari adanya Perjanjian Gianti pada tanggal 13 Februari 1755 yang ditandatangani kompeni Belanda dibawah tanda tangan Gubernur Nicholas Hartingh atas nama Gubernur Jenderal Jacob Mossel. Isi perjanjian itu : Negara Mataram menjadi 2, setengah bagian menjadi hak Pangeran Mangkubumi dan setengah bagian lagi menjadi hak Kerajaan Surakarta. Di dalam perjanjian itu pula Pangeran Mangkubumi diakui menjadi Raja atas setengah daerah Pedalaman Kerajaan Jawa dengan Gelar Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Alega Abdul Rachman Sayidin Panatagama Khalifatullah. Daerah yang menjadi kekuasaan adalah Mataram (Yogyakarta), Pojong, Sukowati, Bagelan, Kedu, Bumigede dan ditambah daerah Madiun, Cirebon, Separuh Pacitan, Kertosuro, Kalangret, Tulungagung, Mojokerto, Bojonegoro, Ngawen, Sela, Kuwu, Wonosari, dan Grobogan.

Setelah selesai Perjanjian Pembagian Daerah itu, Pengeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I segera menetapkan bahwa Daerah Mataram yang ada di dalam kekuasaannya itu diberi nama Ngayogyakarta Hadiningrat dan

beribukota di Ngayogyakarta (Yogyakarta). Ketetapan ini diumumkan pada tanggal 13 Maret 1755.³

Tempat yang dipilih menjadi ibukota dan pusat pemerintahan ini ialah Hutan yang disebut Beringin, dimana telah ada sebuah desa kecil bernama Pachetokan, sedang disana terdapat suatu pesanggrahan dinamai Garjitowati, yang dibuat oleh Susuhunan Paku Buwono II dulu dan namanya kemudian diubah menjadi Ayodya. Setelah penetapan tersebut diatas diumumkan, Sultan Hamengku Buwono segera memerintahkan kepada rakyat membabad hutan tadi untuk didirikan Kraton.

Sebelum Kraton itu jadi, Sultan Hamengku Buwono I berkenan menempati pasanggrahan Ambarketawang daerah Gamping, yang tengah dikerjakan juga. Menempatnya pesanggrahan tersebut resminya pada tanggal 9 Oktober 1755. Dari tempat inilah beliau selalu mengawasi dan mengatur pembangunan kraton yang sedang dikerjakan.

Setahun kemudian Sultan Hamengku Buwono I berkenan memasuki Istana Baru sebagai peresmiannya. Dengan demikian berdirilah Kota Yogyakarta atau dengan nama utuhnya ialah Negari Ngayogyakarta Hadiningrat. Pesanggrahan Ambarketawang ditinggalkan oleh Sultan Hamengku Buwono untuk berpindah

³ Pemerintah Kota Yogyakarta, 1 Juli 2019, www.jogjakota.go.id, (11.00).

menetap di Kraton yang baru. Peresmian mana terjadi Tanggal 7 Oktober 1756

Kota Yogyakarta dibangun pada tahun 1755, bersamaan dengan dibangunnya Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat oleh Sri Sultan Hamengku Buwono I di Hutan Beringin, suatu kawasan diantara sungai Winongo dan sungai Code dimana lokasi tersebut nampak strategi menurut segi pertahanan keamanan pada waktu itu. Sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII menerima piagam pengangkatan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi DIY dari Presiden RI, selanjutnya pada tanggal 5 September 1945 beliau mengeluarkan amanat yang menyatakan bahwa daerah Kesultanan dan daerah Pakualaman merupakan Daerah Istimewa yang menjadi bagian dari Republik Indonesia menurut pasal 18 UUD 1945. Dan pada tanggal 30 Oktober 1945, beliau mengeluarkan amanat kedua yang menyatakan bahwa pelaksanaan Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta akan dilakukan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII bersama-sama Badan Pekerja Komite Nasional.⁴

Meskipun Kota Yogyakarta baik yang menjadi bagian dari Kesultanan maupun yang menjadi bagian dari Pakualaman telah dapat membentuk suatu DPR Kota dan Dewan Pemerintahan Kota

⁴ Pemerintah Kota Yogyakarta, 1 Juli 2019, www.jogjakota.go.id, (11.00).

yang dipimpin oleh kedua Bupati Kota Kasultanan dan Pakualaman, tetapi Kota Yogyakarta belum menjadi Kota Praja atau Kota Otonom, sebab kekuasaan otonomi yang meliputi berbagai bidang pemerintahan masih tetap berada di tangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kota Yogyakarta yang meliputi daerah Kasultanan dan Pakualaman baru menjadi Kota Praja atau Kota Otonomi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1947, dalam pasal I menyatakan bahwa Kabupaten Kota Yogyakarta yang meliputi wilayah Kasultanan dan Pakualaman serta beberapa daerah dari Kabupaten Bantul yang sekarang menjadi Kecamatan Kotagede dan Umbulharjo ditetapkan sebagai daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah tersebut dinamakan Haminte Kota Yogyakarta.

Untuk melaksanakan otonomi tersebut Walikota pertama yang dijabat oleh Ir.Moh Enoh mengalami kesulitan karena wilayah tersebut masih merupakan bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta dan statusnya belum dilepas. Hal itu semakin nyata dengan adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, di mana Daerah Istimewa

⁵ Pemerintah Kota Yogyakarta, 1 Juli 2019, www.jogjakota.go.id, (11.00).

Yogyakarta sebagai Tingkat I dan Kotapraja Yogyakarta sebagai Tingkat II yang menjadi bagian Daerah Istimewa Yogyakarta.⁶

Selanjutnya Walikota kedua dijabat oleh Mr. Soedarisman Poerwokusumo yang kedudukannya juga sebagai Badan Pemerintah Harian serta merangkap menjadi Pimpinan Legislatif yang pada waktu itu bernama DPR-GR dengan anggota 25 orang. DPRD Kota Yogyakarta baru dibentuk pada tanggal 5 Mei 1958 dengan anggota 20 orang sebagai hasil Pemilu 1955.

Dengan kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 diganti dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, tugas Kepala Daerah dan DPRD dipisahkan dan dibentuk Wakil Kepala Daerah dan badan Pemerintah Harian serta sebutan Kota Praja diganti Kotamadya Yogyakarta.

Atas dasar Tap MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 dikeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Berdasarkan Undang-undang tersebut, DIY merupakan Propinsi dan juga Daerah Tingkat I yang dipimpin oleh Kepala Daerah dengan sebutan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat oleh ketentuan masa

⁶ Pemerintah Kota Yogyakarta, 1 Juli 2019, www.jogjakota.go.id, (11.00).

jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya, khususnya bagi beliaiu Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII. ⁷

Sedangkan Kotamadya Yogyakarta merupakan daerah Tingkat II yang dipimpin oleh Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II dimana terikat oleh ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi kepala Daerah Tingkat II seperti yang lain.

Seiring dengan bergulirnya era reformasi, tuntutan untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah secara otonom semakin mengemuka, maka keluarlah Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur kewenangan Daerah menyelenggarakan otonomi daerah secara luas,nyata dan bertanggung jawab. Sesuai UU ini maka sebutan untuk Kotamadya Dati II Yogyakarta diubah menjadi Kota Yogyakarta sedangkan untuk pemerintahannya disebut denan Pemerintahan Kota Yogyakarta dengan Walikota Yogyakarta sebagai Kepala Daerahnya.⁸

7. Struktur Pemerintah Daerah

Perangkat Daerah Kota Yogyakarta terdiri dari:

- a. Kepala Daerah

⁷ Pemerintah Kota Yogyakarta, 1 Juli 2019 www.jogjakota.go.id, (11.00).

⁸ Pemerintah Kota Yogyakarta, 1 Juli 2019 www.jogjakota.go.id, (11.00).

Bertugas memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundangan-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.

b. Sekretariat Daerah

Menurut Sirajuddin, bahwa “Sekretariat Daerah merupakan unsur staff yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengordinasikan dinas daerah dan badan daerah.”⁹ Sekretariat Daerah membawahi: Asisten Kesejahteraan Rakyat yang membawahi: Bagian Tata Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Dan Bagian Hukum. Asisten Perekonomian yang membawahi: Bagian Administrasi dan Pengendalian Pembangunan, Bagian Perekonomian Pengembangan Pendapatan Asli Daerah dan Kerjasama dan Bagian Layanan Pengaduan. Asisten Umum membawahi: Bagian Umum, Bagian Protokol dan Bagian Organisasi.

c. Staff Ahli Walikota berada langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Staff Ahli terdiri dari: Staff Ahli Bidang Kesejahteraan Rakyat, Staff Ahli Bidang Perekonomian dan Staff Ahli Bidang Umum.

d. Sekretariat DPRD

⁹ Sirajuddin “et al.”, 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang, Setara Press, hlm. 129.

Sekretariat Daerah dipimpin langsung Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas diantaranya : (a) menyelenggarakan administrasi kesekretariatan; (b) menyelenggarakan administrasi keuangan; (c) mendukung pelaksanaan tugas serta fungsi DPRD; dan (d) menyediakan dan mengordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.¹⁰

e. Inspektorat

Berdasarkan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Inspektorat daerah dipimpin oleh inspektu. Inspektorat daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris.

f. Dinas

Menurut Sirajuddin, menjelaskan bahwa “Dinas Kabupaten/Kota merupakan unsur pelaksana pemerintahan kabupaten/kota dipimpin oleh seorang kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretariat daerah.”¹¹ Dinas mempunyai fungsi diantaranya : (a) Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan ruang lingkup

¹⁰ Pasal 215 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ Sirajuddin “et al.”, *Op.Cit.*, hlm. 131.

tugasnya; (b) Pemberian izin dan pelaksanaan pelayanan umum; dan Pembinaan terhadap unit pelaksanaan teknis dinas dan cabang dinas dalam lingkup tugasnya.¹²

g. Badan

Berdasarkan Pasal 217 Undang-Undang Nomor 24 Tentang Pemerintahan Daerah. Badan dibentuk untuk melakukan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi; (a) perencanaan; (b) keuangan; (c) kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan; (d) penelitian dan pengembangan; dan (e) fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

h. Kecamatan

Dalam Pasal 224 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah camat memiliki rincian tugas sebagai berikut: (a) menyelenggarakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (6); (b) mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat; (c) mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum; (d) mengoordinasikan penerapan dan penegakkan Perda dan Perkada; (e) mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum; (f) mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang

¹² *Ibid.*

dilakukan oleh perangkat daerah di kecamatan; (g) membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan desan dan/ atau kelurahan; (h) melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten / kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang ada dikecamatan; dan (i) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

i. Kelurahan

Pembentukan kelurahan ditetapkan Peraturan Daerah. Berdasarkan Pasal 229 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya memberi rincian tugas lurah adalah membantu camat dalam: (a) melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan; (b) melakukan pemberdayaan masyarakat; (c) melaksanakan pelayanan masyarakat; (d) memelihara ketentraman dan ketertiban umum; (e) memelihara prasarana dan asilitas pelayanan umum; (f) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat; dan (g) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Profil Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta

DPMP Kota Yogyakarta berdiri pada tanggal 21 Oktober 2016 dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2016

tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Yogyakarta. Keberadaan DPMP Kota Yogyakarta sebelumnya bernameklatur Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dengan dasar hukum Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2005 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dan disempurnakan kembali dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pembentuka, Susunan, Kedudukan dan Tugas Pokok Dinas Daerah.¹³

DPMP Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2016 menerima perlimpahan kewenangan perizinan sebanyak 27 jenis perizinan dan dalam perkembangannya menjadi 29 jenis perizinan dan 6 non perizinan. DPMP Kota Yogyakarta memiliki kewenangan diantaranya :

1. Pemberian Izin dan non izin;
2. Penolakan Permohonan Izin dan non izin;
3. Pembatalan Izin dan non izin;
4. Pencabutan Izin dan Non Izin;
5. Legislasi dan Duplikat Izin dan non izin;serta

¹³ Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta, 9 Agustus 2019 www.pmperezinan.jogjakarta.go.id/sejarah_dpmp, pada pukul (09.29).

17. TDUP JASA PENYELENGGARAAN PERTEMUAN,
PERJALANAN INSENTIF, KONFERENSI DAN PAMERAM
18. TDUP SPA
19. IZIN SIUJK KONTRAKTOR
20. IZIN SIUJK KONSULTAN PERENCANAAN
21. IZIN SIUJK KONSULTAN PENGAWASAN
22. IZIN IUJK CONVERSI SBU
23. TDUP DAYA TARIK WISATA
24. IZIN PENDIRIAN LEMBAGA PENDIDIKAN FORMAL
25. IZIN PENANAMAN MODAL
26. AKTA PERTELAAN / RUMAH SUSUN

Jenis Layanan Non *Online Single Submission* (OSS) diantaranya:

1. IZIN IMB
2. IZIN SIUP Minuman Beralkohol
3. Pendaftaran Surat Kepemilikan Bangunan.
4. Surat Keterangan Penelitian.
5. IZIN Praktek Kerja Lapangan.
6. Pendaftaran Setifikat Laik Fungsi (SLF)
7. IZIN Penjual Daging.
8. IZIN Penyelenggaraan Reklame.

9. IZIN Saluran Air Limabh (SAL).
10. IZIN Usaha Penyambungan Saluran Air Hujan (SAH).
11. IZIN Pembuatan Jalan Masuk (IN-GANG).
12. IZIN Pemakaman.
13. IZIN Pengusaha Penggilingan Daging.
14. IZIN Kuliah Kerja Nyata.
15. IZIN Usaha Toko Swalayan.
16. IZIN Pengusaha Penyimpanan Daging.¹⁶

Berikut ini adalah daftar non perizinan yang dilayani oleh Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta:

1. Surat Kepemilikan Bangunan
2. Surat Keterangan Rencana Kota (SKRK)
3. Rekomendasi Bangunan dan Kawasan Cagar Budaya
4. Pengesahan Pertelaan dan Akta Pemisahan Rumah Susun
5. Sertifikat Laik Fungsi¹⁷

Visi dari Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta adalah terwujudnya pelayanan penanaman modal dan perizinan yang adil , transparan dan akuntabel. Misi dari Dinas Penanaman Modal dan

¹⁶ Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta, 9 Agustus 2019, www.pmperizinan.jogjakarta.go.id/web/loket_layanan, (09.29).

¹⁷ Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta, 10 Agustus 2019 https://pmperizinan.jogjakota.go.id/web/daftar_perizinan ,(10.00).

Perizinan Kota Yogyakarta adalah mewujudkan pelayanan penanaman modal dan perizinan yang adil, transparan dan akuntabel, melakukan pengawasan, pengaduan dan advokasi yang didukung oleh regulasi serta sumber daya yang memadai dan sistem informasi manajemen secara elektronik.

Tugas dari Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 88 Tahun 2018 Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Dinas Penanaman Modal Dan Perizinan Kota Yogyakarta adalah “Tugas melaksanakan urusan pemerintahan Daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dibidang penanaman modal dan PTSP”.

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 88 Tahun 2018 Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Dinas Penanaman Modal Dan Perizinan Kota Yogyakarta , pelaksanaan tugasnya Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta mempunyai beberapa fungsi sebagai berikut :

- a. Perumusan kebijakan teknis dibidang penanaman modal dan PTSP;
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang penanaman modal dan PTSP;

- c. Pelaksanaan koordinasi penyelenggaraan urusan dibidang penanaman modal dan PTSP;
- d. Pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang penanaman modal dan PTSP;
- e. Pengelolaan kesekretariatan meliputi perencanaan umum, kepegawaian, keuangan, evaluasi dan pelaporan; dan
- f. Pelaksanaan pengawasan, pengendalian, evaluasi, dan pelaporan dibidang penanaman modal dan PTSP.

Sesuai Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 88 Tahun 2018 Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Dinas Penanaman Modal Dan Perizinan Kota Yogyakarta.

B. Mutu dan Pelayanan Publik

1. Pengertian Mutu

Dalam Kamus Indonesia - Inggris kata mutu memiliki arti dalam bahasa Inggris quality artinya taraf atau tingkatan kebaikan; nilai suatu. Jadi mutu berarti kualitas atau nilai kebaikan suatu hal.

2. Konsep Pelayanan Publik

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak

dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.¹⁸ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa pelayanan dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyuguhi (orang) dengan makanan dan minuman; menyediakan keperluan orang; mengiyakan; menerima; menggunakan.¹⁹

Istilah publik berasal dari Bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat dan Negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai.²⁰

Menurut Kepmenpan No.63/KEP/M/PAN/7/2003, publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan public sebagai pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan publik maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Pelayanan publik adalah 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 penyelenggaraan pelayanan publik.

¹⁸ L.P.Sinambela, 1992, *Ilmu Dan Budaya, Perkembangan Ilmu Administrasi Negara*, hlm.198.

¹⁹ J.S. Badudu, Sutan Mohammad Zain, "Istilah-Istilah", *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta Pustaka Sinar Harapan, 2001, hlm. 781-782).

²⁰ *Ibid.* hlm. 1095.

Menurut Kasmir ciri-ciri pelayanan publik yang baik adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut: a. Tersedianya karyawan yang baik; b. Tersedianya sarana dan prasarana yang baik; c. Bertanggung jawab kepada setiap nasabah (pelanggan) sejak awal hingga akhir; d. Mampu melayani secara cepat dan tepat; e. Mampu berkomunikasi; f. Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi; g. Memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik; h. Berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan) i. Mampu memberikan kepercayaan kepada nasabah (pelanggan).²¹

Pelayanan publik yang baik menjadi isu kebijakan yang strategis karena pelayanan publik sangat berimplikasi luas khususnya dalam memperbaiki kepercayaan kepada pemerintah.²² Dengan demikian pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggaraan Negara. Pada hakikatnya Negara dalam hal ini pemerintah haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.²³

Pelayanan publik yang diberikan harus sesuai dengan indikator dan prinsip-prinsip dalam pelayanan publik, sehingga

²¹ Neneng Siti Maryam, "Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik", *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*, Vol. 6 No.1 (Juni, 2016), hlm.9.

²² Ni Luh Putu Puspitasari, IKG Bendesa, "Analisa Kualitas Pelayanan Publik di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Badung", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana*, Vol. 5 No.1 (2016), hlm.91.

²³ Arif Zainuddin, "Analisis Kepuasan Masyarakat Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Tegal", *Jurnal Ilmu Pemerintahan : Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah*, Vol. 1 No.1 (April, 2016), hlm.127.

bisa memenuhi dimensi kualitas pelayanan publik sebagaimana menurut Zeithaml-Parasurman-Berry yaitu:²⁴

a) Tangibles: kualitas pelayanan berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi.

b) Reliability: kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya.

c) Responsiveness: kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.

d) Assurance: kemampuan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen.

e) Emphaty: sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen.

Prasyarat utama dalam melakukan pelayanan menurut parasuraman²⁵:

a) Proses dan prosedur; Proses dan prosedur ini meliputi seluruh aktivitas yang dilakukan ketika pertama kali pelanggan datang, dan bahkan setelah pelayanan itu selesai.

²⁴ Tenda Aktiva Oktariyanda, Soesilo Zauhar dan Siti Rochmah, "Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Dalam Mencapai Kualitas Pelayanan Publik Yang Optimal", *Jurnal Wacana*, Vol. 16, No. 4 (2013), hlm.181.

²⁵ Abiyoga Wisnu Ahimsa, "Kualitas Pelayanan Program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (Paten) Di Kecamatan Limpung Dan Bandar Kabupaten Batang Tahun 2015-2016", *Journal of Politic and Government Studies Universitas Diponogoro*, [Vol.8 No.2 \(2019\)](#), hlm. 6-7.

b) Persyaratan pelayanan; Persyaratan pelayanan perlu diidentifikasi dari setiap aktivitas pelayanan sehingga untuk keseluruhan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pelanggan termasuk biaya total yang harus dibayar oleh pelanggan.

c) Saran dan prasarana yang dibutuhkan; Sarana dalam rangka memberikan pelayanan terbagi menjadi dua sarana utama dan sarana pendukung. Sarana utama merupakan sarana yang disediakan dalam rangka proses pelayanan yang meliputi berbagai formulir dan fasilitas pengelolaan data. Sedangkan sarana pendukung adalah fasilitas yang pada umumnya disediakan dalam rangka memberikan pelayanan pendukung seperti ruang tunggu yang nyaman. Sedangkan prasarana merupakan berbagai fasilitas yang mendukung sarana pelayanan.

d) Waktu dan biaya pelayanan; Waktu dan biaya yang digunakan untuk melayani satu jenis pelayanan pelanggan menemui petugas pelayanan sampai pelayanan selesai dilakukan.

e) Pengaduan keluhan; Pengaduan keluhan merupakan mekanisme yang dapat ditempuh oleh pelanggan untuk menyatakan ketidakpuasannya terhadap pelayanan yang diterima.

3. Tujuan Pelayanan Publik

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Tujuan pelayanan publik adalah:

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

4. Asas Pelayanan Publik

Menurut pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Asas penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan:

1. Kepentingan Umum;
2. Kepastian Hukum;
3. Kesamaan Hak;
4. Keseimbangan Hak dan Kewajiban;
5. Keprofesionalan;
6. Partisipatif
7. Persamaan Perlakuan / tidak diskriminatif;
8. Keterbukaan;

9. Akuntabilitas;
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
11. Ketepatan waktu;
12. Kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan.²⁶

5. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Perilaku Pelaksana dalam pelayanan menurut Pasal 34 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Perilaku dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut:

- a. Adil dan tidak diskriminatif;
- b. Cermat;
- c. Santun dan ramah;
- d. Tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut;
- e. Profesional;
- 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;

²⁶ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

- 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;
- m. Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan atau kewenangan yang dimiliki;
- n. Sesuai dengan kepatutan;
- o. Tidak menyimpang dari prosedur.²⁷

C. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Van der Pot di Belanda berpendapat sangat sukar menemukan definisi untuk menyatakan perizinan itu.²⁸ Hal ini dikarenakan antara pakar tidak sependapat mengenai pengertian perizinan, sulit menemukan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang banyak.²⁹

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

²⁷ Pasal 34 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

²⁸ E. Utrecht, 1957, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta, Ikhtisar, hlm. 187.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 186.

perundang-undangan. Izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/ pembebasan dari suatu larangan.

Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, pentuan 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 dan tindakan.³⁰ Menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit).³¹ Berdasarkan pendapat Spelt dan ten Berge, dalam izin dapat diketahui bahwa suatu pihak tidak diperbolehkan melakukan sesuatu kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan begitu, pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.³²

Menurut Prajudi Atmosudirojo, izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi, “Dilarang tanpa izin... (melakukan)... dan seterusnya.” Selanjutnya, larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh

³⁰ Adrian Sutedi, 2015, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika 2015) hlm. 168.

³¹ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya, Yuridika, hlm 2-3.

³² Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan Prolem dan Upaya Pembenahan*, Jakarta, Grasindo, hlm. 7.

pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak) kepada pejabat-pejabat administrasi Negara yang bersangkutan.³³

2. Fungsi Pemberian Izin

Perizinan terdapat 2 fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, supaya izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, hal ini dimaksudkan terciptanya setiap segi kehidupan masyarakat berjalan dengan baik.³⁴

Sebagai fungsi mengatur, supaya perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuannya, fungsi mengatur dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.³⁵

3. Tujuan Pemberian Izin

Menurut Andrian Sutedi, bahwa “Secara umum, tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian daripada aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh bak yang

³³ Prajudi Atmosudirjo, 1983, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 94.

³⁴ Andrian Sutedi, 2015, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 193.

³⁵ *Ibid.*

berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang”.³⁶ Tujuan dari perizinan itu dapat dilihat dari dua sisi yaitu:³⁷

a. Dari sisi pemerintah.

Dari sisi pemerintah tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut.

1) Untuk melaksanakan peraturan

Apakah muatan ketentuan yang dalam peraturan sudah sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan untuk mengatur ketertiban.

2) Sebagai sumber pendapatan daerah

Jika permintaan permohonan izin meningkat, maka secara langsung memberi efek pendapatan pemerintah daerah akan bertambah karena setiap pengurusan izin harus membayar retribusi.

b. Dari sisi masyarakat.

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

1) Terciptanya kepastian hukum.

2) Pemohon memiliki kepastian hak.

3) Dengan mendapatkan izin, masyarakat memiliki kesempatan untuk mengakses fasilitas.

³⁶ *Ibid*, hlm. 200.

³⁷ *Ibid*.

Dengan mengikatkan tindakan-tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuat undang-undang yaitu sebagai berikut:

- a. Mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin mendirikan bangunan, izin HO, dan lain-lain.
- b. Mencegah kerusakan lingkungan, misalnya izin usaha industry, izin penebangan, dan lain-lain.
- c. Melindungi objek-objek tertentu, misalnya mencari/menemukan barang-barang tertentu, izin membongkar monument-monumen, dan lain-lain.
- d. Membagi lahan atau wilayah yang terbatas, misalnya izin menghuni di daerah padat penduduk (SIP), dan lain-lain.
- e. Pengarahan langsung seleksi terhadap orang dan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin bertransmigrasi, dan lain-lain. ³⁸

4. Sifat Izin

Sifat - sifat izin sebagai berikut.

1. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha Negara yang penerbitan nya tidak memiliki keterkaitan pada aturan dan hukum tertulis.
2. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha Negara yang penerbitan nya terikat pada aturan dan hukum

³⁸ *Ibid.*, hlm. 200-201.

tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Misalnya, izin yang bersifat terikat adalah Izin Mendirikan Bangunan, Izin HO, Izin Usaha Industri dan lain-lain.

3. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Misalnya, dari izin yang menguntungkan adalah Surat Izin Tanda Usaha, Surat Izin Usaha Perdagangan, Surat Izin Mengemudi (SIM), dan lain-lain.
4. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin mengandung unsur-unsur memberatkan. Disamping itu, izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin yang memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Misalnya pemberian izin kepada perusahaan tertentu. Bagi mereka yang tinggal di sekitarnya yang merasa dirugikan izin tersebut merupakan suatu beban. Perbedaan antara izin yang bersifat menguntungkan dengan izin yang bersifat memberatkan adalah penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan dan perubahannya. Izin sebagai keputusan yang menguntungkan tidak begitu gampang dapat ditarik kembali atau diubah atas kerugian yang berkepentingan. Adapun penarikan kembali/

pencabutan dan perubahan izin yang bersifat memberatkan biasanya tidak terlalu menjadi masalah.

5. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek, misalnya izin mendirikan bangunan (IMB), yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai didirikan.
6. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industri dan izin yang berhubungan dengan lingkungan.
7. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya, izin mengemudi.
8. Izin yang bersifat kebendaan, izin yang tergantung pada sifat dan objek izin misalnya, Surat Izin Tanda Usaha, Izin Gangguan dan lain-lain.³⁹

³⁹ *Ibid.*, hlm. 173-175.