



NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG
PENYELENGGARAAN PERIZINAN**

DAFTAR ISI

- BAB I PENDAHULUAN**
1. Latar Belakang Permasalahan
 2. Identifikasi Permasalahan
 3. Tujuan dan manfaat
 4. Metode Penulisan
- BAB II KAJIAN TEORITIK DAN EMPIRIS**
1. Kajian Teoritik
 2. Kajian Empiris Identitas Daerah
 3. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Rancangan Peraturan Daerah
- BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**
1. Undang-Undang
 2. Peraturan Pemerintah
 3. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup
 4. Peraturan Daerah
- BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**
1. Landasan Filosofis
 2. Landasan Sosiologis
 3. Landasan Yuridis
- BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI RANCANGAN PERATURAN DAERAH**
1. Ketentuan Umum
 2. Materi Yang Diatur
- BAB VI PENUTUP**
1. Kesimpulan
 2. Saran

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perjalanan reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah menyebabkan pergeseran-pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pembentukan daerah dan pemberdayaan masyarakat. Otonomi yang diberikan kepada daerah pada dasarnya diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Implementasi prinsip negara hukum mensyaratkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia harus bersandarkan pada peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang dinyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Selanjutnya mengacu ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada Pemerintah dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Selaras dengan hal tersebut di atas, otonomi daerah merupakan perwujudan desentralisasi penyelenggaraan urusan Pemerintah Pusat kepada daerah dalam rangka untuk mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Penyelenggaraan perizinan sebagai salah satu urusan pemerintahan dalam pemenuhan pelayanan publik tentunya harus dilakukan sesuai dengan kewenangan daerah dan sejalan dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik (selanjutnya disebut UU No. 25 tahun 2009).

Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan efektif merupakan dambaan setiap masyarakat dimanapun mereka berada. Hal tersebut telah menjadi tuntutan masyarakat yang selama ini kurang memperoleh perhatian dan penghormatan atas hak-haknya untuk mendapatkan pelayanan yang baik sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Pemberian pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban utama bagi pemerintah. Dalam pemberian pelayanan tidak boleh tercipta perlakuan yang berbeda, sehingga menimbulkan diskriminasi pelayanan bagi masyarakat. Selain itu manajemen pelayanan perlu pula mendapat pembenahan melalui keterbukaan dan kemudahan prosedur, penetapan tarif yang jelas dan terjangkau, keprofesionalan aparatur dalam teknik pelayanan, dan tersedianya tempat pengaduan keluhan masyarakat

(*public complain*), serta tersedianya sistem pengawasan terhadap pelaksanaan prosedur.¹

Pelayanan perizinan yang bersandar pada konsep *one roof service system*, merupakan pengembangan dari konsep *one stop services system* yang bertumpu pada kepada *one door services system*. Namun demikian konsep pelayanan perizinan tersebut tidak banyak membawa perubahan pada level bawah karena birokrasi yang masih terlalu rumit.²

Selaras dengan latar belakang Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, kondisi yang kurang lebih sama juga mewarnai latar belakang penataan penyelenggaraan perizinan sebagai bagian dari pelayanan publik di Kota Surabaya yang dituangkan dalam beberapa produk hukum daerah yakni sebagai berikut,

1. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di bidang Perdagangan dan Perindustrian (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2010 Nomor 1 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 1);
2. Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik;
3. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagaimana diubah dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Pada hakekatnya pengaturan tentang penyelenggaraan perizinan di Kota Surabaya masih sektoral dan belum ada pengaturan secara khusus dalam produk hukum daerah, sehingga hal ini akan menimbulkan celah hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

¹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 3

² Ibid.

Dengan diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah (selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2014) membawa pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa beberapa perubahan mendasar terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Salah satu perubahan tersebut adalah perubahan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan, yaitu antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- Ayat (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- Ayat (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- Ayat (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- Ayat (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- Ayat (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam hal terdapat perubahan pengaturan pembagian urusan pemerintahan, yang sebelumnya dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur Urusan pemerintahan dibagi atas urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Urusan pemerintah daerah yang dibagi atas urusan wajib dan pilihan. Adapun Urusan Pemerintah Pusat dapat dilimpahkan sebagian urusannya kepada perangkat Pemerintah

Pusat atau wakil Pemerintah Pusat di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah. Sedangkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur Urusan pemerintahan dibagi atas Urusan absolut yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah Provinsi dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Atas hal tersebut UU No. 23 Tahun 2014 membawa konsekuensi pada perubahan kewenangan urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga terkait dengan regulasi eksisting penyelenggaraan perizinan di Kota Surabaya perlu dilakukan peninjauan ulang untuk sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Sejalan dengan hal tersebut di atas terkait dengan kewenangan penyelenggaraan perizinan ini juga perlu disesuaikan dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, karena amanat dari peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah Organisasi Perangkat Daerah perlu kiranya memperhatikan kesesuaian kewenangan penyelenggaran sebagai realisasi prinsip legalitas.

Bahwa ketentuan Pasal 350 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu diatur penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu. Atas hal tersebut penyelenggaraan perizinan di Kota Surabaya sebagai bagian dari penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam tentang Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik, maka perlu adanya regulasi produk hukum daerah terkait dengan penyelenggaraan perizinan

Bahwasanya dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan

di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.

Pemerintah Kota Surabaya mempunyai kewajiban melayani setiap warga dan penduduk Kota Surabaya untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya. Sistem pelayanan publik dalam ranah penyelenggaraan perizinan yang didesain dan kemudian diwadahi dalam Perda merupakan upaya membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik dengan konsepsi bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga dan penduduk Kota Surabaya. Selain itu, juga untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga dan penduduk Kota Surabaya serta perwujudan tanggung jawab Pemerintah Kota Surabaya sebagai aparatur negara. Penataan sistem pelayanan publik dalam suatu Perda dapat berfungsi untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan AUPB (Asas Umum Pemerintahan yang Baik) dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Atas hal tersebut perlu adanya legitimasi dalam produk hukum daerah mengenai penyelenggaraan perizinan di Kota Surabaya, halmana dikarenakan ketiadaan produk hukum daerah tersebut akan menimbulkan celah hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan pada sisi yang lain eksisting regulasi terkait penyelenggaraan perizinan harus di-*update* karena adanya peraturan perundang-undangan yang baru yakni UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan PP No. 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Oleh karenanya perlu adanya sinkronisasi dan harmonisasi eksisting produk hukum daerah terkait penyelenggaraan perizinan

sebagai *guidance* bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan tindakan pemerintahan yang erat berkaitan dengan penyelenggaraan perizinan agar sejalan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (prinsip *good governance*), serta menghindari penyalahgunaan wewenang.

1.2. Identifikasi Masalah

Dengan diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah membawa pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah membawa beberapa perubahan mendasar terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Salah satu perubahan tersebut adalah perubahan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan, yaitu antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Ketiadaan produk hukum daerah terkait penyelenggaraan perizinan membawa konsekuensi hukum terhadap kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Surabaya.

Dengan demikian, masalah yang dapat diidentifikasi dalam kaitan dengan Raperda Penyelenggaraan Perizinan ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah urgensi pengaturan penyelenggaraan perizinan dalam produk hukum daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik?
2. Bagaimana prosedur penyelenggaraan perizinan yang berbasis prinsip negara hukum dan prinsip demokrasi?

1.3. Maksud dan Tujuan

1. Adapun maksud pengaturan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perizinan ini merupakan legitimasi bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan memberikan kepastian hukum bagi warga masyarakat tentang wewenang, prosedur dan substansi dalam penyelenggaraan perizinan di Kota Surabaya dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang terbaik. Selain itu dengan disahkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya pengaturan mengenai kewenangan dan urusan pemerintahan, sehingga keberadaan Perda Penyelenggaraan perizinan ini merupakan peraturan pelaksana dalam tingkat daerah yang perlu disinkronkan dan diharmoniskan dengan peraturan perundang-undangan terkait yang lebih tinggi.
2. Tujuan dari penyusunan naskah akademik penyelenggaraan perizinan, (1) mengidentifikasi berbagai permasalahan pada aspek penyelenggaraan perizinan; (2) mengidentifikasi perkiraan implikasi penerapan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah terhadap penyelenggaraan perizinan di daerah; dan (3) merumuskan kebijakan mengenai kewenangan dan ruang lingkup serta sistem penyelenggaraan perizinan.

Naskah Akademik diperlukan sebagai dasar dalam menentukan "solusi" dalam rangka mengatasi permasalahan yang hendak diselesaikan melalui pengaturan hukum. Dengan adanya kajian akademis yang mendasari suatu kebijakan menjadikan pengambil kebijakan lebih berhati-hati dalam menetapkan solusi. Pendekatan secara keilmuan memberikan alat bantu bagi Pemerintah untuk mengaitkan permasalahan yang ada dengan permasalahan yang lebih luas cakupannya, sehingga lebih komprehensif dalam melihat persoalan dan mencari pemecahan masalah. Dari berbagai alternatif solusi yang ditawarkan dalam naskah akademik, maka naskah akademik dapat digunakan sebagai titik anjak untuk menentukan pasal-pasal peraturan.

1.4. Sasaran

Terbentuknya Peraturan daerah tentang penyelenggaraan perizinan yang penyusunannya dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: mewujudkan sistem penyelenggaraan perizinan sesuai tuntutan perkembangan dan tuntutan normatif sesuai peraturan perundang-undangan; meningkatkan kinerja untuk melaksanakan administrasi pemerintahan daerah secara efektif dan efisien; memiliki kepekaan dan rasionalitas terhadap kebutuhan dan permasalahan dalam wilayahnya dan responsif terhadap perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat yang makin beragam; dan tersusunnya Naskah akademik dan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan perizinan.

1.5. Metode

Penelitian hukum dalam naskah akademik ini merupakan penelitian *juridic normatif* dengan menggunakan beberapa metode pendekatan. Metode pendekatan yang pertama adalah *statute approach*, pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.³ Pendekatan berikutnya yang dilakukan adalah *conceptual approach* dimana pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum⁴ dalam hal ini yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan perundang-undangan di tingkat daerah.

Sebagaimana permasalahan hukum yang telah diidentifikasi, maka penelusuran bahan hukum difokuskan kepada produk hukum perundang-undangan di jenjang mulai Undang-undang ke peraturan di bawahnya. Selanjutnya bahan hukum primer tersebut didukung dengan literatur-literatur, hasil-hasil kajian, pendapat pakar, serta data-data empiris terkait dengan permasalahan.

³Peter Mahmud, Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, hal.93

⁴Ibid. hal. 95

Pengumpulan bahan hukum yang dilakukan untuk kepentingan menyusun penelitian ini menggunakan beberapa tahapan. Pertama, mencari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pokok masalah yakni pengelolaan parkir. Berikutnya, prosedur pengumpulan bahan dilanjutkan dengan membaca, mencari dan mengkaji teori-teori dalam literatur yang menjelaskan tentang landasan berpikir teoretis atas isu hukum yang hendak diteliti. Dalam menemukan alternatif solusi, penyusun juga melakukan analisis permasalahan dengan metode ROCCIPI. Terakhir, peneliti mengidentifikasi, mengaitkan, dan menganalisa semua fakta dan bahan hukum yang didapat untuk kemudian menyusun peraturan perundang-undangan.

Dalam menganalisa bahan hukum yang digunakan untuk naskah akademik ini, penyusun menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu metode yang memusatkan diri pada penguraian masalah, pemaparan, penafsiran dan analisa sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang berdasarkan pada hasil yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam penelitian normatif ini pula, penyusun berusaha untuk menjelaskan analisa-analisa yang telah dilakukan dalam pembahasan yang komprehensif namun mudah dipahami, pembahasan yang teoretis namun tidak mustahil diimplementasikan agar tidak membuat semakin jauh jarak antara teori hukum dengan praktek hukum, sehingga nantinya diharapkan solusi yang ditemukan diharapkan dapat semakin mendekatkan fakta yang ada dengan solusi yang aplikatif yang dapat diterapkan dalam praktek pemerintahan di daerah. Secara garis besar proses penyusunan Peraturan Daerah meliputi tiga tahap yaitu:

- a. Tahap konseptualisasi
- b. Tahap sosialisasi dan konsultasi publik
- c. Tahap proses politik dan pematangan.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

Bahwa landasan teoritik dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan perizinan ini berpijak pada beberapa konsep teori yang yakni sebagai berikut,

A. Kajian Teori dari Konsep Negara Hukum

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara hukum (*rechtstaat*). Syarat-syarat *rechtsstate* yang dikemukakan oleh Burknes.et.al., yang dikutip Philipus M. Hadjon dalam tulisannya tentang Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

- 1) **Asas legalitas**, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wetterlike grodslag*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentuk undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
- 2) **Pembagian kekuasaan**: syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
- 3) **Hak-hak dasar (*grondrechsten*)**: hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang.
- 4) **Pengawasan Pengadilan**: bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*)⁵.

Atas hal tersebut sebagai implementasi dari negara hukum Pemerintah perlu memperhatikan hak-hak dasar warga masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang terbaik dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

⁵ Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum*, hal.4.

B. Kajian Teori dari Konsep Pemerintahan Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945)

Konsepsi *eenheidsstaat* di dalam Pasal 1 *juncto* Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa asal kekuasaan dan kekuasaan tertinggi ada pada negara, yang dalam pelaksanaannya kekuasaan tersebut didesentralisasikan kepada daerah untuk mengelola sebagian urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangganya sendiri, atau dengan kata lain pemerintahan daerah merupakan sub sistem dari hierarkhi kepemerintahan negara.

Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. **Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.** Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut **asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.** Prinsip penyelenggaraan desentralisasi adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat sesuai dengan urusan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 1 angka 8

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Pasal 1 angka 9

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Pasal 1 angka 11

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Menurut konsep desentralisasi, desentralisasi dapat dilaksanakan dengan dua cara, yakni devolusi dan dekonsentrasi. Devolusi oleh A.W Bradley dan K.D Ewing didefinisikan sebagai sebagai "*the delegation of central government powers without the relinquishment of sovereignty*."⁶ Bentuk devolusi inilah yang biasa disitilahkan desentralisasi, dengan pengertian sebagai penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu. Adapun dekonsentrasi dipahami sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat bawahannya di daerah.⁷

Atas hal tersebut urusan penyelenggaraan perizinan merupakan pelaksanaan dari asas desentralisasi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam hal ini daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang

⁶ Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi*, cetakan ketujuh, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2001.hal 112-113.

⁷ Ibid.

menjadi urusan pemerintah sesuai dengan urusan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

C. Kajian Teori dari Konsep Otonomi Daerah

Otonomi daerah dengan paradigma pemahaman otonomi sebagai kemandirian daerah untuk menentukan nasib dan urusan rumah tangganya sendiri, dengan berpijak pada kearifan budaya bangsa yang tersimbolkan oleh Pancasila sebagai dasar negara. Secara spesifik Suko Wiyono dengan menukil pandangan Logemann menyatakan bahwa otonomi daerah adalah kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom dengan tujuan memberikan kesempatan kepada Daerah untuk mempergunakan prakarsa sendiri dari segala macam kekuasaannya, untuk mengurus kepentingan umum (penduduk).⁸

Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 1 angka 6

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 7.

Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

Suatu daerah yang otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its laws and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horisontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.⁹

Sedangkan arti dari daerah otonom itu sendiri dengan mengambil pemikiran yang tertuang dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang

⁸ Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia (Pembentukan Perda Partisipatif)*, Faza Media, Jakarta, 2006, hal. 31

⁹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal.35

Pemerintahan daerah dinyatakan bahwa, Pasal 1 ayat (12) dipahami sebagai :
“kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia..” Beranjak dari konsepsi undang-undang di atas, maka kewenangan otonomi pada daerah harus dipahami sebagai kemandirian dan kebebasan sub sistem dari negara kesatuan, bukan kemerdekaan.¹⁰

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota atau antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selain itu Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945)

Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa, *pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia..*

Dalam hal ini kewenangan otonomi pada daerah harus dipahami sebagai kemandirian dan kebebasan sub sistem dari negara kesatuan, bukan kemerdekaan. Halmana dikarenakan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta

¹⁰Philipus. M. Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Yuridika, Volume 14, No. 6, Surabaya, 1999, hal. 407-414.

masyarakat serta dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. Kajian Kewenangan Daerah Dalam Penyelenggaraan Perizinan

Izin merupakan salah satu tindakan pemerintah yang menjadi sarana pengendalian terhadap tingkah laku warga, oleh karena itu sebagai tindakan pemerintahan izin harus memenuhi asas keabsahan. Salah satu asas keabsahan yang harus dipenuhi adalah wewenang. Ruang lingkup penggunaan wewenang itu memiliki 3 (tiga) elemen, yaitu :¹¹

a. Mengatur

Kewenangan mengatur berkaitan dengan tugas pemerintah dalam menjalankan fungsi mengatur, sesuai dengan fungsi tersebut kewenangan pemerintah mengeluarkan izin digunakan untuk mengatur tingkah laku warga agar aktivitas warga tidak mengganggu warga lain.

b. Mengontrol

Kewenangan melakukan kontrol terhadap kehidupan masyarakat sangat berkaitan dengan tugas pemerintah yang berhubungan dengan tugas mengatur dengan mengadakan pembatasan-pembatasan tertentu kepada aktivitas masyarakat di bidang sosial, ekonomi, maupun bidang politik. Kewenangan mengontrol dimaksudkan agar masyarakat dapat lebih terarah dalam melakukan aktifitas, sehingga tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan atau perintah yang diberikan oleh pemerintah berdasarkan peraturan hukum yang ada. Dengan demikian dalam menetapkan izin sebagai sarana yang digunakan untuk mengendalikan aktifitas masyarakat tidak hanya berhenti dalam menetapkan izin saja, tetapi pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan kewenangan mengontrol agar izin dilaksanakan sesuai dengan ketentuan persetujuan tersebut.

¹¹ Tatik Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Industri di Indonesia*, Disertai Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, h. 75

c. Pemberian sanksi/penegakan hukum

kewenangan untuk memberikan sanksi sangat dominan dalam bidang hukum administrasi oleh karena itu tidak ada manfaatnya bagi pejabat pemerintah dilengkapi kewenangan mengatur dan kewenangan mengontrol tanpa ada dilengkapi kewenangan untuk menerapkan sanksi. Di dalam menjalankan fungsi mengatur diperlukan sarana "pemaksa". Agar aturan-aturan hukum yang dibentuk dipatuhi oleh warga masyarakat. Demikian hanya dengan kewenangan menetapkan izin sebagai kewenangan mengatur yang dimiliki pemerintah tidak akan ada manfaatnya tanpa ada kewenangan mengontrol dan kewenangan penegakkan hukum.

Wewenang sebagai salah satu asas keabsahan bagi pemerintah dalam melakukan tindakan pemerintah merupakan konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan hukum Administrasi sebagai hukum publik. Wewenang lazimnya dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), sehingga wewenang senantiasa berkaitan dengan kekuasaan (negara). Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas 3 komponen, yaitu :

- a. pengaruh
- b. dasar hukum
- c. konformitas hukum.¹²

Komponen pengaruh berarti penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Dalam pelaksanaan wewenang untuk menetapkan digunakan sebagai sarana dalam memengaruhi masyarakat untuk menjalankan cara-cara yang ditetapkan pemerintah agar mencapai tujuan tertentu berupa pengendalian terhadap aktifitas seseorang.

Komponen dasar hukum bermakna setiap wewenang harus selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya sebagai realisasi dari asas legalitas. Dengan demikian setiap kewenangan untuk menetapkan izin harus diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu, yaitu dalam figur hukum yang mendapat

¹² Philipus M Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Surabaya, 1990

persetujuan wakil rakyat (UU dan Perda) karena izin merupakan pembatasan terhadap hak asasi manusia yang digunakan sebagai sarana pengendalian.

Komponen konformitas hukum beresensi adanya standard wewenang, baik standard umum untuk semua jenis wewenang maupun standard khusus bagi jenis wewenang tertentu. Standard ini dimaksudkan agar dalam penetapan izin, pemerintah memiliki pedoman dan ukuran, sehingga pemerintah tidak akan melakukan tindakan yang sewenang-wenang.

Kewenangan membuat keputusan (izin) hanya dapat diperoleh dengan dua cara yaitu dengan atribusi dan delegasi. Atribusi adalah wewenangan yang melekat pada suatu jabatan (Pasal 1 angka 6 UU Nomor 5 Tahun 1986 jo UU No. 51 Tahun 2009 menyebutnya : wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan).¹³

E. Kajian Teori dari Keabsahan Wewenang Tindakan Penyelenggaraan Perizinan

Pada dasarnya berbicara mengenai keabsahan wewenang tindakan pemerintahan dalam pembentukan, penghapusan dan penggabungan kecamatan ini erat kaitannya dengan penggunaan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam ranah kajian Hukum Administrasi pembahasannya menggunakan **pendekatan kekuasaan** dimana pemerintah menyelenggarakan pemerintahan didasarkan pada kewenangan yang dimilikinya.

Pendekatan kekuasaan berkaitan dengan wewenang yang diberikan menurut Undang-undang berdasarkan **asas legalitas** atau **asas *rechtmatigheid***. Pendekatan ini menentukan kontrol atau pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan. Dalam hal ini, terdapat pelanggaran atau penyimpangan dalam penggunaan kekuasaan pemerintah, maka tanggung gugat negara dilakukan atas dasar ***rechtmatigheid*** atau asas legalitas¹⁴

¹³ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, h. 130

¹⁴ Sri Djatmiati, Tatiek, *Faute Personelle dan Faute De Service Dalam Tanggung Gugat Negara*, *Yuridika*, Vol. 19 No.4, Juli 2004, hal. 353

Berbicara mengenai batas-batas kewenangan ini erat kaitannya dengan ruang lingkup keabsahan (*rechtmatigheid*) yang meliputi : **wewenang, prosedur dan substansi**. Mengenai wewenang ini telah dibahas di atas,

Mengenai prosedur bertumpu pada **asas negara hukum dalam prosedur, asas demokrasi dalam prosedur, dan asas instrumental**.¹⁵ Sedangkan substansi ini erat kaitannya dengan kekuasaan pemerintahan yang berisi pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat, dibatasi secara substansial.¹⁶

Untuk mengetahui ketidakabsahan tindakan pemerintahan tersebut, maka perlu kiranya ditentukan alat ukurnya. Menurut Philipus M. Hadjon sebagai norma pemerintahan yang berfungsi sebagai alat ukur keabsahan tindak pemerintahan adalah *pertama*, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), *kedua*, Asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).¹⁷

Dalam hal ini penentuan batas-batas kewenangan penggunaan kekuasaan didasarkan pada asas negara hukum yang dikenal dalam kepustakaan Belanda dengan asas *rechtmatigheid van bestuur* atau lebih tepat diterjemahkan dengan asas keabsahan dalam pemerintahan.¹⁸

Hukum Administrasi sebagai hukum publik dilandaskan pada prinsip-prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), prinsip-prinsip demokrasi dan sesuai dengan konsep dasar Hukum Administrasi sebagai instrumen yuridis (*juridische instrumenten*), Hukum Administrasi juga mengandung karakter instrumental (*instrumenteel karakter*). Jadi landasan utama hukum administrasi (*de grondslagen van het administratieve recht*) adalah asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas intrumental.¹⁹

Berkaitan dengan hal tersebut di atas batas-batas kewenangan pemerintah daerah dalam pembentukan, penghapusan dan penggabungan

¹⁵ M. Hadjon Philipus, *Klasifikasi dan identifikasi Cacat Yuridis dalam Bidang Tata Usaha Negara*, Disampaikan saat kuliah umum Hukum Administrasi di FH Unair, Surabaya, 2006, hal. 4.

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Ibid*, hal. 5.

¹⁸ M. Hadjon Philipus, *Pemerintahan Menurut Hukum (Wei-en Rechtmatig Bestuur)*, majalah Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993, hal.5.

¹⁹ H.D van Wijk en Willem Konijnenbelt, *Op.cit*, hal. 35.

kecamatan ini erat kaitannya dengan ruang lingkup keabsahan (*rechtmatigheid*) yang meliputi : **wewenang, prosedur dan substansi**. Mengenai wewenang ini telah dibahas di atas. Sedangkan substansi erat kaitannya dengan kekuasaan pemerintahan yang berisi pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat, yang dibatasi secara substansial. Dalam hal ini untuk mengidentifikasi keabsahan wewenang tindakan pemerintahan dalam pembentukan, penghapusan dan penggabungan kecamatan dengan parameter *pertama*, peraturan perundang-undangan. *Kedua*, Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

F. Kajian Teori dari Konsep Pelayanan Publik

Istilah pelayanan berasal dari kata “layan” yang artinya menolong menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia (Sinambela, 2010:3). Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung (Moenir, 2006:16-17). Membicarakan pelayanan berarti membicarakan suatu proses kegiatan yang konotasinya lebih kepada hal yang abstrak (Intangible).

Pelayanan adalah merupakan suatu proses, proses tersebut menghasilkan suatu produk yang berupa pelayanan, yang kemudian diberikan kepada pelanggan. Beberapa pakar yang memberikan pengertian mengenai pelayanan diantaranya adalah Moenir (Harbani Pasolong, 2007:128). Harbani Pasolong (2007:4), pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan Hasibuan mendefinisikan pelayanan sebagai kegiatan pemberian jasa dari satu pihak ke pihak lain, dimana pelayanan yang baik adalah pelayanan yang dilakukan secara ramah tamah dan dengan etika yang baik sehingga memenuhi kebutuhan dan kepuasan bagi yang menerima.

Pelayanan Publik merupakan pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintahan kepada masyarakat. Untuk itu pelayanan tersebut sangat ditentukan oleh kinerja pelayanan yang diberikan. Sejauh mana pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat terjangkau, mudah, cepat, dan efisien baik dari sisi waktu maupun pembiayaan.

Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pasal 1 angka 1

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik

Pasal 1 angka 5

Pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Sedangkan yang dimaksud dengan Penyelenggaraan pelayanan publik itu sendiri adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik²⁰.

Berkaitan dengan pejabat (orang/aparat) pelaksana kekuasaan pemerintahan dalam pelayanan publik, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pada Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa,

Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hubungan antar Penyelenggara Negara harus dilaksanakan dengan menaati norma-norma kelembagaan, kesopanan, kesusilaan, dan etika yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Hubungan tersebut

²⁰ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112), Pasal 1 angka 2

tetap berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggara negara dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk mencegah terjadinya maladministrasi dalam pelayanan publik, maka penyelenggara negara selain berpegang pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, pejabat/aparat pelaksana kekuasaan pemerintahan juga berpegang pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. Dalam penyelenggaraan pemerintahan ataupun pelayanan publik, telah terdapat prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (AUPB) disamping landasan peraturan perundang-undangan²¹.

Sistem pemerintahan yang layak (*good governance*) yang terwujud dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersih, transparan, partisipatif, dan yang memiliki akuntabilitas publik, merupakan hal yang sangat menentukan berfungsinya supra struktur dan infra struktur politik sesuai dengan ketentuan hukum yang dibuat secara demokratis.²²

Pelayanan publik (*public service*) menentukan tindakan-tindakan yang tepat bagi para pegawai dan para menteri seperti halnya hal yang sama yang ada dalam pemerintahan daerah dan badan-badan swasta. Dalam sistem hukum administrasi Prancis, pelaksanaan fungsi pelayanan publik (*mission de service public*) dilandasi oleh *Rollan principles* yang meliputi: *continuity, adaptability, equality, dan neutrality*²³.

1. *Continuity*

Adalah kontinuitas dalam ketentuan hukum tentang pelayanan, mengikuti tindakan yang diperlukan dalam kepentingan publik. Apabila hal tersebut benar-benar merupakan kepentingan publik, masyarakat diberikan pengharapan bahwa pelayanan publik telah tersedia.

2. *Adaptability*

Adaptability mensyaratkan bahwa pejabat pemerintah harus dapat merubah spesifikasi pelayanan sesuai dengan perubahan-perubahan kepentingan publik. Dalam perjanjian-perjanjian privat, kesucian kontrak atau

²¹ Ibid, h. 41

²² BPHN, Seminar Hukum Nasional ke VII tentang Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, Jakarta, 12-15 Oktober 1999, hal. 6.

²³ Loc.cit., h.31

persetujuan-persetujuan adalah nilai-nilai yang dominan, dan ini berarti bahwa merubah suatu konstruksi kontrak atau suatu persetujuan pelayanan harus dibuat berdasarkan kesepakatan. Dalam hukum publik, kepentingan publik adalah yang paling utama, sehingga persyaratan-persyaratan tentang hal tersebut dapat dipaksakan pada kontraktor.

3. *Equality of users*

Adalah aspek umum ketatanegaraan mengenai prinsip persamaan dalam pelayanan publik. Dalam hal suatu tindakan dilakukan atas barang-barang yang keseluruhannya adalah barang publik, dan semuanya relevan dengan publik harus meng-akses pada persamaan pelayanan dan diperlakukan secara sama untuk itu.

4. *Neutrality*

Netralitas merefleksikan cara negara liberal yang tidak sekadar mencari untuk menentukan idea kehidupan yang baik bagi warga negara tetapi lebih jauh lagi adalah untuk memfasilitasi pilihan tentang perbedaan cara hidup.

Menurut Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pasal 1 angka 2

Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dengan Pendekatan fungsionaris dapat diidentifikasi mengenai aparat/pelaksana pelayanan publik, baik dari segi perilaku, kompetensi, maupun jumlah personel. Hal tersebut ditujukan agar dalam pelaksanaan tindak pemerintahan tidak terjadi hal-hal yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun Asas-asas Umum Pemerintahan

yang Baik. Oleh karena itu, Administrasi Kepegawaian dan Standar Pelayanan bagi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan hal yang penting. Administrasi kepegawaian dikembangkan dengan tujuan:²⁴

- a. Penggunaan secara efektif tenaga kerja manusia;
- b. Tercipta, terpelihara serta terkembangkan hubungan kerja yang memberikan suasana kerja yang menyenangkan individu yang bekerja sama;
- c. Tercapainya perkembangan yang maksimal bagi masing-masing individu yang bekerjasama tersebut.

Efektif memiliki arti tercapainya sasaran yang diinginkan, yakni masing-masing individu pegawai memiliki kemampuan dalam menyelesaikan tugas-tugasnya serta efisien dalam pelaksanaan tugas itu. Sehingga dapat dikatakan bahwa "efisien" berlangsung setelah "efektivitas" terjadi.²⁵

Daam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik disebutkan pada Pasal 21, Standar penyelenggaraan Pelayanan Publik sekurang-kurangnya meliputi komponen berikut ini:

- a. Dasar hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. Jangka waktu penyelesaian;
- e. Biaya/tarif;
- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. Kompetensi Pelaksana;
- i. Pengawasan internal;
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- k. Jumlah pelaksana;
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan

²⁴ H.A.W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, h. 16

²⁵ Ibid, hal. 17

Keberadaan pemerintahan dari mula ada hingga saat ini tidak lain ditujukan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dasar warganya, yakni keamanan, kesejahteraan, kesehatan, pendidikan dan pelayanan publik. Kewajiban pemerintah tersebut secara jelas dan tegas diamanatkan dalam Konstitusi UUD 1945 (pasal 28-34).²⁶

Fungsi pokok birokrasi adalah menjamin terselenggaranya kehidupan negara dan menjadi alat masyarakat dalam mencapai tujuan negara. Untuk melaksanakan fungsi itu, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga fungsi pokok, yakni :²⁷

1. Memberikan pelayanan publik, baik yang bersifat *civil service* maupun *civic service*, seperti memberikan pelayanan perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pendidikan, kesehatan, air bersih dan sebagainya.
2. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha.
3. Menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur pembangunan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya.
4. Menyediakan perangkat hukum untuk menciptakan ketertiban dan kepastian hukum.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban utama bagi pemerintah. Dalam pemberian pelayanan tidak boleh tercipta perlakuan yang berbeda, sehingga menimbulkan diskriminasi pelayanan bagi masyarakat. Selain itu manajemen pelayanan perlu pula mendapat pembenahan melalui keterbukaan dan kemudahan prosedur, penetapan tarif yang jelas dan terjangkau, keprofesionalan aparatur dalam teknik pelayanan, dan tersedianya

²⁶ Sukarwo, *Pengalaman Reformasi Birokrasi Di Jawa Timur Kendala dan Inovasi*, Makalah disampaikan pada forum dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, di Hotel JW Marriott Surabaya, tanggal 14 s/d 16 Mei 2007, hal 4

²⁷ Ibid, hal 5

tempat pengaduan keluhan masyarakat (*public complain*), serta tersedianya sistem pengawasan terhadap pelaksanaan prosedur.²⁸

Atas hal tersebut diperlukan perubahan paradigma pelayanan publik sehingga tercipta prosedur pelayanan publik yang murah, cepat dan jelas sesuai dengan standar pelayanan publik yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelayanan publik.

G. Kajian Teori dari Konsep Peran Serta Masyarakat

Sistem partisipasi rakyat pada dasarnya adalah sebuah sistem partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang harus didahului oleh adanya keterbukaan pemerintah. Dalam pemikiran **M.C. Burkens** yang dituangkan dalam bukunya "*Beginselen van de democratische rechtstaat*" dinyatakan bahwa **keterbukaan** sebagai salah satu syarat minimum demokrasi. Secara lengkap tentang syarat minimum demokrasi adalah :²⁹

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- d. Badan perwakilan rakyat berpengaruh dalam pengambilan keputusan melalui sarana (**mede**) **beslissingsrecht** (hak untuk memutus) dan atau melalui wewenang pengawasan.
- e. **Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;**
- f. Dihormatinya hak-hak minoritas.

Berdasar pada pemikiran **Burkens**, maka keterbukaan adalah sebuah *conditio sine quanon* bagi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Tidak adanya pemerintahan yang terbuka, maka tidak ada pemerintahan yang

²⁸ Adrian Sutedi, *Op.cit* hal. 3.

²⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal.1.

demokratis. Sejalan dengan pemikiran tersebut, **Ibrahim F.I. Shihata** (saat menjabat sebagai *General Counsel* dari Bank Dunia) mengemukakan empat unsur pemerintahan yang dalam proses pembuatan keputusan tidak sewenang-wenang, yaitu :³⁰

- a. *Governance by rule* (pemerintahan berdasar hukum);
- b. *Accountability* (pertanggungjawaban)
- c. *Transparancy* (transparan);
- d. *Participation* (partisipasi)

Berdasarkan kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa keterbukaan pemerintah dan partisipasi adalah syarat mutlak terjadinya system pemerintahan yang demokratis. Dan hal itu sudah seharusnya juga menjadi pola dalam penyusunan kebijakan publik dan tindakan pejabat publik di Indonesia dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.

H. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang masuk dalam kategori produk hukum daerah. Menurut **Montesquieu** terkait dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pengaturan, hal penting harus diperhatikan adalah pembentukan peraturan perundang-undangan.³¹ Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan peraturan perundang-undangan yang pembentukannya didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini sesuai dengan pendapat **Maria Farida Indrati** bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-

³⁰ Ann Seidman, et.al., *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, terjemahan Johannes Usfunan dkk, Proyek ELIPS, Jakarta, 2001, hal. 8

³¹ Montesquieu, *The Spirit of Laws*, University of California Press, 1977 diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Nusamedia, Bandung, 2007, h. 361.

undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.³²

Asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*) adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metoda pembentukan yang tepat, dan mengikuti proses dan prosedur pembentukannya yang telah ditentukan.³³ Berkaitan dengan dengan asas-asas yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, **Van der Vlies** telah membagi dalam dua asas, yakni asas-asas formal dan asas-asas materiil.

Asas-asas yang formil meliputi : *het beginselen van duidelijke doelstelling, beginsel van juiste orgaan, het noodzakelijkheids beginsel, het beginsel van uitvoerbaarheid, het beginsel van consensus*. (asas tujuan yang jelas, asas organ yang tepat, asas urgensi, asas kemungkinan pelaksanaan, asas konsensus).

Selanjutnya asas-asas yang materiil meliputi : *het beginsel duidelijke terminologie en duidelijke systematiek, het beginsel van de kenbaarheid, het rechtsgelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheid, het beginsel van de individuele rechtsbedeling*.³⁴ (asas terminology dan sistematika yang jelas, asas kemudahan untuk diketahui, asas kesamaan hukum, asas kepastian hukum, Asas penerapan-hukum yang khusus).

³²Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembuatannya)*, Buku 2, Kanisius, 2007, h. 226.

³³Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, h. 313. Lihat Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*. 2007, h. 22.

³⁴Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*. 2007, h.22. Lihat Van der Vlies I.C. *Het Wetsbegrip en Beginselen van Behoorlijke Regelgeving*, VUGA Uitgeverij B.V.S-Gravenhage. Lihat Juga Linus Doludjawa (alih Bahasa), *Buku Pegangan Peancang Peraturan Perundang-undnagan*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005, h. 258-307.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus didasarkan pada asas formil dan materiil yang tertuang dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Tujuan pembentukan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini adalah memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilaksanakan. Terhadap kebutuhan tersebut perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

- Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnselen van behoorlijke wetgeving*) menurut **Van der Vlies**, telah banyak mempengaruhi rumusan sebagai dasar hukum dan pedoman bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia.

I. Kajian Empiris

Secara geografis Surabaya secara geografis berada pada 07°09'00" – 07°21'00" Lintang Selatan dan 112°36' - 112°54' Bujur Timur. Luas wilayah Surabaya meliputi daratan dengan luas 350,54 km² dan lautan seluas 190,39 km².

Kondisi geologi Kota Surabaya terdiri dari Daratan Alluvium; Formasi Kabuh; Pucangan; Lidah; Madura; dan Sonde. Sedangkan untuk wilayah perairan, Surabaya tidak berada pada jalur sesar aktif ataupun berhadapan langsung dengan samudera, sehingga relatif aman dari bencana alam. Berdasarkan kondisi geologi dan wilayah perairannya, Surabaya dikategorikan ke dalam kawasan yang relatif aman terhadap bencana gempa bumi maupun

tanah amblesan sehingga pembangunan infrastruktur tidak memerlukan rekayasa geoteknik yang dapat menelan biaya besar.

Topografi

Sebagian besar wilayah Surabaya merupakan dataran rendah yaitu 80,72% dengan ketinggian antara -0,5 – 5m SHVP atau 3 – 8 m di atas permukaan laut, sedangkan sisanya merupakan daerah perbukitan yang terletak di wilayah Surabaya Barat (12,77%) dan Surabaya Selatan (6,52%). Di wilayah Surabaya Selatan terdapat 2 bukit landai yaitu di daerah Lidah dan Gayungan yang ketinggiannya antara 25 – 50 m di atas permukaan laut dan di wilayah Surabaya Barat memiliki kontur tanah perbukitan yang bergelombang. Struktur tanah di Surabaya terdiri dari tanah aluvial, hasil endapan sungai dan pantai, dan di bagian barat terdapat perbukitan yang mengandung kapur tinggi. Di Surabaya terdapat kali mas, yakni satu dari dua pecahan sungai brantas. Kali Mas adalah salah satu dari tiga sungai utama yang membelah sebagian wilayah Surabaya bersama dengan Kali Surabaya dan Kali Wonokromo. Areal sawah dan tegalan terdapat di kawasan barat dan selatan kota, sedangkan areal tambak berada di kawasan pesisir timur dan utara.

Letak Kota Surabaya yang sangat strategis berada hampir di tengah wilayah Indonesia dan tepat di selatan Asia menjadikannya sebagai salah satu kota penting bagi kegiatan perdagangan di Asia Tenggara. Sebagai kota metropolitan, Surabaya menjadi pusat kegiatan ekonomi, keuangan, dan bisnis di daerah Jawa Timur dan sekitarnya. Sebagai salah satu pusat perdagangan, Surabaya tidak hanya menjadi pusat perdagangan bagi wilayah Jawa Timur, namun juga memfasilitasi wilayah-wilayah di Jawa Tengah, Kalimantan, dan kawasan Indonesia Timur. Surabaya dan kawasan sekitarnya merupakan kawasan yang paling pesat pembangunan ekonominya di Jawa Timur dan salah satu yang paling maju di Indonesia. Selain itu, Surabaya juga merupakan salah satu kota terpenting dalam menopang perekonomian Indonesia. Sebagian besar

penduduknya bergerak dalam bidang jasa, industri, dan perdagangan. Surabaya adalah pusat perdagangan yang mengalami perkembangan pesat.

Dinas Perizinan kota Surabaya sebagai UPTSA mempunyai kewenangan (Kepala UPTSA) adalah sebagai berikut,

1. Merencanakan kegiatan di bidang perizinan / Rekomendasi / Surat Keterangan
2. Melakukan koordinasi dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lain yang terkait dengan pelaksanaan pelayanan perizinan / Rekomendasi / Surat keterangan
3. Melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kegiatan di bidang perizinan / rekomendasi / Surat Keterangan
4. Menetapkan kebijakan dan pengembangan program pembangunan UPTSA sesuai dengan visi misi UPTSA
5. Membina, menggerakkan dan memberdayakan sumber daya aparatur dalam rangka peningkatan kinerja
6. Mengarahkan dan memberi petunjuk dalam rangka mengembangkan sistem, metode dan teknis pelayanan serta pemanfaatan sumber daya UPTSA
7. Memonitor dan mengevaluasi pencapaian dan realisasi program
8. Meneliti, menyempurnakan dan menandatangani dokumen-dokumen UPTSA
9. Memimpin rapat internal atau rapat koordinasi dengan instansi terkait, dalam rangka pelaksanaan tugas
10. Memastikan kebijakan mutu dikomunikasikan dan dipahami dalam organisasi

Sedangkan jenis pelayanan UPTSA dibagi menjadi 2 yakni perizinan dan non perizinan dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Perizinan

1. Surat Keterangan Rencana Kota Untuk Non Rumah Tinggal, Luas Tanah < 1000 m²

2. Surat Keterangan Rencana Kota Sudah Ada Perencanaan (SAP) Untuk Rumah Tinggal, Luas Tanah > 200 m²
3. Surat Keterangan Rencana Kota Untuk Non Rumah Tinggal, Luas Tanah < 1000 m²
4. Surat Keterangan Rencana Kota Belum Ada Perencanaan (BAP) Dan Non Rumah Tinggal, Luas Tanah > 1000 m²
5. Site Plan, Replanning, Perubahan Peruntukan
6. IMB Rumah Tinggal < 2 Lantai, Luas Tanah < 200 m²
7. IMB Non Rumah Tinggal (melalui proses bintek terlebih dahulu)
8. IRB Rumah Tinggal Dan Non Rumah Tinggal
9. Ijin Mendirikan Rumah Ibadah
10. Ijin Gangguan (HO) (Permohonan Baru)
11. Ijin Gangguan (HO) (Daftar Ulang)
12. Ijin Gangguan (HO) (Peralihan Hak)
13. Ijin Atas Pemakaian Tanah Sempadan Baru/Baliknama/Pelimpahan/Perpanjangan
14. Peresmian Ijin Sewa Tanah
15. Pemutihan Ijin Sewa Tanah
16. Perpanjangan Ijin Pemakaian Tanah
17. Peralihan Hak/Balik Nama Ijin Pemakaian Tanah
18. ijin Perusahaan Pengambilan Air Bawah Tanah
19. Ijin Usaha Perusahaan Pengeboran Air Bawah Tanah
20. Ijin Perpanjangan Perusahaan Pengeboran Air Bawah Tanah
21. Ijin Pengeboran Air Bawah Tanah
22. Ijin Pengambilan Air Bawah Tanah (Untuk Sumur Bor)
23. Ijin Pengambilan Air Bawah Tanah (Untuk Sumur Gali)
24. Ijin Perpanjangan Pengambilan Air Bawah Tanah untuk Sumur Gali
25. Ijin Explorasi Air Bawah Tanah
26. Ijin Perpanjangan Eksplorasi Air Bawah Tanah
27. Ijin Pembuangan Air Limbah
28. Ijin Penyelenggaraan Pameran Skala Lokal
29. Ijin Penyelenggaraan Pameran Skala Regional
30. Ijin Penyelenggaraan Pameran Skala Nasional & Internasional
31. Ijin Penyelenggaraan Tempat Parkir
32. Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP)
33. Ijin Usaha Jasa Pelaksanaan Pekerjaan Konstruksi
34. Ijin Usaha Jasa Konsultasi Perencanaan & Pengawasan Pekerjaan Konsultasi
35. Ijin Instalasi Listrik
36. Ijin Instalasi Penyalur Petir
37. Ijin Pengangkutan Jenazah/ Kerangka

38. Ijin Perabuan Jenazah/Kerangka
39. Ijin Pemindahan Jenazah/Kerangka
40. Tanda Daftar Industri (TDI)
41. Tanda Daftar Gudang (TDG) (> 100 m2)
42. Ijin Pembuangan Limbah Cair
43. Ijin Usaha Showbiz (Pertunjukan hiburan Umum)
44. Ijin Usaha Bersyarat
45. Pelayanan Pendaftaran Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya
46. Pelayanan Ijin Pemanfaatan Bangunan dan/atau Cagar Budaya
47. Pelayanan Ijin Pemugaran Bangunan dan/atau Cagar Budaya
48. Ijin Penyelenggaraan Reklame
49. Ijin Mendirikan Bangunan Menara diatas Bangunan (roof top)
50. Ijin Mendirikan Bangunan Menara diatas Permukaan tanah (Green Field)

b. Non Perizinan

1. Surat Keterangan Pencari Kerja (Kartu Kuning)
2. Surat Tanda Pendaftaran (STP) Orsos, Yayasan, LSK-UKS
3. Rekomendasi Pengalihan Hak
4. Rekomendasi Bank
5. Rekomendasi IMB
6. Rekomendasi Bantuan Organisasi Sosial
7. Rekomendasi Bantuan Tempat Ibadah
8. Rekomendasi Undian Gratis Berhadiah (RUGB)
9. Pemberitahuan Keberadaan Ormas, LSM dan Yayasan
10. Surat Keterangan Terdaftar (SKT) Orkemas

Standar Pelayanan Perizinan Di Dinas Perizinan Kota Surabaya

Sebagai organisasi layanan publik milik Pemerintah Kota Surabaya, Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) selalu berupaya untuk meningkatkan performa pelayanan di bidang perijinan dan non perijinan serta melakukan inovasi dalam rangka perbaikan dan optimalisasi pelayanan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) diharapkan dapat melayani kepentingan masyarakat dalam mengurus perijinan dengan baik, yang digunakan pada prinsip-prinsip pelayanan publik yaitu kesederhanaan prosedur, kejelasan, kepastian waktu, akurasi keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan

prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan dan keramahan serta kenyamanan.

J. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Rancangan Peraturan Daerah

Berdasarkan hasil kajian tentang Penyelenggaraan Perizinan di Kota Surabaya dinyatakan bahwa di Kota Surabaya telah ada beberapa produk hukum daerah yakni sebagai berikut,

1. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di bidang Perdagangan dan Perindustrian (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2010 Nomor 1 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 1);
2. Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik;
3. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagaimana diubah dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Pada hakekatnya pengaturan tentang penyelenggaraan perizinan di Kota Surabaya masih sektoral dan belum ada pengaturan secara khusus dalam produk hukum daerah, sehingga hal ini akan menimbulkan celah hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dengan diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah (selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2014) membawa pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa beberapa perubahan mendasar terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Salah satu perubahan tersebut adalah perubahan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan, yaitu antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah

Kabupaten/Kota. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Ayat (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Ayat (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Ayat (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

Ayat (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Ayat (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam hal terdapat perubahan pengaturan pembagian urusan pemerintahan, yang sebelumnya dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur Urusan pemerintahan dibagi atas urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Urusan pemerintah daerah yang dibagi atas urusan wajib dan pilihan. Adapun Urusan Pemerintah Pusat dapat dilimpahkan sebagian urusannya kepada perangkat Pemerintah Pusat atau wakil Pemerintah Pusat di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah. Sedangkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur Urusan pemerintahan dibagi atas Urusan absolut yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah Provinsi dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Atas hal tersebut UU No. 23 Tahun 2014 membawa konsekuensi pada perubahan kewenangan urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga terkait dengan regulasi

eksisting penyelenggaraan perizinan di Kota Surabaya perlu dilakukan peninjauan ulang untuk sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Terbentuknya Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan perizinan yang penyusunannya dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: mewujudkan penyelenggaraan perizinan daerah sesuai tuntutan perkembangan dan tuntutan normatif sesuai peraturan perundang-undangan; meningkatkan kinerja untuk melaksanakan administrasi pemerintahan daerah secara efektif dan efisien; memiliki kepekaan dan rasionalitas terhadap kebutuhan dan permasalahan dalam wilayahnya dan responsif terhadap perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat yang makin beragam.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT DENGAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

Secara substantif, materi ³⁵ peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut dalam kajian yuridis di atas yang berkaitan dengan penyelenggaraan perizinan adalah sebagaimana terurai di bawah ini.

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Pasal 1 angka 1 : Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.

Pasal 1 angka 3 : Negara Indonesia adalah negara hukum.

Pasal 18

Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Ayat (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**)

Ayat (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum."

Ayat (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis."

Ayat (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**)

Ayat (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)

³⁵ Dalam Naskah ini tidak semua materi terkait dengan pajak penerangan jalan dipaparkan, melainkan lebih mengutamakan materi yang secara langsung mengatur pajak penerangan jalan atau merupakan operasionalisasi dari kebijakan di bidang pemungutan pajak penerangan jalan

Penjelasan UUD NRI Tahun 1945, wilayah negara Indonesia akan dibagi menjadi daerah Provinsi, kemudian provinsi akan dibagi pula menjadi daerah kabupaten dan kota. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka, dimana semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

Pasal

Berkaitan dengan ketentuan tersebut di atas pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

B. Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang *Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);

Pasal 1 angka 6:

Asas Umum Pemerintahan Negara Yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Asas Umum Penyelenggaraan Negara

Pasal 3:

Asas-asas Umum penyelenggaraan negara meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;

3. Asas Kepentingan Umum;
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas Profesionalitas, dan
7. Asas Akuntabilitas.

Ketentuan UU No. 28 Tahun 2009 menegaskan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya dalam penyelenggaraan perizinan sesuai dengan kewenangan daerah berbasis urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus bersandarkan pada asas umum penyelenggaraan negara dalam rangka mewujudkan asas *good governance*.

C. Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).

Pasal 1 angka 1:

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.

Pasal 4 :

Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Pasal 6:

- (1) Guna menjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan pembina dan penanggung jawab.
- (2) Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya;
 - b. gubernur pada tingkat provinsi;
 - c. bupati pada tingkat kabupaten; dan
 - d. walikota pada tingkat kota.

Pasal 7:

- (1) Penanggung jawab adalah pimpinan kesekretariatan lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) atau pejabat yang ditunjuk pembina.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka keterkaitan antara UU No. 25 Tahun 2009 dengan Perda Penyelenggaraan Perizinan yakni penyelenggaraan perizinan sebagai bagian dari pelayanan publik harus sedasar dengan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik. Asas tersebut selaras dengan asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 28 tahun 1999 dan asas penyelenggara pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang

D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82);

Bahwa asas yang digunakan peraturan daerah selaras dengan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 6

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;

- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Bahwa keterkaitan antara UU No. 12 Tahun 2011 dengan Perda **Penyelenggaraan Perizinan** adalah asas yang terkandung dalam muatan materi peraturan perundang selaras dengan asas yang mendasari Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Perizinan.

E. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)

Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan dibedakan menjadi 3, yaitu :

1. Urusan Absolut;
2. Urusan Konkuren;
3. Urusan Pemerintahan Umum.

Urusan absolut merupakan kewenangan pusat, sedangkan yang dapat dibagi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya

menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah **urusan pemerintahan absolut** dan **ada urusan pemerintahan konkuren**. **Urusan pemerintahan konkuren** terdiri atas **Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan** yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan **Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat**.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. (Penjelasan Umum angka 3 UU No. 23 tahun 2014)

Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota. (Penjelasan Umum angka 3 UU No. 23 tahun 2014)

Pasal 1 angka 23:

Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Bagian Kesatu Klasifikasi Urusan Pemerintahan

Pasal 9

- ayat (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- Ayat (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- Ayat (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- Ayat (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Bagian Kedua Urusan Pemerintahan Absolut

Pasal 10 :

- Ayat (1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.
- Ayat (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat: a. melaksanakan sendiri; atau b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Bagian Ketiga Urusan Pemerintahan Konkuren

Pasal 11 :

- Ayat (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- Ayat (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- Ayat (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan

Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12:

Ayat (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.

Ayat (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Ayat (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;

- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Pasal 13 :

Ayat (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

- Ayat (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pasal 14 :

Ayat (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.

Ayat (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Ayat (3) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Ayat (4) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

- Ayat (5) Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- Ayat (6) Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
- Ayat (7) Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.

Pasal 17

- Ayat (1) **Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.**
- Ayat (2) **Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.**
- Ayat (3) **Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).**
- Ayat (4) Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan sejak dilakukan perubahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara mendasar telah membawa perubahan pada sistem pemerintahan di Daerah.

Bahwa Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota,

yang akhir mempengaruhi perubahan pada perangkat daerah di Daerah. Pembentukan perangkat daerah harus mempertimbangkan faktor keuangan, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah melalui perangkat daerah. Maksud ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk mendorong daerah membuat organisasi perangkat daerah yang rasional dan objektif disesuaikan dengan dinamika dan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Sejalan dengan hal tersebut di atas ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur secara jelas kewenangan pemerintahan daerah, hal ini mengingatkan pengkajian mengenai urusan pemerintahan selalu berkaitan dengan fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban dari setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan dalam mengatur dan mengurus fungsi-fungsi yang menjadi kewenangannya tersebut. Besar kecilnya kewenangan ini selanjutnya berimplikasi pada besar kecilnya beban kerja yang dimiliki oleh daerah untuk kemudian diakomodasi dalam kelembagaan Pemerintah Daerah tersebut. Oleh karenanya untuk melakukan penataan perangkat daerah, harus diperhatikan kaitannya untuk memahami kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah.

F. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

Ketentuan Menimbang :

- a. bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. bahwa untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan

diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan;

- c. bahwa untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan;

KEWENANGAN PEMERINTAHAN

Bagian Kesatu Umum

Pasal 8

- Ayat (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- Ayat(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan: a. peraturan perundang-undangan; dan b. AUPB.
- Ayat(3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Atas hal tersebut keterkaitan antara UU No. 30 Tahun 2014 dengan Raperda Penyelenggaraan Perizinan adaah sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sedasar dengan undang-undang. Di samping itu salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

g. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Pasal 25

- (1) Penanam modal yang melakukan penanaman modal di Indonesia harus sesuai dengan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang ini.
- (2) Pengesahan pendirian badan usaha penanaman modal dalam negeri yang berbentuk badan hukum atau tidak berbadan hukum dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (3) Pengesahan pendirian badan usaha penanaman modal asing yang berbentuk perseroan terbatas dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- (4) Perusahaan penanaman modal yang akan melakukan kegiatan usaha wajib memperoleh izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dari instansi yang memiliki kewenangan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang.
- (5) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh melalui pelayanan terpadu satu pintu.

Pasal 26

- (1) Pelayanan terpadu satu pintu bertujuan membantu penanam modal dalam memperoleh kemudahan pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi mengenai penanaman modal.
- (2) Pelayanan terpadu satu pintu dilakukan oleh lembaga atau instansi yang berwenang di bidang penanaman modal yang mendapat pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan nonperizinan di tingkat pusat atau lembaga atau instansi yang berwenang mengeluarkan perizinan dan nonperizinan di provinsi atau kabupaten/kota.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara dan pelaksanaan pelayanan terpadu satu pintu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah, perlu diatur penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu;

Pasal 2

- (1) Dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat di bidang perijinan dibentuk unit pelayanan perijinan terpadu dengan sebutan Badan atau Kantor.
- (2) Pembentukan Badan atau Kantor ditetapkan dengan Peraturan Daerah, dengan berpedoman pada Peraturan ini.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Bab ini akan menguraikan tentang beberapa hal yang menjadi basis dalam pembuatan naskah akademik yang nantinya digunakan sebagai dasar bagi rancangan peraturan daerah. Secara limitatif, landasan tersebut sudah ditentukan oleh peraturan perundang undangan yang meliputi landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Baik Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan maupun Peraturan Menteri Dalam Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan dalam lampirannya bahwa landasan-landasan tersebut haruslah terintegrasi dalam sistematika naskah akademik.³⁶

Landasan filosofis memuat tentang *reasoning* yang digali dari pandangan hidup bangsa, kesadaran, cita hukum, suasana kebatinan, serta falsafah yang bersumberkan pada Pancasila dan Pembukaan Undang Undang Dasar 1945.³⁷ Disisi lain terdapat landasan sosiologis. Landasan sosiologis memuat hal hal yang berkenaan dengan fakta bahwa suatu peraturan dibentuk pada prinsipnya untuk merealisasikan kebutuhan rakyat.³⁸ Kebutuhan ini bisa tergambarkan melalui perkembangan masyarakat yang didapat dari hasil kajian secara sosiologis. Terakhir, terdapat landasan yuridis yang memuat substansi tentang keberadaan peraturan perundang undangan yang terkait dengan materi yang dibahas dalam raperda (*existing law*).³⁹ Dalam landasan yuridis, akan ditakar keberadaan suatu peraturan perundang undangan dari sisi ketersediaan (*availability*), relevansi serta implementasi. Dari sisi ketersediaan, apakah memang sudah ada peraturan perundangan setingkat Kota Surabaya yang

³⁶ Lampiran I UU 12/2011 tentang Pembentukan Perundangundangan pada bagian sistematika naskah akademik dan lampiran II Permendagri 80/2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada bagian sistematika naskah akademik.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

mengatur jalan?. Selanjutnya akan ditelisik lebih jauh lagi apakah aturan tersebut relevan baik dilihat dari aspek materi maupun dari hirarkinya. Terakhir, akan dilihat apakah suatu peraturan tersebut masih efektif berlaku atau tidak.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis,

Dalam konteks negara hukum, terdapat 4 ciri yang harus tercermin dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni; asas legalitas, perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan. Sebagai negara hukum maka penyelenggaraan pemerintahan harus menunjukkan ciri-ciri tersebut. Salah satu bentuk pelayanan publik yang penting adalah penyelenggaraan perizinan. Perizinan berperan sebagai instrumen pemerintah dalam upaya memberikan kepastian hukum, pemberdayaan ekonomi, pengawasan, pengendalian dan perlindungan masyarakat.

Pada dasarnya, perizinan memiliki beberapa fungsi dan tujuan yakni; fungsi *sturen* (mengendalikan) kegiatan atau aktivitas-aktivitas tertentu; mencegah bahaya bagi lingkungan; melindungi objek-objek tertentu; membagi benda-benda yang sedikit; memberikan pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas. Dalam menjalankan fungsi dan tujuan perizinan, pemerintah sudah pasti akan bersentuhan dengan hak-hak masyarakat. Hak-hak masyarakat itu terkait dengan hak asasi manusia maupun kepastian hukum, dimana terjaminnya kepastian hukum akan berbanding lurus dengan perlindungan hak asasi manusia. Bagi pemegang izin, izin merupakan dasar untuk menikmati beberapa hak sekaligus kewajiban yang melekat pada izin. Sedangkan bagi pemerintah, izin adalah sarana kontrol terhadap pelaksanaan kewenangannya. Dengan fungsi tersebut, maka dalam penyelenggaraan perizinan harus terefleksikan ciri negara hukum sebagaimana yang dijelaskan di paragraf sebelumnya.

B. Landasan Sosiologis,

Kelemahan penyelenggaraan perizinan yang seringkali ditemui adalah pelayanan yang buruk yang penuh dengan ketidakpastian baik dari segi waktu maupun biaya. Praktek ini, tidak bisa dipungkiri dapat mengundang penyelenggaraan yang tidak akuntabel yang pada gilirannya menjadi pemantik korupsi di pemerintahan. Di sisi lain, penyelenggaraan perizinan yang buruk akan berimplikasi pada inefisiensi dan lesunya investasi. Dalam nawa citanya Presiden Joko Widodo menekankan pentingnya penyelenggaraan perizinan yang cepat untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

Dalam rangka mendorong peningkatan kualitas pelayanan perizinan, penting bagi pemerintah untuk memahami bahwa dalam konsep pelayanan prima yang modern menuntut inovasi-inovasi pelayanan. Dalam hal ini pemerintah tidak seharusnya memosisikan diri superior terhadap masyarakat, sebaliknya, pemerintah harus menunjukkan terobosan pelayanan dengan memaksimalkan teknologi, sosial media dan tidak ragu mengubah kultur pegawai negeri untuk menciptakan pelayanan yang lebih dekat dengan masyarakat. Hal ini berarti pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik harus lebih dari sebatas tertulis dalam regulasi namun diimplementasikan hingga dalam penyelenggaraan tiap jenis pelayanan publik.

C. Landasan Yuridis,

Ditetapkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 berimplikasi pada perubahan peta pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang sebelumnya menggunakan teori residu menjadi pembagian urusan pemerintahan yang lebih terperinci. Oleh karenanya perlu dilakukan penyesuaian penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan pembagian kewenangan sebagaimana tercantum dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Selanjutnya, selain dalam rangka merespon kebutuhan hukum mengenai dasar penyelenggaraan perizinan, pengaturan ini juga dibuat dalam rangka melaksanakan pendelegasian pengaturan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; Pasal 9 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah, perlu diatur penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu;

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;

1. Daerah adalah Kota Surabaya.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya yang terdiri atas Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Walikota adalah Walikota Surabaya.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya
5. Dinas adalah organisasi perangkat daerah yang menangani urusan perizinan.
6. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Surabaya
7. Pelayanan Terpadu Satu Pintu, yang selanjutnya disingkat PTSP adalah pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu.
8. Penyelenggara PTSP adalah Pemerintah Daerah.
9. Penanaman Modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing, untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.
10. Penanam Modal adalah perseorangan atau badan usaha yang melakukan penanaman modal yang dapat berupa penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing.
11. Izin adalah keputusan tata usaha negara yang diberikan kepada

seseorang atau badan usaha/badan hukum perdata untuk memberikan dasar keabsahan dalam melakukan perbuatan hukum tertentu.

12. Perizinan adalah segala bentuk persetujuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
13. Non perizinan adalah segala bentuk kemudahan pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
14. Penyelenggara perizinan adalah Walikota beserta SKPD yang mendapat pendelegasian wewenang.
15. Pendelegasian wewenang adalah penyerahan tugas, hak, kewajiban, dan pertanggungjawaban Perizinan dan Nonperizinan, termasuk penandatanganannya atas nama pemberi wewenang.
16. Pelimpahan Wewenang adalah penyerahan tugas, hak, kewajiban, dan pertanggungjawaban Perizinan dan Nonperizinan, termasuk penandatanganannya atas nama penerima wewenang.
17. Pelayanan Secara Elektronik, yang selanjutnya disingkat PSE adalah pelayanan Perizinan dan Nonperizinan yang diberikan melalui PTSP secara elektronik.
18. Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi Secara Elektronik, yang selanjutnya disingkat SPIPISE adalah Sistem pelayanan Perizinan dan Nonperizinan yang terintegrasi antara Pemerintah yang memiliki kewenanga Perizinan dan Nonperizinan dengan pemerintah daerah.
19. Pengawasan adalah kegiatan memantau, melaporkan dan mengevaluasi kegiatan pemegang izin guna menetapkan tingkat ketaatan terhadap persyaratan izin dan/atau peraturan perundang-undangan.
20. Sanksi administrasi adalah penerapan perangkat sarana hukum administrasi yang bersifat pembebanan kewajiban dan/atau penghapusan hak bagi pemegang izin dan/atau aparat penyelenggara

atas dasar ketidakpatuhan dan/atau pelanggaran terhadap persyaratan izin dan/atau peraturan perundang-undangan

B. Materi yang akan diatur;

BAB I	KETENTUAN UMUM
BAB II	TUJUAN, ASAS DAN RUANG LINGKUP
BAB III	FUNGSI PERIZINAN
BAB IV	SUBJEK DAN OBJEK PERIZINAN
BAB V	PENATAAN PERIZINAN
BAB VI	PENGELOMPOKAN PERIZINAN
BAB VII	PERSYARATAN PERIZINAN
BAB VIII	WEWENANG PENETAPAN IZIN
BAB IX	PENYELENGGARA PERIZINAN
BAB X	STANDAR PELAYANAN PERIZINAN
BAB XI	HAK DAN KEWAJIBAN SUBYEK IZIN
BAB XII	PERAN SERTA MASYARAKAT
BAB XIII	PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

C. Ketentuan sanksi

Ketentuan sanksi dalam peraturan daerah tentang penyelenggaraan perizinan diatur dalam BAB XIV hanya memuat sanksi administrasi dan tidak memuat sanksi pidana mengingat karakteristik perizinan lebih bersifat administratif. Sehingga pengaturan sanksi pidana tidak perlu dicantumkan.

BAB XIV

SANKSI ADMINISTRASI

Pasal 43

Aparatur penyelenggara perizinan yang tidak melaksanakan pelayanan perizinan berdasarkan nilai-nilai budaya kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dapat dikenakan sanksi administrasi kepegawaian berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

Pasal 44

(1) Subyek izin yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 dikenakan sanksi administratif.

(2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. penolakan perpanjangan izin;
- c. pembekuan izin; atau d. Pencabutan izin.

(3) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. peringatan tertulis diberikan sebagai peringatan pertama atas pelanggaran kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39;
- b. penolakan perpanjangan izin dikenakan kepada pemegang izin kalsifikasi usaha yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 huruf e.
- c. pembekuan izin diberikan dalam hal subyek izin telah mendapat peringatan tertulis sebagaimana dimaksud pada huruf a namun tetap tidak memenuhi kewajibannya dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari;
- d. pembekuan izin bersifat sementara dan diberikan untuk waktu paling lama 3 (tiga) bulan;

- e. apabila waktu 3 (tiga) bulan sebagaimana dimaksud pada huruf c telah lewat dan subyek izin tetap tidak melaksanakan kewajibannya maka diberikan sanksi berupa pencabutan izin.
- (4) Izin yang telah dibekukan dapat diberlakukan kembali apabila subyek izin telah memenuhi kewajibannya.
- (5) Subyek izin yang telah diberikan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dapat memperoleh Izin setelah memenuhi kewajiban-kewajibannya.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif diatur dengan Peraturan Walikota.

Pasal 45

- (1) Walikota berwenang mengenakan sanksi administrasi.
- (2) Walikota melimpahkan kewenangan pengenaan sanksi administrasi kepada Kepala SKPD/instansi penyelenggara perizinan.
- (3) Sanksi administrasi diberikan dengan Keputusan Kepala SKPD/instansi penyelenggara perizinan setelah mendapat pertimbangan Tim Pengawasan dan Pengendalian Perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (3).

BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Perizinan merupakan instrumen yuridis dalam pengendalian aktivitas warga masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta memperpendek proses pelayanan guna mewujudkan pelayanan yang cepat mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau dilaksanakan suatu pelayanan terpadu satu pintu. Pelayanan terpadu satu pintu dilakukan untuk menyatukan proses pengelolaan pelayanan baik yang bersifat pelayanan Perizinan dan Nonperizinan.

Dalam rangka penyelenggaraan pelayanan perizinan tersebut dilakukan beberapa kebijakan penghapusan, penggabungan, penyederhanaan, dan pelimpahan serta yang tetap dilakukan terhadap perizinan di Kota Surabaya untuk melihat sejauh mana perizinan dilaksanakan dengan memperhatikan aspek kesesuaian dengan peraturan, penilaian terhadap tumpang tindih persyaratan, tumpang tindih perizinan, dampak terhadap iklim investasi, dampak terhadap lingkungan, tertib administrasi serta pengaruh terhadap pendapatan asli daerah.

B. Saran

Disamping sebagai landasan hukum penyelenggaraan perizinan, tindakan pemerintah berupa pengaturan dalam perda harus dilengkapi dengan tindakan pemerintah yang bersifat nyata yang ditujukan untuk menyelesaikan permasalahan kunci dari penyelenggaraan pelayanan publik. Permasalahan yang terkait dengan rendahnya kualitas pelayanan; rendahnya kualitas penyelenggara layanan; ketiadaan akses bagi kelompok

rentan seperti penyandang cacat; ketiadaan mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa, tidak bisa diselesaikan hanya dengan instrumen hukum, namun diperlukan terobosan atau inovasi pelayanan yang secara nyata diupayakan dengan perubahan budaya kerja. Maka, demi terselenggaranya pelayanan perizinan dibutuhkan kombinasi antara tindakan pengaturan dan tindakan materiil yang saling melengkapi

DAFTAR BACAAN

- Attamimi, Hamid, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Chairunnisa M, 'Studi Deskriptif Tentang Strategi UPTSA Kota Surabaya Dalam Meningkatkan Kualitas Layanan Adminstrasi Perizinan Surabaya Single Window' Kebijakan dan Manajemen Publik Volume 3, Nomor 3, September - Desember 2015
- Doludjawa Linus, (alih Bahasa), *Buku Pegangan Peancang Peraturan Perundang-undnagan*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005
- Eng,S, 'Legislative Inflation and The Quality of Law' in Luc J. Wintgens (ed), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation* (Hart Publishing 2002)
- H.D van Wijk en Willem Konijnenbelt, *Hoofdstrukken van Adminstratief recht*, Uitgeverij Lemma B.V. Culemborg, 1988.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembuatannya)*, Buku 2, Kanisius, 2007
- Kurniawan & Najih. 2008. Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik. InTrans. Malang
- M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, cetakan ketiga (revisi), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994
- _____, *Tentang Wewenang*, majalah Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga No. 5 dan 6 Tahun XIII Sept – Des, Surabaya, 1997.
- _____, *Klasifikasi dan identifikasi Cacat Yuridis dalam Bidang Tata Usaha Negara*, Disampaikan saat kuliah umum Hukum Administrasi di FH Unair, Surabaya, 2006
- _____, *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet-en Rechtmatig Bestuur)*, majalah Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993
- _____, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993

- Marzuki, P M, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009. hal.93
- Miers and Page, *Legislation* (Sweet and Maxwell 1982) p. 217 citing Tomasic, 'The Sociology of Legislation' in *Legislation and Society in Australia* (Tomasic ed., 1980)
- Montesquieu, *The Spirit of Laws*, University of California Press, 1977 diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Nusamedia, Bandung, 2007.
- Nurmantu, Safri, *Pengantar Perpajakan*, Granit, Jakarta, 2005.
- Pemerintah Kabupaten Trenggalek Badan lingkungan Hidup, *Laporan akhir Validasi Penerangan Jalan Umum Kabupaten Trenggalek - Tahun Anggaran 2014 Kecamatan Kademangan*, Pemerintah Kabupaten Trenggalek, 2014
- Rahmawati, Dri Utari et.all, *Maladministrasi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Di Bidang Sumber Daya Alam*, Penelitian RKAT FH UNAIR Tahun 2014, Surabaya
- Santoso R., Brotodihardjo *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT. Refika Aditama, Bandung, 1998
- Sumyar, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Perpajakan*, Andi Offset, Yogyakarta, 2004
- Sutrisno Dedydan Indrawati, *Buku Ajar Hukum Pajak*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2010
- Suandy, Early, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2005
- Van der Vlies I.C. *Het Wetsbegrip en Beginselen van Behoorlijke Regelgeving*, VUGA Uitgeverij B.V.S-Gravenhage.
- Yani, Ahmad, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2002

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*. 2007

DAFTAR PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82; Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038)

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);

Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1254);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah, perlu diatur penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu;