

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hakikat diterbitkannya Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Tahun 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah bahwa tugas dan tanggung jawab Pemerintah Daerah semakin meningkat. Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan jelas mengatur bahwa kewenangan pemerintah di tingkat lokal bertambah dan mencakup hampir semua bidang Pemerintahan.

Hal mendasar yang terdapat dalam Undang-undang tersebut adalah upaya pemberdayaan masyarakat, upaya menumbuhkan kreatifitas, peningkatan peran serta masyarakat secara aktif, dan peningkatan peran fungsi Dewan Pemerintahan Rakyat Daerah (DPRD). Secara prinsip tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayani sehingga pelayanan penyelenggara menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Pada sisi lain, otonomi dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan penyelenggara pemerintah kepada masyarakatnya menjadi lebih baik dan masyarakat lebih leluasa untuk turut serta dalam upaya meningkatkan kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, otonomi dapat dijadikan modal awal oleh Pemerintahan Daerah guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Berkaitan dengan itu secara singkat dapat diuraikan tentang pelaksanaan pelayanan yang selama ini dilakukan di Kabupaten Lamongan. Pada awalnya pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh setiap instansi yang memiliki fungsi pelayanan sesuai dengan tugas pokoknya. Dengan harapan proses pelayanan yang dilakukan, secara teknis dapat dengan mudah diselesaikan oleh instansi yang bersangkutan karena instansi yang dimaksud menguasai secara detail permasalahan tentang layanan yang dikelolanya. Akan tetapi dalam prakteknya justru masyarakat yang seharusnya dapat mendapatkan pelayanan prima justru dikorbankan (biaya dan waktunya) untuk memenuhi prosedur-prosedur yang harus dilalui sehingga pelayanan yang diterimanya menjadi mahal, perlu waktu lama dan bahkan tidak jarang terasa menjengkelkan. Kenyataan diatas membuat Pemerintah Kabupaten Lamongan memandang perlu mengambil prakarsa untuk melakukan penyederhanaan proses layanan masyarakat dengan pelayanan satu atap dengan membentuk Kantor Perijinan sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 15 tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Perijinan Kabupaten Lamongan, maka sebagian dari jenis layanan yang dapat disatukan dipusatkan dalam satu kantor dengan harapan masyarakat dapat dengan mudah mendapatkan layanan tanpa harus melalui bermacam-macam prosedur. Akan tetapi dalam prakteknya bentuk perijinan semacam ini banyak mengalami permasalahan khususnya menyangkut internal organisasi, interaksi antar instansi bahkan sampai pengambilan kebijakan dan risiko yang harus ditanggung. Dengan keterbatasan kewenangan yang dimiliki kantor perijinan ini justru berakibat pada lambannya proses pelayanan yang dilakukannya. Dengan berubahnya paradigma pelayanan kepada masyarakat dan dengan didorong sem-

gat otonomi daerah, pemerintah Kabupaten Lamongan berinisiatif untuk melakukan perubahan khususnya terhadap mutu pelayanan masyarakat. Kegiatan pelayanan masyarakat selama ini dilakukan secara tersebar (oleh masing-masing instansi) disatukan dalam satu lembaga khusus yang memiliki kewenangan luas tidak hanya sekedar penyatuan pelayanan akan tetapi sekaligus melakukan proses perijinan sampai tuntas yakni dengan membentuk Kantor Perijinan melalui Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Perijinan Kabupaten Lamongan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sistem pelayanan perijinan yang ditempuh masyarakat?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan pemberian Perijinan pada masyarakat?
3. Bagaimana strategi Pemerintah Daerah dalam mengembangkan kebijakan perijinan di Kabupaten Lamongan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perijinan di Kabupaten Lamongan
2. Untuk mengungkapkan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pemberian perijinan terhadap masyarakat.
3. Untuk mengetahui sistem dan prosedur perijinan yang ditempuh oleh masyarakat dalam memperoleh perijinan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis
 - a. Untuk memberikan gambaran umum kepada masyarakat tentang prosedur dan tata cara dalam memperoleh perijinan.
 - b. Memperkaya khazanah keilmuan, khususnya ilmu hukum sehingga hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang membutuhkan.
2. Manfaat praktis
 - a. Bagi penulis sendiri adalah dapat secara langsung penerapan ilmu-ilmu yang diperoleh terutama tentang pelaksanaan pemberian pelayanan perijinan terhadap masyarakat melalui kantor perijinan di Kabupaten Lamongan.
 - b. Bagi pihak-pihak yang berkepentingan dapat di jadikan sebagai bahan referensi untuk memperluas wawasan, pengetahuan, cakrawala pandang dan penelitian lebih lanjut khususnya yang berhubungan dengan hukum.

E. Tinjauan Pustaka

Perijinan merupakan hal penting bagi setiap individu atau masyarakat yang akan melakukan aktifitas dimana ijin dijadikan syarat atas keberadaannya. Hampir setiap kegiatan yang dilakukan masyarakat memerlukan ijin dari pemerintah. Ijin merupakan instrumen yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan ijin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warganya.

Ijin dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam pengertian luas, ijin merupakan persetujuan dari penguasa Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan. Dengan memberikan ijin penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Dalam arti sempit, ijin bertujuan untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat Undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun pemerintah menginginkan dapat melakukan pengawasan.¹

Peraturan perijinan merupakan suatu bentuk campur tangan pemerintah dalam rangka melakukan servis publiknya terhadap masyarakat. Bilamana pembuat peraturan atau keputusan (pemerintah) umumnya melarang suatu perbuatan. Tetapi juga masih memperkenalkannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk hal kongkrit (sikap pembuat peraturan) maka keputusan Administrasi Negara yang memperkenankan pembuatan tersebut bersifat suatu ijin *Vergunning*.²

Dalam pelaksanaan pelayanan perijinan masyarakat menuntut pada Pemerintah sebagai penyelenggara perijinan agar memberikan kemudahan-kemudahan dalam mengurus ijin.

¹ Philipus M Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perijinan*, Yuridhika, Surabaya hal 14

² E. Utrecht, 1986, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Tinta Emas, Surabaya hal 187

Oleh karena itu reformasi birokrasi berarti harus dilakukan, upaya-upaya agar birokrasi menjadi lebih responsif dan fasilitatif terhadap berbagai tuntutan, aspirasi, kreatifitas dan dinamika masyarakat. Bekerjanya birokrasi harus diletakkan dalam kerangka sistem kontrol yang demokratis. Lebih-lebih dewasa ini, ketika secara makro kita harus mensukseskan tiga proses transformasi: demokrasi, pemulihan ekonomi, dan desentralisasi. Ketiga-tiganya jelas menuntut peran birokrasi secara signifikan.

Desentralisasi, pemberian otonomi kepada rakyat suatu daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri, mengandung pengertian bahwa kekuasaan dan proses pembuatan keputusan didekatkan (sedekat mungkin) kepada rakyat, yaitu pihak yang dikenai keputusan sebagai obyek kekuasaan serta keputusan-keputusannya. Rakyat adalah obyek sekaligus sponsor tunggal yang membiayai beroperasinya kekuatan politik.

Diktum konsideran dan penjelasan UU No. 32/2004 tentang pemerintahan daerah, sebagai koreksi atas UU No. 22/1999 yang terbukti lebih memfasilitasi hampir kesegala bidang, antara lain menekankan bahwa: (1) pemberian otonomi daerah didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat pemerataan dan keadilan serta kesesuaian dengan potensi dan keanekaragaman daerah; (2) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada prinsip otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab; (3) otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas; (4) pemberian otonomi harus sesuai konstitusi dan menjamin keserasian

hubungan pusat dan daerah, serta antar daerah; (5) otonomi juga harus meningkatkan kemandirian; dan tak kalah pentingnya (6) otonomi juga harus meningkatkan peran dan fungsi legislatif, pengawasan maupun anggaran.

Menurut Priyatmoko dengan pemberian otonomi sedemikian itu kiranya dapat ditarik implikasi sebagai berikut:

- a. Rakyat atau masyarakat setempat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dan melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan.
- b. Pemerintah atau pemegang kekuasaan politik akan lebih responsif dan akomodatif terhadap tuntutan rakyat, lebih bertanggung jawab dan transparan dalam menjalankan kekuasaan (*Akuntable*).
- c. Pemerintah rela berbagi kekuasaan dengan rakyat atau berbagai komponen dalam masyarakat.
- d. Terbuka kesempatan untuk saling belajar dan saling mengoreksi kearah penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good govermence*).
- e. Rakyat dan aparat Pemerintah harus lebih aktif dan kreatif mencari jalan untuk memajukan kehidupan bersama, dan
- f. Penyelenggaraan pemerinahan dan pembangunan hendaklah menjadi lebih efisien dan efektif.³

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas Aparatur Pemerintah Daerah dalam pelayanan masyarakat serta mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan dikeluarkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Perijinan Kabupaten Lamongan.

Sesuai Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Untuk memberikan pelayanan yang baik, baik tata cara, mutu pelayanan diperlukan

³ Priyatmoko, “*pelayanan masyarakat dan rencana strategik daerah dalam implementasi kebijakan otonomi daerah*”, makalah, dalam seminar sehari peningkatan peran lembaga pemerintah dalam pelayanan masyarakat melalui lembaga UPT tanggal 10 April 2001 di Ngawi.

upaya meningkatkan efisiensi dan efektifitas aparatur Pemerintah Daerah sebagai pelaksana tugas-tugas dari Pemerintah Pusat. Maka diperlukan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 503/125/PUOD tanggal 16 Januari 1997 perihal Unit Pelayanan Terpadu di Daerah. Untuk merealisasikan maksud tersebut diperlukan pengaturan lebih lanjut yang ditetapkan dalam satu Keputusan Kepala Daerah.

Dalam pembentukan Kantor Perijinan di Kabupaten Lamongan perlu ada peraturan yang mengaturnya yaitu Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Perijinan Kabupaten Lamongan. Hal ini sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Pengawasan dan Pendayagunaan Aparatur Negara yaitu SK No. 56/MK/Waspan/G/98 yang pada pokoknya memberi instruksi pada Menteri, Gubernur Bank Indonesia, Pimpinan Non Departemen, Gubernur/KDH Tk. I/ Bupati untuk:

1. Mengambil langkah-langkah untuk perbaikan mutu pelayanan masyarakat oleh segenap Instansi Pemerintah Pusat dan Daerah termasuk BUMN dan BUMD.
2. Langkah-langkah perbaikan mutu tersebut diupayakan dengan memberikan pelayanan secara tertib, tepat, dan langsung bagi pelayanan yang memerlukan pelayanan sesaat.

Sedangkan khusus pelayanan yang memerlukan waktu, agar dilandasi kebijaksanaan yang transparan, misalnya:

1. Dengan menertibkan pedoman pelayanan yang memuat persyaratan

prosedur, biaya dan batas waktu penyelesaian pelayanan.

2. Menempatkan petugas melakukan untuk pengecekan kelengkapan persyaratan, dan memberitahukan kepada pemohon pada saat itu juga.
3. Menyelesaikan permohonan tepat waktu sesuai dengan batas waktu yang ditentukan.
4. Melarang/menghapus biaya tambahan, meniadakan segala bentuk pungutan diluar ketentuan yang telah ditentukan.
5. Sedapat mungkin menerapkan pola pelayanan terpadu.
6. Menata sistem dan prosedur pelayanan secara berkesinambungan.

Kemudian dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Kantor Perijinan satu atap berpegang kepada pedoman yang terdapat didalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum, meliputi:

- Kesederhanaan
- Kejelasan, dan Kepastian
- Keamanan
- Keterbukaan
- Efisiensi
- Ekonomis
- Keadilan yang merata
- Ketepatan waktu

Melalui Keputusan Bupati Lamongan No. 13 Th. 2003 tentang Kedudukan Tugas dan Fungsi Kantor Perijinan di Kabupaten Lamongan menanganikan 16 jenis ijin:

1. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)
2. Ijin Gangguan
3. Ijin Penggilingan Padi
4. Ijin Reklame
5. Surat Hiburan
6. Ijin Usaha Perdagangan
7. Tanda Daftar Perusahaan
8. Tanda Daftar Industri (TDI)
9. Ijin Usaha Industri (IUI)
10. Ijin Daftar Gudang
11. Ijin Prinsip/Lokasi
12. Ijin BKIA/BP/RB/Ijin Praktek Paramedis
13. Ijin Optikal
14. Ijin Apotik
15. Ijin Laboratorium
16. Ijin Usaha Jasa Kontruksi (IUJK)

Dengan demikian pembentukkan Kantor Perjinan ini memberikan pelayanan melalui pola atau sistem pelayanan yang terpadu dan dapat ditingkatkan. Disamping itu dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat baik di bidang pelayanan masyarakat administrasi maupun

perijinan secara sederhana, baik, cepat, tepat, murah. Kemudian kaitannya dengan Kantor Perijinan dapat memberikan kontribusi pendapatan baik secara langsung atau tidak langsung atas pelayanan masyarakat.