

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 alinea ke empat yaitu, untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 menyatakan :

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.*
2. *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
3. *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
4. *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*
5. *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.*
6. *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
7. *Susunan dan tata cara Usaha pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.*

Dinamika pelaksanaan desentralisasi selama dekade terakhir diperlukan aturan hukum dalam rangka pelayanan publik untuk itu telah diatur dalam Undang-undang

Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Dengan terbitnya Undang-undang tersebut Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas, sesuai dengan kebutuhan warganya, dan dapat dijangkau oleh warganya dengan mudah. Salah satu bentuk pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah adalah pelayanan tentang perizinan. Secara teoritis Izin adalah bilamana perbuatan tidak pada umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankan asal saja diadakan secara masing-masing hal secara kongkrit maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.<sup>1</sup> Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang dalam memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.<sup>2</sup>

Perizinan merupakan salah satu bentuk pelaksanaan dari pengaturan yang bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat, dan izin untuk melakukan suatu tindakan atau kegiatan usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu badan usaha sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau usaha. Izin adalah salah satu bentuk

---

<sup>1</sup>E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet VI, PT. Penerbit dan Balai Buku Ichtiar, Jakarta, 1963, hlm.152

<sup>2</sup>Mr. J. B. J. M Ten Berge Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan J, Penerbit Yuridika, Surabaya, 1993, hlm.2

pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.<sup>3</sup>

Adapun tujuan dari izin tersebut adalah<sup>4</sup>:

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu.
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan.
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu.
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit.
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas, dimana pengurus harus memenuhi syarat tertentu.

Pemerintah Kota Jambi dibentuk sebagai Pemerintah Daerah Otonom Kotamadya, kemudian ditingkatkan menjadi kota besar berdasarkan Undang-undang Nomor 9 tahun 1956 tentang pembentukan daerah otonom kota besar dalam lingkungan daerah provinsi Sumatera Tengah. Kemudian Kota Jambi resmi menjadi ibukota Provinsi Jambi pada tanggal 6 Januari 1957 berdasarkan Undang-undang Nomor 61 tahun 1958. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kota Jambi diberi kewenangan jasa untuk mengatur dan mengurus sendiri kewenangan pemerintahan sejalan dengan semangat otonomi daerah.<sup>5</sup>

Pemerintah Kota Jambi sebagai penyelenggara pemerintahan di tingkat Pemerintah Kota mempunyai kewajiban memberikan pelayanan dibidang perizinan kepada pelaku usaha yang ingin melaksanakan usahanya di Kota Jambi, berdasarkan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 08 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas

---

<sup>3</sup>Sutedi Ardian., *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Cetakan kedua , Penerbit Sinar Grafika Yuridika, Jakarta, 2011, hlm.168

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>Kota Jambi diakses melalui Wikipedia.org pada website [www.wikipedia.org/kota-jambi](http://www.wikipedia.org/kota-jambi) Pada 24 Juli 2017.

Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah. Pemerintah Kota Jambi membentuk Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagai Lembaga Teknis Daerah yang merupakan unsur penunjang yang mempunyai tugas melaksanakan koordinasi dan menyelenggarakan pelayanan administrasi dibidang perizinan secara terpadu dengan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi, keamanan dan kepastian.

Perlu dipahami pentingnya setiap izin usaha di Indonesia, bahwa sama-sama diketahui memulai suatu usaha atau mendirikan bisnis baru memerlukan berbagai macam persiapan. Selain faktor persiapan keberlangsungan usaha juga dipengaruhi oleh keberadaan *Unsur Legalitas* Usaha. Kelengkapan dan keberadaan izin usaha dalam melengkapi kegiatan perdagangan sangat memiliki arti yang sangat penting, secara rinci dapat diuraikan sebagai berikut :<sup>6</sup>

1. Sarana perlindungan hukum;
2. Sarana Promosi;
3. Bukti kepatuhan terhadap aturan hukum;
4. Mempermudah mendapatkan suatu proyek;
5. Mempermudah mengembangkan usaha.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 08 Tahun 2010 Tentang Usaha Pelayanan Terpadu Satu Pintu memiliki tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat serta mewujudkan pelayanan yang cepat, mudah, transparan, pasti, terjangkau dan terukur. Pola pelayanan terpadu satu pintu adalah pola pelayanan umum yang

---

<sup>6</sup> Annisa Yuliawati, Pentingnya Izin Usaha dalam Pendirian suatu Badan Usaha, search by Google [15 April 2017]

dilakukan pada satu tempat / lokasi yang dikoordinir secara terpadu yang terdiri dari beberapa unit kerja yang terkait sesuai kewenangannya masing-masing.

Perizinan yang selenggarakan oleh Kantor Perizinan Terpadu Satu Pintu Kota Jambi sesuai dengan Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Jambi 08 Tahun 2010 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah adalah:

- a. surat izin tempat usaha (SITU);
- b. tanda daftar industri (TDI);
- c. surat izin usaha perdagangan (SIUP);
- d. tanda daftar perusahaan (TDP);
- e. tanda daftar gudang;
- f. pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet;
- g. izin Usaha reklame;
- h. izin jasa konstruksi (IUJK);
- i. izin pemborongan (SIP);
- j. izin usaha salon, pangkas rambut, tata rias pengantin dan perawatan tubuh;
- k. izin usaha rekreasi dan hiburan umum;
- l. izin usaha hotel, pondok wisata, rumah pondokan dan perkemahan;.
- m. izin usaha restoran, rumah makan, kafe, kantin dan kedai makanan/ minuman;
- n. izin praktek dokter, bidan, perawat, refraksionis, fisioterapis, ahli radiologi, ahli gizi, pengobatan tradisional, apoteker dan asisten apoteker ;
- o. izin usaha rumah sakit, apotek, toko obat, optikal, klinik, laboratorium dan tukang gigi;
- p. izin pembuangan limbah cair;
- q. izin penggunaan peralatan kerja di perusahaan;
- r. izin Usaha pelatihan lembaga swasta;
- s. izin usaha bengkel, karoseri/ bak muatan dan cucian umum kendaraan bermotor;
- t. izin usaha angkutan;
- u. izin berlayar;
- v. izin pendirian dan penggunaan gedung/ kontainer bahan peledak di daerah operasi daratan;
- w. izin pembukaan kantor perwakilan perusahaan di sub sektor minyak dan gas;
- x. izin pendirian dan usaha depot lokal;
- y. izin mendirikan dan usaha stasiun pengisian bahan bakar untuk umum;

- z. *izin pengumpulan dan penyaluran pelumas bekas;*
- aa. *izin papangkalan minyak tanah;*
- bb. *izin pengambilan air bawah tanah;*
- cc. *izin penurapan mata air;*
- dd. *izin pengambilan mata air/sumur galian bersifat komersil, dan*
- ee. *izin pembangunan dan Usaha fasilitas parkir oleh badan untuk umum.*

Dalam Pasal 53 (Ayat 2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga disebutkan: *“Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan”*.

Kemudian dalam ayat (3) nya juga sebutkan bahwa *“Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum”*.

Sistem Pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan di bagi dalam dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan di bagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah – daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawarahan.

Setiap penyelenggaraan optikal wajib memperoleh izin dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota setempat. Izin penyelenggaraan yang dimaksud hanya dapat diberikan

setelah memenuhi persyaratan yang meliputi sarana dan prasarana, peralatan dan ketenagaan. Apabila semua persyaratan tersebut sudah terpenuhi barulah bisa di terbitkan izin pendirian optikal.

Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 21 Tahun 2002 Tentang Izin Usaha Apotek, Toko Obat, Optikal, Klinik, Laboratorium dan Tukang Gigi dulunya menjadi dasar Pemberian Izin kepada Usaha Optik untuk membuka Penyelenggaraan Optik, namun pada Tahun 2009 Menteri Dalam Negeri dalam Keputusannya Nomor 273 Tahun 2009 Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 21 Tahun 2002 Tentang Izin Usaha Apotek, Toko Obat, Optikal, Klinik, Laboratorium dan Tukang Gigi. Dalam Keputusan tersebut Menteri Dalam Negeri mengarahkan agar Pengurusan Penyelenggaraan Optikal berpedoman pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1424/MENKES/SK/XI/2002 Tentang Penyelenggaraan Optikal. Maka penjelasan tersebut bukanlah menghapus wewenang Pemerintah Daerah Kota Jambi dalam hal memberikan Izin Penyelenggaraan Optikal untuk mengembangkan Ekonomi Daerah.

Salah satu akibat dari otonomi daerah adalah besarnya peran aparatur Pemerintah Daerah Kota Jambi dalam melaksanakan fungsi-fungsi pelayanan pemerintahan dibidang perizinan. Bahwa dengan adanya kewenangan yang besar pada Pemerintah Daerah banyak masalah-masalah yang timbul yang diakibatkan oleh lemahnya pemahaman pelayanan oleh aparatur daerah dalam penyelenggaraan perizinan, seperti waktu pengurusan yang lama, permintaan uang minum, dan perlakuan diskriminasi dan lainnya.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Dilihat dari <http://www.ilmuekonomi.net/2015/12/dampak-positif-dan-negatif-otonomi-daerah.html>, diakses pada tanggal 23 Mei 2016

Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut penulis ingin meneliti lebih mendalam terhadap permasalahan-permasalahan dalam hal Usaha izin optikal dan hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan nantinya bagi *Stakeholders* untuk menjadi sumber normatif yang terpercaya nantinya. Berdasarkan latar belakang tersebut penulis ingin mengembangkan penjabaran dan meneliti ke lapangan dengan judul **“PENERBITAN IZIN USAHA OPTIKAL OLEH KEPALA KANTOR PELAYANAN TERPADU SATU PINTU(STUDI DI KOTA JAMBI)”**.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat di rumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Proses Penerbitan Izin Usaha Optikal di Kota Jambi?
2. Apa Kendala-Kendala yang dihadapi pada Proses Penerbitan Izin Usaha Optikal di Kota Jambi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin di capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan Proses Penerbitan Izin Usaha Optikal di Kota Jambi.
2. Untuk mengetahui Kendala-Kendala yang dihadapi pada Proses Penerbitan Izin Usaha Optikal di Kota Jambi.

## D. Manfaat Penelitian

Dengan melaksanakan penelitian ini, menurut penulis ada beberapa manfaat yang akan diperoleh, antara lain :

### 1. Manfaat Teoritis

- 1.1. Melatih kemampuan dan keterampilan penelitian ilmiah sekaligus setelah itu dapat menjabarkannya dalam hasil berbentuk skripsi.
- 1.2. Untuk menambah pengetahuan bagi penulis dan pihak lain mengenai Penerbitan Izin Usaha Optikal di Kota Jambi.

### 2. Manfaat Praktis

Dapat memberikan kontribusi kepada Pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya bagi Pemerintah Kota Jambi dan masyarakat mengenai Proses Penerbitan Izin Usaha Optikal di Kota Jambi, Selain itu dapat dimanfaatkan sebagai masukan-masukan dan menambah pengetahuan para pembaca yang membaca hasil penelitian ini.

## E. Metode Penelitian

### 1. Metode Pendekatan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang diajukan, peneliti menggunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan yuridis sosiologis yaitu pendekatan penelitian yang menekankan pada aspek hukum (peraturan perundang-undangan) berkenaan dengan pokok masalah yang akan dibahas, dikaitkan dengan kenyataan di lapangan atau mempelajari tentang hukum positif suatu objek penelitian dan

melihat praktek yang terjadi di lapangan.<sup>8</sup>Jadi penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan data-data yang digunakan untuk mengkaji permasalahan yang di bahas dalam penelitian.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu dalam penelitian ini, analisis data tidak keluar dari ruang lingkup sampel, bersifat deduktif, berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain.<sup>9</sup>

## 3. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian adalah sebagai berikut:

### a. Data Primer

Data lapangan merupakan data yang didapat dari hasil penelitian langsung di lapangan (*field research*) yang berkaitan dengan Proses Penerbitan Izin Usaha Optikal di Kota Jambi.

### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang didapat dari studi ke perpustakaan dan juga buku-buku yang penulis miliki sendiri maupun sumber bacaan lain yang berkaitan dengan judul skripsi penulis.

---

<sup>8</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003 hlm. 167.

<sup>9</sup>Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 38-39.

Adapun sumber untuk mendapatkan data-data yang diperlukan maka penulis melakukan penelitian dengan 2 cara:<sup>10</sup>

1) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan dilakukan untuk mendapatkan data yang berkaitan erat dengan permasalahan yang akan dibahas, dengan melakukan wawancara dengan Penyelenggara Optik Kota Jambi.

b. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam tahap penelitian ke perpustakaan ini penulis berusaha menghimpun data yang ada kaitannya dengan penelitian penulis. Bahan-bahan hukum yang diteliti dalam penelitian pustaka adalah :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum pendukung utama atau bisa juga dikatakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bahan hukum primer berupa ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan materi skripsi penulis dan juga berkaitan dengan permasalahan hukum yang akan dipecahkan. Bahan hukum primer diantaranya adalah:

- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan;
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

---

<sup>10</sup>Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006 . hlm. 164.

- 
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Usaha Pemerintah Daerah;
  - Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Refraksionis Optisien Dan Optometris;
  - Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 08 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah;
  - Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 08 Tahun 2010 Tentang Usaha Pelayanan Terpadu Satu Pintu.;
  - Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 273 Tahun 2009 Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 21 Tahun 2002 Tentang Izin Usaha Apotek, Toko Obat, Optik, Klinik, Laboratorium dan Tukang Gigi;
  - Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1424/MENKES/SK/XI/2002 Tentang Penyelenggaraan Optik.

2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum pendukung yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini terdiri dari tulisan-tulisan yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan baik yang telah dipublikasikan maupun yang belum dipublikasikan. Bahan hukum sekunder ini diantaranya seperti hasil penelitian ahli hukum berupa buku atau literatur, hasil seminar, hasil simposium, hasil loka karya, diktat, skripsi dan

juga artikel-artikel serta jurnal hukum yang dapat dipertanggungjawabkan keilmiahannya.

### 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti Kamus Bahasa Indonesia dan kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya.

### 4. Metode Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data penulis dapat memanfaatkan data yang didapat dari sumber data, data tersebut kemudian dikumpulkan dengan metode sebagai berikut:

#### a. Studi Dokumen

Pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menganalisis data tersebut. Dalam studi dokumen atau bahan pustaka ini penulis menggunakan buku, peraturan perundang-undangan, dan sumber tertulis lain yang berhubungan dengan penelitian penulis.

#### b. Wawancara (*Interview*)

Teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab dengan responden secara semi terstruktur yaitu disamping penulis menyusun pertanyaan, penulis juga mengembangkan pertanyaan-pertanyaan lain yang berhubungan dengan masalah yang telah penulis rumuskan.

### 5. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

Pengolahan data sendiri menggunakan metode *editing*, yaitu meneliti dan mengoreksi kembali data-data yang diperoleh, serta melengkapi data yang belum lengkap sehingga mendapatkan data yang sesuai dengan kenyataan dan fakta yang terjadi di lapangan agar data ini dapat dipertanggungjawabkan. Seluruh data yang diperoleh melalui kepustakaan umum maupun melalui penelitian lapangan akan dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif maksudnya adalah mengelompokkan data berdasarkan kualifikasi yang ditemukan di lapangan tanpa menggunakan angka atau data statistik.

