

# PENERAPAN ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM SISTEM PELAYANAN PERIZINAN SATU PINTU\*

Dwi Haryati\*\*, Triyanto Suharsono\*\*\*, dan Mailinda Eka Yuniza\*\*\*\*

Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta  
Jalan Sosio Justicia Nomor 1, Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281

## Abstract

*This study will discuss the implementation of General Principles of Good Governance (AUPB) in the One Stop Licensing System in the city of Yogyakarta. Some things that would be an important consideration in this study were changes to Local Government Law No. 22 of 1999 as Law No. 32 of 2004 and its consequence, the issuance of Government Regulation No. 84 of 2000 governing the organization's guidelines in the area of technical authority in issuing permits and Ministerial Decree No. PAN 63/KEP/M.PAN/7/2003 On Implementation Guidelines for Public Service and Administrative Reform Decree No. 26/KEP/M.PAN/2/2004 About Help Technical Transparency and Accountability.*

**Keywords:** public service, one sop service.

## Intisari

Penelitian ini akan membahas penerapan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam Sistem Perijinan Satu Pintu di Kota Yogyakarta. Beberapa hal yang akan menjadi pertimbangan penting dalam penelitian ini adalah Perubahan UU Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 beserta konsekuensinya. Penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 yang mengatur tentang pedoman organisasi perangkat daerah dalam kewenangan teknisnya mengeluarkan ijin di daerah serta Kepmen PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas.

**Kata Kunci:** pelayanan publik, perizinan satu pintu.

## Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah .....	290
B. Metode Penelitian .....	291
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	291
1. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang Dijadikan Dasar dalam Pengaturan Pelayanan Perizinan di Kota Yogyakarta.....	291
2. Pelaksanaan Standar Pelayanan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Perizinan Satu Pintu.....	294
D. Kesimpulan .....	298

\* Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2009.

\*\* Alamat korespondensi: dwi.haryati18@yahoo.com

\*\*\* Alamat korespondensi: triyanto\_suharsono@yahoo.co.id

\*\*\*\* Alamat korespondensi: mailindahk@yahoo.com

### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu instrumen pemerintah untuk mengatur masyarakat ialah izin. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.<sup>1</sup> Izin digunakan oleh pemerintah sebagai instrumen untuk mempengaruhi (hubungan dengan) para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan kongkrit.<sup>2</sup> Izin sebagai salah satu instrumen pemerintah memerlukan kewenangan-kewenangan khusus dalam penggunaannya, sehingga pemerintah tidak dapat menggunakannya tanpa batas dan tanpa syarat. Untuk itu, pelaksanaan perizinan haruslah berdasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusaian, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.<sup>3</sup> Beberapa AUPB telah diatur dalam hukum tertulis, yaitu diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang terdiri dari asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas keterbukaan/transparansi, asas kepentingan umum, asas proporsional, asas profesionalisme, dan asas akuntabilitas.<sup>4</sup> Asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut berfungsi sebagai sarana perlindungan hukum preventif diantaranya *right to be heard and access to information*.<sup>5</sup> Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam undang-undang di atas berbeda dengan konsep *Good Governance* yang diajukan

oleh Bank Dunia pada tahun 1998 untuk memperbaiki manajemen pembangunan di negara-negara penerima bantuan.

Perizinan yang berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik saat ini semakin nyata penerapannya dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Maksud Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu ialah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya mulai dari tahap terbitnya dokumen yang dikeluarkan dan dilakukan dalam satu tempat.<sup>6</sup> Penyelenggaraan Perizinan satu pintu telah memperkecil kesempatan terjadinya penyelewengan kewenangan yang merugikan masyarakat dikarenakan birokrasi yang panjang dan berbelit. Di sisi lain, proses perizinan yang tidak efisien, tidak tepat waktu, dan berbiaya tinggi pada akhirnya juga akan menurunkan jumlah investasi yang berbuntut pada rendahnya pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan satu pintu mutlak diperlukan.

Sebagai tindak lanjut dari pelayanan perizinan satu pintu yang berdasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka perangkat daerah yang menyelenggarakan pelayanan perizinan satu pintu hendaknya memiliki standar pelayanan sebagai peningkatan kualitas pelayanan publik. Standar pelayanan tersebut dapat berbentuk *Standard Operating Procedures (SOP)* guna menciptakan kepastian mengenai biaya dan lamanya waktu yang diperlukan untuk mengeluarkan suatu izin. Tujuan akhir dari standar pelayanan tersebut ialah terciptanya pelayanan yang sebaik-baiknya, berorientasi pada kebutuhan

<sup>1</sup> Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, hlm. 2.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 3209, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851).

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 3209, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851).

<sup>5</sup> Lebih lanjut lihat Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 3.

<sup>6</sup> Pasal 1 angka (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

dan kepuasan penerima pelayanan sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pelayanan barang dan jasa.<sup>7</sup> Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut: (1) Asas-asas umum pemerintahan yang baik manakah yang dipakai untuk mendasari pengaturan pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta? (2) Bagaimana pelaksanaan standar pelayanan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut dalam sistem perizinan satu pintu?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif. Penelitian hukum normatif meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, pengertian hukum, ketentuan-ketentuan hukum serta perbandingan hukum, yang pendekatannya bersifat abstrak teoritis yang berhubungan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan pelayanan perizinan 1 (satu) atap. Penelitian ini dilakukan dengan penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder di bidang hukum. Sementara sebagai upaya untuk melengkapi sekaligus menunjang data kepustakaan tersebut akan dilakukan juga penelitian lapangan. Cara penelitian lapangan ialah dengan metode wawancara dengan alat berupa pedoman wawancara dan metode angket dengan alat berupa kuesioner. Sedangkan Bahan dalam penelitian lapangan ialah segala informasi/fakta di lapangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dalam melakukan penelitian ini, tempat pengumpulan bahan dilakukan di Yogyakarta. Pertimbangan pemilihan lokasi tersebut ialah penelitian akan dilakukan di Yogyakarta yaitu wawancara narasumber dari Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Setelah data terkumpul maka disusun dan dianalisa

secara sistematis dengan menggunakan metode kualitatif yaitu dengan mengumpulkan data yang diperoleh yang kemudian dianalisa dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan komparasi (*comparative approach*), sesuai dengan kebutuhannya. Penyajian data dilakukan dengan menggunakan logika deduktif induktif (umum-khusus) dan kemudian dicari hubungan logis diantara aspek-aspek yang berhubungan.<sup>8</sup>

## C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

### 1. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang Dijadikan Dasar dalam Pengaturan Pelayanan Perizinan di Kota Yogyakarta

Pengaturan pelayanan perizinan di kota Yogyakarta dilaksanakan berdasarkan paling tidak empat peraturan perundang-undangan, yaitu: Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 tahun 2006 tentang Pelayanan Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu,<sup>9</sup> Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik,<sup>10</sup> Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Perizinan pada Pemerintahan Kota Yogyakarta,<sup>11</sup> dan Peraturan Walikota Nomor 34 Tahun 2008 tentang Penetapan Persyaratan Perizinan dan Waktu Pelayanan Perizinan.<sup>12</sup>

Perwal Nomor 33 Tahun 2008 secara substansi hanya berisi tentang apa saja pelayanan perijinan yang dapat dilakukan di Kota Yogyakarta, dan akan dilayani pada instansi mana. Sedangkan substansi dari Perwal Nomor 34 Tahun 2008 adalah penjelasan tentang persyaratan yang harus dilengkapi oleh pemohon dan penjelasan berapa

<sup>7</sup> Fahmi Wibawa, 2007, *Panduan Praktis Perizinan Usaha Terpadu*, Grasindo, Jakarta, hlm. 6.

<sup>8</sup> Burhan Ashshofa, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 61.

<sup>9</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 tahun 2006 tentang Pelayanan Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

<sup>10</sup> Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

<sup>11</sup> Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Perizinan pada Pemerintahan Kota Yogyakarta.

<sup>12</sup> Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2008 tentang Penetapan Persyaratan Perizinan dan Waktu Pelayanan Perizinan.

lama waktu yang dibutuhkan dalam pelayanan proses perijinan tersebut.

Keempat peraturan perundang-undangan ini dalam kenyataannya telah menjadikan beberapa asas dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar atau patokan. Secara umum, pada Permendagri maupun Kepmenpan ditemukan lima AAUPB, yaitu: asas keterbukaan, asas kepentingan umum, asas akuntabilitas, asas tertib penyelenggara negara, dan asas profesionalitas. Sebaliknya, pada Perwal Nomor 33 Tahun 2008 dan Perwal Nomor 34 Tahun 2008 hanya ditemui dua AAUPB saja, yaitu asas keterbukaan dan akuntabilitas. Satu azas yang disimpangi oleh Perwal Nomor 33 Tahun 2008 dan Perwal Nomor 34 Tahun 2008 adalah azas Kepastian Hukum.

Dari penjelasan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa Perwal baru mengakomodir dua asas, yaitu asas keterbukaan dan asas akuntabilitas. Sementara itu, Perwal tersebut masih kurang mengakomodir tiga asas yang lain. Lebih dari itu, ternyata juga asas keterbukaan dan asas akuntabilitas yang terdapat dalam Perwal tersebut mempunyai kadar yang tidak sepenuhnya sama dengan Permendagri dan Kepmenpan.

Asas keterbukaan yang terdapat dalam Perwal hanya mengacu pada keterbukaan informasi atas: jangka waktu pelayanan, dimana pemohon akan dilayani, dan berkas apa sajakah yang harus disiapkan. Padahal, asas keterbukaan yang diharapkan-berdasarkan Permendagri dan Kepmenpan adalah mencakup kejelasan prosedur pelayanan dan perincian biaya. Namun dalam hal ini, yang perlu digaris bawahi hanyalah tentang kejelasan prosedur pelayanan, karena masalah kejelasan berapa biaya yang harus dibayar oleh pemohon tidaklah dituangkan dalam peraturan walikota, namun peraturan daerah.

Ketidakoptimalan dalam mengakomodir kadar asas, juga dapat terlihat dari asas akuntabilitas yang terdapat dalam Perwal. Perwal Nomor 33 Tahun 2008 menerangkan tentang keharusan pemberian alasan dalam setiap penolakan perijinan beserta penjelasan atas prosedur banding

administratif beserta limit waktu penyelenggara pelayanan untuk memberikan penjelasan. Aturan dalam Perwal tersebut memang telah mencakup sebagian semangat yang diharapkan dalam Permendagri dan Kepmenpan, namun ada semangat lain yang seharusnya patut untuk diakomodasi dalam Perwal ini, yaitu tentang mekanisme pemberian *punishment* kepada instansi penyelenggara pelayanan apabila ada personil penyelenggara pelayanan yang melakukan tindakan yang tidak profesional (*un-professional conduct*), sehingga merugikan pemohon pelayanan.

Selain itu, ada satu asas yang tidak dipenuhi oleh peraturan-peraturan tentang pelayanan perijinan di Kota Yogyakarta, yaitu asas kepastian hukum. Asas kepastian hukum menghendaki adanya kesesuaian antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan yang lebih rendah. Akan tetapi, masih terdapat beberapa kontradiksi antara kedua Perwal yang ada dengan peraturan yang ada di atasnya. Kontradiksi-kontradiksi tersebut terkait dengan pelaksanaan teknis pelayanan perijinan di Kota Yogyakarta. Tentang beberapa kontradiksi teknis ini akan dijelaskan di bagian selanjutnya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa asas kepastian hukum tidak secara sepenuhnya dipenuhi oleh peraturan pelaksanaan perijinan di Kota Yogyakarta.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, penerapan asas kepastian hukum berarti aturan yang berada di bawah dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, harus memperhatikan dan sesuai dengan aturan di atasnya. Akan tetapi, pada kenyataannya kedua Perwal yang dikeluarkan oleh Walikota Kota Yogyakarta secara teknis dalam beberapa hal tidak sesuai dengan aturan yang ada di atasnya. Kontradiksi yang pertama antara Perwal dan Permendagri terlihat pada Pasal 2 angka (2) Perwal Nomor 33 Tahun 2008, yang menyatakan bahwa: "Penyelenggaraan perizinan [...] didelegasikan kepada Dinas Perizinan, Instansi Teknis dan Kecamatan". Ketentuan ini bertentangan dengan Pasal 9 Permendagri yang

menyatakan: “Pengolahan dokumen persyaratan perizinan dan non perizinan mulai dari tahap permohonan sampai dengan terbitnya dokumen dilakukan secara terpadu satu pintu”.

Pada kenyataannya, pelayanan perizinan dilayani oleh tidak hanya dinas perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta, namun juga pada instansi teknis dan kantor kecamatan. Instansi teknis yang dimaksud diatas meliputi: kantor pertanahan, dinas pertanian dan kehewanan, kantor pelayanan pajak, dinas pendidikan, dinas pemukiman dan prasarana lingkungan, dinas perhubungan dan dinas tenaga kerja dan transmigrasi. Pada Pasal 6 Perwal ini dapat dilihat bahwa izin-izin yang diterbitkan oleh instansi teknis ini justru jauh lebih banyak dibandingkan izin yang dikeluarkan di dinas perizinan, yaitu mencapai 42 (empat puluh dua), padahal izin yang dikeluarkan oleh dinas perijinan hanyalah 29 (dua puluh sembilan). Kecamatan diberikan kewenangan untuk menerbitkan 5 (lima) jenis izin. Oleh karena itu, Perwal ini belum mengatur tentang pelayanan perizinan satu pintu secara penuh, sebagaimana diamanatkan dalam Permendagri.

Ketidaksinkronan juga terjadi antara Perwal No. 34 Tahun 2008 dengan Pasal 11 Permendagri yang menyatakan “jangka waktu pelayanan penyelesaian perizinan dan non perizinan ditetapkan paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung mulai sejak diterimanya berkas permohonan beserta seluruh kelengkapannya”. Sementara itu, dari 76 (tujuh puluh enam) jenis perizinan yang diselenggarakan pada Pemerintah Kota Yogyakarta, terdapat satu jenis izin yaitu Izin Membangun Bangun-Bangunan (IMBB), yang melewati ketentuan Permendagri diatas.

Izin IMBB dibagi tiga jenis, untuk izin bangunan sederhana, waktu penyelesaian kerjanya tidak melanggar Permendagri, karena dapat diselesaikan dengan 12 (dua belas) hari kerja. Sedangkan untuk kedua jenis izin IMBB yang lain; berupa bangunan tidak pakai hitungan konstruksi dan bangunan pakai hitungan konstruksi, lamanya proses penyelesaian melanggar

ketentuan Permendagri. Hal tersebut terjadi karena kedua izin tersebut membutuhkan waktu 21 (dua puluh satu) hari dan 25 (dua puluh lima) hari kerja.

Selain aturan yang bertentangan dengan Permendagri, Perwal juga belum secara seutuhnya menjabarkan aturan dalam Kepmenpan. Beberapa hal yang dipandang sudah diberikan arahan dalam petunjuk teknis Kepmenpan namun belum diakomodasi dalam Perwal Nomor 33 Tahun 2008 adalah: **Pertama**, Perwal Nomor 33 Tahun 2008 tidak menjelaskan tentang penghilangan persyaratan yang bersifat duplikasi dari instansi yang terkait dengan proses pelayanan. Hal ini tidak sesuai dengan petunjuk teknis Kepmenpan pada bagian II tentang Transparansi Pelayanan Publik khususnya pada nomor 3 tentang Persyaratan Teknis dan Administratif Pelayanan. Hal ini juga belum memenuhi mekanisme pengurangan berkas kelengkapan permohonan perizinan yang sama untuk dua atau lebih permohonan perizinan, yang diatur dalam aturan Permendagri.

**Kedua**, pada Perwal tidak terdapat aturan yang jelas mengenai prosedur pelayanan yang sederhana seperti pembuatan bagan alir (*flow chart*) yang dipampang dalam ruangan pelayanan sebagaimana diatur dalam lampiran Kepmenpan pada bagian II tentang Transparansi Pelayanan Publik khususnya pada nomor 2 tentang Prosedur Pelayanan. **Ketiga**, Perwal Nomor 33 Tahun 2008 kurang mengarahkan pada semangat transparansi birokrasi. Hal tersebut terjadi karena tidak terdapatnya aturan yang mengikuti petunjuk teknis Kepmenpan pada bagian II tentang Transparansi Pelayanan Publik khususnya pada nomor 4 tentang Rincian Biaya Pelayanan. Petunjuk teknis Kepmenpan tersebut mengarahkan agar pada saat pemberian pelayanan publik, hendaknya dapat dikurangi semaksimal mungkin pertemuan secara personal antara pemohon/penerima pelayanan dengan pemberi pelayanan, dimana diarahkan agar segala macam pembayaran diberikan langsung kepada unit yang bertugas mengelola keuangan/bank.

**Keempat**, Perwal Nomor 33 Tahun 2008 tersebut juga kurang mengarah pada prinsip akuntabilitas atas kinerja pelayanan publik, terutama mengenai pertanggungjawaban penyelenggaraan pelayanan publik bila terjadi penyimpangan dalam proses pelayanan dan jika hal tersebut menimbulkan kerugian bagi si penerima pelayanan. Dinyatakan demikian karena tidak ditemukan adanya aturan yang mengatur tentang pemberian kompensasi kepada penerima pelayanan publik yang dirugikan. Padahal, hal ini telah tertuang dalam petunjuk teknis Kepmenpan pada bagian IV tentang Pengaduan Masyarakat khususnya pada nomor 5.

## 2. Pelaksanaan Standar Pelayanan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Perizinan Satu Pintu

Dalam menjawab pertanyaan kedua dalam rumusan masalah penelitian ini mengenai pelaksanaan standar pelayanan berdasarkan AUPB dalam system perijinan satu pintu, dengan menggunakan IKM (Indeks Kepuasan Masyarakat) sebagai tolak ukur dan *interview* untuk memperoleh informasi lebih lanjut terhadap hasil IKM tersebut.

### a) Indeks Kepuasan Masyarakat Kota Yogyakarta Bulan Juni dan Juli 2009

Selain menjadi sebuah *feedback* dalam suatu

sistem, IKM berfungsi sebagai pemantauan eksternal oleh masyarakat melalui penerimaan pengaduan dan survei kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan. IKM adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparat penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya.

Selain menjadi tolak ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan, IKM juga menjadi bahan penilaian terhadap keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik dikarenakan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan kepada responden dalam kuesioner IKM menyangkut asas-asas umum pemerintahan yang baik. Selain itu, keberadaan IKM pun sudah merupakan suatu bentuk dilaksanakannya asas proporsional, karena diadakan dalam rangka memenuhi hak masyarakat untuk melakukan suatu kritik dan saran. Unsur IKM berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah diatur dalam Keputusan Menteri Penda-yagunaan Administrasi Negara Nomor 63/KEP/M. PAN/7/2003 dikembangkan menjadi 14 unsur yang *relevant, valid, dan reliable*.

Berdasarkan sistem penilaian diatas, maka diperoleh IKM Pelayanan bulan Juni dan Juli sebagai berikut:

**Tabel 1. IKM Bulan Juni 2009**

No	Unsur Pelayanan	IMBB	Izin Gangguan	SIUP
1	Prosedur pelayanan	2,93	3,02	3,18
2	Persyaratan pelayanan	3,02	3,04	3,16
3	Kejelasan petugas pelayanan	3,11	3,05	3,27
4	Kedisiplinan petugas pelayanan	3,11	3,09	3,16
5	Tanggung jawab petugas pelayanan	3,10	3,12	3,25
6	Kemampuan petugas pelayanan	3,05	3,13	3,27
7	Kecepatan pelayanan	2,84	2,83	2,98
8	Keadilan mendapat pelayanan	3,06	3,15	3,13
9	Kesopanan dan keramahan petugas	3,16	3,20	3,24
10	Kewajaran biaya pelayanan	3,11	3,21	3,48
11	Kepastian biaya pelayanan	3,21	3,23	3,43
12	Kepastian jadwal pelayanan	2,85	3,00	3,09
13	Kenyamanan lingkungan	3,33	3,33	3,39
14	Keamanan pelayanan	3,26	3,30	3,27
<b>Nilai Indeks Unit Pelayanan</b>		<b>3,08</b>	<b>3,12</b>	<b>3,23</b>
<b>Nilai IKM</b>		<b>77,03</b>	<b>78,05</b>	<b>80,87</b>
<b>Jumlah Responden</b>		<b>83</b>	<b>102</b>	<b>45</b>

Tabel 2. IKM Bulan Juli 2009

No	Unsur Pelayanan	IMBB	Izin Gangguan	SIUP
1	Prosedur pelayanan	3,04	3,00	3,14
2	Persyaratan pelayanan	3,06	3,14	3,08
3	Kejelasan petugas pelayanan	3,18	3,19	3,08
4	Kedisiplinan petugas pelayanan	3,11	3,09	3,03
5	Tanggung jawab petugas pelayanan	3,15	3,23	3,08
6	Kemampuan petugas pelayanan	3,24	3,16	3,08
7	Kecepatan pelayanan	2,89	2,84	2,77
8	Keadilan mendapat pelayanan	3,09	3,15	3,17
9	Kesopanan dan keramahan petugas	3,20	3,25	3,11
10	Kewajaran biaya pelayanan	3,09	3,25	3,46
11	Kepastian biaya pelayanan	3,00	3,20	3,73
12	Kepastian jadwal pelayanan	2,93	2,79	2,73
13	Kenyamanan lingkungan	3,24	3,31	3,39
14	Keamanan pelayanan	3,15	3,23	3,23
<b>Nilai Indeks Unit Pelayanan</b>		<b>3,10</b>	<b>3,13</b>	<b>3,15</b>
<b>Nilai IKM</b>		<b>77,45</b>	<b>78,23</b>	<b>78,71</b>
<b>Jumlah Responden</b>		<b>47</b>	<b>58</b>	<b>37</b>

Nilai IKM diperoleh dengan rumus: Nilai Indeks x Nilai Dasar (25) Sehingga diperoleh hasil analisa: (1) IMBB dengan nilai IKM sebesar 77,03 termasuk ke dalam kategori BAIK; (2) Ijin Gangguan dengan nilai IKM sebesar 78,05 termasuk ke dalam kategori BAIK; (3) SIUP dengan nilai IKM sebesar 80,87 termasuk ke dalam kategori BAIK. Nilai IKM diperoleh dengan rumus: Nilai Indeks x Nilai Dasar (25), sehingga diperoleh hasil analisa: (1) IMBB dengan nilai IKM sebesar 77,45 termasuk ke dalam kategori BAIK; (2) Ijin Gangguan dengan nilai IKM sebesar 78,23 termasuk ke dalam kategori BAIK; (3) SIUP dengan nilai IKM sebesar 78,71 termasuk ke dalam kategori BAIK.

Selain memuat pertanyaan-pertanyaan yang berisi 14 nilai berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Administrasi Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, kuesioner yang diajukan kepada responden juga memuat kolom mengenai saran yang diisi oleh responden tersebut. Hasil analisa mengenai poin pelayanan yang perlu diperbaiki yang diperoleh berdasarkan informasi dari kolom saran pada kuesioner bulan Juni dan Bulan Juli ialah:

1. IMBB
  - a. Perlu ditingkatkan lagi tentang penjelasan yang menyeluruh.
  - b. Agar dilakukan evaluasi karena banyak dijumpai pembangunan rumah yang tidak ber-IMBB tetap dibiarkan.
  - c. Disediakan tempat minum agar pemohon ijin yang sedang antri tidak harus keluar dari ruangan untuk mendapatkan minum.
  - d. Agar efisiensi dan efektivitas lebih ditingkatkan.
2. Ijin Gangguan
  - a. Petugas terlalu kaku dan kurang berempati dalam memberikan penjelasan terhadap pemohon ijin yang persyaratannya kurang lengkap.
  - b. Perlu pembekalan terhadap petugas mengenai syarat-syarat dan prosedur perizinan agar tidak terjadi suatu syarat yang dianggap satu petugas tidak perlu, namun oleh petugas lainnya dianggap perlu.
  - c. Apabila ada pemohon yang kebingungan diharapkan langsung dapat dibantu tanpa menyuruh ke tempat lain.

- d. Ketepatan dan kecepatan proses lebih ditingkatkan.
  - e. Agar pengecekan IT diadakan secara berkala, agar tidak terjadi IT rusak pada saat jam sibuk.
  - f. Jam kerja harap diperpanjang.
3. SIUP
- a. Agar diadakan mekanisme kroscek dengan petugas lapangan.
  - b. Agar petugas selalu siap pada saat jam kerja.

#### **b) Analisis Nilai IKM terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**

Analisa nilai IKM terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik ialah sebagai berikut: **Pertama**, asas Legalitas atau asas kepastian hukum. Adanya Dasar hukum yang kuat dalam pelayanan di dinas perizinan menyebabkan jangka waktu yang telah dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan dengan baik, namun apabila dianalisa lebih jauh, kemungkinan asas ini akan bergesekan dengan asas kemanfaatan. Dalam banyak keadaan, asas ini menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Sedangkan aspek yang bersifat formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa ketetapan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada ketetapan-ketetapan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberikan hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki dari padanya.

Asas kepastian hukum berdasarkan hasil IKM diatas telah mendapatkan apresiasi yang baik dari pihak pemohon. Unsur pendukung dari kategori baik asas kepastian hukum ialah prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, kepastian biaya pelayanan, dan kepastian jadwal pelayanan. Prosedur pelayanan izin SIUP, IMB, maupun HO telah ditetapkan di dalam peraturan walikota sehingga mempunyai jaminan kepastian hukum. Sebagai tindak lanjut dari adanya ketentuan

persyaratan tersebut, maka bagi setiap pemohon yang tidak melengkapi syarat tersebut akan ditolak permohonan izinnnya. Apabila ada suatu kasus yang diberikan kelonggaran syarat, maka hal tersebut hanyalah sebagai perkecualian karena ada aspek kemanfaatan.

Kepastian biaya telah diatur dalam Juklak yang lebih bersifat peraturan kebijaksanaan. Biaya yang ditarik pun oleh pemohon berdasarkan IKM diatas masih dianggap wajar sehingga memperoleh apresiasi yang baik. Mengenai pembayaran biaya perijinan telah ditentukan tempatnya, yaitu di Bank Pembangunan Daerah yang ditentukan. Dengan demikian arus keuangan dapat lebih terkontrol, sehingga tidak terjadi penarikan biaya illegal. Kepastian jadwal pelayanan sebenarnya sudah dapat dipastikan oleh Dinas Perizinan, karena merupakan jam kerja kantor. Namun IKM pada bulan Juni, unsur ini mendapatkan apresiasi yang kurang karena jam kerja pelayanan izin Dinas Perizinan memang relatif pendek dibandingkan pelayanan publik lainnya.

Yang perlu dicermati dari sisi kepastian hukum ialah belum diaturnya mengenai pemangkasan prosedur dalam proses perizinan paralel atau perizinan yang bersifat duplikasi, sehingga peraturan pelaksana beserta lampirannya dapat membuka penafsiran yang berbeda dalam artian menimbulkan pelayanan publik yang tidak terintegrasi yang berujung pada in-efektifitas dan in-efisiensi. Padahal dalam ketentuan perundang-undangan telah diperintahkan adanya penyederhanaan prosedur.

Poin lain yang belum dilaksanakan mengenai asas kepastian hukum ialah belum ke semua izin diintegrasikan ke dalam unit pelayanan perizinan satu pintu. Padahal peraturan yang mendasari pelayanan terpadu satu pintu telah menyatakan bahwa semua izin harus diintegrasikan. Hal ini bertentangan dengan asas kepastian hukum karena suatu peraturan pelaksana seharusnya sesuai dengan peraturan yang mendasarinya. Mengenai izin IMBB, juga ditemukan ketidaksinkronan,

yaitu terdapat jangka waktu yang melebihi 15 hari kerja. Padahal seharusnya dapat diselesaikan dalam 15 hari kerja. Hal ini dimungkinkan karena adanya asas kemanfaatan pula. IMBB merupakan suatu bentuk izin yang sangat rentan dengan keselamatan penghuninya, sehingga dinas perizinan lebih teliti dan sangat berhati-hati dalam menerbitkan izin IMBB yang berujung pada jangka waktu yang melebihi batas ketentuan. Pada izin ini pula, terkadang terjadi pelanggaran tata ruang, namun dengan adanya asas kemanfaatan yang menjadi landasan dinas perizinan, membuat izin IMB tidak menjadi kaku, asal tidak melanggar unsur esensi izin IMB, maka izin IMB dapat diterbitkan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan peningkatan lapangan pekerjaan dengan pemberian ijin IMB tersebut.

**Kedua**, asas transparansi dalam IKM diatas juga telah memiliki apresiasi yang tinggi. Unsur pendukung dari kategori baik asas transparansi ialah kejelasan petugas pelayanan. Dalam pelaksanaan asas ini, bentuk penyampaian informasi dirasa kurang karena belum diadakannya suatu *flowchart* yang menggambarkan alur perizinan, sehingga pemohon tidak tahu mengenai proses perizinan. Suatu brosur memang telah dapat dikategorikan sebagai bentuk transparansi, namun apabila hanya berisi syarat namun tidak ada bagan alur/*flowchart*-nya, maka masih dapat menimbulkan kebingungan bagi para pemohon. Selain itu, tidak adanya pengaturan mengenai rincian biaya dalam peraturan perundang-undangan merupakan kelemahan pelayanan perizinan satu pintu.

Terhadap masyarakat yang tidak memungkinkan datang langsung ke kantor dinas perizinan pun disediakan *website* yang mudah diakses. *Website* Dinas Perizinan tersebut memuat tentang persyaratan izin, jangka waktu dan dasar hukum dikeluarkannya izin-izin tersebut. Bagi pemohon yang ditolak izin nya dapat mengajukan upaya keberatan, walaupun upaya ini belum secara jelas diatur mekanismenya dalam peraturan perundang-undangan, apakah AUPB dapat dasar

pengajuan upaya keberatan ataukah hanya apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

**Ketiga**, asas proporsionalitas dalam IKM diatas juga telah memiliki apresiasi yang tinggi. Unsur pendukung dari kategori baik asas proporsionalitas ialah kedisiplinan petugas pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, dan kemampuan petugas pelayanan. prinsip dari asas ini ialah adanya keseimbangan antara kewajiban-hak pemberi pelayanan dan hak-kewajiban penerima pelayanan. Jadi, disini yang mempunyai kewajiban tidak hanya pemohon izin saja, namun selaku pemberi pelayanan, Dinas Perizinan harus selalu bertindak profesional dalam bekerja. Kemampuan petugas pelayanan pun harus selalu diperhatikan, jangan sampai ada izin yang molor jangka waktunya karena keterbatasan kemampuan SDM. Selain itu, Dinas perizinan juga telah mengadakan studi IKM ini yang dilakukan setiap tiga bulan sekali. Hal ini merupakan bentuk diakuinya hak pemohon izin.

Adanya mekanisme kritik dan saran yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja pelayanan di dinas perizinan merupakan suatu bentuk proporsionalitas. Selain mempunyai kewajiban untuk melengkapi persyaratan-persyaratan dalam permohonan izin, pemohon juga mempunyai hak untuk mengetahui dan mengajukan kritik, saran, dan keberatan dalam mendapatkan pelayanan. Adanya hak dan kewajiban yang seimbang dapat mendorong tumbuhnya inovasi untuk penataan sistem, mekanisme dan prosedur pelayanan perizinan, sehingga pelayanan perizinan kepada masyarakat dapat dilaksanakan lebih berdaya guna dan berhasil guna. Namun, walaupun keberadaannya sudah ada, prosedur keberatan belum diatur secara konkrit dalam Juklak-Juknis, sehingga banyak pihak yang belum mengetahui adanya upaya tersebut. Selain bersinggungan dengan asas proporsionalitas, hal ini juga berkaitan dengan asas kepastian hukum dikarenakan adanya kemungkinan bahwa adanya upaya banding terhadap suatu keputusan izin.

Selain adanya IKM, Dinas Perizinan juga menyediakan kotak saran yang ditempatkan di sudut ruangan untuk menjangkau peran aktif penerima layanan. Yang perlu dicermati ialah mekanisme pengolahan kotak saran tersebut. Sejauh ini belum ada pengaturan mekanisme ini dalam peraturan perundang-undangan. tata cara mekanisme ini lebih didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Disini fungsi AUPB semakin penting sebagai arahan dan patokan bagi badan/pejabat administrasi ketika menggunakan kewenangan bebas dalam proses pembentukan dan penerapan peraturan kebijaksanaan. Terhadap peraturan kebijaksanaan tersebut dapat dilakukan pengujian keabsahannya dengan menggunakan AUPB.

#### **D. Kesimpulan**

Asas-asas umum yang dipakai untuk mendasari pengaturan pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta (Perwal Kota Yogyakarta Nomor 33 dan 34 Tahun 2008) adalah asas keterbukaan dan akuntabilitas. Secara umum Dinas Perizinan Kota Yogyakarta telah melaksanakan pelayanan perizinan berdasarkan asas kepastian hukum, transparansi, dan proporsional dengan baik. Namun demikian masih diperlukan perbaikan yang berkaitan dengan: pemangkasan prosedur dalam proses perizinan paralel atau perizinan yang bersifat duplikasi, bagan alur proses perizinan sebagai bentuk transparansi, mekanisme yang jelas dalam prosedur banding dan mekanisme pengolahan kritik dan saran.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **A. Buku**

- Hadjon, Philipus M., 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Wibawa, Fahmi, 2007, *Panduan Praktis Perizinan Usaha Terpadu*, Grasindo, Jakarta.
- Ashshofa, Burhan, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.

#### **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

- 1999 Nomor 3209, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.
- Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Perizinan pada Pemerintahan Kota Yogyakarta.
- Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2008 tentang Penetapan Persyaratan Perizinan dan Waktu Pelayanan Perizinan.