

SISTEM PELAYANAN PERIJINAN HO (HINDER ORDONNANTIE) UNTUK KEGIATAN USAHA MIKRO, KECIL DAN MENENGAH (UMKM)

Himawan Estu Bagijo
Balitbangda Bidang Hukum dan Konstitusi
Provinsi Jawa Timur

Abstraksi

Kegiatan ekonomi yang penting berpikir untuk mendukung pembangunan. Bagi mereka sistem perizinan tujuan adalah salah satu masalah membuat penghalang untuk mempromosikan relay pertumbuhan ekonomi pada Kegiatan Ekonomi Mikro, Kecil dan Menengah. Berdasarkan masalah ini artikel ini akan membahas dan menemukan cara terbaik untuk memecahkan hubungan antara sistem lisensi dan kegiatan ekonomi. Relasi ini untuk melindungi lingkungan dengan lisensi di sisi lain dan untuk mempromosikan pertumbuhan ekonomi untuk bisnis kecil.

Kata Kunci: *kegiatan ekonomi, sistem lisensi, perlindungan lingkungan)*

Abstract

Economic activities are an important think to support development. For those purpose licensing system is one issues make barrier to promote economic growth relay on Micro, Small and Middle Economic Activities. Base on this problem this article will discuss and find the best way to solve the relationship between licensing system and economic activities. The relation is to protect an environmental by license on the other hand and to promote economic growth for a small business.

Keywords: *economic activities, license system, environmental protection*

PENDAHULUAN

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam undang-undang tersebut telah memberikan perluasan wewenang/ otonomi kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan daerahnya. Hal ini merupakan bagian dari tujuan pembentukan pemerintahan negara untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Dengan

demikian pembangunan ekonomi perlu dikembangkan untuk menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional dan mendorong pembangunan kerakyatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing.

Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, penyelenggara pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan

tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk melaksanakan pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat dilakukan dengan menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah yang ditetapkan pemerintah daerah dapat mendorong perkembangan pertumbuhan ekonomi kerakyatan dan menunjang iklim dunia usaha di satu sisi dan di sisi lain kebijakan pemerintah daerah harus dapat mengendalikan kegiatan usaha untuk melindungi kepentingan masyarakat dan lingkungan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, izin merupakan salah satu instrumen yuridis yang paling banyak digunakan oleh pemerintah dalam upaya melakukan pengendalian, karena izin adalah persetujuan dari pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan. Dengan demikian sistem perizinan banyak digunakan oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan mengendalikan kegiatan usaha di suatu wilayah yang ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan ketentuan daerah lainnya.

Namun dalam praktek sekarang ini, fungsi perizinan sebagai upaya

pengendalian oleh pemerintah daerah telah dikembangkan menjadi salah satu upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Pengembangan kebijakan ini didasarkan pada beberapa peraturan yang mendukung, yaitu (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa salah satu sumber pendapat asli daerah adalah pajak dan retribusi; (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 jo Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan retribusi Daerah, dimana jenis retribusi daerah meliputi retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu. Kedua Undang-undang ini telah dicabut dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 (LN Tahun 2009 No. 130 – TLN No. 5049), berlaku sejak tanggal 15 September 2009

Berdasarkan pada kedua Undang-Undang tersebut dan peraturan pelaksanaannya, Pemerintah Daerah berwenang untuk menetapkan berbagai jenis izin yang digunakan sebagai upaya pengendalian pembangunan sekaligus sebagai upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. melalui perizinan, yaitu dengan mengenakan retribusi terhadap penetapan izin. Hal ini disesuaikan jenis retribusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah yang meliputi retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka pemerintah daerah banyak menetapkan berbagai izin yang dapat dikenai retribusi. Banyaknya jenis izin dan biaya retribusi dapat mempersulit dan mengganggu kegiatan usaha, dimana formalitas usaha memerlukan banyak izin, tetapi hanya sedikit yang diperlukan untuk kepentingan publik, sehingga surat izin dari satu badan (dinas) tumpang tindih dengan izin dari badan (dinas) yang lain tetapi diperlukan untuk usaha yang sama.

Dari berbagai jenis izin, salah satu yang wajib dimiliki oleh setiap kegiatan usaha/kegiatan adalah Izin Gangguan (Izin HO) yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Tujuan izin sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah adalah untuk mengendalikan usaha/kegiatan agar tidak memberikan ancaman, bahaya dan gangguan bagi masyarakat dan lingkungan sekitarnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menyatakan bahwa salah satu izin yang dapat dikenai Retribusi dalam penggolongan perizinan tertentu adalah Izin Gangguan (Izin HO). Sesuai ketentuan

tersebut setiap kabupaten/kota selalu memberikan pengaturan yang mewajibkan kepada setiap orang yang melakukan usaha wajib memiliki Izin Gangguan. Hal ini juga diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 141 huruf c UU Nomor 28 tahun 2009.

Selain kewajiban untuk memiliki Izin Gangguan, setiap pelaku usaha wajib memiliki berbagai izin lainnya, seperti IMB, Izin Reklame, Izin Usaha Perdagangan dan lain sebagainya, dimana kewenangan penetapan perizinan tersebut berada diberbagai instansi. Belum lagi persoalan prosedur yang cukup lama karena proses perizinan yang memerlukan dokumen persetujuan (rekomendasi) yang tidak perlu, ditambah penetapan biaya yang tidak transparan, kurang rasional dan prosedur sangat sulit. Berdasarkan survey yang dilakukan BIGS (2002), tercatat hanya 20% izin di area survey yang dikeluarkan dengan layanan satu atap, sedangkan sisanya banyak aparat yang bertahan tidak berusaha menyederhanakan proses perizinan.

Berkait dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), dimana untuk melaksanakan demokrasi ekonomi UMKM perlu diberdayakan sebagai bagian integral ekonomi rakyat yang

mempunyai kedudukan, peran, dan potensi strategis untuk mewujudkan struktur perekonomian nasional yang makin seimbang, berkembang, dan berkeadilan. Pemberdayaan UMKM diselenggarakan secara menyeluruh, optimal, dan berkesinambungan melalui pengembangan iklim yang kondusif, pemberian kesempatan berusaha, dukungan, perlindungan, dan pengembangan usaha seluas-luasnya, sehingga mampu meningkatkan kedudukan, peran, dan potensi UMKM dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan peningkatan pendapatan rakyat, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan.

Salah satu upaya untuk memberikan dukungan pada pengembangan UMKM adalah memberikan kemudahan di bidang perizinan usaha, namun dengan adanya peraturan daerah kabupaten/kota yang mewajibkan setiap usaha untuk memiliki Izin Gangguan tanpa disertai kriteria yang jelas terhadap jenis-jenis usaha yang dapat memberikan ancaman, bahaya dan gangguan bagi lingkungan akan menjadi kendala bagi pengusaha UMKM.

Demikian juga di Jawa Timur juga telah dibentuk Perda Propinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pemberdayaan Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (Koperasi dan UMKM). Yang mendahului terbitnya

Undang-undang yang berlaku secara Nasional. Meskipun terdapat beberapa ketentuan yang harus segera disesuaikan, namun hal ini menunjukkan spirit yang kuat dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk memberikan perlindungan hukum yang memadai kepada UMKM di Jawa Timur.

Kebijakan kemudahan pelayanan Izin Gangguan (HO) yang dapat menunjang iklim usaha yang kondusif bagi UMKM harus ditindaklanjuti oleh kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten/Kota, karena kewenangan penetapan izin gangguan merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Selama ini, pelayanan satu atap sudah menjadi slogan pemerintah Kabupaten/Kota yaitu dengan melakukan pembenahan dan perombakan manajemen perolehan izin. Namun kebijakan pelayanan satu atap yang bertujuan mempermudah masyarakat untuk mengurus segala keperluan yang berkait dengan perizinan 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 kabupaten/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)Layanan satu atap di pemerintah kabupaten/kota dibentuk dalam berbagai instansi, yaitu : Dinas, Kantor atau Unit. (e)Kantor Pelayanan Satu atap dinilai masyarakat sebagai kantor yang penuh calo, baik dari orang luar maupun aparat instansi tersebut.

Kenyataannya reformasi birokrasi di bidang perizinan hanya dilakukan sangat dangkal, terbatas pada pembentukan lembaga baru, melakukan regulasi dan deregulasi, memangkas dan menghemat anggaran, memberi pendidikan dan pelatihan, memangkas struktur, melakukan pengadaan sarana dan fasilitas kantor dan sebagainya yang semuanya sebenarnya hanya akan menambah beban bagi Negara atau daerah dan memberi peluang bagi para birokrat untuk mengambil keuntungan dan memenuhi kepentingannya. Fakta menunjukkan terdapat 368 Peraturan Daerah di wilayah Provinsi Jawa Timur yang menghambat investasi, hal ini merupakan hasil temuan Bank Indonesia yang telah diselidiki oleh DPRD Provinsi Jawa Timur juga berpotensi mematikan

dunia usaha di Jawa Timur. (Rohman Taufiq, 368 Perda Jawa Timur Hambat Investasi, *Tempo Interaktif*, 1 Agustus 2007)

Hal ini karena peraturan daerah tersebut berpotensi memberi beban para pengusaha lewat pungutan baik berupa retribusi dan/atau pajak. Reformasi di bidang pelayanan perizinan diharapkan dapat mengubah perilaku aparat, baik dalam pembentukan regulasi dan pelaksanaannya sesuai dengan standarisasi pelayanan perizinan.

Berangkat dari latar belakang inilah, maka perlu dilakukan suatu kajian terhadap pelayanan izin gangguan (Izin HO) yang dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi UMKM untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan pokok yang dikemukakan dalam kajian ini adalah: Bagaimana pelaksanaan wewenang pelayanan izin gangguan (izin HO) dikaitkan dengan kepentingan UMKM ?

Kajian ini dilakukan dengan cara menganalisa peraturan daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Kepala Daerah tentang pengaturan dan prosedur perolehan Izin Gangguan (HO). Tujuan kajian ini adalah: untuk mengetahui mekanisme penataan dan pelayanan Izin Gangguan di Jawa Timur.

Pengaturan Sistem Perizinan

Izin adalah suatu persetujuan dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan. (Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1994, h. 2 dikutip dari N.M. Spelt & J.B.J.M. Ten Berge, *Inleiding Vergunningen recht*, Utrecht, 1994).

Sesuai dengan pengertian izin tersebut, maka izin berfungsi sebagai sarana kepastian hukum bagi pemegang izin untuk melakukan aktivitas yang dilarang dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Selain sebagai sarana kepastian hukum, izin digunakan sebagai sarana bagi pemerintah untuk mengendalikan aktivitas tertentu yang dapat mengganggu hak orang lain atau lingkungan. Dengan demikian, izin juga merupakan instrumen yang biasa dipakai di dalam bidang Hukum Administrasi dengan maksud dan tujuan untuk mempengaruhi para warganya agar supaya mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai tujuan yang konkrit. (Tatik Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha industri di Indonesia*”, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2004;1)

Hal ini sesuai dengan motivasi untuk menggunakan sistem izin adalah: (1) keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin bangunan; (2) mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan); (3) keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen); (4) hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah pada penduduk); (5) pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan ”Dranken Horecawet” dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu). (Philipus M Hadjon, 1994;1)

Izin pada prinsipnya adalah suatu hak, namun pelaksanaan hak tersebut perlu dikendalikan agar tidak mengurangi hak orang lain, oleh karena itu perlu ada pengaturan perizinan dalam suatu produk hukum. Dengan demikian pemberian izin oleh pemerintah kepada seseorang atau badan merupakan suatu pembatasan untuk melaksanakan hak yang dimilikinya. Sesuai dengan muatan materi peraturan perundang-undangan, maka produk produk hukum yang dapat mengatur masalah perizinan adalah produk hukum yang mendapat persetujuan dari wakil rakyat (DPR atau DPRD) sebagai kristalisasi dari persetujuan rakyat.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (undang-undang sampai peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) pada dasarnya adalah merancang sebuah norma (pedoman tingkah laku) dalam perundang-undangan. Ajaran umum tentang bagaimana merumuskan norma dalam aturan hukum dikemukakan oleh Bruggink sebagai berikut:

Penggolongan umum norma/kaidah perilaku adalah sebagai berikut: (a)Perintah (*gebond*), ini adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu; (b)Larangan (*verbond*), ini adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu; (c)Pembebasan (*vrijstelling, dispensasi*), ini adalah pembolean (*verlof*) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diperintahkan; (d)Izin (*toestemming, permissi*), ini adalah pembolean khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang. (Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, (terjemahan Arief Sidharta), Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994;100.)

Berdasarkan ajaran umum tentang perumusan norma/kaidah hukum, maka dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perizinan harus

memuat hal-hal yang meliputi :

(a)norma kewenangan, yaitu norma yang memuat tentang keabsahan pemerintah untuk melakukan tindakan pemerintahan dalam menetapkan izin. Norma kewenangan yang diatur dalam peraturan meliputi : (1)Instansi/lembaga yang berwenang menetapkan izin; (2)Prosedur perolehan izin; (3)Substansi kegiatan yang wajib mendapatkan izin.

(b)norma perilaku, yaitu kaidah hukum yang dilakukan oleh pemegang peran atau orang/masyarakat yang wajib menjalankan peraturan. Norma perilaku yang dimuat dalam peraturan meliputi: (1)perintah yang berisi kewajiban bagi pemegang izin untuk melakukan hal-hal yang diatur dalam ketentuan, persyaratan dan pembatasan yang melekat pada izin (misal kewajiban bagi pemegang izin untuk membayar retribusi); (2)larangan yang berisi kewajiban bagi pemegang peran untuk tidak melakukan sesuatu yang dilarang (misal dilarang membuang limbah cair ke sungai); (3)dispensasi yang berisi pembolean khusus bagi pemegang izin untuk tidak melakukan perintah yang terdapat dalam ketentuan, persyaratan dan pembatasan yang melekat pada izin (misal pembebasan bagi pendirian bangunan sosial untuk membayar retribusi); (4)izin yang berisi pembolean khusus bagi pemegang peran (orang/ masyarakat)

untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang (dilarang mendirikan bangunan, kecuali dengan izin). (c) Pengaturan penegakan hukum bagi pelanggaran norma larangan dan norma perintah yang diatur dalam peraturan tentang izin.

Substansi Izin Gangguan

Izin Gangguan ditetapkan berdasarkan Staatblad Tahun 1926 Nomor 226 tentang *Hinder Ordonantie (HO)*, dimana HO menetapkan larangan mendirikan tempat usaha (*inrichtingen*) tanpa izin, yang jenisnya dalam Pasal 1 HO disebutkan 20 jenis, tapi tidak secara limitatif (demikian pula segala tempat usaha lain), yang dapat menimbulkan bahaya, kerusakan atau gangguan. "Tempat usaha" sebagai terjemahan dari "*inrichtingen*" menimbulkan kekeliruan persepsi sebagai "lokasi", sedangkan yang dimaksud adalah instalasi yang menimbulkan gangguan. (Siti Sundari Rangkuti, 1999;148.)

Dengan kekeliruan penafsiran ini, maka penerapan izin HO didasarkan pada jenis usaha bukan instalasi yang digunakan.

Keberlakuan HO bila dikaitkan dengan kebijaksanaan hukum di masa lalu, terdapat persamaan antara pengaturan mengenai gangguan di kedua Negara, yaitu *de Hinderwet* di Belanda dan *de Hinder Ordonnantie* di Indonesia. Belanda

telah berulang kali mengadakan perubahan pada "*Hinderwet*", Stb. 1875 No. 95 yang kemudian dinyatakan tidak berlaku sejak ditetapkannya *Hinderwet*, Stb. 1952 NO. 274 dan lebih lanjut diubah lagi dengan *Hinderwet*, Stb. 1981 No. 409 yang mulai berlaku pada tanggal 1 November 1981. Pada akhirnya dengan berlakunya "*Wet Milieubeheer*", Stb. 1992 No. 551, tanggal 1 Maret 1993 yang bersifat pengaturan terpadu tentang pengelolaan lingkungan, maka "*Hinderwet*" Belanda sudah tidak berlaku lagi, karena "*Izin HW*" ditampung ke dalam tatalaksana "*Izin Lingkungan*" dalam "*Wet Milieubeheer*", sedangkan Indonesia masih memberlakukan "*Hinder Ordonnantie*" tahun 1926 sebagai peraturan gangguannya. (Siti Sundari Rangkuti, 1999;147)

Selain kebijaksanaan keberlakuan HO, ada beberapa masalah berlakunya HO di Indonesia sekarang ini, yaitu: (Siti Sundari Rangkuti, 1999;148) (a)HO masih ditulis dalam bahasa Belanda, sedangkan terjemahan yang digunakan oleh pemerintah daerah masih terdapat beberapa kelemahan dan kekeliruan; (b)Terjemahan HO tidak dituangkan dalam Staatsblad, sehingga keberlakuan terjemahan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum; (c)Waktu memperoleh HO cukup lama, serta memerlukan biaya yang besar, dan prosedur yang belum terpadu; (d)Di dalam HO tidak

ditetapkan jangka waktu keberlakuan izin HO, namun dalam praktik yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, ada ketentuan pembatasan masa keberlakuan HO, yaitu 3-5 tahun, dan jangka waktu keberlakuan ini di berbagai daerah tidak sama; (e)HO tidak menetapkan pengertian “*inrichtingen*” (instalasi/ tempat usaha), begitu pula mengenai pengertian “*gevaar, schade of hinder*” (bahaya, kerusakan dan gangguan) yang disebabkan oleh tempat usaha yang dapat menimbulkan perbedaan persepsi. Sehingga kepada Pemerintah Daerah perlu diberi petunjuk lebih rinci mengenai pengertian, bahaya, kerusakan dan gangguan.

Sebagai peraturan hukum yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan, di bawah ini akan dikemukakan beberapa kelemahan HO yang dianalogikan dari analisis Leenen mengenai *Hinderwet*: .(Siti Sundari Rangkuti, 1999;152) (a)HO sifatnya sebagai hukum tetangga, karena jangkauan teritorialnya terbatas pada jarak 200 meter; (b)HO dilaksanakan terbatas pada Pemerintah Kabupaten/ Kota, sedangkan pen-cemaran lingkungan tidak mengenal batas wilayah; (c)HO merupakan *ordonnantie* yang bersifat individual, artinya HO hanya ditujukan pada gangguan yang ditimbulkan oleh perusahaan secara mandiri, tidak terhadap beban derita yang diperbuat oleh pencemar

secara kolektif; (d)Penutupan perusahaan sebagai sanksi dalam HO tidak fakultatif, yang berarti wajib juga diterapkan pada penyimpangan-penyimpangan kecil, sehingga ada hubungan yang layak antara sarana paksa dan berat ringannya perbuatan yang dilakukan.

Prosedur Penerbitan Izin HO

Di dalam konsep perizinan sangat diperlukan pengembangan pelayanan publik, yang berdasarkan *Citizen's Charter* menegaskan pada prinsip-prinsip tentang publik service: (Rodney Austin dalam Peter Leyland and Terry Woods, 1997;20-21) (1)*The setting and improvement of standarts* (perumusan perbaikan standard pelayanan); (2)*The creation of greater openness and provision of public information* (keterbukaan yang luas dan peraturan tentang informasi publik); (3)*The provision of choise by the sector whenever practicable* (pilihan aturan yang dapat diterapkan); (4)*The observance of the non discrimination principles* (prinsip ketaatan pada asas tanpa ada diskriminasi); (5)*Accessibility of services* (asas pelayanan); (6)*The charter requires public service providers to give a good explanation or an apology when thing go wrong and to have a well publicized and readily available complaints procedure* (asas

pemberian alasan atau permohonan maaf apabila ada kekeliruan dan menyediakan publikasi yang baik dan prosedur pengaduan yang mudah).

Prinsip ini merupakan aplikasi dari teori negara hukum modern, dimana terdapat perpaduan antara konsep Negara hukum (*rechtsstaat*) dan konsep Negara kesejahteraan (*welfare staat*). Dimana Negara hukum secara sederhana menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, sedangkan pembentukan negara kesejahteraan bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian pelaksanaan perizinan di bidang usaha merupakan intervensi negara dalam transformasi ekonomi, hal ini perlu dilakukan dengan maksud: (1) Intervensi negara diperlukan untuk mengoreksi kegagalan pasar; (2) Ketika pasar gagal dapat mendorong industri atau pembangunan ekonomi; (3) Keterlambatan industrialisasi tidak mungkin dapat berkembang tanpa intervensi negara secara efektif.

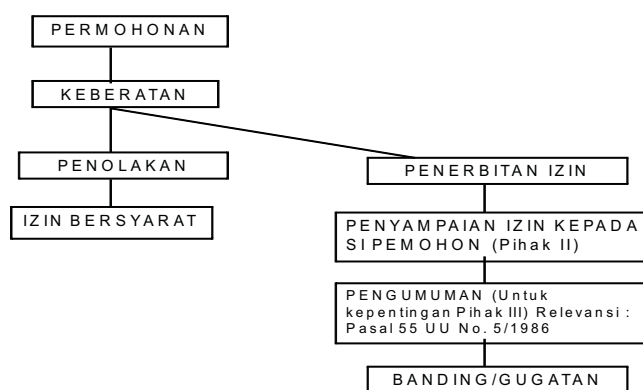
Dalam asas-asas umum prosedur perolehan izin dan sesuai dengan ruang lingkup pemerintahan, maka pemerintah melakukan tindakan menetapkan izin harus memperhatikan upaya perlindungan hukum, baik yang bersifat preventif

maupun represif, agar izin dapat menjamin kepastian hukum bagi pemegangnya dalam melakukan aktivitasnya. Upaya perlindungan hukum yang bersifat preventif dalam prosedur perolehan izin gangguan berupa peran serta, yaitu peluang bagi masyarakat untuk berperan serta melalui inspraak (keberatan) sebelum izin ditetapkan, sebagaimana tertera dalam Pasal 5 Staatblad Tahun 1926 Nomor 226 tentang Hinder Ordonnantie. Perlindungan hukum yang represif adalah adanya peluang banding atau gugatan jika izin dianggap merugikan masyarakat. (Philipus M Hadjon, 1999, 3)

Namun semua kebijakan partisipasi tersebut dapat dilaksanakan bila ditunjang adanya keterbukaan (transparansi) dalam prosedur penetapan izin. Dalam prosedur penetapan izin harus disesuaikan dengan Asas-asas Umum Prosedur Perolehan Izin, yaitu: (a) permohonan; (b) acara Persiapan & Peran Serta (c) pemberian Keputusan yang dapat berupa: (1) Permohonan tidak dapat diterima; (2) Permohonan ditolak; atau (3) Permohonan dikabulkan. (d) susunan keputusan (e) pengumuman keputusan.

Sesuai dengan asas-asas umum prosedur perolehan izin, maka proses perolehan izin dapat digambarkan seperti bagan di bawah ini :

Gambar 1
Bagan Prosedur Perolehan Izin



Perlindungan hukum baik yang preventif maupun represif dalam pengaturan Izin Gangguan telah diatur dalam Staatblad Tahun 1926 Nomor 226. Pasal 5 Staatblad ini memberikan peluang bagi masyarakat untuk memberikan keberatan (*inspraak*) terhadap permohonan izin HO dalam waktu 30 hari sebelum diterbitkan izin HO, sedangkan dalam Pasal 10 masyarakat diberi hak untuk mengajukan banding administrasi (*beroep*) terhadap izin HO yang telah ditetapkan dalam jangka waktu 15 hari sejak pengumuman izin. Sebagai tindak lanjut dari Staatblad ini telah ditetapkan Peraturan Daerah di

Kabupaten/Kota yang mengatur tentang pemberian Izin HO, namun dalam pengaturan tersebut peluang peran serta dan/atau banding administrasi tidak diatur kembali, sehingga peluang perlindungan hukum tersebut dalam praktik tidak pernah dilaksanakan.

Pelayanan Publik dan Pelayanan Perijinan

Secara umum karakteristik dan nilai yang melekat pada praktik *good governance* meliputi : (1)Praktik *good governance* memberi ruang kepada aktor lembaga non pemerintah untuk berperan secara optimal dalam kegiatan

pemerintahan, sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar; (2) Praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. (3) Praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas KKN serta serta berorientasi pada kepentingan publik.

Pelayanan publik merupakan indikator dalam mengukur praktik *good governance*, karena penyelenggaraan pelayanan publik sangat mudah dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Pelayanan publik yang efisien, non diskriminatif, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas yang tinggi dapat dinilai dan diukur secara mudah merupakan indikator positif untuk menilai praktik *good governance*.

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, peluang untuk mengembangkan pelayanan publik yang aksesabel dan tepat sasaran perlu mendapat perhatian yang serius. Langkah ini diambil untuk menangkap filosofi otonomi daerah yang salah satunya adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian

persoalan-persoalan yang menyangkut pelayanan publik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yang merupakan pemerintahan terendah pemegang otoritas otonomi, perlu mengimplementasikan dengan jelas dan sebaik-baiknya. Kejelasan peta masalah menjadi sangat penting untuk acuan pengembangan program pelayanan publik pada masing-masing daerah dan pada semua skala level.

Untuk payung hukum pelayanan publik di Jawa Timur dapat diacu dua produk hukum yang sekarang dapat dijadikan landasan hukum baik bagi masyarakat maupun penyelenggara negara. Dasar hukum tersebut adalah (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (2) Peraturan daerah Nomor 15 tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Jawa Timur.

Berdasar kedua aturan tersebut, maka dalam pelayanan publik wajib dilakukan secara transparan perihal : (a) persyaratan dan prosedur (b) besaran tarif, dan (c) lama pelayanan.

Salah satu instrumen untuk mengendalikan aktivitas masyarakat dalam dunia usaha agar dapat mencapai kesejahteraan umum adalah melalui sistem perizinan, khususnya pemberian Izin HO. Keabsahan tindakan pemerintahan dalam sistem perizinan

meliputi: (a) wewenang; (b) substansi; dan (c) prosedur.

Aspek prosedur yang merupakan asas legalitas formal merupakan mekanisme bagi pemerintah dan masyarakat dalam proses penerbitan izin. Dengan demikian aspek prosedur sebagai salah satu aspek keabsahan tindakan pemerintah dalam menerbitkan izin HO berkaitan erat dengan pelayanan publik di bidang perizinan.

Keberadaan izin dibutuhkan oleh pemerintah dan masyarakat, karena disatu sisi izin berfungsi sebagai instrumen bagi pemerintah untuk mengendalikan aktivitas warganya sedangkan sisi lain izin merupakan legitimasi masyarakat untuk melakukan aktivitas yang dikendalikan oleh pemerintah melalui norma larangan peraturan perundang-undangan. Mengetahui fungsi yang sangat penting, maka pelayanan yang efisien dalam penerbitan izin sangat dibutuhkan oleh masyarakat.

Efisiensi pelayanan publik di bidang perizinan seringkali harus dilakukan dengan cara pembaharuan lembaga yang melakukan tugas pelayanan di bidang perizinan atau jargon yang sangat populer yaitu minimalisasi struktur dan optimalisasi fungsi, sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun

2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang mengatur adanya Instansi/Lembaga Pelayanan Perizinan Terpadu. Selain itu efisiensi juga dilakukan dengan memperbaharui sistem dan prosedur pelayanan, penempatan staf pada posisi yang tepat, memperbaiki manajemen SDM (Sumber Daya Manusia), dan memperbaiki sistem imbalan dan hukuman terhadap petugas yang melaksanakan tugas pelayanan di bidang perizinan.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh *Center for Public Policy Studies (CPPS)* tentang pelayanan publik di Jawa Timur menunjukkan adanya pengakuan bahwa sedikit banyak perilaku birokrasi sudah mulai terjadi, khususnya di Surabaya, Gresik dan Lamongan. (Forum Kajian Ambtenaar Provinsi Jawa Timur, 2006;90)

Sebagian besar kalangan mengakui birokrasi telah lebih bertindak sebagai pelayanan daripada minta dilayani (62% berbanding 38%), tidak lagi berbelit-belit dalam memberikan pelayanan (72% berbanding 28%), serta lebih banyak menyatakan birokrasi tidak lagi meminta uang pelicin (60% berbanding 40%), tetapi belum ada keyakinan bahwa birokrasi telah benar-benar bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Dalam sebuah masyarakat dan ekonomi yang semakin digerakkan oleh inovasi teknologi, birokrasi di Negara-negara berkembang harus berhadapan dengan proses tuntutan yang jamak, yaitu efisiensi, produktivitas, akses rakyat terhadap informasi yang ada dalam birokrasi serta tuntutan kepastian dan rasa aman dan rasa nyaman. Dengan demikian pelayanan publik, khususnya di bidang perizinan perlu dikembangkan inovasi teknologi agar dapat menunjang proses penerbitan izin yang transparan, efisien, dan memberikan kepastian prosedur perolehan izin. Dalam perkembangan sekarang ini *egovernment* berhasil menjadi alternatif yang umum diterapkan di Negara yang sedang berkembang dalam reformasi pemerintahannya.

Model Pelayanan Perizinan

Pengaturan perizinan yang dapat menghambat pengembangan dunia usaha tidak hanya disebabkan oleh substansi dan kewenangan penetapan izin, tetapi juga prosedur dalam menetapkan izin. Prosedur merupakan salah satu unsur keabsahan tindakan pemerintah dalam menetapkan izin, sehingga pengaturan prosedur yang jelas dan tidak berbelit-belit merupakan syarat bagi keabsahan pengaturan izin. Pengaturan prosedur penetapan perizinan berkaitan juga dengan

mekanisme pelayanan publik.

Sebagai realisasi dari *good governance*, maka terdapat beberapa elemen dasar yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi: (1) Urusan Pemerintahan (Function) (2) Kelembagaan (Institution) (3) Personil (Personnel) (4) Keuangan Daerah (Local Finance) (5) Perwakilan (Representation) (6) Pelayanan Publik (Public Service) (7) Pengawasan (Control/Supervision)

Penataan ketujuh elemen dasar ini harus sistematis dan tidak parsial. Dengan demikian adanya perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desakan globalisasi, maka perlu diadakannya reformasi dalam pelayanan publik.

Upaya pemerintah dalam melakukan reformasi pelayanan publik, salah satunya melalui efisiensi dan efektifitas birokrasi. Kebijakan ini dilakukan dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Dasar pertimbangan penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 adalah: (a) Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota belum banyak yang melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 dengan alasan adanya kendala dalam

melaksanakan, baik kendala kewenangan dan organisasi; (b) Banyaknya Pemerintah daerah yang memiliki jumlah perangkat daerah yang melebihi kebutuhan dan anggaran, sehingga tidak penataan organisasi perangkat daerah tidak bersifat efektif, efisien dan rasional; (c) Di beberapa pemerintahan daerah organisasi memiliki nomenklatur yang tidak seragam dan kurang optimalnya kinerja staf; (d) Pengaturan perangkat lain belum jelas, seperti rumah sakit, pengelolaan keuangan daerah; (e) Banyak daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah belum dapat dikembangkan, sehingga perlu penataan urusan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat pilihan sesuai dengan potensi dan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah telah mengatur ketentuan mengenai pelayanan perizinan. Ketentuan tersebut terdapat pada Pasal 47 yang menyatakan bahwa : (1) Untuk meningkatkan dan keterpaduan pelayanan masyarakat di bidang perizinan yang bersifat lintas sektor, gubernur/bupati/walikota dapat membentuk unit pelayanan terpadu. (2) Unit pelayanan terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan gabungan dari

unsur-unsur perangkat daerah yang menyelenggarakan fungsi perizinan. (3) Unit pelayanan terpadu didukung oleh sebuah sekretariat sebagai bagian dari perangkat daerah. (4) Pedoman organisasi dan tata kerja unit pelayanan terpadu ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, di bidang pelayanan perizinan hanya mengatur tentang kewenangan gubernur/bupati/walikota untuk membentuk Unit Pelayanan Terpadu sebagai lembag yang memberikan pelayan perizinan kepada masyarakat, namun operasional kelembagaan tersebut agar berfungsi secara optimal diserahkan pada kemampuan daerah masing-masing. Dari beberapa praktik pembentukan lembaga pelayanan perizinan yang berbentuk Dinas, Kantor, atau badan masih banyak yang belum optimal. Kendala pelayanan perizinan tersebut disebabkan oleh : (a) Adanya ketentuan izin berantai, dimana terdapat izin yang dijadikan prasyarat untuk mengajukan izin berikutnya, misalnya untuk mengajukan Izin Gangguan salah satu persyaratan yang harus dipenuhi adalah kepemilikan Izin Mendirikan Bangunan. Keadaan ini dapat

memperpanjang prosedur dan memerlukan waktu yang cukup lama;

(b) Pelaksanaan perizinan satu pintu seringkali dilakukan untuk permohonan yang sudah lengkap, sedangkan persyaratan pengajuan izin memerlukan rekomendasi dan perlengkapan lain yang berada dalam kewenangan lembaga lainnya, sehingga pelaksanaan satu pintu hanya pada produk akhir, sedangkan prosedurnya tetap memerlukan lembaga lainnya. Dengan adanya ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah memberi peluang kepada daerah untuk menetapkan izin sebagai saran untuk menarik dana dalam rangka meningkatkan Pendapatan asli Daerah, sehingga ada pergeseran paradigma tentang fungsi izin, yaitu bukan untuk kepentingan umum tetapi untuk meningkatkan PAD;

(d) Prosedur peroleh izin tidak memberi peluang bagi masyarakat untuk mengajukan inspraak (keberatan), sehingga transparansi belum optimal;

(e) Adanya pengaturan tentang izin bersyarat, dimana dalam keputusan izin terdapat klausula bahwa izin sewaktu-waktu dapat dicabut kembali apabila melanggar ketentuan. Hal ini memberikan ketentuan kabur, sehingga keputusan izin seakan-akan tidak menjamin asas kepastian hukum (akuntabilitas).

Dengan kelemahan tersebut, maka pengaturan pelayanan Izin Gangguan harus diperbaharui melalui:

(a) Aspek hukum. Ketentuan hukum yang mengatur Izin Gangguan wajib berbentuk Peraturan Daerah yang substansinya memuat tentang wewenang, substansi izin dan prosedur secara lengkap, karena ketiga aspek tersebut merupakan unsur keabsahan tindakan pemerintah dalam menetapkan izin gangguan, khususnya ruang lingkup kegiatan usaha yang wajib izin, kriteria yang jelas atas indeks gangguan;

(b) Aspek Sosial. Dilakukan analisa terhadap perizinan yang eksisting di daerah dengan menerapkan ACSD yang dijabarkan sebagai berikut :

- (1) *Abolish*, yaitu penghapusan izin gangguan terhadap kegiatan usaha yang tidak menimbulkan gangguan, ancaman dan bahaya bagi lingkungan, misalnya apotik, depot, tempat hiburan dan lain-lain;
- (2) *Combine*, yaitu penggabungan terhadap beberapa izin yang memiliki maksud dan tujuan yang sama;
- (3) *Simplify*, yaitu penyederhanaan terhadap prosedur perolehan izin, khususnya terhadap izin yang menjadi prasyarat untuk terbitnya izin lain;
- (4) *Decentralize*, yaitu pelimpahan kewenangan untuk penerbitan izin kepada lembaga yang lebih dekat dengan

masyarakat (kecamatan);

(c)Aspek Manajemen. (1)Dalam prosedur penerbitan izin harus didukung dengan aplikasi Teknologi Informasi, Komunikasi-Informasi-Edukasi (KIE), dan penataan SDM; (2)Perlu ditetapkan standar pelayanan perolehan izin dengan mengacu pada Standard Pelayanan Minimal; dan (3)Pelayanan perizinan harus mengaplikasikan transparansi, partisipasi dan akuntabilitas; dan (4)Penyederhanaan izin tidak hanya pada pengurangan waktu tetapi juga penggabungan perolehan izin yang saling berkaitan.

DAFTAR PUSTAKA

Basah, Sjachran, (1996). *Sistem Perizinan sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan Dalam Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Citra Aditya Bakti, Bandung

Bruggink, (1994). *Refleksi Tentang Hukum, terjemahan Arief Sidharta*, Citra Aditya Bhakti, Bandung

David Ray, (2003). *Desentralisasi, Reformasi Peraturan dan Iklim Usaha*, Makalah, Jakarta

ELIPS, (2001). *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Business Advisory

Indonesia University of San Francisco Scholl of Law indonesia Program

Forum Kajian AMbtenaar Provinsi Jawa Timur, (2006). *Pelayanan Publik, Dari Dominasi ke Partisipasi*, Airlangga University Press

Hadjon, P. M. (1994). *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan i Yuridika, Surabaya, 1993, dikutip dari Berge ten B.J.B.M. dan S p e l t , N . M . *InleidingVergunningen recht*, Utrecht

-----, (1995). *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta

-----, (1990). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabay

-----, (1999). *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Yuridika No. 6. Thn.IX November – Desember Tahun

Rohman Taufiq, (2007). 368 Perda Jawa Timur Hambat Investasi, *Tempo Interaktif*

Rangkuti, Siti Sundari, (2005). *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Hukum Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya

Rodney Austin dalam Peter Leyland and Terry Woods, (1997). *Administrative Law Facing the*

- Future: Old Contrains and new Horizons, Blackstone Press Limited, London*
- Sobana, (1996). *Adaptasi Pelayanan Izin Investasi Terhadap Perubahan Lingkungan dalam Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Cirta Aditya Bakti, Bandung
- Tatik Sri Djatmiati, (2004). *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga
- Winarno Surakhmad, (1997). *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar, Metode, dan Teknik Penelitian*, Transito, Bandung
- PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman;
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya
- Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo
- Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah