

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perizinan merupakan instrumen kebijakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Izin juga merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Sebagai instrumen pengendalian perizinan memerlukan rasionalitas yang jelas dan tertuang dalam bentuk Kebijakan Pemerintah sebagai sebuah acuan.¹ Dalam konteks inilah, suatu tindakan intervensi Pemerintah dalam bentuk perizinan harus dirujuk pada fungsi Pemerintah yang utama, yakni fungsi alokatif, fungsi distributif dan fungsi stabilitas. Sedangkan izin merupakan suatu proses administrasi yang dilakukan oleh atau usaha Negara. Dalam proses Tata Usaha Negara Pemerintah membutuhkan organisasi yang disebut dengan birokrasi dimana organisasi tersebut mengatur dan mengeluarkan izin tersebut. Birokrasi Pemerintah sebagai kumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal. Ada 3 (tiga) kategori organisasi birokrasi. Kategori yang pertama adalah birokrasi Pemerintahan umum yang menjalankan fungsi pengaturan. Kategori kedua adalah

birokrasi yang memberikan pelayanan umum. Kategori yang ketiga adalah birokarasi pembangunan, yaitu organisasi Pemerintah yang menjalankan salah satu bidang khusus untuk mencapai tujuan pembangunan, seperti organisasi Pemerintah yang bergerak di sektor pertanian, industri, pendidikan dan lain-lain. Dalam praktek perizinan dikategorikan sebagai pemberian pelayanan, sehingga dikerjakan oleh birokrasi yang memberikan pelayanan umum untuk publik.

Birokrasi yang baik maka Negara harus memajukan birokrasi dengan berlandaskan etika birokrasi yang dimana dituangkan dalam Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok Kepegawaian yang mengatur tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS). Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas Pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Tujuan adanya manajemen Pegawai Negeri Sipil supaya Pegawai Negeri Sipil bertindak netral terhadap siapapun termasuk semua golongan, professional bagi PNS sangat diperlukan karena untuk menjalani tugas-tugasnya dengan baik, sejahtera untuk PNS diperlukan agar tidak adanya tindakan korupsi yang hanya mementingkan individu dan merugikan negara, yang terakhir yang harus dimiliki oleh PNS yaitu akuntabilitas kinerja PNS disetiap instansi Pemerintahan sangat diperlukan karena untuk mengetahui sejauh mana kinerja PNS tersebut. Dalam menjalankan fungsinya birokrasi pelayanan umum menyusun serangkaian mekanisme yang harus ditempuh oleh seseorang atau badan usaha untuk mendapatkan izin tertentu yang didasari oleh berbagai perangkat hukum. Mekanisme, prosedur, dan

perangkat hukum yang mendasari tidaklah bersifat netral, melainkan disusun

untuk melayani tujuan tertentu, misalnya efisiensi, keadilan, dan pemerataan. Izin merupakan keputusan tata usaha Negara dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dalam Pemerintahan sebagai konsekuensi dari jabatannya.

Kabupaten Bantul sebagai salah satu Kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terlepas dari masalah kepengurusan izin perizinan khususnya dalam Izin Usaha Perdagangan. Namun, seperti kita ketahui bersama bahwa birokrasi perizinan yang berbelit-belit merupakan salah satu permasalahan yang menjadi penghambat bagi perkembangan perekonomian, terlebih lagi dalam dunia usaha Indonesia. Masyarakat dan para pelaku usaha sering mengeluhkan masalah proses pelayanan perizinan yang seringkali memerlukan waktu lama, banyaknya instansi yang mengeluarkan izin, informasi yang tidak akurat, kejelasan yang tidak pasti, tidak adanya keterbukaan oleh pejabat birokrasi, serta banyaknya pungutan yang harus dibayar.²

Masyarakat yang sebagai pengguna layanan seringkali menjadi *powerless* serta tidak memiliki banyak ruang dan kesempatan untuk merespon secara wajar perlakuan buruk yang diterimanya ketika berhubungan dengan para pejabat birokrasi.³ Sehingga membuat banyak masyarakat yang sebagai pengguna pelayanan publik merasa kurang puas atau kecewa terhadap pelayanan yang diberikan. Masi ditemukan beberapa laporan tentang keluhan dilapangan oleh masyarakat yang sebagai pengguna pelayanan publik yang mengeluh dengan kurang baiknya suatu pelayanan. Dengan adanya laporan atau aduan dari

² H. Juniarso Ridwan, 2010, Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendekia, hlm. 15.

³ H. Juniarso Ridwan, 2010, Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendekia, hlm. 15.

masyarakat sebagai pengguna pelayanan seharusnya Pemerintah daerah Bantul memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakat yang membutuhkannya seperti meningkatkan kualitas pelayanan. Terutama di instansi Pemerintahan Daerah Bantul di Dinas Perizininan ini harus lebih membenahi pejabat birokrasinya untuk menjadi pelayanan publik yang baik dimata masyarakat maupun yang sudah tertera dalam Undang Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang dimana telah memuat tentang baik buruknya suatu pelayanan publik. Karena pelayanan publik merupakan suatu hal untuk menilai apakah birokrasi di Pemerintahan Daerah Bantul tersebut sudah berjalan dengan baik apa belum. Dengan latar belakang masalah sebagaimana yang dipaparkan penulis di atas, maka disini penulis tertarik untuk membuat suatu karya ilmiah dalam "Pelayanan Terhadap Izin Usaha Perdagangan Di Dinas Perizininan Kabupaten Bantul"

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pelayanan perizininan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam peningkatan kualitas pelayanan terhadap Izin Usaha Perdagangan?
2. Bagaimana Hambatan-Hambatan dan Pendapat Masyarakat dalam upaya peningkatan Pelayanan terhadap Izin Usaha Perdagangan oleh Dinas

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan perizinan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dalam peningkatan kualitas pelayanan terhadap Izin Usaha Perdagangan.
2. Untuk mengetahui Hambatan-Hambatan dalam upaya peningkatan Pelayanan terhadap Izin Usaha Perdagangan oleh Dinas Perizinan Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis atau Akademis

Penelitian ini diharapkan mampu untuk memberikan perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang pelayanan publik, hukum administrasi dan memberikan tambahan pustaka bagi siapa saja yang ingin mempelajari, mengetahui dan meneliti mengenai masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi masyarakat dan memberi masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dalam

meningkatkan kualitas pelayanan publik di Dinas Perizinan Kabupaten

Peraturan menteri yang ada mengenai pengertian izin yaitu terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 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 kegiatan tertentu.”⁶ Dari pengertian menurut Peraturan Pemerintah dalam Negeri diatas bahwa Izin merupakan dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah, untuk mendapatkan dokumen tersebut seseorang harus mengajukannya ke Dinas Perizinan Bantul untuk meminta Izin Usaha.

Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 menegaskan “bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha.”⁷ Pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.⁸ Sehingga setiap orang yang ingin membangun atau membuka usaha harus terlebih dahulu mengajukan ijin kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul untuk mendapatkan ijin usaha tersebut.

⁶ R.I., Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006, Tentang *Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu*, Pasal 1, angka 8.

⁷ Ibid., pasal 1, angka 9.

2. Tujuan Perizinan

Perizinan bertujuan untuk mengendalikan kegiatan masyarakat. Sistemnya adalah undang-undang melarang suatu tindakan tertentu yang saling berhubungan. Larangan ini tidak dimaksudkan secara mutlak, namun untuk dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat dengan cara mengeluarkan izin, khususnya dengan menghubungkan peraturan-peraturan pada Izin itu.⁹ Izin yang telah dikeluarkan berarti telah disetujui oleh Pemerintah Daerah yang memiliki wewenang terhadap ketetapan izin tersebut. Selain itu tujuan dari perizinan itu dapat dilihat dari dua sisi yaitu:¹⁰

a. Dari Sisi Pemerintah

Dari sisi Pemerintah tujuan pemberian izin sebagai berikut:

1) Untuk melaksanakan peraturan

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

2) 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.

b. Dari Sisi Masyarakat

Dari sisi masyarakat tujuan adanya izin yaitu:

1) Untuk adanya kepastian hukum,

2) Untuk adanya kepastian hak,

3) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas. Apabila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapat fasilitas.

Tugas Pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu tugas mengatur dan memberikan pelayanan kepada umum. Tugas mengatur meliputi pembuatan-pembuatan peraturan yang harus dipatuhi masyarakat, sedangkan tugas memberi pelayanan kepada umum meliputi tugas-tugas Pemerintah dalam memenuhi kebutuhan secara finansial dan personal dalam rangka meningkatkan pelayanan dibidang kesejahteraan social, ekonomi dan lain-lainnya.

Tujuan Pemerintah mengatur sesuatu hal dalam peraturan perizinan ada berbagai sebab:

- a) keinginan mengarahkan atau mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya Izin Bangunan).
- b) keinginan mencegah bahaya bagi lingkungan (misalnya izin lingkungan).
- c) keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (misalnya izin terbang).
- d) keinginan membagi benda-benda yang sedikit jumlahnya (misalnya izin menghuni di daerah padat penduduk).
- e) keinginan untuk menyelesaikan orang-orang dan aktivitas-aktivitasnya (misalnya pengurus organisasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu).¹¹

Dengan adanya izin tersebut berarti telah mengikat antara pengguna izin dengan Pemerintah Daerah yang dimana untuk mempermudah Pemerintah Daerah mengendalikan warga-warganya untuk mematuhi peraturan yang telah ada dengan Izin tersebut.

3. Beberapa Elemen Pokok Perizinan

Perizinan dari pengertian yang telah dipaparkan diatas memiliki beberapa unsur-unsur yang penting seperti:

a. Wewenang

Setiap tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah daerah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang telah diberikan oleh peraturan Perundang-undangan yang telah ada.

b. Izin Sebagai Bentuk Ketetapan

Setiap orang yang ingin membuat izin suatu usaha pasti mempunyai tujuan tertentu yaitu ingin menetapkan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh orang lain sehingga dengan adanya izin ini maka seseorang tersebut memiliki kekuatan hukum yang baru terhadap usahanya tersebut. Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan

dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya, sebagaimana yang telah disebutkan diatas.¹²

c. Lembaga Pemerintah

Lembaga Pemerintah adalah lembaga yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui bahwa 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 ditingkat pusat maupun daerah.¹³

d. Peristiwa Konkret

Dengan berjalannya waktu definisi dari peristiwa konkret mengalami perubahan sejalanannya kemajuan jaman maka izin pun memiliki berbagai keragaman, sehingga prosedur yang dilakukan tergantung dengan keadaan. Yang pada dasarnya peristiwa konkret berarti peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu.

e. Proses dan Prosedur

Setiap ingin mengajukan permohonan izin yang pertama dilakukan yaitu bagaimana proses dan prosedur untuk mengajukan permohonan izin. Karena proses dan prosedur untuk memohon izin sudah diatur oleh

¹² H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo, 2006), hlm. 211-212

¹³ Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan*. Makalah pada

pemerintah daerah sehingga pemohon dan pegawai birokrasi instansi perizinan tinggal menjalani yang telah diatur dalam peraturan pemerintah dan persyaratan-persyaratan perizinan sesuai dengan jenis izin, tujuan izin tersebut dan instansi pemberi izin yang bersangkutan.

f. **Persyaratan**

Persyaratan ini yang harus utama dilakukan oleh pemohon izin untuk melengkapi persyaratan-persyaratan yang ada sebagai kelengkapan untuk dikeluarkan izin tersebut, persyaratan yang dimaksud disini yaitu kelengkapan-kelengkapan sebagai persyaratan izin seperti dokumen-dokumen penting dan surat-surat yang ada keterkaitannya dengan isi izin tersebut.

g. **Waktu Penyelesaian Izin**

Waktu penyelesaian izin disini sesuai yang telah ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan.

h. **Biaya Perizinan**

Untuk rincian biaya perizinan harus jelas untuk setiap perizinan, dan mematuhi peraturan undang-undang yang telah ditetapkan untuk masalah biaya perizinan dan memperhatikan prosedur yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

i. **Pengawasan Penyelenggaraan izin**

Pengawasan penyelenggaraan izin berkaitan dengan pelayanan

Mengapa harus ada pengawasan terhadap pelayanan perizinan Karena pelayanan perizinan pemerintah masih buruk sehingga bagaimana untuk melayani masyarakat dengan baik yaitu dilakukannya pengawasan terhadap pelayanan perizinan agar hubungan masyarakat dengan birokrasi instansi berjalan dengan baik.

j. Penyelesaian pengaduan dan sengketa

1) Pengaduan

Mekanisme pengaduan merupakan mekanisme yang dapat ditempu oleh pemohon izin atau pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya izin, mekanisme pengaduan merupakan hal yang sangat penting untuk memperbaiki kualitas pelayanan secara terus-menerus.¹⁴

2) Sengketa

Apabila terjadi masalah terhadap penyelesaian pengaduan tersebut oleh pemohon atau pihak yang merasa dirugikan akibat adanya atau dikeluarkannya izin tersebut maka dapat melakukan penyelesaian melewati jalur hukum yakni melalui mediasi, ombudsman, atau ke pengadilan yang berwenang mengadili perkara perizinan tersebut.

k. Hak dan kewajiban

Hak dan kewajiban pemohon maupun instansi pemberi izin telah tertuang dalam peraturan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

¹⁴ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 191

Sanksi-sanksi Administrasi sebagaimana tersebut di atas pelanggaran aturan Perizinan juga dapat diberikan sanksi pidana, yang dapat diterapkan secara kumulatif bersama-sama dengan sanksi Administrasi.

B. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan memiliki arti bermacam-macam definisi yang dipaparkan oleh pendapat ahli. Pelayanan pada hakekatnya adalah suatu proses untuk melakukan atau memberikan sesuatu dari satu pihak kepada pihak lain.¹⁶ Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang dimaksud dengan Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.¹⁷ Ada juga pengertian yang lainnya dari pelayanan yaitu proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pelayanan yang diperlukan manusia pada dasarnya ada dua jenis yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administrative yang diberikaan oleh orang lain selaku anggota organisai, baik itu organisasi massa atau negara.¹⁸ Didalam hukum administrasi negara, istilah “pelayanan publik diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang

¹⁶ Johan Erwin Isharyanto dan Bagus Sarnawa, *Etika Birokrasi dan Pelayanan Publik*, hlm. 139

¹⁷ R.I., Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, *Tentang Pelayanan Publik*, Bab I, Pasal 1, ayat 1.

¹⁸ M. H. S. 1999, *Manajemen Pelayanan Publik di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm.

dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan Perundang-undangan.”¹⁹

2. Sejarah Birokrasi Dalam Pelayanan Publik di Indonesia

Birokrasi yang baik untuk mencapai pelayanan publik yang baik harus melewati perjalanan yang cukup panjang, karena suatu birokrasi untuk melayani masyarakat harus mengikuti perkembangan jaman yang ada di sekitar. Kita tahu bahwa perjalanan Indonesia menuju kemerdekaan saja sangat berat harus melalui jaman-jaman penjajahan seperti:

a. Periode Prakolonial

Ciri-ciri birokrasi pada masa ini:

- 1) Penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik untuk urusan pribadi.
- 2) Administrasi adalah perluasan rumah tangga istana saja.
- 3) Tugas pelayanan yang ditujukan kepada pribadi sang raja.
- 4) Gaji dari raja kepada pegawai-pegawai kerajaan pada hakikatnya adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja.
- 5) Para pejabat kerajaan dapat berbuat sekehendak hatinya kepada rakyat, seperti halnya yang dilakukan raja.

¹⁹ R.I., Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/MPAN/2003 tentang
Pelayanan Publik

Raja pada masa itu memiliki kedudukan paling tinggi kemudian dilanjutkan dengan golongan priyayi yang merupakan golongan dibawah raja dan golongan yang paling rendah adalah golongan rakyat jelata. Sistem politik pada masa ini berorientasi kepada kekuasaan dengan cara perluasan wilayah.

b. Periode Kolonial

Kolonialisme Belanda dimulai dengan munculnya VOC (*Verenigde Oostindische Compagnie*) pada tahun 1602. Awalnya tujuan VOC datang ke Indonesia hanya untuk berdagang, kemudian lama-kelamaan niat busuk VOC terungkap. Dimulai dengan memonopoli rempah-rempah penduduk, meminta tanah untuk mendirikan kantor hingga akhirnya ingin menguasai seluruhnya. Melihat perkembangan VOC yang begitu pesat dan telah menguasai pusat perdagangan rempah-rempah di Indonesia mendorong kerajaan Belanda di awal abad 18 menempatkan seorang Gubernur Jenderal untuk mengkoordinir wilayah jajahan. Akibatnya, Gubernur Jenderal pada posisi yang sangat berkuasa atas segala sesuatu urusan di negara jajahan. Walaupun ia berkuasa di negara jajahannya namun Gubernur Jenderal tetap membayar upeti kepada kerajaan Belanda sebagai bukti kesetiiaannya, karena pada saat itu birokrasi pemerintah kolonial disusun secara hierarchi yang puncaknya pada raja Belanda.

Masa pemerintahan kolonial Belanda di Indonesia pada saat itu, Belanda telah menerapkan sistem administrasi modern dalam mengurus dan mengendalikan wilayah jajahannya pada sisi lain sistem administrasi tradisional masih tetap dipertahankan oleh pemerintah kolonial Belanda.

termasuk di Indonesia. Menurut Dwiyanto, "pada masa kolonial terdapat dualisme sistem administrasi pemerintahan. Di satu sisi telah mulai diperkenalkan dan diberlakukan sistem administrasi kolonial (*Binnenlandsche Bestuur*) yang mengenalkan sistem administrasi dan birokrasi modern, sedangkan pada sisi lain sistem administrasi tradisional (*Inhemsche Bestuur*) masih tetap dipertahankan."²⁰ Yang artinya, Belanda tetap memakai jasa-jasa pegawai pribumi yang berasal dari priyayi untuk kegiatan-kegiatan birokratis-administratif. Sementara itu, untuk mengawasi mereka diangkat pejabat Belanda dengan mengambil model Barat dengan jabatan residen, asisten residen yang hierarkinya bertanggung jawab kepada Gubernur Jenderal. Pada masa pemerintahan kolonial yang dikuasai oleh Belanda, jumlah pegawai birokrasi relatif masih kecil dibandingkan dengan negara-negara di Asia Tenggara pada lainnya. Hal itu disebabkan karena keterkaitan dengan sistem politik yang diterapkan oleh pemerintah kolonial pada saat itu. Pada masa itu birokrasi yang dijalankan oleh pemerintahan kolonial hanya berpusat sebagai pemberi nasehat kepada rakyatnya dibandingkan sebagai lembaga yang memiliki fungsi sebagai pelayanan publik. Tugas pemerintahan kolonial pada masa itu yang hanya memberikan nasehat kepada rakyatnya yaitu bertujuan agar rakyat Indonesia untuk membayar pajak kepada pemerintahan kolonial.

c. Periode Pascakolonial

1) Awal Kemerdekaan

Proklamasi kemerdekaan Indonesia yang dibacakan oleh Soekarno dan Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945 setelah berhasil mengusir penjajah belanda dari tanah air Indonesia mulailah Bangsa Indonesia memikirkan kedepan untuk majunya bangsa ini. Dengan berakhirnya masa pemerintahan kolonialisme di Indonesia membawa perubahan sosial politik yang sangat berarti bagi kelangsungan sistem birokrasi pemerintahan. Pada awal masa kemerdekaan saat itu terjadi beberapa pandangan yang berbeda-beda oleh pendiri bangsa untuk menentukan tentang bentuk negara yang akan di mulai didirikan pada saat itu, termasuk dalam pengaturan birokrasinya yang ditinggalin oleh kolonial belanda. Dengan pembenahan birokrasi tersebut telah menjurus kearah disintegrasi bangsa dan keutuhan aparatur pemerintahannya. Sejak saat itu Indonesia dipimpin oleh rezim-rezim pemerintahan. Adapun rezim yang pernah berkuasa di Indonesia adalah rezim Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi.

2). Era Orde Lama

Kekuasaan Belanda yang telah berakhir di Indonesia, pemerintahan dijalankan oleh Soekarno sebagai presiden dan Hatta sebagai wakil presiden. Pada masa era orde lama negara menghadapi dua persoalan dilematis menyangkut aparat birokrasi.

Yang pertama bagaimana menempatkan pegawai Republik Indonesia yang telah berjasa mempertahankan Republik Indonesia, tetapi relatif kurang memiliki keahlian dan pengalaman kerja yang memadai. Yang kedua, bagaimana menempatkan pegawai yang telah bekerja pada pemerintah Belanda yang memiliki keahlian

tetapi dianggap berkhianat atau tidak loyal terhadap negara Republik Indonesia.²¹

Seiring dengan perkembangan bangsa pada saat itu, sistem pemerintahan selalu mengalami perubahan. Beberapa kali Indonesia bongkar-pasang sistem pemerintahan. Dimulai dari sistem presidensial (1945-1949), sistem Parlementer (1949-1950), dan kembali ke sistem presidensial (1959) hingga sekarang.

Sistem pemerintahan parlementer ini banyak terjadi pergantian kabinet yang menyebabkan birokrasi sangat terfragmentasi secara politik. Walaupun didalam birokrasi sering terjadi pergantian kabinet itu merupakan hal yang sudah biasa tetapi didalam pergantian kabinet tersebut memiliki kepentingan dari partai politik yang kuat pada masa sistem pemerintahan tersebut. Dari adanya kepentingan politik yang menonjol pada saat itu banyak program-program birokrasi pemerintah yang lebih mementingkan kepentingan partai politik yang pada saat itu sedang berkuasa atau berpengaruh di dalam suatu departemen. Sehingga pada saat itu birokrasi benar-benar mengalami politisasi yaitu birokrasi pemerintah semata-mata ditempatkan sebagai instrumen politik bagi partai politik yang berkuasa. Sistem Parlementer saat itu sudah benar-benar persaingan yang tidak sehat karena birokrasi yang dijalankannya hanya mementingkan kepentingan partai politik. Ditambah setiap pergantian kabinet yang baru yang dimenangkan oleh partai politik melalui pemilihan umum menambah birokrasi menjadi buruk dikarenakan setiap

²¹ Johan Ewain Icharyanto dan Bagus Sarnawa. *On Cit*, hlm. 59

pergantian kabinet yang baru maka baru juga peraturan yang dikeluarkan tidak pernah melanjutkan peraturan birokrasi yang lama dan memperbaiki birokrasi yang lama hal ini disebabkan oleh kepentingan partai politik tersebut.

Peraturan birokrasi tidak saja yang hanya memiliki kepentingan politik tetapi didalam suatu instansi atau departemen juga sangat diwarnai oleh konflik internal yang erat dengan muatan kepentingan politik. Hal itu membuat hubungan antara pegawai satu dengan pegawai yang lainnya dihinggapai rasa saling mencurigai, yang membuat pelayanan publik ke masyarakat menjadi kurang baik karena fungsi dan tugas para pegawai tidak dicurahkan ke pelayanan terhadap masyarakat tetapi dipusatkan kepada kepentingan politik semata. Puncak dari konflik tersebut dimasa era orde lama yaitu meletusnya peristiwa pemberontakan G-30-S/PKI yang meluas dan melibatkan berbagai unsur kekuatan sosial politik masyarakat diantaranya mahasiswa, politikus, militer, cendekiawan, golongan agama dan simpatisan partai komunis indonesia. Pemberontakan tersebut sebagai momentum politik penting yang menandai berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno dengan terbitnya Surat Perintah Sebelas Maret yang memberikan wewenang kepada Mayor Jenderal Soeharto untuk melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan

3). Era Orde Baru

Tanggal 20 Februari 1967, Presiden Soekarno menyerahkan kekuasaan pemerintah kepada Soeharto. Penyerahan kekuasaan ini dikukuhkan di dalam Sidang Istimewa MPR. Dalam sidang tersebut didapatkan keputusan untuk mencabut kekuasaan Soekarno dan mengangkat Soeharto sebagai pejabat Presiden RI. Bersamaan dengan itu, maka berakhirilah pemerintahan Orde Lama di bawah kepemimpinan Soekarno dan digantikan oleh rezim yang baru yang kemudian dikenal dengan Orde Baru di bawah komando Soeharto. Dalam era orde baru ini awal langkah presiden Soeharto yang dilakukannya yaitu dengan membubarkan partai komunis Indonesia, termasuk pembersihan unsur-unsur kelembagaan dan pegawai negeri yang terlibat dalam kegiatan Partai Komunis Indonesia. Kebijakan birokrasi yang dilakukan oleh Soeharto tersebut menandai awal sterilisasi birokrasi pemerintah yang sebelumnya dari unsur-unsur pengaruh kepentingan partai politik.

Program pemerintahan Soeharto ialah upaya penyempurnaan dan penertiban Pegawai Negeri Sipil oleh pemerintah untuk perbaikan kondisi birokrasi. Seperti melakukan penataan kembali struktur organisasi pemerintahan dan peningkatan profesionalisme pegawai melalui berbagai macam pelatihan-pelatihan pegawai. Sebagai penunjang penertiban Pegawai Negeri Sipil untuk menjauhi Birokrasi yang bernuansa kepentingan partai politik diterbitkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri

pemerintah pusat.²³ Era orde baru ini telah mengubah birokrasi di masa orde lama dan pemerintahan pada masa orde baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto mengutamakan kemakmuran rakyat seperti Program Tebu Rakyat untuk petani padi Varietas unggul yang bahkan menjadikan kewajiban Nasional bahkan menggunakan perwira militer untuk menyukseskan program tersebut.

4). Era Reformasi

Era reformasi ini banyak harapan publik kepada pemerintah sehubungan dengan keinginan untuk ingin memperbaiki sistem birokrasi. Namun pada era ini banyak permasalahan-permasalahan birokrasi di Indonesia sebagai negara berkembang. Dengan semakin berkembangnya jaman bukan birokrasinya semakin maju tetapi membuat birokrasi pada saat itu kembali menurun terutama dalam bidang pelayanan publik terhadap masyarakat yang dikarenakan banyaknya penerimaan Pegawai Negeri Sipil yang tidak melihat kebutuhan organisasi serta penyiapan sumber daya manusia yang terus menerus merekrut pegawai baru. Penarikan pegawai baru tersebut tidak dilandasi atau dinilai dari kejelasan kriteria si pegawai, profesionalitas pegawai dan kebutuhan organisasi untuk menampung yang masih kosong. Dikarenakan pemimpin banyak yang haus kekuasaan sehingga banyak terjadi tindakan KKN.

Resahnya rakyat Indonesia terhadap kepemimpinan Presiden Soeharto

yang menilai bagaimana rakyat melihat pada masa reformasi melupakan

KKN yang sangat merugikan rakyat Indonesia. Dan akhirnya Rakyat Indonesia pun melakukan demonstrasi besar-besaran untuk melengserkan presiden soeharto dan saat itu pun Presiden Soeharto mengundurkan diri sebagai presiden dan digantikan oleh B.J. Habibie. Dalam pemerintahan yang dipimpin oleh B.J. Habibie sebagai presiden Indonesia lalu membenahi pemerintahan masa Soeharto dari system birokrasinya untuk pelayanan masyarakat hingga ke pemerintahannya, selama pemerintahan berjalan pemerintah memberi keterbukaan kepada rakyat untuk memberikan aspirasi untuk pemerintah dalam menjalani tugasnya untuk memajukan Negara Indonesia. Dimana dalam kepemimpinan B.J. Habibe rakyat Indonesia dapat menilai dan memberikan masukan kepada pemerintahan, berbeda saat kepemimpinan presiden Soeharto rakyat tidak dapat memberikan masukan dan penilaian terhadap pemerintahannya, dengan adanya kebijakan pemerintah yang mau menerima dan mendengarkan aspirasi rakyat berjalan hingga sekarang walaupun sudah beberapa pergantian presiden.

3. Jenis-jenis Pelayanan

Pemerintah Daerah memiliki kewajiban yaitu memberikan pelayanan publik yang menjadi hak setiap warga negara ataupun memberikan pelayanan kepada warganegara yang memenuhi kewajibannya terhadap negara.

... pemerintah daerah memiliki kewajiban memberikan pelayanan publik kepada

umumnya telah disebutkan dalam konstitusi negara. Bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat memiliki beberapa jenis yaitu:

- a. Pelayanan Administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Pelayanan yang dimaksud disini yaitu pelayanan dalam pembuatan paspor, Kartu Tanda Penduduk, Surat Ijin Mengemudi, Akte kelahiran, Akte kematian dan dokumen-dokumen yang lainnya.
- b. Pelayanan Barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik. Pelayanan barang disini seperti jaringan telepon, air bersih dan sebagainya.
- c. Pelayanan Jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik. Seperti pelayanan pendidikan, pos dan penyelenggaraan transportasi.

4. Sistem Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pelayanan publik sangat diperlukan pada saat melayani masyarakat, instansi Pemerintah dan Badan Hukum yang ingin mengajukan Izin Usaha Perdagangan di Dinas Perizinan, sehingga pemberian pelayanan yang baik kepada pengguna pelayanan harus diperhatikan untuk mendapatkan kepuasan dan penilaian yang positif dari pengguna pelayanan. Sebagai titik tolak, beberapa esensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang perlu selalu

- a. Adanya kewajiban pada pihak administrasi negara untuk menjalankan fungsi dan wewenangnya berdasarkan prinsip-prinsip Pemerintahan yang baik dan bersih,
- b. Adanya pengakuan terhadap hak asasi setiap warga negara atas Pemerintahan, perilaku administratif, dan kualitas hasil pelayanan yang baik,
- c. Adanya keanekaragaman jenis serta bidang pelayanan publik sebagai akibat dari adanya keragaman urusan dan kepentingan masyarakat yang harus dipenuhi melalui penyelenggaraan pelayanan publik.

Esensi Penyelenggaraan pelayanan publik diatas bahwa aktivitas pelayanan publik hampir selalu berkaitan dengan tugas-tugas pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, dimana semua tugas-tugas yang harus diselenggarakan dalam rangka merealisasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum pemerintah harus dapat didelegasikan pada pihak-pihak institusi-institusi tertentu.

Sejalan dengan itu, beberapa hal pokok yang selalu melekat sebagai ciri dari pelayanan publik dan penyelenggara pelayanan publik adalah bahwa pelayanan publik:²⁵

- a. Umumnya diselenggarakan dalam rangka realisasi kebijaksanaan negara yang ditujukan untuk masyarakat umum yang ditetapkan melalui aturan-aturan hukum atau peraturan Perundang-undangan,

- b. Diselenggarakan oleh petugas-petugas atau instansi-instansi yang berdasarkan hukum dan peraturan-peraturan Perundang-undangan diberi kewenangan serta diwajibkan untuk memenuhi kualifikasi-kualifikasi tertentu untuk memberikan pelayanan dalam urusan tertentu di dalam masyarakat,
- c. Menyangkut penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat yang dijalankan berdasarkan kerangka prosedural tertentu yang telah distandardisir dari segi kinerja maupun kualitasnya, menyangkut berbagai urusan dan kepentingan masyarakat umum diberbagai bidang kehidupan.
- d. Tingkat keberhasilannya hamper selalu diukur dari tingkat kepuasan masyarakat penerima pelayanan publik, baik dari segi kualitas pelayanan, praktikabilitas, tingkat biaya pelayanan yang harus dikeluarkan kualitas produk, tingkat responsivitas terhadap keanekaragaman kepentingan dan kebutuhan di dalam masyarakat.
- e. Selalu harus diselenggarakan berdasarkan standar kualitas hasil kerja tertentu yang mengikat para penyelenggara pelayanan publik sehingga dapat dijamin pencapaian tingkat kepuasan masyarakat penerima pelayanan publik yang minimal seragam secara nasional.
- f. Selalu berhadapan dengan pluralitas di dalam masyarakat, baik dari segi kepentingan, kebutuhan, latar belakang ekonomi, social, politik, budaya, dan sebagainya sehingga dalam penyelenggaraannya terakun pula

adanya jaminan untuk bersifat nondiskriminatif, proporsional, objektif dan imparial.

- g. Karena pada tingkat realisasinya dilaksanakan oleh petugas-petugas atau pejabat-pejabat public tertentu, adanya standar perilaku yang mencakup standar etik maupun manajerial dalam wujud *code of good conduct* menjadi keharusan.

Dapat di ambil kesimpulan dari di atas bahwa apabila orang membicarakan tentang sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang seutuhnya, maka terdapat factor-faktor utama yang perlu bersinergi dan saling mengisi dalam mendukung bekerjanya keseluruhan system itu secara optimal.

5. Asas-Asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik adalah prinsip-prinsip dasar yang menjadi acuan dalam pengorganisasian, acuan kerja, serta pedoman penilaian kinerja bagi setiap lembaga penyelenggaraan pelayanan publik.

Asas-asas yang melekat pada esensi Pelayanan Publik adalah sebagai berikut:²⁶

a. Asasa Keterbukaan

Keterbukaan menjadi salah satu asas utama untuk menjamin bahwa para pengguna jasa pelayanan publik dapat mengendalikan proses

pengambilan keputusan & tindakan-tindakan oleh institusi-institusi

publik, pengelolaan aktivitas, serta pengelolaan sumber daya manusia di dalam institusi Pelayanan Publik.

b. Asas Integritas

Integritas mengandung makna “berurusan secara langsung” dan ketuntasan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan publik.

c. Asas Akuntabilitas

Asas ini berkenaan dengan proses di mana unit-unit pelayanan publik dan orang-orang yang berfungsi di dalamnya harus bertanggung jawab atas keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang dibuatnya, serta ketersediaan untuk menjalani proses pengawasan baik eksternal maupun internal.

d. Asas Legalitas

Berdasarkan asas ini, setiap tindakan, pengambilan keputusan, serta pelaksanaan fungsi suatu institusi pelayanan publik harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan dijalankan sesuai dengan aturan dan prosedur yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

e. Asas Non-Diskriminasi dan Perlakuan yang Sama

Asas ini mengartikan bahwa institusi-institusi penyelenggaraan pelayanan public harus bekerja atas dasar prinsip pemberian pelayanan yang sama dan setara kepada warga masyarakat, tanpa membedakan

f. Asas Proporsionalitas

Asas ini meletakkan kewajiban pada setiap penyelenggaraan pelayanan publik untuk menjamin bahwa beban yang harus ditanggung oleh masyarakat pengguna jasa layanan publik akibat tindakan-tindakan yang diambil oleh institusi pelayanan publik harus berbanding secara proporsional dengan tujuan atau manfaat yang hendak diperoleh oleh warga masyarakat yang bersangkutan.

g. Asas Konsistensi

Berdasarkan asas ini, warga masyarakat atau pengguna jasa pelayanan publik pada umumnya memperoleh jaminan bahwa institusi-institusi pelayanan publik akan bekerja secara konsisten sesuai pola kerjanya yang normal dalam perilaku administratifnya.

C. Izin Usaha Perdagangan

1. Pengertian Usaha Perdagangan

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 14 Tahun 2011 mengartikan Perdagangan dan Perusahaan Perdagangan yaitu²⁷

Perdagangan adalah kegiatan usaha transaksi barang atau jasa seperti jual-beli, sewa beli, sewa menyewa yang dilakukan secara berkelanjutan dengan tujuan pengalihan hak atas barang atau jasa dengan disertai imbalan atau kompensasi.

²⁷ R.I., Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 14 Tahun 2011, Tentang *Perizinan Usaha Bidang Perindustrian dan Perdagangan*, Pasal 1, Angka 16 dan angka 17.

Perusahaan Perdagangan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan kegiatan usaha di sektor perdagangan yang bersifat tetap, berkelanjutan, didirikan, bekerja dan berkedudukan dalam wilayah negara Republik Indonesia, untuk tujuan memperoleh keuntungan dan / atau laba. Pengertian tentang perdagangan memiliki definisi yang berbeda-beda dari pandangan yang berbeda-beda pula, seperti definisi dari Peraturan Daerah Kabupaten Bantul yang ada di atas.

Menurut Sumitro Djojohadikusumo, "Perdagangan adalah jalur yang bermanfaat untuk menanggulangi kesulitan dan kesukaran ekonomis yang menghinggapi perekonomian dunia dewasa ini seperti: pengangguran merajalela, pendapatan rendah yang tertekan, pertambahan yang tersendat-sendat, masalah beban hutang negara-negara berkembang dan inflasi".²⁸ Dari kesimpulan diatas bahwa tujuan dari adanya perdagangan yaitu untuk meningkatkan perekonomian masyarakat yang taraf perekonomiannya kecil, menengah dan menengah ke atas, karena dengan adanya perdagangan ini juga membantu mengurangi pengangguran yang merajalela dan membantu perekonomian negara.

2. Tugas dan Jenis Perdagangan

Semakin banyak kebutuhan manusia, semakin banyak pula peluang untuk membuka usaha perdagangan demi memenuhi kebutuhan masyarakat yang semakin banyak membutuhkan kebutuhan sandang dan pangan. Oleh karena itu beberapa masyarakat memanfaatkan peluang tersebut dengan membuka

²⁸ Sumitro Djojohadikusumo, 1991, *Perdagangan dan Industri dalam pembangunan*, Jakarta:

usaha perdagangan dengan cara memenuhi persyaratan untuk mendapatkan izin usaha tersebut. Di samping itu benda-benda yang akan diperdagangkan tersebut harus disukai oleh umum atau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

a. Pada pokoknya perdagangan mempunyai tugas untuk :

- 1) Membawa atau memindahkan barang-barang dari tempat-tempat yang berlebihan (surplus) ke tempat-tempat yang kekurangan (minus).
- 2) Memindahkan barang-barang dari produsen ke konsumen.
- 3) Menimbun dan menyimpan barang-barang itu dalam masa yang berlebihan sampai mengancam bahaya kekurangan.

b. Jenis-jenis perdagangan :

- 1) Menurut pekerjaan yang dilakukan pedagang :
 - a) Perdagangan mengumpulkan (Produsen-Tengkulak-Pedagang besar- Eksportir),
 - b) Perdagangan menyebarkan (importir-pedagang besar-pedagang menengah-konsumen).
- 2) Menurut jenis barang yang diperdagangkan :
 - a) Perdagangan barang (yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan jasmani manusia, misal hasil pertanian, pertambangan, pabrik).
 - b) Perdagangan buku, musik, kesenian.
 - c) Perdagangan uang dan kertas-kertas berharga (bursa efek).

3) Menurut daerah, tempat perdagangan dijalankan :

- a) Perdagangan dalam negeri

b) Perdagangan luar negeri (perdagangan internasional), yang meliputi perdagangan ekspor dan perdagangan impor.

a) Perdagangan menengah (perdagangan transit)