

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya setiap negara mempunyai arah dan tujuan yang ingin dicapai yaitu kemakmuran, tidak terkecuali Indonesia. Bagi Indonesia sendiri arah dan tujuan dari pembangunan nasional tercantum dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Demi terciptanya kesejahteraan umum tersebut Indonesia telah mengalami pembangunan di segala bidang. Antara lain sumberdaya manusia, pembangunan gedung-gedung dan fasilitas-fasilitas umum penunjang lainnya. Semua tidak lain bertujuan untuk mensejahterakan rakyat. Pembangunan sektor pemerintahan juga ikut ditingkatkan dengan memajukan dan memberdayakan instansi-instansi pemerintahan dalam melayani publik. amun, dalam hal pembangunan instansi pemerintahan tidak terlepas dari peran birokrasi yang mempunyai andil yang sangat besar sebagai *public servant*.

Sebagai pemberi keputusan terhadap segala sesuatu yang ada dalam masyarakat merupakan kewenangan yang ada dalam birokrasi. Namun, dalam pelaksanaannya di lapangan aparat birokrasi yang disebut-sebut sebagai pelayan masyarakat justru dipandang sebagai yang dilayani. Sebab tidak sedikit aparat birokrasi yang bertindak tidak ideal seperti yang diharapkan

Kartasasmita menyebutkan, bahwa birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan *status quo* dan *resisten* terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan.<sup>1</sup>

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Seperti dalam hal pemberian izin dan pelaksanaan keputusan aparat birokrasi sangat mempunyai peran yang signifikan. Tetapi, dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat.

Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik).

Kinerja pelayanan publik di Indonesia yang masih terlihat belum profesional memang tidak terjadi begitu saja sebagai suatu *taken for granted*,

---

<sup>1</sup> Agus Suryono, kutipan dari Kartasasmita, *Pentingnya Manajemen Birokrasi Profesional untuk Mengatasi Kemunduran Birokrasi dalam Pelayanan Publik*, ...

namun merupakan konsekuensi dari adanya desain birokrasi Indonesia yang memang tidak dipersiapkan sebagai pelayanan masyarakat (*public servant*). Secara historis, semenjak masa kerajaan sampai masa pemerintahan kolonial Belanda, birokrasi di Indonesia telah ditempatkan sebagai instrumen kekuasaan yang menopang berbagai kepentingan politik dari penguasa. Pada posisi demikian, birokrasi sebenarnya telah sejak lama lebih diperkenalkan pada nilai-nilai kekuasaan daripada nilai-nilai pemberian pelayanan (*culture of serving*) yang sebenarnya akan membuat aparatur birokrasi pemerintah dapat lebih menghayati peran mereka sebagai abdi masyarakat. Demikian pula secara politik, semenjak era pemerintahan Orde Lama sampai Orde Baru birokrasi di Indonesia juga masih tetap ditempatkan sebagai instrumen politik untuk menopang kekuasaan. Masa Orde Lama memberikan pengalaman bagaimana birokrasi dijadikan arena perebutan pengaruh politik antar berbagai partai politik yang sedang berkuasa. Begitu pula masa Orde baru mengajarkan pada birokrasi untuk menjadi mesin politik yang membuat birokrasi menjadi partisan untuk kepentingan partai Golkar. Dengan demikian, sosok birokrasi di Indonesia tidak pernah dapat independen terlepas dari pengaruh kepentingan politik kekuasaan. Birokrasi menjadi sulit untuk dapat bekerja secara profesional, efisien, responsif, dan akuntabel pada publik.<sup>2</sup>

Pelayanan Publik selama ini masih dinilai masyarakat sangat mahal dan hal itu melanggar filosofi bernegara untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.

<sup>2</sup> Dr. Partini, Bambang Wicaksono, MSi, *CITIZENS' CHARTER: Terobosan Baru Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia*, Center for Population and Policy Studies Gadjah Mada University, 2004, diakses tanggal 28 Februari 2007

UUD 1945 mengamanatkan kewajiban pemerintah untuk memberikan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat yaitu membangun kesejahteraan negara dan tanggung jawab pemerintah memenuhi kebutuhan warga negara.

Pakar Universitas Indonesia Andrinof A. Chaniago mengungkapkan bahwa Pelayanan publik di Indonesia sangat mahal dan berbelit-belit. Seharusnya tujuan dari pelayanan publik ini adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga sesuai dengan filosofi bernegara.<sup>3</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan landasan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan di daerahnya. Otonomi Daerah menciptakan ruang gerak yang lebih bebas dalam membuat kebijakan dan peraturan daerah yang melibatkan pihak-pihak terkait yang sesuai dengan pemahaman dan kebutuhan masyarakat masing-masing daerah tersebut. Dengan otonomi daerah diharapkan terjadi peningkatan pelayanan publik sekaligus memperbaiki kesejahteraan hidup masyarakat.

Pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mulai banyak dilakukan oleh daerah-daerah saat ini tidak terlepas dari peluang yang diberikan oleh UU Otonomi Daerah tersebut. Prinsip-prinsip *good governance* yaitu transparansi, partisipasi, efisiensi dan efektivitas, akuntabilitas, keterbukaan, tatanan hukum yang baik (*rule of law*), ketanggapan, *equity*, dan visi strategis merupakan prinsip-prinsip yang harus

3. *Andrinof A. Chaniago, "Pelayanan Publik di Indonesia: Antara Harapan dan Realita"*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004, hal. 10.

dicapai dalam pelaksanaan *good governance*. Dari beberapa daerah yang telah lebih dahulu melaksanakan praktek-praktek tata kelola pemerintahan yang baik diperoleh hasil bahwa praktek-praktek *good governance* yang dilaksanakan secara nyata mampu menciptakan sistem pemerintahan yang lebih bersih dan akuntabel, sistem pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik dan bahkan di beberapa daerah mampu meningkatkan kesejahteraan pegawai.

Kondisi pelayanan publik di Indonesia masih diwarnai oleh prosedur yang berbelit-belit, akses yang sulit, biaya yang tidak transparan, waktu penyelesaian yang tidak jelas dan banyaknya praktek pungutan liar dan suap. Dengan otonomi daerah, sudah seharusnya pemerintah daerah lebih memperhatikan kualitas pelayanan publiknya khususnya dalam hal perizinan. Mengutip penelitian Bank Dunia, Taufiq menyatakan, seorang investor membutuhkan waktu lebih dari 151 hari untuk mengurus perizinan investasi sampai realisasinya di Jakarta. Sementara jika dilakukan di daerah, proses itu membutuhkan 180 hari.<sup>4</sup>

Bagi daerah yang sudah melaksanakan praktek-praktek tata kelola pemerintahan yang baik, pelayanan publik merupakan salah satu fokus perhatian pemerintah daerah. Dalam praktek *good governance*, pelayanan publik perizinan dan non perizinan merupakan wujud pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakatnya. Dalam hal ini birokrat pemerintah harus menunjukkan bahwa mereka adalah pelayan masyarakat sehingga masyarakat

---

<sup>4</sup> Perbaikan Kualitas Pelayanan Publik, Kompas Edisi Senin, 2007

dalam melakukan urusannya merasa dilayani dan dipermudah. Masyarakat harus diberi kesempatan dan peluang untuk mendapatkan informasi yang benar dari pelayanan perizinan dan non perizinan yang diberikan. Oleh karena itu pemerintah daerah harus transparan dalam menginformasikan syarat, prosedur, biaya dan waktu penyelesaian setiap jenis perizinan dan non perizinan yang akan diurus oleh masyarakat.

### **B. Perumusan Masalah**

Atas dasar latar belakang masalah tersebut di atas maka dapat diajukan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana peran Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pelayanan publik IMBB ?
2. Faktor apa sajakah yang menghambat pelaksanaan peran Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pelayanan publik IMBB ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dengan dilakukannya penelitian mengenai peran pelayanan publik pada Dinas Perizinan kota Yogyakarta ini, maka faedah yang dapat diharapkan adalah :

1. Mengetahui peran Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pelayanan publik IMBB
2. Mengetahui faktor penghambat pelaksanaan peran Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pelayanan publik IMBB

#### D. Tinjauan Pustaka

Dalam tinjauan pustaka ini, penulis ingin menelaah mengenai Pelayanan Publik, Perizinan serta mengenai IMBB sebagai objek penelitian.. Pertama-tama penulis ingin menelaah mengenai apa yang dimaksud mengenai pelayanan publik tersebut.

Kalau kita harus menjawab apakah yang dimaksud dengan pelayanan publik, rasanya kita akan datang dengan berbagai jawaban. Kita bisa mengutip sumber-sumber akademis, tetapi juga kita bisa mengutip pelayanan publik seperti dipahami (atau dipersepsikan) oleh orang banyak. Dalam perspektif ekonomi, misalnya pelayanan publik sering dijelaskan sebagai turunan dari konsep barang publik (*public goods*), yakni suatu barang atau jasa yang konsumsinya oleh satu orang tidak mengurangi jumlah yang bisa dikonsumsi oleh orang lain. Dengan definisi seperti ini sering dijadikan contoh pertahanan sebagai barang publik atau pelayanan publik. Upaya pertahanan negara akan dinikmati oleh seluruh warga negara tanpa memperhatikan usia, kelamin, maupun kekayaannya.

Definisi lain menunjuk pada barang atau jasa yang memberikan dampak yang meluas lebih dari mereka yang mengkonsumsi langsung barang atau jasa itu sendiri. Contohnya adalah penerangan jalan yang dinikmati oleh semua orang yang menggunakan jalan tersebut di waktu malam hari, dan kegiatan ekonomi yang muncul dari adanya kegiatan orang-orang di malam hari akan

dinikmati tidak saja oleh mereka yang menikmati penerangan jalan umum di malam hari<sup>5</sup>

Dalam Rancangan Undang-undang Pelayanan Publik yang baru disusun adapun pengertian dari pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>6</sup>

Pada dasarnya pelayanan publik tidak terlepas dari peran aparat pemerintahan atau yang disebut birokrasi. Birokrasi dirancang untuk menyelenggarakan pelayanan publik tetapi setelah terbentuk, birokrasi mengembangkan kehidupan rohaninya sendiri dan memandang publik sebagai musuh demikian Brooks Atkinson menjelaskan tentang bagaimana definisi birokrasi.<sup>7</sup>

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang disebut sebagai Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>5</sup> Wikipedia, *pelayanan publik – Pelayanan Publik*, <http://www.wikipedia-online.com>, diakses tanggal 6 Maret 2007

<sup>6</sup> OLA2, *Pemerintah Bukanlah Negara*, <http://www.google.co.id>, Lampiran 2-1, diakses tanggal 6 Maret 2007

<sup>7</sup> Radar Banjarmasin Online, *Menanti Reformasi Birokrasi*, edisi Sabtu 10 Februari 2007, <http://www.RadarBanjarmasinOnline.com>, diakses tanggal 27 Februari 2007



Menurut Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, pelayanan publik dibatasi pada pengertian “pelayanan publik (masyarakat) merupakan segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan aparat pemerintah dalam bentuk barang dan atau jasa, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Pengertian ini diambil dari konsep rancangan undang-undang Pelayanan Publik yang akan disusun oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, deputi Bidang Pelayanan Publik).<sup>8</sup>

Sedangkan menurut salah satu kajian KHN mengenai Prosedur Penyampaian Keluhan Publik, batasan dari pelayanan publik adalah: “suatu kewajiban yang diberikan oleh Konstitusi atau undang-undang kepada Pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga Negara atau penduduk atas suatu pelayanan (publik)”.

Pelayanan publik dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :

1. Pelayanan publik yang bersifat umum, yaitu yang diberikan kepada siapa saja yang membutuhkan pelayanan diberikan oleh Instansi publik yang diberi wewenang untuk itu, yang antara lain meliputi:
  - a. Pelayanan publik untuk memperoleh dokumen pribadi yang dapat berupa dokumen tentang jati diri dan atau status seseorang dan dokumen tentang pembuktian kepemilikan benda-benda tetap dan benda-benda bergerak.

- b. Pelayanan publik mengenai pemberian perizinan untuk kegiatan ekonomi pribadi atau kelompok.
2. Pelayanan publik yang bersifat khusus yang timbul karena adanya suatu hubungan hukum yang sifatnya khusus di antara institusi publik tertentu dengan publik tertentu<sup>9</sup>.

Sedangkan menurut prinsip yang diambil dari Pasal 41 *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, pelayanan publik merupakan hak masyarakat, yang pada dasarnya:

1. Memperoleh penanganan urusan-urusannya secara tidak memihak, adil dan dalam waktu yang wajar.
2. Hak untuk didengar sebelum tindakan individual apapun yang akan merugikan dirinya diputuskan.
3. Hak atas akses untuk memperoleh berkas milik pribadi dengan tetap menghormati kepentingannya yang sah atas kerahasiaan dan atas kerahasiaan profesionalitasnya.
4. Kewajiban pihak administrasi Negara untuk memberikan alasan-alasan yang mendasari keputusannya.
5. Memperoleh ganti rugi yang ditimbulkan oleh lembaga atau aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya

Sedangkan apabila kita telaah mengenai definisi dari Perizinan maka kita akan banyak menemui banyak pendapat yang berbeda-beda. Sebab, perizinan

---

<sup>9</sup> Sri Redjeki Hartono, "Aspek Keperdataan Pada Pelayanan Publik, " Disampaikan dalam Seminar "RUU Pelayanan Publik" yang diselenggarakan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Mei 2003, dikutip pada situs Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, diakses tanggal 27 Februari 2007

itu sendiri mempunyai banyak arti. Menurut Sjahran Basah tidaklah mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin.<sup>10</sup>

Pendapat Sjahran sama dengan apa yang dikatakan oleh van der Pot, "*Het is uiterst moeiljk voor begrip vergunning een definttie te vinden*", yang artinya "Sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu"<sup>11</sup>

WF. Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintahan yang menyebabkan suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa (*relaxio legis*).<sup>12</sup>

Ateng Syafrudin mengatakan izin adalah dispensasi yang bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menysihkan pelarangan dalam hal yang khusus (*relaxatie legis*).<sup>13</sup>

Bagir Manan menyebutkan 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>14</sup>

#### E. Metode Penelitian

Metodologi Penelitian membahas konsep teoritik berbagai metode, kelebihan dan kelemahannya, yang dalam karya ilmiah dilanjutkan dengan pemilihan metode yang digunakan, sedangkan Metode Penelitian

<sup>10</sup> Sjahran Basah, dikutip dari Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hal 156

<sup>11</sup> Van der Pot, dikutip dari Ridwan HR, op. Cit, hal 156

<sup>12</sup> WF. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, dikutip dari Ridwan HR, op. Cit, hal 157

<sup>13</sup> Ateng Syafrudin, dikutip dari Ridwan HR, op. Cit, hal 157

<sup>14</sup> Bagir Manan, dikutip dari Ridwan HR, op. Cit, hal 159

mengemukakan secara teknis tentang metode-metode yang digunakan dalam penelitian.<sup>15</sup>

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

### 1. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilaksanakan pada Kota Yogyakarta

### 2. Metode Pengumpulan Data

#### a. Data Primer

Data Primer, atau data yang diperoleh langsung dari sumber pertama melalui penelitian lapangan, diperoleh melalui adanya proses wawancara langsung.

b. Data Sekunder atau data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, mempelajari literatur, dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, maupun putusan-putusan hakim atau yurisprudensi yang berkaitan dengan obyek atau permasalahan dalam penelitian. Bahan-bahan hukum yang dapat dijadikan obyek studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1) Bahan Hukum Primer adalah peraturan perundang-undangan dan dokumen resmi yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti. Bahan hukum primer dalam penelitian ini bersumber dari:

- a). RUU tentang Pelayanan Publik
- b). PP Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal

<sup>15</sup> Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi IV, Rake Sarasin, Yogyakarta, 2000, hal. 3.

- c). PERMENDAGRI Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu
  - d). Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik
  - e). Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah
  - f). Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik
  - g). Peraturan Walikota Yogyakarta No 33 Tahun 2006 tentang Perizinan
- 2) Bahan Hukum Sekunder Sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini bersumber dari:
- a). Literatur-literatur hukum administrasi negara, terutama yang berkaitan dengan hal Perizinan dan pelayanan publik, dari berbagai pengarang
  - b). Makalah-makalah dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Perizinan dan pelayanan publik

### 3. Nara Sumber

Nara sumber dalam penelitian ini adalah Kepala Unit Dinas Perizinan atau pejabat yang bertanggung jawab atas pelayanan publik pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Sedangkan Responden dalam penelitian ini adalah masyarakat umum.

### 4. Metode Penggunaan *Sampling*

Nara sumber dalam penelitian ini ditentukan melalui metode *non-random sampling*, yaitu suatu metode *sampling* di mana tidak semua anggota populasi mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi responden. Pemilihan responden dilakukan oleh peneliti secara subyektif sesuai dengan kredibilitas dan kapabilitas responden dalam mendukung jalannya penelitian.

### 5. Metode penyajian hasil dan analisis

Dalam melakukan penyajian terhadap data yang diperoleh, penulis menggunakan teknik penyajian deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh akan dijelaskan, dipilih, dan diolah berdasarkan kualitasnya yang relevan dengan tujuan dan masalah yang diteliti. Selanjutnya, untuk melakukan analisis terhadap data hasil penelitian, penulis akan melakukan komparasi fakta-fakta empiris pelayanan publik pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta terhadap fakta-fakta yuridis yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan pendapat dari berbagai pakar hukum yang berkaitan dengan perizinan dan pelayanan publik. Dengan demikian, penulis akan dapat menarik kesimpulan tentang pelayanan publik dalam

praktek perizinan sebagai upaya untuk memperbaiki kinerja Dinas Perizinan serta faktor yang menjadi penghambat bagi pelayanan publik pada Dinas Perizinan.