

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

Dalam kerangka teori akan dipaparkan beberapa konsep diantaranya: tinjauan pelayanan publik, tinjauan birokrasi, tinjauan perizinan.

#### **A. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik**

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

Menurut Sampara Lukman yang dikutip oleh Lijan Sinambela, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasaan pelanggan. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani (Lijan Poltak S, 2006:5).

Dalam pengertian lain, pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh organisasi dalam masyarakat (A.S Moenir 1995: 27)

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas bahwa pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

## 2. Pengertian Publik

Istilah publik berasal dari bahas Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Padanan kata yang tepat digunakan adalah praja yang sebenarnya bermakna rakyat sehingga lahir istilah pamong praja yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat (Lijan Poltak S, 2006:5).

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas, maka publik dapat didefinisikan sebagai masyarakat luas atau umum.

## 3. Pengertian Pelayanan Publik

Istilah pelayanan umum di Indonesia seringkali diidentikkan dengan pelayanan publik sebagai terjemahan dari *public service*. Di Indonesia, konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan seringkali digunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinomin dari konsepsi pelayanan perizinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Menurut KEP. MEN .PAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, definisi pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut pasal 1 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Sedangkan menurut AG. Subarsono seperti yang dikutip oleh Agus Dwiyanto (2005:141) pelayanan publik didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksud disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan KTP, akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat.

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas, maka pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara baik dan berkualitas sebagai konsekuensi dari tugas dan fungsi pelayanan yang diembannya, berdasarkan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan dan pembangunan (I Nyoman Sumaryadi, 2010:70).

Secara operasional, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu; pertama, pelayanan publik yang diberikan tanpa memperhatikan orang perseorangan, tetapi keperluan masyarakat secara umum yang meliputi penyediaan sarana dan prasarana transportasi, penyediaan pusat-pusat kesehatan, pembangunan lembaga-lembaga pendidikan, pemeliharaan keamanan, dan lain sebagainya; kedua, pelayanan yang diberikan secara orang perseorangan yang meliputi kartu penduduk dan surat-surat lainnya (I Nyoman Sumaryadi, 2010:70-71).

#### 4. Asas Pelayanan Publik

Menurut Pasal 4 UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengemukakan asas-asas pelayanan publik adalah:

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;

- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu;
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan;

## 5. Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima layanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut Pasal 21 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. Jangka waktu penyelesaian;
- e. Biaya/tarif;

- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. Kompetensi pelaksana;
- i. Pengawasan internal;
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- k. Jumlah pelaksanaan;
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan, dan;
- n. Evaluasi kinerja pelaksana.

## 6. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variable-variabel pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik SESSPANAS LAN. Variabel dimaksud adalah (Lijan Poltak S, 2006: 8):

- a. Pemerintahan yang bertugas melayani
- b. Masyarakat yang dilayani pemerintah

- c. Kebijaksanaan yang dijadikan landasan pelayanan publik
- d. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih
- e. *Resources* yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan
- f. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat
- g. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat
- h. Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka.

Variabel pelayanan prima di sektor publik seperti di atas dapat diimplementasikan apabila aparat pelayanan berhasil menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya. Agar kepuasan pelanggan yang menjadi tujuan utama terpenuhi, aparatur pelayanan dituntut untuk mengetahui dengan pasti siapa pelanggannya. Kepuasaan pelanggan yang dapat dijadikan barometer dalam mengukur keberhasilan dalam pelayanan (Lijan Poltak S, 2006:8).

## 7. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Dalam Pasal 14 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan penyelenggara memiliki hak:

- a. Memberikan pelayanan tanpa dihambat pihak lain yang bukan tugasnya;
- b. Melakukan kerjasama;
- c. Mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik;
- d. Melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- e. Menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 15 UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik penyelenggaraan berkewajiban:

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. Menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
- c. Menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;

- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- g. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
- j. bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
- k. memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
- l. memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah
- m. suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **B. Tinjauan Tentang Birokrasi**

### 1. Pengertian Birokrasi

Secara bahasa, istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis *bureau* yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani *kratein* yang berarti mengatur (M. Mas'ud Said, 2007:1). Menurut Max Weber seperti yang dikutip M. Mas'ud Said (2007:2) birokrasi adalah sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu didasarkan aturan tertulis oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya.

Menurut Rourke seperti yang dikutip M. Mas'ud Said (2007:2) birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hierarki yang jelas dilakukan dengan aturan tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya.

Menurut Pfiffner dan Presthus seperti yang dikutip M. Mas'ud Said (2007:4) mendefinisikan birokrasi adalah suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan, dan metode yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya.

Berdasarkan konsepsi legitimasi, Weber seperti yang dikutip oleh M. Mas'ud Said (2007:5) merumuskan proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal yakni:

1. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan;
2. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang yang berbeda sesuai dengan fungsinya yang masing-masing dilengkapi dengan syarat tertentu;
3. Jabatan tersusun secara hierarki yang disertai dengan rincian hak-hak control dan pengaduan;
4. Aturan disesuaikan dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal;
5. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi;
6. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya;
7. Administrasi didasarkan pada dokumen tertulis dan menjadikan kantor sebagai pusat organisasi modern;
8. Sistem otoritas legal memiliki berbagai bentuk, tetapi dilihat pada aslinya sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasi birokratik.

Birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Birokrasi menurut Max Weber sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut (Lijan Poltak Sinambela dkk, 2006:53).

Birokrasi sesungguhnya dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang (Wahyudi Kumorotomo, 2009:74).

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian birokrasi adalah sistem administratif dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian dibidangnya. Dalam bidang publik konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti, dan mudah dikendalikan.

## 2. Kategori Birokrasi

Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari suatu organisasi birokrasi menurut Syukur Abdullah seperti yang dikutip (Wahyudi Kumorotomo, 2009:79) menguraikannya dalam tiga kategori birokrasi sebagai berikut :

- a. Birokrasi pemerintahan umum yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan dari tingkat pusat sampai daerah (propinsi), kabupaten, kecamatan dan kelurahan/desa. Tugas-tugas tersebut bersifat mengatur.
- b. Birokrasi pembangunan yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, dan industri. Fungsi pokoknya adalah *development function* atau *adaptive function*.
- c. Birokrasi pelayanan yaitu unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Yang termasuk dalam kategori ini antara lain : rumah sakit, sekolah, koperasi, bank rakyat desa, transmigrasi, dan berbagai unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat atas nama pemerintah, fungsi utamanya adalah *service*.

### 3. Kinerja Birokrasi Publik

Ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik (Agus Dwiyanto, 2006:50-51) yaitu sebagai berikut:

- a. Produktivitas  
Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dan output.
- b. Kualitas layanan  
Kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik.
- c. Responsivitas  
Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat

responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

d. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi baik yang eksplisit maupun implisit.

e. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.

#### 4. Birokrasi dan Fungsi Pelayanan

Dalam suatu negara, pemerintah dengan seluruh jajarannya biasa dikenal sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Peranan tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat. Pemerintah suatu negara di tingkat nasional terdiri atas berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai nomenklatur seperti kementerian, departemen, direktorat jenderal, badan, biro, dan sebagainya yang mempunyai satuan-satuan kerja di seluruh wilayah kekuasaan negara yang juga dikenal dengan aparatur pemerintah daerah dengan aneka ragam nomenklatur pula di suatu provinsi, kabupaten, kelurahan, dan desa. Keseluruhan jajaran pemerintahan negara tersebut merupakan satuan birokrasi pemerintah yang juga dikenal dengan *civil service*. (Lijan Poltak S, 2006:63-64)

Diantara berbagai satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintah, terdapat pembagian tugas yang pada umumnya didasarkan pada prinsip fungsionalisasi. Dari segi pelayanan terhadap masyarakat, fungsionalisasi berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperan selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu dan perlu bekerja secara terkoordinasi dengan instansi lain. Setiap instansi pemerintah mempunyai kelompok pelanggan.

Pada dasarnya pemerintah beserta seluruh jajaran aparatur birokrasi bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan nasional, tetapi merupakan kenyataan bahwa peranan-peranan pemerintah dengan seluruh jajarannya bersifat dominan. Aparat birokrasi pemerintahlah yang harus menciptakan iklim yang kondusif untuk meningkatkan kepedulian dan partisipasi berbagai kelompok masyarakat, bahkan juga mengalokasikan sumber daya dan dana tertentu untuk menyelenggarakan fungsi tersebut, birokrasi pemerintah harus menjadi instrumen yang handal, tangguh, dan professional.

## 5. Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi bertujuan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia sehingga memberikan kesejahteraan dan rasa keadilan pada

masyarakat banyak. Proses reformasi yang harus dilakukan birokrasi nampaknya bukan hal yang mudah karena harus menformat ulang dengan penuh kritik dan tindakan korektif struktur dan konfigurasi birokrasi itu dari yang serba sakral feodal ke serba priyayi ke arah birokrasi dengan konfigurasi otoritas yang rasional yang dalam tataran empirik dari budaya minta dilayani menjadi budaya melayani abdi masyarakat (*public service*).

Tugas utama pemerintah terhadap rakyatnya adalah memberikan pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan yang diinginkan masyarakat. Demikian pentingnya pelayanan publik oleh pemerintah ini sehingga sering dijadikan tolak ukur keberhasilan suatu rezim pemerintah terlebih sekarang terdapat paradigm *good governance* (kepemerintahan yang baik) dikedepankan dimana akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dijadikan tolak ukur dalam pelayanan publik.

Menurut Sofian Efendi dalam (Miftah Thoha, 2007:18), untuk menciptakan birokrasi yang efisien, efektif, dan responsive dalam rangka mendukung tata kepemerintahan yang demokratis serta ekonomi nasional, pemerintah seharusnya menerapkan strategi kelembagaan reformasi birokrasi yang bertujuan:

- a. Memantapkan kelembagaan reformasi birokrasi;
- b. Meningkatkan pelayanan publik dengan menerapkan manajemen berbasis kinerja;

- c. Membangun kapasitas aparatur negara untuk menciptakan pelayanan publik yang maksimal;
- d. Organisasi dan sumber daya manusia aparatur yang professional,a apolitikal, netral, transparan, dan akuntabel.

Birokrasi sebagai komponen pemerintah harus dikembalikan lagi untuk hanya terfokus kepada fungsi, tugas prinsip pelayanan publik. Birokrasi harus netral dan bukan sebagai alat politik sehingga ia bebas untuk bersinergi dan berinteraksi dengan pengguna jasa yang pada hakikatnya adalah kepentingan pelayanan untuk masyarakat.

Untuk merespon secara tepat isu-isu pokok tata kepemerintahan yang baik dan meningkatkan kapasitas birokrasi publik yang akan berkembang, maka dalam pelaksanaan reformasi birokrasi perlu penerapan reformasi pelayanan publik. Reformasi pelayanan publik diarahkan pada peningkatan cakupan dan mutu pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah.

## 6. *Public Service* Sebagai Fungsi Pelayanan Pemerintah

Menurut Ndraha yang dikutip oleh I Nyoman Sumaryadi menjelaskan bahwa tugas pelayanan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat sangat ditentukan oleh sistem nilai budaya pemerintah dan budaya masyarakat tersebut. Tugas pemerintah yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Selama

masyarakat belum mampu menyelenggarakan urusan atau kebutuhannya secara manusiawi, maka pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakannya sesuai tuntutan dan kebutuhan masyarakat sebagai salah satu bentuk pelayanan (I Nyoman Sumaryadi, 2010:160-163).

Hubungan antara pemerintah dan rakyat adalah hubungan antara produsen dan konsumen, dimana pemerintah sebagai produsen dan rakyat menjadi konsumen. Oleh karena itu, kewajiban pemerintah adalah untuk menyelenggarakan fungsi pelayanan dengan sebaik-baiknya sehingga memberikan kepuasan optimal kepada rakyat (I Nyoman Sumaryadi, 2010:164).

### **C. Tinjauan Tentang Perizinan**

#### **1. Pengertian Izin**

Menurut Ateng Syafrudin seperti yang dikutip oleh Adrian Sutedi (2010:152) bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge seperti yang dikutip oleh Adrian Sutedi (2010:153) pengertian izin dalam arti luas dan sempit sebagai berikut:

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

Izin adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk.

Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan. 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 (Adrian Sutedi, 2010:168)

Dalam perkembangannya, secara yuridis pengertian izin dan perizinan tertuang dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dalam pasal 1 angka 8 ditegaskan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Kemudian pasal 1 angka 9 menegaskan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha (Adrian Sutedi, 2010:173).

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian dari izin adalah instrumen yuridis yang berdasarkan pada peraturan

perundang-undangan, prosedur, dan persyaratan tertentu yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkret.

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat atau badan tata usaha negara yang berwenang yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut: (Adrian Sutedi, 2010:173-175):

- a. Izin yang 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 memberikan pemberian izin.
- b. 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 pda kadar sejauh mana peraturan perundang-undangnya mengaturnya. Misalnya IMB, izin HO, izin usaha industri
- c. Izin yang bersifat menguntungkan merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya SIM, SIUP, SITU.
- d. Izin yang bersifat memberatkan merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya.
- e. Izin yang segera berakhir merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relative pendek, misalnya izin mendirikan bangunan (IMB) yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai didirikan.
- f. Izin yang berlangsung lama merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industry yang berhubungan dengan lingkungan.
- g. Izin yang bersifat pribadi merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya izin mengemudi (SIM).

- h. Izin yang bersifat kebendaan yang merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin. Misalnya izin HO, SITU.

## 2. Unsur-unsur Perizinan

### a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku (Adrian Sutedi, 2010:179).

Salah satu wujud ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu (Ridwan HR, 2007:211).

Dengan demikian, izin merupakan instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa kongkret. Setiap ketetapan, izin dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya (Adrian Sutedi, 2010:180).

## b. Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dalam Negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku (Ridwan HR, 2007:211-212).

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintah. Sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada azas legalitas. Pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi, dalam penerapannya menurut Marcus Lukman, (dalam Ridwan HR, 2007:212-213) kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat kewenangan bebas dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

- a) Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon;
- b) Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut;

- c) Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d) Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

c. Organ Pemerintahan

Menurut Sjachran Basah dalam makalah seminar hukum yang berjudul “Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan” (1996:3) menyatakan bahwa organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Ketentuan penyelenggaraan pemerintahan mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

Pengaruh pemerintah pada masyarakat melalui tugas mengatur mempunyai makna bahwa pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan

termasuk melahirkan sistem-sistem perizinan. Melalui instrumen pengaturan tersebut pemerintah mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larangan dan kewajiban. Izin sebagai salah satu instrumen pengaturan yang digunakan oleh pemerintah dalam mengendalikan masyarakat. Dengan demikian, izin sebagai salah satu instrumen pemerintahan yang berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan (Adrian Sutedi, 2010:181).

#### d. Peristiwa Konkret

Peristiwa kongkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa kongkret beragam, izin pun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin, dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya (Ridwan HR, 2007:216).

Berbagai jenis izin dari instansi pemberi izin dapat saja berubah seiring dengan perubahan kebijakan peraturan perundangan yang terkait dengan izin tersebut. Meskipun demikian,

izin akan tetap ada dan digunakan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan (Adrian Sutedi, 2010:185).

### 3. Prosedur dan Persyaratan Perizinan

Proses dan prosedur perizinan dapat meliputi prosedur pelayanan perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Pada umumnya pemohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin (Adrian Sutedi, 2010:185).

Menurut Soehino dalam bukunya yang berjudul “Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan” seperti yang dikutip oleh Ridwan HR (2007:217), syarat-syarat dalam izin itu bersifat konsitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin ditentukan suatu perbuatan kongkret dan bila tidak dipenuhi akan dikenai sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat

dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.

Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini ditentukan sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian, pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara sewenang-wenang, tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain, pemerintah tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan yang bersangkutan (Adrian Sutedi, 2010:187).

#### 4. Fungsi dan Tujuan Pemberian Izin

##### a. Fungsi Pemberian Izin

Menurut Adrian Sutedi (2010:193) ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu:

- 1) Fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan, dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga terwujud ketertiban dalam segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

- 2) Fungsi mengatur, dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang diberikan

Secara teoritis, perizinan memiliki beberapa fungsi sebagaimana berikut:

- 1) Instrumen rekayasa pembangunan

Perizinan adalah instrument yang manfaatnya ditentukan oleh tujuan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Baik buruknya, tercapai atau tidaknya tujuan perizinan akan sangat ditentukan oleh prosedur yang ditetapkan dan dilaksanakan. Semakin mudah, cepat, dan transparan prosedur pemberian perizinan, maka semakin tinggi potensi perizinan menjadi instrumen rekayasa pembangunan (Adrian Sutedi, 2010:198).

- 2) *Budgetering*

Perizinan memiliki fungsi keuangan yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara. Pemberian izin kepada masyarakat dilakukan berupa retribusi perizinan, penarikan retribusi perizinan hanya dibenarkan jika ada dasar hukum yaitu undang-undang dan/atau peraturan daerah (Adrian Sutedi, 2010:199).

3) *Reguleren*

Perizinan memiliki fungsi pengaturan yaitu menjadi instrument pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat.

b. Tujuan Pemberian Izin

Menurut Adrian Sutedi (2010:200) tujuan dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu:

1) Dari Sisi Pemerintah

Tujuan pemberian izin sebagai berikut:

a) Untuk melaksanakan peraturan;

Ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

b) Sebagai sumber pendapatan daerah;

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu.

2) Dari Sisi Masyarakat

Tujuan pemberian izin sebagai berikut:

a) Untuk adanya kepastian hukum;

- b) Untuk adanya kepastian hak;
- c) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas.

Izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan kongkret. Sebagai instrument, izin berfungsi selaku ujung tombak instrument hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur (Ridwan HR, 2007:217-218).

Adapun mengenai tujuan perizinan yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut yang dikutip Ridwan HR (2007:218) yaitu:

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan);
- b. Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin tebang, izin membongkar monumen-monumen);
- d. Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk);
- e. Izin memberikan pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*”, dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).