

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Di negara Indonesia, konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan seringkali di pergunakan secara bersama – sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perizinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Dari istilah tersebut diatas dipakai sebagai terjemahan dari public service. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen – dokumen pemerintah diantaranya yang dipergunakan oleh Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara.

Keputusan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pedayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 mendefinisikan pelayanan umum sebagai berikut : Pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang – undangan ( Keputusan MENPAN Nomor 63/2003).

Pemerintah pada hakikatnya adalah pelayan masyarakat. Keberadaan pemerintah tidak hanya untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya. Karena itu birokrasi

publik atau aparat pemerintah berkewajiban untuk memberikan pelayanan publik yang sebaik – baiknya. Pemerintah menyelenggarakan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam kehidupan bernegara. Melalui lembaga – lembaga yang telah dibentuk sesuai dengan fungsinya masing – masing, pemerintah berusaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan tanggung jawabnya.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi penting pemerintah disamping distribusi, regulasi, dan proteksi. Fungsi tersebut merupakan aktualisasi riil kontrak sosial yang diberikan masyarakat kepada pemerintah dalam konteks hubungan *Principal-Agent*. Berdasarkan kerangka kerja tersebut, pemerintah selanjutnya melakukan proses pengaturan alokasi sumberdaya publik dengan cara menyeimbangkan aspek penerimaan dan pengeluaran untuk memaksimalkan penyediaan kebutuhan pelayanan kolektif.

Salah satu aspek yang sangat penting dalam melaksanakan fungsi pemerintahan adalah melayani masyarakat dari berbagai aktivitas dan untuk itulah maka pemerintah membentuk sistem administrasi dan birokrasi pemerintah tingkat tinggi sampai ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah, agar dapat memberikan pelayanan yang lebih optimal bagi seluruh masyarakat dalam fungsinya sebagai masyarakat.

Aparatur pemerintah sebagai ujung tombak dari para pelaksana pembangunan serta berfungsi sebagai pelayan masyarakat dituntut untuk selalu proaktif bekerja dengan semangat yang tinggi dalam menghadapi persoalan yang ada dalam masyarakat dan juga harus mampu mengakomodir segala tuntutan yang

ada tersebut maka akan terjadi peningkatan tugas dan tanggung jawab semua aparatur pemerintah yang baik ditingkat pusat maupun daerah.

Aparatur negara hendaklah selalu lebih mengutamakan kepentingan masyarakat dan lebih mempercepat proses pelayanan yang lebih memuaskan, berkualitas, murah, lengkap, dan tuntas untuk meningkatkan itu semua maka aparatur pemerintah pada semua level bidang menerapkan suatu pelayanan yang berwawasan masyarakat yaitu pemikiran perencanaan dan pelaksanaan tugas pemerintahan yang berorientasi terhadap kepuasan masyarakat.

Untuk menciptakan itu semua maka diperlukan suatu bentuk pembinaan terhadap aparatur tersebut agar dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan fungsi dan tanggung jawabnya yang diembankan kepadanya, oleh sebab itu diperlukan kemampuan dari pimpinan organisasi ataupun pemerintahan untuk melaksanakan suatu bentuk pembinaan kepada aparaturnya.

Setiap Organisasi memiliki tujuan utama dalam kegiatan usahanya. Dalam mencapai tujuan Organisasi tersebut diperlukan proses penyelenggaraan dari setiap bidang-bidang yang ada dalam Organisasi untuk bersama-sama mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh Organisasi. Dalam pencapaian tujuan organisasi diperlukan adanya tenaga kerja atau pegawai yang potensial dan mampu berkeaktifitas kerja dengan baik tetapi juga memerlukan pemahaman dan pengetahuan tentang konsep ilmu administrasi yang baik sehingga tercipta suasana pekerjaan yang rapih, tertib, dinamis dan mampu mencapai target yang telah ditentukan. Proses dalam pencapaian tujuan Organisasi dengan

memaksimalkan seluruh sumber daya yang ada secara bersama-sama tersebut dinamakan Administrasi (*administration*).

Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintah daerah yang berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dibidang kelautan dan perikanan. Sedangkan fungsi Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu yaitu :

- a. Perumusan kebijakan teknis dibidang kelautan dan perikanan
- b. Penyelenggraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang kelautan dan perikanan
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang kelautan dan perikanan
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan tugas dan fungsi Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu diatas terlihat begitu banyak tugas-tugas dan tanggung jawab bidang pelayanan umum yang harus dilaksanakan oleh Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu kepada masyarakat. Namun dalam hal ini penulis mencoba membahas mengenai pelayanan dalam membuat surat izin usaha pembudidayaan ikan yang di berikan oleh Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu khususnya kepada masyarakat Kabupaten Rokan Hulu pada umumnya.

Secara garis besar sektor perikanan di Kabupaten Rokan Hulu, khususnya yang menempati wilayah pesisir yang berhadapan dengan laut, daerah ini memiliki potensi sangat besar untuk menjadi sentra perikanan. Industri-industri

hilir produk perikanan perlu digalakkan, seperti pengalengan ikan, pengolahan makanan berbasis ikan, dan sebagainya.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu tersusun atas formasi pegawai yang bekerja berdasarkan bidang dan tugas atau penempatannya. Pegawai dituntut dalam hal pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) dalam Standar Operasional Pelayanan (SOP) tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum menjelaskan harus diatur suatu tata laksana Pelayanan Umum menjelaskan harus diatur tata laksana yang mendukung unsur-unsur antara lain :

1. Kesadaran dalam arti prosedur/tata cara pelayanan umum diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan dan kepastian dalam artinya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur/tata cara, persyaratan pelayanan umum baik secara teknis maupun administrasi, tarif biaya, dan pejabat yang menerima keluhan.
3. Keamanan (kepastian hukum)
4. Keterbukaan yang terdapat kesederhanaan dan kejelasan informasi pada masyarakat
5. Efisiensi, pencegahan pengulangan pembatasan persyaratan
6. Ekonomis, kewajaran, kemampuan masyarakat, secara umum
7. Keadilan jangkauan luas dan merata
8. Ketepatan waktu, sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan

Guna memperbaiki sistem izin usaha pembudidayaan ikan di Kabupaten Rokan Hulu menjadi lebih efisien, Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu menerapkan Peraturan Daerah No 8 Tahun 2002 tentang Izin Usaha Perikanan. Surat izin usaha perikanan yang disebut SIUP adalah izin tertulis yang harus dimiliki nelayan/perusahaan perikanan untuk melakukan usaha perikanan dengan menggunakan sarana produksi yang dicantumkan dalam izin tersebut. Surat izin usaha perikanan ini hanya untuk dimiliki satu orang yaitu pemilik usaha perikanan tersebut, kemudian yang mengelola dan menjalankan usaha perikanan tersebut yaitu nelayan yang dipekerja oleh pemilik usaha perikanan yang diketuai langsung oleh pemilik usaha perikanan. Izin usaha perikanan terdiri dari izin usaha penangkapan ikan, izin usaha pengumpulan/pengangkutan ikan dan izin usaha pembudidayaan ikan. Dalam izin usaha penangkapan untuk usaha penangkapan dicantumkan daerah penangkapan ikan, pelabuhan pangkalan, jumlah kapal perikanan serta jenis dan jumlah alat penangkapan. Adapun izin usaha perikanan terdiri dari :

- a. Usaha penangkapan ikan adalah kegiatan yang bertujuan untuk memperoleh ikan di perairan yang tidak dalam keadaan dibudidayakan, dengan alat atau cara apapun, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, menyimpan dan mengangkatnya untuk tujuan komersil.
- b. Usaha pengolahan ikan adalah upaya yang dilakukan terhadap sumber daya ikan melalui proses pengolahan secara tradisional maupun modern, baik secara fisika, kimia, mikrobiologis atau kombinasinya, untuk dijadikan produk akhir yang dapat berupa ikan segar dan ikan beku.

- c. Usaha pembudidayaan ikan adalah kegiatan untuk memelihara, membesarkan dan atau membiakkan dan memanen hasilnya dengan atau cara apapun untuk tujuan komersil.

Dalam penelitian ini peneliti fokus membahas mengenai izin usaha pembudidayaan ikan dengan alasan bahwa lebih banyak nelayan yang melakukan usaha pembudidayaan ikan. Izin usaha pembudidayaan ikan diberikan oleh Kepala Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu atau pejabat yang ditunjuk atas nama Kepala Daerah. Sebagai pemberi pelayanan umum berupa pengurusan pembuatan izin usaha pembudidayaan ikan seluruhnya dilakukan di Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu. Meskipun demikian pelayanan yang diberikan oleh Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu masih dianggap belum maksimal menurut masyarakat yang melakukan pengurusan. Hal ini dapat dilihat masih banyaknya pengurusan izin yang belum dapat diselesaikan oleh Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu terdapat beberapa kasus surat yang belum dapat diselesaikan, hal tersebut disebabkan tidak lengkapnya persyaratan yang diajukan oleh pemohon dalam hal ini masyarakat dalam mengajukan pengurusan surat. Dalam penelitian ini peneliti akan fokus membatasi penelitian pada izin usaha pembudidayaan ikan, dengan alasan bahwa masyarakat atau penduduk Kabupaten Rokan Hulu membuka usaha pembudidayaan ikan. Untuk mengetahui jumlah izin usaha pembudidayaan ikan yang terdaftar di Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu, maka dapat dilihat pada tabel berikut ini :

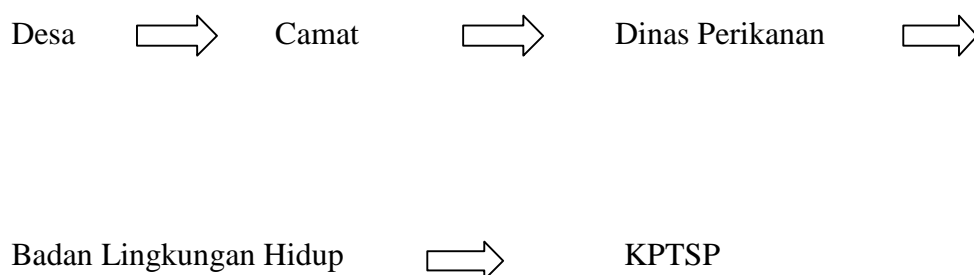






Berdasarkan dari tabel diatas dapat diketahui jumlah Izin Usaha pembudidayaan ikan yang terdaftar di Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu selama tahun 2017 sebanyak 44 usaha. Untuk melihat proses alur prosedur pelayanan lebih lengkapnya dapat dilihat pada gambar bagan berikut ini :

**Gambar : I.1 Alur Prosedur Pelayanan**



Sumber : Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu, 2017

Analisis prosedur pelayanannya yaitu pelayanan dimulai ke desa kemudian menuju ke camat kemudian menuju ke dinas perikanan. Dinas perikanan mengeluarkan surat rekomendasi. Kemudian menuju ke badan lingkungan hidup (BLH) dan kemudian menuju ke kantor pelayanan terpadu satu pintu (KPTSP).

Persyaratan yang wajib dilengkapi Pemohon Surat Izin Usaha Budidaya

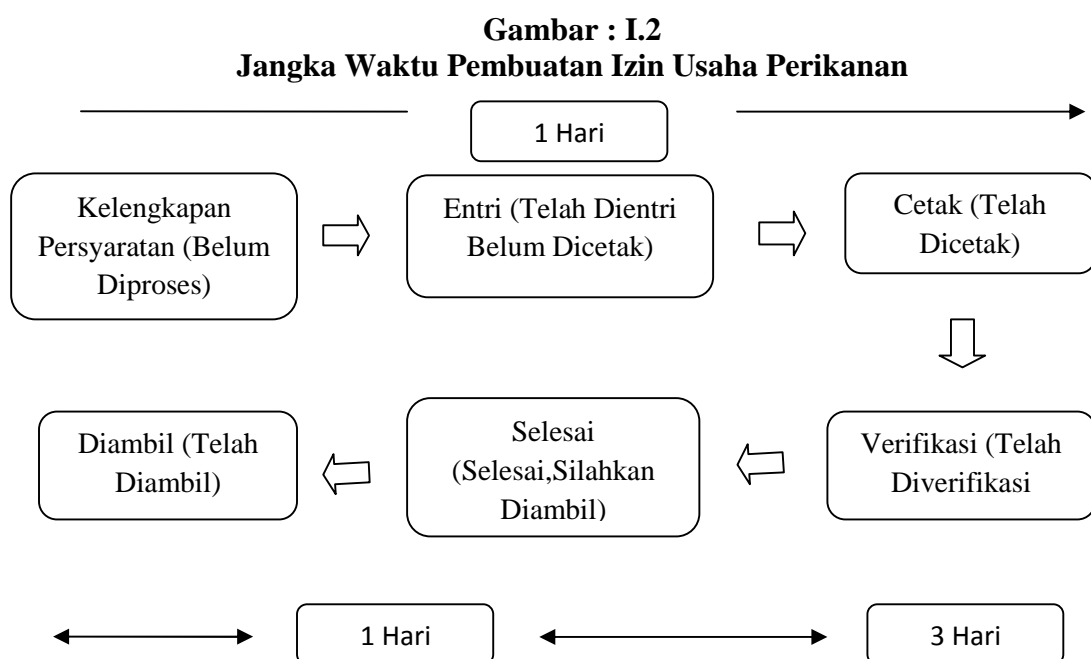
Ikan

1. Permohonan ditujukan kepada DPMPTSP provinsi Riau
2. Daftar Isian A2
3. Fotocopy KTP
4. Rencana Usaha Budidaya
5. Pasfoto berwarna 3 x 4 2 lembar
6. Materai Secukupnya
7. NPWP

8. Akta Pendirian (Badan Hukum)
9. Laporan Keuangan dan Pajak (Badan Hukum)
10. Data Personalia Perusahaan (Badan Hukum)
11. Izin Lokasi dari Pemerintah Kabupaten/ Kota dan Dokumen AMDAL
12. Rekomendasi dari Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten/ Kota
13. Pernyataan Kesanggupan membayar Pungutan Perikanan.

Adapun fenomena lain yang penulis temui dalam penelitian ini yaitu :

1. Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu terhadap pembuatan surat izin usaha perikanan memakan waktu yang lama dalam penyelesaiannya, baik itu izin usaha perikanan penangkapan ikan dan pengumpulan ikan. Misalnya dalam pembuatan surat izin pembudidayaan ikan harus menunggu waktu sampai 2 (dua) minggu lebih untuk menyelesaikannya padahal segala ketentuan dan persyaratan telah dipenuhi oleh masyarakat yang akan membuat surat izin tersebut. Sementara jika kita melihat dalam ketentuan atau standar waktu yang telah ditetapkan oleh Dinas Perikanan disebutkan hanya 5 hari kerja untuk menyelesaikan izin tersebut. Berikut dapat dilihat bagan jangka waktu pembuatan izin usaha perikanan, yaitu:



Total Pelayanan : 5 Hari Kerja

Sumber : Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu, 2017

Sebagai konsekuensi dari keterlambatan proses pembuatan ini banyak para nelayan yang membudidayakan ikan harus membatalkan untuk membuat surat izin usaha perikanan yang pada akhirnya pemerintah daerah akan dirugikan dalam hal ini karena pemasukan bagi kas daerah akan berkurang. Selain itu para nelayan sewenang-wenang melakukan pembudidayaan ikan dengan tanpa izin atau pengawasan dari dinas terkait.

2. Biaya yang akan dikenakan bagi masyarakat yang akan mengurus surat izin usaha perikanan yang relative lebih mahal dari standar ketentuan peraturan daerah tentang izin usaha perikanan yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah. Misalnya dalam mengurus izin usaha penangkapan ikan dengan menggunakan alat gombang/cici yang berjumlah 6-20 kantong harus membayar biaya administrasi sebesar Rp. 75.000. Namun berdasarkan hasil prasarvei diketahui biaya ini bisa saja akan bertambah besar hingga sampai Rp. 250.000 jika memang pengurusan surat izin tersebut ingin lebih cepat diselesaikan. Sementara itu 5 hari kerja sudah menyelesaikan surat izin tersebut. Padahal rentang waktu yang telah ditentukan serta besaran biaya pengurusan izin usaha perikanan juga sudah ditetapkan dalam peraturan daerah.

Berdasarkan fenomena tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Pelayanan Publik Pengurusan Perizinan Usaha Perikanan Pada Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu tersusun atas formasi pegawai yang bekerja berdasarkan bidang dan tugas atau penempatannya. Pegawai dituntut dalam hal pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari para aparatur pemerintahan khususnya pelayanan berupa pengurusan perizinan dan non perizinan merupakan suatu hak masyarakat. Oleh karena kegiatan pelayanan itu menyangkut pemenuhan suatu hak dan kewajiban maka hak itu melekat pada setiap orang. Jadi pelayanan yang diberikan kepada masyarakat hendaknya tanpa pandang bulu. Karena setiap orang mendapat pelayanan yang baik dari pada aparatur pemerintahan yang ada disetiap instansi-instansi birokrasi.

Meskipun masih ada indikasi yang berkembang ditengah masyarakat yaitu rasa kecewa akibat pelayanan yang kurang baik dari Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu berupa ketepatan waktu maupun sulitnya prosedur yang harus dilalui. Di dalam pemberian pelayanan umum terlihat adanya indikasi menurunnya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Dari kekecewaan masyarakat mengenai pelayanan yang diberikan pegawai Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu dapat terlihat bahwa konsep pelayanan yang baik belum diterapkan dan dilaksanakan secara baik oleh pegawai dalam melayani masyarakat. Oleh karena itu, Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu dituntut untuk selalu peka dan tanggap serta mampu berbuat yang terbaik dengan menunjukkan kinerja yang solid, agar tujuan dan sasaran pelayanan kepada masyarakat dapat terwujud dan dapat dipertanggungjawabkan.

Berpangkal dari latar belakang diatas serta fenomena/gejala yang telah diuraikan, maka masalah pokok yang ingin penulis teliti adalah “Bagaimanakah Pelaksanaan Pelayanan Publik Pengurusan Perizinan Usaha Perikanan Pada Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu?”.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini yaitu ;

- a. Untuk menganalisis dan menjelaskan Pelaksanaan Pelayanan Publik Pengurusan Perizinan Usaha Perikanan Pada Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu.
- b. Untuk menganalisis dan menjelaskan hambatan-hambatan dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Pengurusan Perizinan Usaha Perikanan Pada Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu Kabupaten Rokan Hulu.

### **2. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai :

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan atau lebih menyempurnakan teori-teori ilmu administrasi negara, terutama dalam pelayanan pembuatan izin usaha perikanan pada Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hulu.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu dalam pemberian izin usaha perikanan.

- c. Memperkaya dokumentasi ilmiah khususnya di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Islam Riau Pekanbaru tentang pemberian surat izin usaha perikanan.