

**MERANCANG KEBIJAKAN PERIJINAN SEKTOR TRANSPORTASI DARAT
(STUDI KASUS DI KOTA BATAM)**

***POLICY DESIGN TOWARD LICENSING FOR LAND TRANSPORTATION SECTOR
(CASE STUDY IN BATAM CITY)***

Anna Triningsih

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110

mkri_annatriningsih@yahoo.com

Submitted: 1 Mei 2013, Review 1: 15 Mei 2013, Review 2: 29 Mei 2013, Eligible articles: 5 Juni 2013

ABSTRACT

In the perspective of law, the licensed is the state administrative decision which is issued by the government officer who has an authority as a consequence from their position. This decision is routine and inherent with their position. Assessment of success of licensed is not only based on how many licensed which is issued but also based on how far the instrument of licensed has a function in accelerating and controlling the public activity or private sector. There are two main issues which is need to be assessment. First, What are the issues that arise due to the determination and the implementation of the policy of licensed for transportation sector at Batam city which viewed from the perspective of state administrative law. Second, how the policy of licensed for transportation sector which can accelerate the market and public interest of Batam city viewed from the perspective of state administrative law. The research suggests that licensed is decision administrative who customarily called as the state administrative decision. The state administrative decision contains arrangement about activities that can or can not be done by community. To process it, the government needs a bureaucracy. Government bureaucracy is a collection of duty and position which is organized formally. The policy of licensed must consider two main things, they are foundation of rationality behind determination of various types of licensed and also the institution which has a duty to process the licensed. To carry the function of bureaucracy in common service, the government has responsibility to draw up the series of mechanism and procedure which must be taken to get the particular licensed that based on various legal instruments. This research portrays that the costs for funding the institution which process the licensed is the thing that has many complained of.

Keywords : licensed, policy, and procedure

ABSTRAK

Dalam perspektif hukum, izin merupakan keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dalam pemerintahan sebagai konsekuensi dari jabatannya. Keputusan ini bersifat rutin dan melekat pada jabatan. Penilaian keberhasilan suatu izin tidak hanya berdasar pada jumlah izin yang dikeluarkan melainkan berdasarkan pada sejauh mana instrumen perizinan berfungsi dalam mengakselerasikan serta mengendalikan kegiatan masyarakat/swasta. Terdapat dua masalah pokok yang perlu dikaji. Pertama, masalah-masalah apa saja yang timbul akibat penetapan dan pelaksanaan kebijakan perizinan untuk sektor transportasi darat di Kota Batam ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara. Kedua, bagaimana formulasi kebijakan perizinan sektor transportasi darat yang dapat mengakselerasi pasar dan kepentingan publik Kota Batam ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara. Hasil dari kajian ini menunjukkan bahwa izin merupakan keputusan administratif yang lazim disebut sebagai keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara tersebut berisi pengaturan mengenai kegiatan yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh masyarakat. Untuk memproses keputusan tata usaha negara, pemerintah memerlukan dan memiliki birokrasi. Birokrasi pemerintah merupakan kumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal. Kebijakan perizinan harus memperhatikan dua hal pokok, yaitu dasar rasionalitas ditetapkannya berbagai jenis perizinan serta lembaga yang bertugas memproses izin. Pada praktek pemerintahan, perizinan dikategorikan sebagai pemberian pelayanan. Dalam menjalankan fungsi birokrasi pelayanan umum, pemerintah berkewajiban menyusun serangkaian mekanisme dan prosedur yang harus ditempuh untuk mendapatkan izin tertentu yang didasari oleh berbagai perangkat hukum. Hasil kajian menggambarkan bahwa beban biaya untuk mendanai lembaga yang memproses perizinan paling banyak dikeluarkan.

Kata Kunci: izin, kebijakan, prosedur

PENDAHULUAN

Perizinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Izin juga merupakan instrumen untuk alokasi barang publik secara efisien dan adil, mencegah asimetri

informasi, dan perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Sebagai instrumen pengendalian perizinan memerlukan rasionalitas yang jelas dan tertuang dalam bentuk kebijakan yang jelas. Jika tidak maka perizinan akan kehilangan maknanya sebagai

instrumen untuk membela kepentingan masyarakat atas tindakan yang berdasarkan kepentingan individu.

Atas dasar pertimbangan diatas, maka menjadi jelas bahwa secara ekonomi syarat sah diberlakukannya perizinan harus bersumber dari ada tidaknya kegagalan pasar-eksternalitas negatif, mis-alokasi barang publik, asimetri informasi, dan pelanggaran hak milik yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas tertentu yang dilakukan oleh pribadi/kelompok. Jika sebuah perizinan muncul tanpa ada landasan yang jelas mengenai bentuk kegagalan pasar yang mungkin ditimbulkan, maka sebaiknya perizinan tersebut dicabut. Setidaknya dapat diuji kembali secara material. Alasannya perizinan yang demikian bisa mendistorsi iklim untuk melakukan aktivitas atas dasar kepentingan individu maupun kelompok. Pada gilirannya kemudian akan menciptakan iklim disinsentif bagi pertumbuhan ekonomi (J.A. Denny:1999).

Mengingat fungsinya yang sangat sentral dalam mencegah kegagalan pasar dari aktivitas individual, maka fungsi perizinan jelas merupakan fungsi regulasi yang harus di pegang oleh pemerintah. Hal tersebut perlu dilakukan guna mengatur quota barang dan jasa tertentu yang harus dipasok ke pasar agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi kehidupan bersama. Dalam konteks inilah maka suatu tindakan intervensi pemerintah dalam bentuk perizinan harus merujuk pada fungsi pemerintah. Fungsi pemerintah yang utama yaitu fungsi alokatif, fungsi distributif, dan fungsi stabilisasi.

Instrumen perizinan yang terlalu ketat akan mendorong pada aktivitas informal dalam ekonomi (*black market economy*). Namun demikian perizinan yang longgar juga akan mendorong pada tingginya biaya sosial yang harus ditanggung oleh masyarakat. Biaya tersebut dapat berupa kemacetan, kerusakan lingkungan, inflasi, serta polusi udara sebagai akibat dari aktivitas pasar yang tidak terkendali. Oleh karena itu mekanisme perizinan harus mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan publik dengan kepentingan individu yang mengakselerasi kegiatan ekonomi.

Dari penjelasan di atas, setidaknya terdapat dua masalah pokok yang perlu dikaji. Pertama, masalah-masalah apa saja yang timbul akibat penetapan dan pelaksanaan kebijakan perizinan untuk sektor transportasi darat di Kota Batam ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara? Kedua, bagaimana formulasi kebijakan perizinan sektor transportasi darat yang dapat mengakselerasi pasar dan kepentingan publik Kota Batam ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara?

PEMBAHASAN

Vander Pot, yang dikutip oleh Ridwan, HR, mengakui bahwa sulit untuk membuat definisi terhadap pengertian izin (Ridwan HR:2003). Hal ini disebabkan antara pakar tidak terdapat persesuaian paham. Masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap objek yang didefinisikannya. Sulitnya memberikan definisi bukan berarti tidak ada definisinya, namun ditemukan sejumlah definisi beragam. Terdapat beberapa istilah yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin, seperti dispensasi, konsesi, serta lisensi.

Dispensasi merupakan keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut (E. Utrecht:1998). W.F Prins mengatakan bahwa dispensasi merupakan tindakan pemerintahan yang menyebabkan suatu peraturan perundang-undangan menjadi tidak berlaku bagi suatu hal yang istimewa (Prins & Kosim:1983). Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Sedangkan konsensi merupakan suatu izin yang berhubungan dengan pekerjaan besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu. Mengenai konsesi ini, pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaiknya dapat diadakan oleh suatu objek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah (E. Utrecht:1998).

Di dalam kamus istilah hukum, izin dijelaskan sebagai perkenaan izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh. Dengan kata lain sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa kongkrit. Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan (Sjachran Basah:1995). Menurut Bagir Manan berpendapat bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan

perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu secara umum dilarang (Bagir Manan:1995).

Jika dibandingkan secara sekilas, pengertian izin dengan konsesi itu tidak berbeda. Masing-masing berisi perkenan bagi seseorang untuk melakukan perbuatan tertentu. Dalam pengertian sehari-hari kedua istilah itu digunakan secara sama, bahkan pengertian izin dan konsesi keduanya digunakan untuk suatu bentuk hukum yang sama. Dari beberapa pendapat para pakar diatas, maka dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Terdapat lima unsur penting dalam perizinan (Ridwan HR:2003).

Pertama, instrumen yuridis. Dalam negara hukum modern, tugas dan kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Dalam rangka menjalankan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yudiris. Salah satu bentuk dari instrumen tersebut adalah izin. Kedua, pengaturan perundang-undangan. Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah pemerintahan berdasarkan hukum. Setiap tindakan hukum pemerintahan baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian dalam konteks izin, maka tidak sah jika suatu izin dikeluarkan tanpa ada dasar hukumnya. Kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin. Pertimbangan tersebut mencakup kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan, bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut, serta konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang juga perlu diperhatikan adalah prosedur yang harus diikuti pada saat keputusan izin diberikan maupun penolakan pemberian izin tersebut (Lukman:1996).

Ketiga, organ pemerintah sebagai badan yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintah dapat diketahui mulai dari administrasi negara tertinggi sampai dengan administrasi negara terendah berwenang memberikan izin. Ini berarti

dapat beraneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah (Sjachran Basah: 1995).

Keempat, peristiwa konkret. Peristiwa konkret bermakna peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Kelima, prosedur dan persyaratan. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah selaku pemberian izin. Selain itu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemberi izin. Syarat-syarat izin bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, oleh karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus terlebih dahulu dipenuhi. Artinya, jika tidak dipenuhi akan diberikan sanksi. Disamping itu hal tersebut bersifat kondisional, oleh karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi (Soehino:1984).

Selain dari unsur-unsur yang telah disebutkan tadi di atas, izin yang merupakan suatu instrumen, juga memiliki fungsi, yaitu sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur. Menurut Prajudi Atmosudirjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menerbitkan kebolehan pada permohonan masyarakat (Atmosudirdjo:1981).

Sejalan dengan konsepsi *welfare state*, mewajibkan pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat (Lotulung:1993). Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif ditengah kehidupan masyarakat. Pada dasarnya segala bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai wujud dari asas legalitas. Akan tetapi karena keterbatasan asas legalitas tersebut, maka kepada pemerintah diberi kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial yang dapat dipertanggungjawabkan (*freies ermesen*).

Namun demikian, dalam prakteknya *Freies ermesen* ini membuka peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan warganya (Marbun:1998). Oleh karena itu, dalam setiap tindakan pemerintah harus berpegang pada asas-asas umum pemerintahan yang layak agar tidak menghadapi benturan-benturan kepentingan. Salah satu asas yang harus dijadikan pedoman oleh

pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya adalah asas penyelenggaraan kepentingan umum. Menurut Kuntjoro Purbopranoto, asas penyelenggaraan kepentingan umum ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum (Purbopranoto:1975). Definisi operasional (Partanto:1994) dalam perizinan mencakup formulasi bentuk, perizinan itu sendiri berupa pernyataan keabsahan dari pihak yang berwenang, kepentingan publik yaitu kepentingan masyarakat banyak.

Dalam menjalankan fungsi alokatif, pemerintah harus mempertimbangkan apakah sebuah bentuk perizinan akan mendistorsi pasar atau tidak. Karena itu, kebijakan perizinan harus memperhatikan empat hal pokok. Pertama, dasar rasionalitas ditetapkannya berbagai jenis perizinan. Kebijakan perizinan dirancang untuk mencegah terjadinya kegagalan pasar. Bentuk perizinan yang tidak berlandaskan kegagalan pasar sudah dapat dipastikan akan mendistorsi alokasi sumber daya efisien. Dengan demikian maka pemerintah sebaiknya tidak mengatur melebihi dari yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai selain menggunakan regulasi (*minimum effective principle*).

Kedua, lembaga yang bertugas memproses izin. Izin merupakan keputusan administratif yang lazim disebut sebagai keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara tersebut berisi pengaturan mengenai kegiatan yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh masyarakat. Untuk memproses keputusan tata usaha negara, pemerintah memerlukan dan memiliki organisasi yang disebut birokrasi. Birokrasi pemerintah dimaknai sebagai kumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal. Hal tersebut berkaitan dengan jenjang yang kompleks serta tunduk pada pembuat peran formal (Benveiniste:1994).

Dikaitkan dengan konteks pemerintah Indonesia, definisi birokrasi sebagai keseluruhan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga non-departemen, baik dipusat maupun di daerah. Terdapat tiga kategori organisasi birokrasi (Simon:1998) yaitu birokrasi pemerintahan umum menjalankan fungsi pengaturan, birokrasi yang memberikan pelayanan umum, serta birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintah yang menjalankan salah satu bidang khusus untuk mencapai tujuan pembangunan, seperti organisasi pemerintah yang bergerak di sektor pertanian, industri, pendidikan, dan lain-lain.

Praktek pemerintahan di Indonesia, perizinan dikategorikan sebagai pemberian pelayanan, sehingga dikerjakan oleh birokrasi yang memberikan pelayanan umum (Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum). Dalam menjalankan fungsi birokrasi pelayanan umum, pemerintah berkewajiban menyusun serangkaian mekanisme dan prosedur yang harus ditempuh oleh seseorang atau badan usaha untuk mendapatkan izin tertentu yang didasari oleh berbagai perangkat hukum. Mekanisme, prosedur, serta perangkat hukum yang mendasarinya tidaklah bersifat netral, melainkan disusun untuk melayani tujuan tertentu misalnya efisiensi, keadilan, serta pemerataan.

Ketiga, beban biaya untuk mendanai lembaga yang memproses perizinan. Izin merupakan keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dalam pemerintahan sebagai konsekuensi dari jabatannya. Keputusan ini bersifat rutin dan melekat pada jabatan. Dengan demikian biaya perizinan melekat pada anggaran rutin pemerintah dan tidak dibebankan sebagai biaya transaksi pemohon. Sejatinya melekatkan biaya transaksi pada izin merupakan salah satu distorsi dalam pelaksanaan tata administrasi pemerintahan.

Jika karena satu dan lain hal pemerintah menganggap bahwa pengurusan ini merupakan pelayanan umum yang jasa pelayanannya dikenakan kepada pemohon maka kebijakan ini harus merefleksikan pandangan yang telah diterima luas bahwa pasar yang kompetitif dapat bekerja sangat baik dalam menyediakan barang dan jasa terbaik kepada publik dengan harga terendah (*competitive neutrality principle*). Dengan demikian harus dibuka peluang bagi sektor swasta untuk masuk dalam persaingan jasa pemrosesan izin. Selain persoalan harga, dalam perizinan melekat fungsi pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana dan sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan (Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, khususnya Pasal 18 ayat 1 huruf c). Berdasarkan ketentuan tersebut, maka untuk menilai keberhasilan suatu izin bukan hanya berdasar pada jumlah izin yang dikeluarkan yang berkorelasi dengan jumlah retribusi yang diterima melainkan berdasarkan pada sejauh mana instrumen perizinan berfungsi dalam mengakselerasikan kegiatan ekonomi atau mengendalikan kegiatan masyarakat/swasta. Seharusnya kegiatan tersebut tidak menimbulkan

masalah eksternalitas, masalah barang publik, asimetri informasi, serta pelanggaran hak milik.

Proses perumusan dan pengambilan keputusan kebijakan perizinan. Dua isu penting yang dianggap relevan. Pertama, apakah pihak-pihak yang menjadi sasaran (*target group*) dari perizinan sudah dilibatkan dan digali aspirasinya dalam merumuskan kebijakan perizinan tersebut (*transparency and participation principle*). Kedua, apakah orang-orang (pemerintah dan atau anggota parlemen) yang merumuskan isi kebijakan perizinan tersebut mempunyai keterampilan dan kepekaan yang cukup dalam merumuskan kebijakan perizinan.

Kota Batam dipilih sebagai tempat pengkajian berkaitan dengan perizinan untuk sektor transportasi darat, mempertimbangkan bahwa kota ini merupakan salah satu kawasan *Free Trade Zone*. Kota Batam termasuk sebagai kota yang berkembang pesat. Meski dianggap sebagai daerah khusus dan daerah yang berkembang tetapi untuk sektor pengembangan infrastruktur dan transportasi Kota Batam masih belum optimal.

(http://web.bisnis.com/cetak.php?cid=1&id=109861?url=http%3A%2F%2Fweb.bisnis.com%2Fbursa%2Fbid_109861.html)

Fweb.bisnis.com%2Fbursa%2Fbid_109861.html diakses tanggal 17 November 2009 pukul 11:49.

Sistem transportasi di Kota Batam hingga saat ini belum memiliki konsep, sehingga pengaturannya masih belum optimal, misalnya taksi tidak menggunakan argo, truk kontainer menggunakan jalan umum (Harian Batam Pos, 25 Maret 2009). Untuk itu diperlukan kajian terhadap kebijakan perijinan transportasi darat yang responsif dan aplikatif di Kota Batam. Upaya kajian ini diharapkan dapat menjadi salah satu penunjang bagi penyusunan *masterplan* sistem transportasi di Batam terutama transportasi darat. Hal demikian diperlukan dengan pertimbangan bahwa pertumbuhan jumlah kendaraan di Kota Batam telah mencapai 14%, dan untuk tahun ini sebanyak 191.472 unit (Harian Bisnis Indonesia, Selasa 24 Maret 2009).

Tim peneliti dari BIGS (*Bandung Institute Governance Study*) pernah melakukan penelitian mengenai merancang kebijakan perizinan yang pro pasar dan sensitif terhadap kepentingan publik (Studi Kasus Perizinan Ketenagakerjaan, Transportasi, dan Usaha Kecil dan Menengah di Kota Tasikmalaya dan Kota Bekasi) pada tahun 2002 (Suhirman dkk.:2002). Banyak masalah yang muncul dalam proses pengurusan perizinan di sektor ketenagakerjaan, transportasi dan usaha kecil dan menengah Kota Tasikmalaya dan Kota Bekasi. Masalah tersebut adalah proses penyusunan

kebijakan perizinan masih belum partisipatif, belum tegasnya rasionalitas yang digunakan dalam penetapan izin, ada kecenderungan untuk menjadikan perizinan difungsikan sebagai instrumen pendapatan, dan masih lemahnya instrumen kelembagaan untuk pemrosesan dan pengawasan izin yang telah dikeluarkan.

Pada penelitian di Tasikmalaya dan Bekasi lebih menekankan pada pengupayaan pencarian solusi dari masalah yang berkembang di kedua kota tersebut. Kota Tasikmalaya dan Bekasi merupakan kota yang sedang berkembang di wilayah Provinsi Jawa Barat dengan tingkat kompleksitas permasalahan yang rumit karena letaknya berdekatan dengan Kota Jakarta. Tipikal permasalahan yang muncul terutama yang berkaitan pada sektor transportasi seperti permasalahan kemacetan dan ketersediaan infrastruktur jalan yang belum memadai. Pendekatan yang digunakan dalam memberikan solusi terhadap masalah tersebut di atas adalah pendekatan sistem pengaturan jalan atau transportasi darat dan pendekatan peningkatan anggaran untuk pengadaan infrastruktur jalan.

Pemerintah perlu segera menetapkan prioritas kebijakan untuk menarik lebih banyak investasi di sektor jasa karena kebijakan yang ada dinilai belum memadai. Chris Kanter, Wakil Ketua Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia, menilai kejelasan regulasi dan perizinan di Indonesia masih belum memadai untuk meningkatkan minat investor di bidang jasa, khususnya transportasi. Selama ini investor sering dihadapkan pada ketidakjelasan regulasi dan perizinan yang bertele-tele. Padahal ketertarikan investor untuk menanamkan modalnya sangat bergantung pada dua hal tersebut.

Pada kenyataannya, penerapan *single window* dalam mengurus perizinan harus melalui banyak pintu lainnya. Pada sisi lain, permasalahan infrastruktur masih menjadi kendala yang menghambat pertumbuhan investasi di sektor jasa. Jika ketiga faktor itu diperbaiki, banyak investor yang sangat berkeinginan untuk menanamkan modalnya di sektor jasa di dalam negeri.

Pemerintah untuk menetapkan penempatan hub internasional dan hub domestik yang representatif di daerah Batam. Dengan adanya hub pengusaha akan berani membuat industri dan akan ada industri yang tumbuh di daerah Batam. Pemerintah dan kalangan bisnis mengidentifikasi peningkatan konektivitas domestik dan internasional akan memberikan banyak keuntungan, antara lain harga yang lebih rendah dan stabil, peningkatan akses

pasar dan daya saing barang dan jasa Indonesia, diversifikasi produksi dan ekspor yang lebih tinggi, pengolahan komoditi industri pengolahan lokal.

Peningkatan konektivitas juga dapat meningkatkan akses pekerjaan dan pendapatan yang lebih bagus serta mendorong kapasitas pengusaha dalam melayani jumlah pelanggan yang lebih banyak dan mempunyai akses yang lebih besar bagi kebutuhan bahan baku. Indonesia sedang bergerak dari negara *middle income* berupa konsumen menjadi negara *provider* yang mencari solusi, oleh karena itu permintaan pun semakin kompleks. Konektivitas sektor jasa seperti jasa kurir, operasional pelabuhan, pelayanan jasa transportasi darat dan laut, jalan kereta api, telekomunikasi, dan rantai penawaran secara umum merupakan aktivitas pelayanan yang terkait satu sama lain.

PENUTUP

Kebijakan perijinan sebagai instrumen untuk mencegah eksternalitas negatif dari kegiatan ekonomi/individu belum dapat berfungsi secara efektif. Belum efektifnya instrumen perijinan disebabkan oleh proses penyusunan kebijakan perijinan tidak partisipatif. Hal ini menyebabkan kebijakan perijinan tidak mampu mengakomodasi kepentingan dari pihak yang seharusnya mendapat keuntungan dari kebijakan tersebut. Di sisi lain kebijakan perijinan juga tidak begitu difahami oleh pihak yang dikenai kewajiban untuk mengurus ijin. Sedangkan dari sisi pemerintah, tidak ada umpan balik yang memadai dalam proses penyusunan ijin.

Belum tegasnya rasionalitas yang digunakan dalam penetapan ijin. Rasionalitas yang digunakan dalam perijinan masih bersifat umum, misalnya dengan menyatakan 'melindungi kepentingan tenaga kerja' atau 'meningkatkan kesejahteraan pekerja' sementara ijin yang dikeluarkan misalnya adalah 'ijin perpanjangan tenaga asing' dalam formulasi kebijakan belum tegas disebutkan apa hubungan antara ijin perpanjangan tenaga asing dengan perlindungan dan peningkatan kesejahteraan pekerja. Pernyataan yang lebih spesifik ini penting untuk menilai ketepatan kebijakan atau kinerja lembaga yang bertugas menjalankan kebijakan perijinan.

Kecenderungan untuk menjadikan perijinan difungsikan sebagai instrumen pendapatan. Kecenderungan ini menyebabkan aparat pelaksana lebih berorientasi untuk memenuhi target pemasukan dari sektor perijinan ketimbang menempatkan perijinan sebagai instrumen pengawasan dan pengendalian. Dengan kecenderungan ini maka, instrumen perijinan terancam tidak dapat berfungsi untuk mengawasi

dan pengendalian pelaku ekonomi/individu. Dalam jangka panjang mandulnya perijinan sebagai instrumen pengawasan dan pengendalian dapat mengancam kepentingan publik.

Masih lemahnya instrumen kelembagaan untuk pemrosesan dan pengawasan ijin. Pemrosesan ijin harus mudah dan cepat. Ini mengharuskan adanya koordinasi antar lembaga yang memproses ijin. Koordinasi hanya mungkin dilakukan bila berbagai lembaga berorientasi pada tujuan pelayanan dan bukan pada kepentingan dinas/instansinya. Saat ini nampaknya kecenderungan untuk membela kepentingan dinas/instansi cukup besar sehingga mengabaikan tujuan pelayanan. Pengabaian tujuan pelayanan juga dapat melemahkan koordinasi dalam pengawasan dan pengendalian yang merupakan fungsi dari instrumen perijinan.

Lemahnya rasionalitas kebijakan dan instrumen kelembagaan berkaitan dengan masih lemahnya kapasitas pemerintah daerah dalam formulasi kebijakan dan pelaksanaan perijinan. Kapasitas berkaitan dengan pendidikan, pengalaman, dan orientasi. Dari segi pendidikan aparat pemerintah di Kota Batam lebih baik dari kabupaten di sekitarnya. Jadi masalahnya bukan ditingkat pendidikan teknis formal melainkan di tingkat proses belajar dan orientasi diri para pejabat baik legislatif dan eksekutif dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan. Masih terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan. Berdasarkan hasil wawancara dengan pemohon, ternyata masih ada berbagai pungutan tidak resmi dalam pengurusan ijin. Pungutan tidak resmi ini menimbulkan ketidakpastian dan biaya tinggi dalam kegiatan ekonomi.

Monopoli birokrasi dalam proses pengurusan ijin. Pemberi ijin merupakan hak eksklusif dari pemerintah sebagai lembaga yang berfungsi memediasi antar kepentingan. Tetapi dalam proses pengurusan ijin, terutama yang bersifat verifikasi dan teknis, tidak harus dilakukan oleh pemerintah. Monopoli birokrasi dalam perijinan ini terjadi manakala proses yang sifatnya verifikasi dan teknis secara hukum ditetapkan sebagai hak eksklusif dari pemerintah. Masih lemahnya masyarakat sipil dan asosiasi bisnis sebagai instrumen kontrol pemerintah. Masyarakat sipil dan asosiasi bisnis sebagai pemohon dan pengambil manfaat dari kebijakan pemerintah masih lemah dalam, mengorganisir diri dan mengagregasi kepentingan. Hal ini menyebabkan suara, tuntutan, dan keluhan mereka kurang begitu didengar pengambil kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

Atmosudirdjo, Prajudi. 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Benveiniste Guy. 1994. *Birokrasi (terj.)*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Bizer, Kilian. 1998. *Penswastaan Kegiatan Pelayanan Umum*, Jakarta: Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS).
- Denny J.A. 1999. *The Role of Government in Economy and Business*. Jakarta: Jayabaya University Press.
- E. Utrecht. 1998. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Herbert A Simon. 1998. *Perilaku Administrasi: Suatu Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi (terjemahan)*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Lotulun, Paulus Efendi. 1993. *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Lukman, Marcus. 1996. *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*. Disertasi. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Manan, Bagir. 1995. *Ketentuan-ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul ditinjau dari Perspektif UUD 1945*. Makalah, tidak dipublikasikan. Jakarta.
- Mas'oe'd, Mochtar. 1999. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan (cetakan ketiga)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Purbopranoto, Kuntjoro. 1975. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- Sajchran Basah. 1996. *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan*. Makalah Seminar Hukum Lingkungan, diselenggarakan oleh KLH bekerjasama dengan *Legal Mandate Compliance and Enforcement Program* dari BAPEDAL, 1-2 Mei 1996. Jakarta.
- Sanapiah, Faisal S. 1999. *Format Penelitian Sosial*. Bandung: Raja Grafindo.
- SF, Marbun. 1998. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Sjachran Basah. 1995. *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*. Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair. Surabaya.
- Soehino. 1984. *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*. Yogyakarta: Liberty.
- Soemitro, Ronny Haritijo. 1994. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Suhirman ddk. 2002. *Merumuskan Kebijakan Perijinan yang Pro Pasar dan Sensitif Terhadap Kepentingan Publik (Studi Kasus Perijinan Ketenagakerjaan, Transportasi dan Usaha Kecil Menengah di Kota Tasikmalaya dan Kota Bekasi)*. Laporan Penelitian. BIGS Bandung).
- Syafrudin, Ateng. *Perizinan Untuk Berbagai Kegiatan*. Makalah tidak dipublikasikan.
- W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra. 1983. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Undang Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.
- Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 9 Tahun 2001 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Darat.

