

LICENSE S.

KK  
KKB  
352.84  
Pud  
k.



LAPORAN PENELITIAN  
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA  
TAHUN ANGGARAN 2003

**KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN PELAYANAN  
PERIZINAN DI KOTA SURABAYA DENGAN  
DIBERLAKUKANNYA UU NOMOR 22 TAHUN 1999  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH UNTUK  
MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK  
(GOOD GOVERNANCE)**

Peneliti:

Lilik Pudjiastuti, S.H.,MH.  
Sri Winarsih, S.H.,MH



\*015604141\*

015604141

**LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai Oleh Dana DIK Suplemen Universitas Airlangga Tahun 2003  
SK Rektor Universitas Airlangga Nomor 4624/J03/PG/2003  
Tanggal 13 Juni 2003  
Nomor Urut 13

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Nopember, 2003



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
**LEMBAGA PENELITIAN**

- |  |                                       |  |
|--|---------------------------------------|--|
| 1. Puslit Pembangunan Regional         | 5. Puslit Pengembangan Gizi (5995720) | 9. Puslit Kependudukan dan Pembangunan (5995719) |
| 2. Puslit Obat Tradisional             | 6. Puslit/Studi Wanita (5995722)      |  |
| 3. Puslit Pengembangan Hukum (5923584) | 7. Puslit Olah Raga                   | 10. Puslit/ Kesehatan Reproduksi                 |
| 4. Puslit Lingkungan Hidup (5995718)   | 8. Puslit Bioenergi                   |  |

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5962066  
E-mail : lpunair@rad.net.id - http://www.geocities.com/Athens/Olympus/6223

IDENTITAS DAN PENGESAHAN  
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

1. Judul Penelitian	: Kelembagaan dan Kewenangan Pelayanan Perizinan Di Kota Surabaya dengan Diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik (Good Governance)
a. Macam Penelitian	: <input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Terapan <input type="checkbox"/> Pengembangan
b. Kategori Penelitian	: <input type="checkbox"/> I <input type="checkbox"/> II <input type="checkbox"/> III
2. Kepala Poyek Penelitian	
a. Nama lengkap dan Gelar	: Lilik Pudjiastuti, S.H.,MH.
b. Jenis kelamin	: Perempuan
c. Pangkat/Golongan dan NIP	: Penata (Gol. III/c) 132 049 479
d. Jabatan Sekarang	: Staf Pengajar
e. Fakultas/Puslit/Jurusan	: Hukum
f. Univ/Ins./Akademi	: Universitas Airlangga
g. Bidang Ilmu yang diteliti	: Ilmu Hukum
3. Jumlah Tim Peneliti	: 2 (dua) orang
4. Lokasi Penelitian	: Surabaya
5. Kerjasama dengan Instansi lain	
a. Nama Instansi	: -
b. A l a m a t	: -
6. Jangka waktu penelitian	: 5 (lima) bulan
7. Biaya yang diperlukan	: Rp. 3.500.000,00
8. Seminar Hasil Penelitian	
a. Dilaksanakan Tanggal	7 Nopember 2003
b. Hasil Penelitian	( ) Baik Sekali (V) Baik ( ) Sedang ( ) Kurang

Surabaya, 7 Nopember 2003



Mengetahui/Mengesahkan  
a.n. Rektor  
Ketua Lembaga Penelitian,

Prof. Dr. H. Sarmanu, M.S.  
NIP 130 701 125

## RINGKASAN PENELITIAN

### KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN PELAYANAN PERIZINAN DI PEMERINTAH KOTA SURABAYA DENGAN DIBERLAKUKANNYA UNDANG UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE) ( Lilik Pudjiastuti. Sri Winarsi, Tahun 2003, 32 Halaman)

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan "*sattuteand conceptual approach*". Melalui pendekatan demikian, dalam penelitian ini dilakukan pengkajian secara kritis terhadap pengaturan tentang kelembagaan dan kewenangan pelayanan perizinan di Pemerintah Kota Surabaya setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk itulah penelitian ini berorientasi pada upaya melakukan penelaahan secara mendalam mengenai ketentuan hukum tentang kelembagaan dan kewenangan perizinan. Dengan demikian, penelitian ini memiliki manfaat secara teoritik maupun secara praktis. Manfaat teoritik penelitian ini berkaitan dengan pengembangan Hukum Perizinan dan Hukum Administrasi (Pemerintahan). Manfaat praktis penelitian ini berkenaan dengan hasil penelitian yang dapat digunakan sebagai referensi bagi masyarakat luas dan pemerintah yang terlibat dalam pelayanan perizinan di Surabaya.

Penelitian ini berkaitan dengan masalah kelembagaan dan kewenangan sebelum dan sesudah diberlakukannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999. Seperti diketahui penyelenggaraan perizinan sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 bersifat sektoral, hal ini berkaitan dengan asas yang dianut dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yaitu: asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Berdasarkan asas tersebut, maka penyelenggaraan kelembagaan dan kewenangan pelayanan perizinan di Surabaya dibedakan dalam beberapa hal, yaitu : (1) Izin atas dasar asas desentralisasi (pengaturan penuh ada pada Pemerintah Kota Surabaya), (2) Izin atas dasar asas dekonsentrasi (pengaturan dan pelaksanaan dilakukan oleh Departemen dan instansi vertikal yang ada di daerah), dan (3) Izin atas dasar asas tugas pembantuan (pengaturan dilaksanakan pemerintah pusat sedangkan pelaksanaan dilakukan oleh pemerintahan daerah dengan bertanggungjawab pada pemerintah pusat).

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 7 tentang Kewenangan Pemerintah Daerah, dimana pasal ini menganut teori residu yang menyebabkan timbulnya otonomi yang luas pada daerah. Otonomi luas ini berpengaruh pada penyelenggaraan pelayanan perizinan di daerah, karena hampir semua perizinan menjadi kewenangan daerah, kecuali masalah politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan bidang lain

yang ada pada ayat (2) Pasal 7 menjadi kewenangan daerah. Perubahan kewenangan ini membawa dampak negatif berupa: jumlah jenis izin semakin banyak, setiap izin sering dibebani pajak dan retribusi dan timbul tumpang tindih dan perselisihan kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah Kota/Kabupaten. Sedangkan perubahan kelembagaan yang ada di beberapa kota/kabupaten tentang pelayanan perizinan menjadi perdebatan sengit di beberapa daerah, yaitu dalam bentuk organisasi Dinas, Kantor atau Unit Pelayanan Terpadu (UPT), walaupun bentuk kelembagaan tersebut merupakan kewenangan daerah. Di Pemerintah Kota Surabaya pelayanan perizinan dilakukan oleh Unit Pelayanan Terpadu (Kantor Pelayanan Satu Atap), namun dalam praktek kantor ini belum berfungsi optimal, karena UPT ini hanya berfungsi sebagai tempat penerimaan dan pengambilan berkas sedangkan pemrosesan tetap di dinas masing-masing, sehingga UPT hanya berfungsi sebagai counter atau "Pujasera". Upaya pemerintah yang melaksanakan layanan perizinan di Kantor Pelayanan Satu Atap dengan prinsip melakukan layanan cepat, seringkali tidak mencerminkan pelaksanaan *Good Governance*, karena tidak memenuhi unsur transparansi dan partisipasi masyarakat.

(LP Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Sumber Biaya : DIK. SUPLEMEN Universitas Airlangga. Tahun Anggaran 2003/2004 SK Rektor Nomor : 4624/J03/PG/2003)



## KATA PENGANTAR

Puji syukur Kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena penelitian yang berjudul " Kelembagaan dan Kewenangan Pelayanan Perizinan di Pemerintah Kota Surabaya Dengan Diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah untuk Mesujudkan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) ini dapat diselesaikan.

Penyusunan laporan penelitian ini tidak lepas dari bantuan para pihak, untuk itu kepada pihak-pihak yang terkait dalam penyusunan laporan ini, kami sampaikan banyak terima kasih.

Kami menyadari bahwa laporan penelitian ini disajikan masih jauh dari sempurna, untuk itu kami mohon kritik dan saran yang bersifat membangun demi sempurnanya penelitian ini. Akhirnya semoga laporan ini dapat memberi guna dan manfaat bagi kita semuanya dan khususnya dalam pengembangan Hukum Perizinan.

Surabaya, 1 November 2003-11-03

Ketua Peneliti,

Lilik Pudjiastuti, S.H., MH.

## DAFTAR ISI

RINGKASAN PENELITIAN .....	i
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	iv
BAB I : PENDAHULUAN .....	1
1. Latar Belakang Masalah .....	1
2. Rumusan Masalah .....	4
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA .....	5
BAB III : TUJUAN PENELITIAN DAN MANFAAT PENELITIAN ..	10
BAB IV : METODE PENELITIAN .....	11
BAB V : HASIL DAN ANALISA .....	13
BAB VI : PENUTUP .....	29
1. Simpulan .....	29
2. Saran .....	32

## DAFTAR PUSTAKA

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG PENELITIAN :

Dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah memberikan perluasan wewenang/otonomi kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan daerahnya, maka Surabaya sebagai kota Metropolitan harus meningkatkan peranan pembangunan untuk mendekatkan kesejahteraan bagi masyarakat. Salah satu kewenangan lebih yang dimiliki oleh Pemerintah Kota atau Kabupaten, khususnya Surabaya, adalah diberikannya keleluasan pemerintah untuk mengendalikan kegiatan dan aktivitas masyarakat melalui izin.

Seiring dengan diterapkannya otonomi daerah, maka di beberapa daerah, seperti halnya Surabaya telah mengeluarkan beberapa peraturan daerah yang mengatur beberapa jenis izin dengan disertai retribusi atau pajak sebagai sarana untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Maksud dan tujuan izin selain sebagai sarana untuk mengendalikan masyarakat dalam beraktivitas agar tidak mengganggu tetangga dan lingkungannya, juga merupakan legitimasi atas kegiatan yang dilakukan bagi pemegang, sehingga pemegang izin merasa aman bahwa kegiatan tidak melanggar hukum serta tidak akan diprotes oleh orang lain.

Dalam praktek di Surabaya ataupun di daerah lain fungsi izin sebagai sarana yang menjamin pemegangnya untuk melakukan kegiatannya dengan



aman dan tenang belum berfungsi. Seringkali setelah izin diperoleh dan kegiatan tersebut berjalan beberapa bulan timbul protes dari warga sekitarnya atau masyarakat untuk menutup kegiatan tersebut, karena dianggap kegiatan itu mengganggu kesehatan atau lingkungan disekitarnya.

Faktor utama yang menyebabkan masyarakat kurang memahami maksud dan tujuan izin, disebabkan masyarakat kurang memahami adanya peraturan yang mengharuskan mereka memiliki izin, kurangnya keterlibatan masyarakat dalam proses perolehan izin, prosedur yang rumit dan biaya yang mahal dalam perolehan izin, serta anggapan bahwa izin hanya akan membatasi hak masyarakat dan ajang cari uang bagi pemerintah dan aparatnya. Hal inilah yang menyebabkan masyarakat tidak taat untuk memenuhi kewajiban dalam memiliki izin.

Dengan adanya kelemahan tersebut, Pemerintah Kota Surabaya ingin melakukan pembenahan dan perombakan manajemen perolehan izin, yaitu dengan dilakukannya pola Pelayanan satu atap dalam perolehan izin yang mulai diterapkan tahun 2000. Tujuan kebijakan ini adalah mempermudah masyarakat untuk mengurus segala keperluan yang berkait dengan perizinan, namun setelah berjalan selama 1 tahun, kebijakan ini dinilai belum optimal. Beberapa indikator yang menyebabkan kebijakan ini belum optimal adalah :

- a. Layanan satu atap tidak diberlakukan untuk semua izin yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota;



- b. Layanan satu atap hanya untuk mengajukan dan mengambil izinnya, sedangkan pemrosesannya masing di masing-masing dinas yang memiliki ketentuan yang berbeda-beda;
- c. Layanan satu atap belum dapat menjamin kepastian terhadap waktu perolehan izin.
- d. Kantor Pelayanan Satu atap dinilai masyarakat sebagai kantor yang penuh calo, baik dari orang luar maupun aparat instansi tersebut, serta rawan pungli (pungutan liar)

Dengan adanya beberapa hal ini, maka tujuan otonomi daerah untuk mencapai pemerintahan yang bersih dan berwibawa tidak berhasil.

Berangkat dari latar belakang inilah, akan dilakukan suatu penelitian terhadap pelaksanaan fungsi kelembagaan dan kewenangan pelayanan perizinan di Surabaya sebagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Penelitian ini dimulai dari peraturan, kebijakan dalam prosedur perolehan izin, pengawasan dan penegakan hukumnya, agar sistem perijinan di Surabaya tidak dianggap sebagai pembatasan terhadap hak masyarakat untuk melakukan kegiatan di Surabaya dan semata-mata digunakan pemerintah sebagai media untuk mencari dana dalam rangka peningkatan PAD sebagai realisasi otonomi daerah.



## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian tersebut di atas, permasalahan pokok yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Fungsi Kelembagaan dan kewenangan pelayanan perizinan di Kota Surabaya dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ?
2. Bagaimana model pelayanan perizinan yang dapat mewujudkan pemerintahan yang baik atau "*Good Governance*" ?

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 1. Maksud dan Tujuan izin

Maksud Izin adalah suatu persetujuan dari pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>1</sup> Dengan memberi izin pemerintah memperkenankan orang yang memohon untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang, hal ini menyangkut perkenan bagi tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan.

Izin adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang digunakan bagi pemohon sebagai legitimasi terhadap kegiatan yang sebenarnya dilarang dan sebagai sarana bagi pemerintah untuk mengawasi kegiatan tertentu yang dilarang. Dengan pengertian tersebut, maka tujuan adalah sebagai instrumen dalam mengendalikan aktivitas masyarakat dengan cara mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara-cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan.<sup>2</sup>

Berdasarkan banyaknya jenis perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Surabaya, maka selain mengendalikan aktivitas masyarakat masing-masing izin mempunyai fungsi sesuai dengan jenisnya, yaitu :

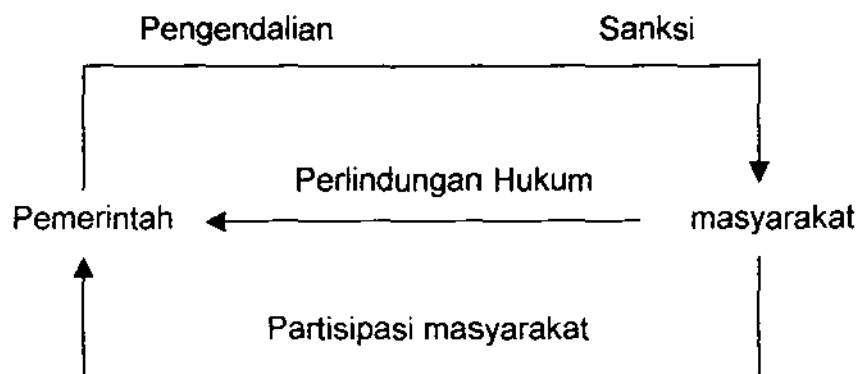
---

<sup>1</sup> J.B.J.M. ten Berge dan N.M.Spelt, Pengantar Hukum Perizinan, Cet 1, Yuridika, Surabaya, 1993, h.2.

<sup>2</sup> Ibid, h. 5.

- a. mencegah bahaya;
- b. melindungi obyek tertentu;
- c. menyeleksi orang dan/atau aktivitas tertentu.

Tujuan izin sebagai sarana yang mengendalikan aktivitas masyarakat sesuai ruang lingkup hukum pemerintahan yang digambarkan dalam bagan Hukum administrasi oleh de Han di bawah ini :



Ruang lingkup hukum pemerintahan sesuai bagan di atas meliputi :

1. Sarana untuk mengendalikan masyarakat, yaitu dengan peraturan perundang-undangan sebagai contoh : izin
2. Sarana-sarana partisipasi masyarakat dalam pemerintahan
3. Perlindungan hukum
4. Norma-norma untuk melakukan pemerintahan.<sup>3</sup>

Berdasarkan ruang lingkup hukum pemerintahan izin merupakan instrumen yang dimiliki pemerintah untuk mengendalikan aktivitas masyarakat sesuai cara-cara yang ditetapkan pemerintah dalam peraturan perundang-undangan untuk mencapai pembangunan yang seimbang antara kepentingan masyarakat dengan pengusaha/pemegang izin, bukan semata-mata menarik sejumlah uang tertentu melalui retribusi untuk meningkatkan PAD.

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjor. Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia, Gajahmada University Press, 1995, h. 28.

## **2. Prosedur Perizinan**

Prosedur perolehan perizinan di Pemerintah kota Surabaya masih tersebar dalam berbagai peraturan daerah yang mengatur masing-masing izin tersebut, sehingga belum ada persamaan. Figur hukum izin adalah Keputusan tata Usaha Negara (KTUN), maka prosedur perolehan izin sesuai dengan penetapan KTUN. Undang-undang No. 5 Thn. 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang mengatur tentang KTUN belum menetapkan prosedur tetap perolehannya, sehingga prosedur tersebut masih bersifat sektoral.

Sesuai dengan ruang lingkup hukum pemerintahan, penetapan suatu kebijakan pemerintah, khususnya KTUN memiliki asas-asas umum yang harus memperhatikan upaya perlindungan hukum baik preventif maupun yang represif agar izin tersebut menjamin kepastian hukum (legitimate) bagi pemegangnya dalam menjalankan aktivitasnya.

Upaya perlindungan hukum yang bersifat preventif dalam perolehan izin adalah dengan diberikannya peluang masyarakat untuk berperan serta melalui inspraak (masukan) sebelum izin dikeluarkan, sedangkan perlindungan hukum yang represif adalah dengan adanya peluang banding atau gugatan jika izin dianggap merugikan masyarakat.<sup>4</sup>

Kebijakan pemerintah dalam memberi peluang kepada masyarakat untuk memberikan partisipasi sebagai sarana perlindungan hukum yang bersifat preventif harus sejalan dengan keterbukaan pemerintah (transparansi) dalam penetapan kebijakan publik. Sedangkan perlindungan hukum yang bersifat represif adalah dengan diberinya peluang bagi masyarakat untuk mengajukan gugatan ke PTUN atau banding administratif terhadap KTUN (izin) yang merugikan masyarakat.

## **3. Penegakan Hukum Perizinan**

Tujuan utama perizinan adalah untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan

---

<sup>4</sup>Philipus M, Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat, Cet. 1, 1987, h. 3.

sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna untuk melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungannya. Atas dasar tujuan ini keterlibatan pemerintah menjadi suatu keharusan untuk langsung melakukan pengendalian agar supaya masyarakat dapat terlindungi dan tidak dirugikan dari berbagai dampak kegiatan melalui upaya penegakan hukum.

Upaya penegakan hukum dalam perizinan meliputi 2 hal, yaitu Penegakan hukum administrasi dan Ketentuan Pidana. Penegakan hukum administrasi meliputi 2 hal penting, yaitu :

**a. Pengawasan**

Pengawasan merupakan bagian dari penegakan hukum administrasi yang bersifat preventif, hal ini sesuai dengan sifat dan fungsi pengawasan untuk melakukan pengawasan terhadap ketaatan dan kepatuhan masyarakat dalam melaksanakan peraturan. Pengawasan dalam Hukum Administrasi dikenal sebagai salah satu instrument penegakan Hukum Administrasi (*Administrative Law Enforcement Instruments*). Menurut **J.B.J.M. ten Berge**, pengawasan adalah langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan (*monitoring or observance of prescription set by or pursuant to individual obligations imposed by decision*). Wewenang pengawasan dilakukan oleh instansi yang bertanggung jawab melaksanakan perda. Sesuai dengan tujuannya pengawasan tidak selalu diikuti dengan penerapan sanksi kecuali telah melalui prosedur tertentu, tetapi sesuai dengan tujuannya pengawasan selalu diikuti dengan upaya yang mendorong masyarakat untuk mentaati peraturan, dalam praktek disebut dengan pembinaan.

## **b. Penerapan sanksi administrasi**

Penerapan sanksi menurut **J.B.J.M. ten Berge** adalah langkah reperesif untuk memaksakan kepatuhan. (*the use of administrative sanctioning powers*). Sanksi administrasi adalah instrumen yang dimiliki pemerintah agar masyarakat tidak melanggar norma hukum administrasi, sehingga sifat dan tujuan sanksi administrasi adalah untuk mengendalikan, menghentikan pelanggaran dan memulihkan keadaan. Wewenang penerapan sanksi administrasi dimiliki oleh Kepala Daerah tanpa melalui prosedur peradilan, namun tetap harus didukung oleh bukti-bukti yang akurat serta terdapat upaya perlindungan hukum berupa banding atau gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Daerah ini dan dapat dilimpahkan kepada instansi yang bertanggung jawab melaksanakan peraturan (perda).

Sanksi administrasi dalam kepustakaan Hukum Administrasi dikenal dengan berbagai jenis sanksi administrasi, yaitu : paksaan nyata, uang paksa, denda administrasi, pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang menguntungkan (izin) dan bentuk-bentuk khusus. Dalam pelaksanaan penerapan sanksi administrasi ada 4 hal yang harus diperhatikan, yaitu :

1. Legitimasi
2. Instrumen Yuridis
3. Norma Hukum Administrasi
4. Kumulasi sanksi

## BAB III

### TUJUAN PENELITIAN DAN MANFAAT PENELITIAN

#### 1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah mengidentifikasi kelembagaan perizinan dalam rangka otonomi daerah sebelum diberlakukannya UU No. 22/1999, yaitu wewenang dan kelembagaan yang diselenggarakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asa tugas perbantuan yang diatur dalam UU No. 5/1974. Kemudian mengindetifikasi aplikasi wewenang dan kelembagaan perizinan setelah diberlakukannya UU No. 22 Th.1999 dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat pada bidang perizinan. Pada sisi lain, akan dilakukan identifikasi dan inventarisasi pelayanan perizinan dan dampak yang terjadi berkait munculnya UU No.22 Th.1999 serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

#### 2. Manfaat Penelitian

Dengan penelitian ini diharapkan dapat diidentifikasi kelembagaan dan kewenangan di bidang perizinan setelah berlakunya UU No 22/ 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga dapat memberikan hasil berupa model pelayanan perizinan yang mencerminkan pelaksanaan pemerintahan yang baik (*Good Governance*)

Penelitian ini juga diharapkan memberikan kontribusi berupa hasil penelitian yang dapat digunakan rujukan (*Text Book*) dalam perkuliahan Hukum Administrasi dan Hukum Perizinan.



## BAB IV

### METODE PENELITIAN

#### 1. Pendekatan masalah

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*“Statute approach”*). Dengan model pendekatan tersebut, dalam penelitian ini akan dilakukan pengkajian mendalam mengenai peraturan perundang-undangan tentang kelembagaan dan kewenangan di bidang perizinan dalam rangka otonomi daerah dan mewujudkan pemerintahan yang baik untuk direfleksik dan diargumentasi secara teori berlandaskan pada konsep dasar hukum administrasi.

#### 2. Sumber data

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum (*legal materials*) yang dalam penelitian hukum normatif terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer penelitian ini terutama adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan semua peraturan perundang-undangan yang terkait, khususnya peraturan daerah yang mengatur masalah perizinan di Pemerintah Kota Surabaya. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah berbagai karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian dan jurnal-jurnal ilmiah di bidang hukum, khususnya hukum administrasi yang menyangkut kelembagaan dan kewenangan di bidang perizinan.

### 3. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder dilakukan melalui prosedur identifikasi dan inventarisasi dengan menggunakan sistem kartu (*card system*) yang terbagi atas tiga kartu, yaitu : kartu ikhtisar, kartu kutipan, dan kartu analisis.<sup>5</sup>

Dalam pengumpulan bahan-bahan hukum, kartu-kartu termaksud disusun berdasarkan subyeknya : nama pengarang atau nomor dan tahun pengundangan peraturan perundang-undangan, sedangkan dalam penguraian dan pengkajian dilakukan berdasarkan obyeknya : rumusan masalah dan tema-tema analisis sesuai dengan topik pembahasan.

### 4. Pengolahan dan analisis data

Bahan-bahan hukum yang diperoleh diolah secara kualitatif melalui proses penalaran hukum (*legal reasoning*) yang logis sistematis. Penalaran hukum ini dilakukan dengan mempraktekkan kekhasan logika dalam ilmu hukum normatif bersandar pada : hakekat hukum (*the nature of laws*), sumber hukum (*the source of law*), dan jenis hukum (*the kinds of law*)<sup>6</sup>.

Dengan demikian langkah-langkah analisis terhadap bahan hukum yang diperoleh atas dasar langkah-langkah berpikir secara sistematis untuk memperoleh penalaran yang komprehensif atas pokok masalah yang dijadikan titik tolak penelitian dan penulisan.

<sup>5</sup> Winarno Surakhmad, Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar, Metode dan Teknik, Transito, Bandung, 1997, h. 36.

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), Yuridika No. 6. Thn. IX November – Desember Tahun 1999.



## **BAB V**

### **HASIL DAN ANALISA**

#### **1. Kelembagaan dan Kewenangan Bidang Perizinan di Pemerintah Kota Surabaya Sebelum Berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999**

Dasar hukum yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebelum berlakunya undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan UU No. 5 Th. 1974 didasarkan pada asas Desentralisasi, asas Dekonsentrasi maupun asas tugas pembantuan (medebewind).

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Sedangkan Tugas Pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Atas ketiga asas tersebut, kewenangan dan kelembagaan perizinan di Kota Surabaya yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 16 tahun 1950 dibedakan atas :

- a. Izin atas dasar kewenangan otonomi daerah (desentralisasi);

- b. Izin atas dasar pelimpahan wewenang dari instansi vertikal (dekonsentrasi);
- c. Izin sebagai pelaksanaan tugas pembantuan (medebewind);

Jenis-jenis izin yang diterbitkan di Kota Surabaya berdasarkan kelembagaan dan kewenangan sebagaimana tersebut di atas meliputi :

**Tabel 1**  
**Izin atas dasar desentralisasi**

No.	Jenis Izin	Dasar Hukum	Instansi Pemroses
1.	Izin Gangguan (HO)	Perda Kodya I Sby No. 6/1992 ttg Pemberian izin usaha & Izin HO	Bagian Pemerintahan Kodya Surabaya
2.	Izin Penyelenggaraan Tempat Usaha Perpikiran	Perda Kodya Sby No. 4/1990	Bidang Perekonomian Kodya Surabaya
3.	Izin Usaha Tempat Usaha Panti Pijat, MandiUap, Barber Shop dan Salon Kecantikan	Perda Kodya Sby No. 23/1988	Bagian Pemerintahan Kodya Surabaya
4.	Izin Angkutan Barang, Sayur, Buah-buahan & Palawija di Pasar Induk	UU 14/1992 Kep.Walikota Sby.No.191/1989	Bagian Perekonomian Kodya Surabaya
5.	Izin Usaha Pedagang Kaki Lima	Perda Kodya Sby No. 15/1987	Bagian Perekonomian Kodya Surabaya
6.	Izin Pendirian Pasar Swasta	Perda Kodya Sby No.4/1985	Bagian Perekonomian Kodya Surabaya

No.	Jenis Izin	Dasar Hukum	Instansi Pemroses
7.	Izin Bongkar Muat Truk & Kendaraan Bermotor Angkutan Barang yg Melalui Jalan Tertentu	Perda Kodya Sby. No. 3/1985	Bagian Perekonomian Kodya Surabaya
8.	Izin Trayek Kendaraan Angkutan Penumpang Umum	Perda Kodya Sby. No. 3/1982	Bagian Perekonomian Kodya Surabaya
9.	Izin Pengusaha angguna	UU No. 14/1992 Kep. Walikota No.228/1990	Bagian Perekonomian Kodya surabaya
10.	Izin Mendirikan Bangunan	Perda Kodya sby No.7/1992	Dinas Pengawas Bangunan
11.	Izin Tontonan	Perda Kodya Sby No. 11/1977	Bagian Perekonomian Kodya Surabaya
12.	Izin Reklame	PerdaKodya Sby No. 2/1982	Bagian Perekonomian
13.	Izin Usaha Taksi	Perda Kodya Sby. No.9 /1955	Bidang Perekonomian Kodya Surabaya

**Tabel 2**  
**Izin Atas Dasar Kewenangan Dekonsentrasi**

No.	Jenis Izin	Dasar Hukum	Instansi Pemroses
1.	Izin Usaha Industri & SIUP	UU No. 5/1984 PP No. 13/1987 jo PP No. 13/1992	Departemen Perindustrian
2.	Izin Penggunaan Tenaga Kerja	UU No.14/1969 jo UU No. 1/1970	Departemen Tenaga Kerja
3.	Izin Pengambilan Air Bawah Tanah	UU No. 11/1967, UU No. 1/1974 jo PP No. 22/1982	Daerah Tingkat I/Propinsi
4.	Izin Pelayanan Kesehatan	UU No. 23/1992 PP No. 32/1996	Departemen Kesehatan
5.	Izin Penanaman Modal	UU No.1/1967 UU No. 8/1968	BKPM

**Tabel 3**  
**Izin Atas Dasar Tugas Pembantuan**

No.	Jenis Izin	Dasar Hukum	Instansi Pemroses
1.	Izin Khusus Bagi Truk Gandengan Pengangkut Pupuk Pusri	Nota Gub. Jatim Tgl. 16 Desember 1980	Bagian Perekonomian
2.	Izin Khusus Bagi Truk Gandengan yang Mengangkut Bahan Makanan	SK. Gub. Jatim No. 511.1/7736/021/1980	Bagian Perekonomian

Dari gambaran tabel di atas, diketahui bahwa Kelembagaan dan kewenang perizinan yang ada di Pemerintah Kota Surabaya dilakukan oleh masing-masing Instansi, yaitu:

- a. izin atas dasar kewenangan otonomi daerah (desentralisasi) dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Surabaya sebagai daerah otonom dengan tanggungjawab penuh berada ditangan Kepala Daerah/Walikota, sedangkan instansi pemrosesnya adalah Bidang/Instansi vertikal dibawahnya sebagai pelaksana. Pelimpahan kewenangan kepada instansi pemroses adalah mandat dimana instansi tersebut hanya sebagai pemroses, sedangkan yang bertanggungjawab adalah Kepala Daerah;
- b. izin atas dasar asas dekonsentrasi dilakukan Pemerintah Pusat melalui Departemen yang bertanggungjawab terhadap masing-masing izin, sedangkan instansi pemrosesnya adalah Instansi vertikal dari departemen yang berada di daerah sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Pelimpahan kewenangan kepada pelaksana di daerah merupakan delegasi, sehingga instansi di daerah ikut bertanggungjawab terhadap izin yang dikeluarkan;
- c. izin atas dasar tugas pembantuan dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagai bagian tugas dari Pemerintah pusat yang harus dilakukan. Pelimpahan tugas ini bersumber pada delegasi, sehingga Pemerintah Daerah bertanggungjawab atas tugas yang dilakukan.

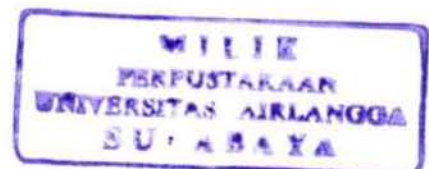
Pelaksanaan perizinan di daerah merupakan tanggungjawab penuh Kepala Daerah/Walikota, maka kelembagaan pelaksanaan teknis melekat pada bidang-bidang yang telah ada, yaitu bidang pemerintahan dan bidang perekonomian tanpa perlu membentuk bidang/instansi khusus tentang perizinan.

## **2. Kelembagaan dan Kewenangan Bidang Perizinan di Pemerintah Kota Surabaya Setelah Berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999**

Pada tanggal 4 Mei 1999 telah diundangkan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 66 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 3839) sebagai pengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Nomor 38 Tahun 1974, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 3037).

Dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah banyak mengalami perubahan, khususnya terhadap kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Prinsip dasar penetapan UU No. 22/1999 adalah memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah sendiri sebagai pelaksanaan dari asas desentralisasi (otonomi daerah)

Kewenangan daerah yang diatur dalam Pasal 7 UU No. 22/1999 menunjukkan betapa luasnya wewenang yang berikan kepada daerah, karena Pasal 7 ini menggunakan teori residu (sisa), yaitu :





- (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintah, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain;
- (2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standartdisasi nasional.

Dengan teori residu, maka kewenangan pemerintahan lain yang tidak tercantum dalam Pasal 7 UU No. 22/1999 merupakan kewenangan yang dimiliki penuh oleh Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengelolanya. Secara terinci Kewenangan Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

Berdasarkan Pasal 8 UU No. 22/1999 asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah didasarkan pada 2 (dua) asas, yaitu : asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pasal 8 menyatakan bahwa :

- (1) Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan

pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut;

- (2) Kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.

Berdasarkan Pasal 8 tersebut, penyelenggaraan pemerintahan di daerah Kota atau Kabupaten didasarkan pada asas desentralisasi, kecuali kewenangan yang tercantum dalam Pasal 7 UU No. 22/1999. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi didasarkan asas dekonsentrasi dengan ditambah kewenangan yang tercantum pada Pasal 9 UU tentang pemerintahan daerah, yaitu :

- (1) Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya;
- (2) Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilakukan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota;
- (3) Kewenangan Provinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah.

Atas dasar dua asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, maka kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di Pemerintah Kota dan Kabupaten didasarkan pada asas desentralisasi. Dengan demikian kewenangan menerbitkan izin yang diselenggarakan di Pemerintah Kota

Surabaya terhadap kewenangan yang diserahkan sesuai dengan Pasal 7 adalah izin atas dasar otonomi daerah (desentralisasi), kecuali izin yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota atau izin yang tidak atau belum dapat dilakukan oleh daerah kota atau kabupaten yang bersangkutan.

Dengan adanya prinsip otonomi yang luas sesuai dengan prinsip dasar UU No. 22/1999, maka jenis-jenis perizinan di Pemerintah Kota Surabaya sangat banyak dan diselenggarakan oleh berbagai Dinas yang ada. Beberapa jenis izin yang diterbitkan Pemerintah Kota Surabaya sejak berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tercantum dalam tabel berikut ini:

**Tabel 4**  
**Jenis Izin Dalam Pemerintah Kota Surabaya**  
**Atas Dasar Otonomi Daerah**

No.	Jenis izin & Judul Perda	Dasar Hukum	Instansi Pemroses
1.	Izin Gangguan (Retribusi Izin Gangguan)	Perda No. 6/1999	Din. Lingkungan Hidup
2.	Izin Pengambilan Air Bawah Tanah	Perda No. 16/2003	Din. Lingkungan Hidup
3.	Izin Mendirikan Bangunan	Perda No. 7/1992	Din. Bangunan
4.	Izin Sewa Tanah (Izin Pemakaian Tanah)	Perda No. 1/1997	Dinas Tanah
5.	Izin Tanah Sempadan (Izin Pemakaian Tanah)	Perda No. 1/997	Dinas Bina Marga
6.	Izin Reklame (Pajak Reklame	Perda no.9/1999	Dinas Pendapatan Daerah

7.	Izin Trayek (Retribusi Izin Trayek)	Perda no. 10/1999	Dinas perhubungan
8.	Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan)	Perda No. 13/1999	Dinas Tata Kota
9.	IUI, SIUP, Izin Pameran & Izin bid. Penanaman Modal (Retribusi Pelayanan Dibidang Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal	Perda No. 3/2002	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
10.	Izin Pemakaian Ruang Terbuka Hijau (Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau)	Perda No.7/2002	Dinas Pertamanan
11.	Izin Ketenagakerjaan (Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan)	Perda No. 1/2003	Dinas tenaga Kerja & Mobilitas Penduduk
12.	Izin Usaha Pariwisata (Kepariwisataan)	Perda No. 6/2003	Dinas Pariwisata
13.	Perizinan di Bidang Kesehatan	Perda No. 12/2003	Dinas Kesehatan
14.	Izin Penebangan Pohon	Perda No. 18/2003	Dinas pertamanan

Berdasarkan tabel 4 tentang Jenis Izin yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Surabaya atas asas desentralisasi, sejak berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Jumlah jenis izin yang diterbitkan oleh Pemkot Surabaya sangat banyak, karena dalam satu peraturan terdapat bermacam-macam izin pada suatu bidang tertentu;
2. Pengaturan izin selalu diikuti dengan penarikan sejumlah uang, baik dalam bentuk pajak atau retribusi, hal ini dapat dilihat dari judul peraturan daerah yang mengatur;
3. Kelembagaan yang menerbitkan izin sangat banyak dan penyerahan kewenangan kepada dinas bersifat delegasi, sehingga tanggungjawab melekat pada instansi pemroses;

Dengan adanya otonomi yang luas berdasarkan asas desentralisasi, maka beberapa kewenangan penerbitan izin yang dimiliki oleh Departemen (Pemerintah Pusat melalui asas dekonsentrasi) telah diserahkan kepada Pemerintah daerah untuk menerbitkan izin. Dengan penyerahan kewenangan ini Pemerintah Daerah dituntut melakukan pengelolaan, pengaturan, pemberdayaan, dan pengawasan terhadap sumber daya alam dan sumber daya manusia yang ada di daerahnya agar seoptimal mungkin bermanfaat pada daerahnya.

Dalam penyelenggaraan penerbitan izin di Pemerintah Kota Surabaya, untuk beberapa izin yang ada sebelum Undang-undang No. 22/1999 merupakan wewenang pemerintah pusat melalui instansi vertikal (asas dekosentrasi) atau wewenang provinsi, kemudian setelah UU No. 22/1999 menjadi wewenang pemerintah Kota atau Kabupaten sering terjadi tumpang tindih kewenangan atau perebutan kewenangan menerbitkan izin. Dengan adanya hal tersebut, perlu

ditetapkan peraturan pelaksanaan dari undang-undang tentang otonomi yang mengatur hal-hal tentang :

- a. pembagian kewenangan antara Pemerintahan Provinsi dengan Pemerintah Kota atau Kabupaten;
- b. penyelesaian perselisihan kewenangan antara Pemerintah Kota dan Kabupaten dengan pemerintahan Provinsi;

Dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sebagai sarana pembiayaan pembangunan daerah, maka semua izin di Pemerintah Kota dan Kabupaten selalu diikuti dengan penarikan sejumlah uang tertentu, baik melalui retribusi atau pajak. Penarikan retribusi atau pajak dalam sistem perizinan memiliki dasar hukum yang kuat, yaitu :

1. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah jo Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah;

Dengan dasar peraturan perundang-undangan tersebut di atas, khususnya Pasal 4 tentang Jenis Retribusi Izin Tertentu memberikan dasar hukum yang kuat bagi setiap Daerah untuk menarik retribusi terhadap izin yang diterbitkan. Dampak dari ketentuan ini menjadi penyebab bagi wajib izin untuk tidak memiliki dengan alasan biaya yang mahal, sehingga masyarakat tidak mentaati peraturan daerah yang telah ditetapkan karena izin sudah dianggap tidak lagi berfungsi untuk mengendalikan kegiatan atau aktivitas masyarakat

tetapi sebagai sarana utama bagi Pemerintah Kota untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Kepala Daerah Pemerintah Kota/Kabupaten merupakan penguasa tunggal di daerah, sehingga semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi tanggungjawab Kepala Daerah. Dengan luasnya otonomi yang diberikan UU No. 22/1999, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu dibentuk Dinas, Badan dan Kantor. Demikian halnya dengan kelembagaan dan kewenangan perizinan di pemerintah Kota Surabaya yang sangat banyak, maka Walikota Surabaya mendelegasikan penerbitan izin kepada beberapa Dinas di Pemerintahan Kota Surabaya agar penanganan izin dapat dilakukan secara optimal.

Pelimpahan penerbitan izin kepada beberapa dinas ini memberikan dampak kepada masyarakat dalam mengurus perolehan izin, karena dianggap prosedur izin terlalu rumit dan berbelit-belit, sehingga perlu bantuan biro jasa yang akan menambah biaya pengurusan. Upaya pemerintah untuk mewujudkan *Good Governance* dalam bidang perizinan adalah memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat dan menyederhanakan proses perolehan perizinan.

Dalam menjalankan upaya tersebut, Pemerintah Kota Surabaya telah membentuk UPT (Unit Pelayanan Terpadu) dalam bidang perizinan dengan SK Walikota Nomor 68 Tahun 1998 tentang Tata Cara Pelayanan Satu Atap Kepada Masyarakat Dilingkungan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya dan mengubah beberapa Surat Keputusan Walikota tentang tata cara perolehan

izin, khususnya dalam jangka waktu perolehan izin dan jumlah instansi yang terkait, guna penyederhanaan prosedur perizinan.

Dalam SK ini ditetapkan bahwa pelayanan perizinan tertentu di wilayah Surabaya dilakukan dalam Kantor Pelayanan Satu Atap, izin tersebut meliputi :

- a. Izin Gangguan;
- b. Izin Mendirikan Bangunan;
- c. Pelayanan Bidang Tata Kota;
- d. Izin Pemakaian Tanah;
- e. Izin Pemasangan Reklame;
- f. Izin Tempat Ibadah;

Dalam pelaksanaan pelayanan satu atap yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya belum memberikan pelayanan prima sebagai sarana mewujudkan *Good Governance*, hal ini dikarenakan Kantor Pelayanan Satu Atap hanya merupakan tempat untuk mengajukan permohonan berkas pengajuan dan pengambilan keputusan izin yang telah ditetapkan, sedangkan pemrosesan tetap pada instansi masing-masing. Prosedur ini sering dinilai masyarakat semakin rumit dan memerlukan waktu yang lama, sehingga masyarakat sering langsung datang pada instansi/dinas pemroses izin untuk mengajukan permohonan.

Dalam membahas prosedur pelayanan perizinan di Surabaya, perlu dibentuk layanan satu pintu, dimana proses pelayanan perizinan dilakukan oleh satu instansi yang berwenang menerima permohonan, memroses izin, menandatangani izin dan mengeluarkan izin. Dengan kewenangan penuh yang dimiliki oleh instansi tertentu, maka masyarakat yang memerlukan berbagai



macam izin hanya mendatangi instansi tersebut. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2001 instansi yang memiliki kewenangan penuh dalam menetapkan izin adalah Dinas, sehingga untuk melakukan pelayanan prima kepada masyarakat Surabaya untuk pelayanan izin perlu dibentuk Dinas Perizinan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) menurut konsep Bank Dunia sebagaimana diuraikan Ibrahim F.I. Shihata adalah penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi 4 ciri utama, yaitu :

1. Pemerintahan berdasarkan hukum : para pembuat keputusan membuat keputusan bukan berdasarkan padaintuisiparapembuat keputusan tersebut, namun sesuai dengan normayang telah disepakati;
2. Akuntabilitas : para pembuat keputusan secara terbuka bertanggungjawab kepada umum, menyerahkan keputusan mereka untuk dikaji oleh instansi yang berwenang yang lebih tinggi atau masyarakat;
3. Transparansi : Para pejabat menjalankan pemerintahan secara terbuka, sehinggamasyarakat ataupers dapat mengetahui;
4. Partisipasi : pihak-pihak yang dipengaruhi oleh keputusan yang akan ditetapkan (*stake holder*) memiliki kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan/kritik dalam pengambilan keputusan.<sup>7</sup>

Dalam upaya mewujudkan Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*), maka penyelenggaraan perizinan di Pemerintah Kota/Kabupaten selain berdasarkan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga berdasarkan 4 ciri utama sebagaimana terurai di atas. Namun penyelenggaraan perizinan di Pemerintah Kota Surabaya yang telah mengubah kelembagaan dan tata cara

---

<sup>7</sup> ELIPS, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Business Advisory Indonesia University of San Francisco Scholl of Law Indonesia Program, 2002, h. 7.

perolehan izin belum mencerminkan pemerintahan yang baik, karena untuk prosedur perolehan izin tidak diatur dan diselenggarakan transparansi, partisipasi masyarakat dan upaya banding bagi masyarakat dirugikan akibat izin yang telah ditetapkan. Dengan adanya kondisi ini, maka pengaturan perizinan yang baik di Pemerintah Kota Surabaya meliputi :

1. Tetap mengedepankan fungsi izin sebagai sarana pengendalian terhadap kegiatan dan aktivitas masyarakat dan sebagai dasar hukum yang melegitimasi kegiatan seseorang yang dilarang bukan sebagai sarana untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD);
2. Dalam prosedur perolehan izin tetap memperhatikan asas perlindungan hukum bagi masyarakat, sebagai upaya mewujudkan pemerintahan yang baik *Good Governance* yang berupa transparansi, partisipasi dan akuntabilitas;
3. Melakukan penyederhanaan jenis izin dan persyaratan memperoleh izin;
4. Pemerintah harus melakukan pelayanan yang baik dan profesional dalam pelayanan perizinan, mulai pembentukan kelembagaan, kewenangan, pelayanan dari kemampuan petugas perizinan ;
5. Pengawasan dan penegakan hukum terhadap perizinan harus dilakukan terutama untuk penghentian terhadap pelanggaran izin agar pelaksanaan perizinan dapat dilakukan secara optimal;

## BAB VI

### PENUTUP

#### 1. Simpulan

Dari permasalahan yang diketengahkan dan penelitian yang telah dilakukan, analisis pengkajian ini sampai pada kesimpulan sebagai berikut :

- a. Pengaturan tentang kelembagaan dan kewenangan penyelenggaraan perizinan di pemerintahan daerah berdasarkan pada Undang-undang 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Berdasarkan UU No. 5/1974 penyelenggaraan kewenangan perizinan di Kota Surabaya dibedakan atas asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Sesuai ketiga asas tersebut, maka kelembagaan perizinan di Surabaya dilakukan oleh Pemerintah kota Surabaya melalui Dinas, badan dan instansi lain sebagai pelaksana penerbitan izin atas dasar asas desentralisasi, sedangkan untuk izin atas dasar asas dekonsentrasi dilakukan oleh Kantor atau instansi vertikal dari departemen yang bertanggungjawab atau pada Pemerintah Provinsi. Dengan adanya pembagian kewenangan penerbitan izin atas dasar asas desentralisasdan asas dekonsentrasi, maka jumlah perizinan yang menjadi kewenanga Pemerintah Kota Surabaya tidak terlalu banyak, sehingga tidak perlu dibentuk lembaga khusus yang menangani pelayanan perizinan.
- b. Dengan ditetapkannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah penyelenggaraan perizinan di Kota Surabaya telah



banyak mengalami perubahan, khususnya kelembagaan dan kewenangan. Sesuai dengan UU otonomi daerah yang berdasarkan prinsip otonomi luas, maka kewenangan pelayanan perizinan sebagai salah satu sarana kebijakan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengendalikan daerah dan masyarakatnya didasarkan atas asas desentralisasi. Dengan asas desentralisasi semua izin yang tidak termasuk kewenangan pusat diselenggarakan oleh Pemerintah Kota/Kabupaten. Perubahan kewenangan dan kelembagaan di Surabaya tentang pelayanan perizinan yang sentralistik cenderung otoriter, sehingga melemahkan sendi-sendi tatanan masyarakat. Dampak negatif sistem perizinan yang sentralistik adalah:

- ✓ Meningkatnya jumlah jenis-jenis izin yang ada di Pemerintahan Kota Surabaya, sehingga untuk satu kegiatan/usaha harus mengantongi beberapa izin;
- ✓ Hampir semua jenis izin selalu dibebani dengan sejumlah uang tertentu, seperti retribusi dan pajak, sehingga terjadi perubahan fungsi izin bukan lagi sebagai upaya pengendali terhadap kegiatan masyarakat tetapi sebagai sarana untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- ✓ Sering terjadi tumpang tindih dan perselisihan kewenangan antara Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kota/Kabupaten dalam pengaturan izin, karena belum adanya peraturan yang tegas pemisahan kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kota/Kabupaten.
- ✓ Dalam pengaturan dan penyelenggaraan perizinan tidak memuat adanya transparansi, peluang partisipasi dan upaya banding administrasi.

## 2. Saran

Menunjang kesimpulan hasil penelitian tersebut di atas, dikemukakan saran sebagai berikut :

- a. Di Surabaya perlu dibentuk lembaga/instansi pelayanan perizinan satu atap/pintu yang memiliki kewenangan penuh, mulai menerima berkas permohonan, memproses dan menetapkan izin. Sesuai dengan ketentuan tentang organisasi lembaga tersebut berbentuk Dinas dengan ditunjang kemampuan Sumber Daya Manusia baik secara teknis perizinan maupun teknis pelayanan (*public service*) ;
- b. Dalam pelaksanaan kewenangan pelayanan perizinan harus melaksanakan transparansi, partisipasi dan banding administrasi. Upaya pelaksanaan tersebut harus diatur dalam peraturan daerah yang mengatur izin tersebut dan ditunjang dengan kemampuan teknis berupa sarana website bagi masyarakat yang membutuhkan informasi tanpa harus datang ke Pemkot, sistem pelayanan yang komputerisasi dan sarana pengaduan bagi keputusan izin yang merugikan pihak III atau masyarakat;

## DAFTAR PUSTAKA

- Berge ten B.J.B.M. dan Spelt, N.M., *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan i Yuridika, Surabaya, 1993.
- Basah, Sjachran, *Sistem Perizinan sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan Dalam Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1996.
- ELIPS, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Business Advisory Indonesia University of San Francisco Scholl of Law indonesia Program, 2001.
- Forum Komunikasi LSM APIK, *Landasan Aksi dan Deklarasi Beijing*, APIK, Jakarta, 1995.
- Hadjon, P. M., *Aspek-aspek Hukum Administrasi Dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)*, Makalah, Bandung, 1995.
- , *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995.
- , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1990.
- , *Pengkajian Ilmu Dogmatik (Normatif)*, Yuridika, No.6 Th. IX November – Desember Tahun 1999.
- , *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestursbevoegdheid)*, Pro Yustitia, Tahun XVI, No. 1 Januari 1999.
- Gissels, Jan dan Mark Van Hoeke, *Rechtswetwenschappen*, 1982
- Purbopranoto, Koenjoro, *Beberapa Catatan tentang Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1978.
- Sobana, *Adaptasi Pelayanan Izin Investasi Terhadap Perubahan Lingkungan dalam Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Cirta Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Surakhmad, Winarno, *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar, Metode dan teknik*, Transito, Bandung, 1990

