

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Berbagai permasalahan yang dihadapi dalam rangka pembangunan nasional baik dalam bidang ekonomi, sosial maupun politik pemerintahan, khususnya pada transisi era reformasi dewasa ini, pada hakekatnya menuntut diberlakukannya proses perubahan struktural yang relative mendasar. Tujuan pembangunan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 adalah untuk meningkatkan kesejahteraan umum pada setiap bidang kehidupan rakyat. Pembangunan di setiap aspek ini untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, baik materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila. Setiap pembangunan yang dilakukan di dalam suatu negara harus terarah, supaya terjadi keseimbangan, keserasian (keselarasan), berdaya guna, berhasil guna, berbudaya, dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

Untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien dan memiliki sasaran yang jelas dan dapat menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan maka diperlukan perencanaan pembangunan. Setiap Kabupaten/Kota merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang

dilakukan secara terus menerus untuk menuju arah perubahan yang lebih baik, maka perubahan paradigm dalam penyelenggaraan pemerintahan menuntut pihak pemerintah daerah untuk lebih mengutamakan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yang memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi daerah, terutama yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan merupakan keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang daripada hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan (Siagian, 1986: 108). Perencanaan pembangunan mempunyai beberapa aspek yang perlu mendapat perhatian agar perencanaan pembangunan dapat menghasilkan rencana pembangunan yang baik dan dapat diimplementasikan di lapangan, seperti aspek lingkungan, aspek potensi dan masalah, aspek institusi perencana, aspek ruang dan waktu, dan aspek legalitas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai perencana pembangunan tersebut.

Pada hakikatnya, terdapat 3 fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan yaitu fungsi pelayanan pada masyarakat (public service function), fungsi pembangunan (development function), dan fungsi menjaga ketentraman dan ketertiban (protective function). Keterpaduan penanganan ketiga fungsi tersebut merupakan landasan bagi keterpaduan pembangunan. Sejalan dengan laju pertumbuhan kabupaten yang menunjukkan adanya kemajuan yang sangat pesat di bidang pembangunan dan semakin bertambah banyaknya pembangunan maka secara langsung akan

berpengaruh pada ruang kabupaten. Semakin meningkatnya pembangunan di kabupaten, maka perlu adanya perencanaan.

Kebijakan pembangunan bagi seluruh lapisan masyarakat, merupakan sasaran utama berdasarkan landasan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan demi mencapai tujuan sehingga masyarakat kecamatan dapat tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimiliki. Untuk memperoleh pemerintahan kabupaten yang kuat dan mempunyai jangkauan administrasi yang berdaya guna dan berhasil guna, maka susunan organisasi pemerintahan kabupaten harus disederhanakan dan disesuaikan dengan kondisi masyarakat setempat serta tetap memperhatikan peraturan-peraturan yang berlaku. Kabupaten adalah titik kulminasi pembangunan, oleh karenanya usaha penyempurnaan kinerja aparatur kabupaten harus sejalan dan sesuai. Dengan demikian administrasi pemerintahan kabupaten termasuk organisasi dan tata laksanaanya sangat berperan dalam menunjang pembangunan nasional.

Untuk itu agar tujuan pembangunan benar-benar dapat tercapai seperti yang diharapkan, maka yang harus diperhatikan adalah aparatur pemerintah yang memiliki kualitas yang memadai. Kualitas tersebut selain di landasi kemampuan dan keterampilan yang memadai juga harus disertai disiplin yang tinggi, sehingga dalam merealisasikan tujuan pembangunan nasional sesuai kebijakan pembangunan yang ditetapkan pemerintah.

Hakekat pembangunan bertujuan untuk memperbaiki kondisi dan taraf hidup masyarakat. Disamping itu pemerintahan kabupaten merupakan suatu

wadah pembangunan yang memungkinkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya bagi terciptanya keadilan social bagi seluruh rakyat dengan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan terciptanya stabilitas keamanan wilayah yang sehat dan dinamis.

Pengaturan penyelenggaraan pemerintah dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 diarahakan kepada usaha memperkuat kedudukan pemerintah agar mampu menggerakkan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan serta mampu menyelenggarakan administrasi yang makin meluas dan efektif, sehingga penyelenggara pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan kabupaten semakin penting artinya dalam upaya mewujudkan kabupaten yang mampu melaksanakan fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien sebagaimana dalam upaya mewujudkan kabupaten yang mampu berfungsi sebagai sumber data dan informasi bagi semua kegiatan pembangunan bagi masyarakat, maka perlu adanya standarisasi administrasi pemerintah kabupaten sesuai dengan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.

Kabupaten Bantul yang belakangan ini mengalami pertumbuhan yang pesat dalam pembangunan di berbagai sektor, khususnya pada sektor pertokoan dan perumahan, dimana Kabupaten Bantul merupakan kabupaten sedang berkembang baik dari segi industri, perumahan, perdagangan, dan pariwisata sehingga pembangunan gencar dilakukan. Hal ini pasti membutuhkan pelayanan ekstra yang harus diberikan pemerintah dalam bidang perizinan terhadap masyarakat demi terciptanya pelayanan dan juga pengurusan perizinan yang

efisien, efektif, dan tepat sasaran. Peningkatan pembangunan yang dilakukan di Kabupaten Bantul secara tidak langsung menimbulkan peningkatan pula terhadap permohonan pengajuan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dengan harapan mendapat pelayanan optimal secara dinamis, tanggap, cepat, serta tepat sasaran. Oleh sebab itu, diharapkan pelayanan perizinan terutama dalam pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dapat berjalan secara efektif, yaitu sesuai dengan standar pelayanan.

Berikut adalah penjelasan tentang jenis-jenis perizinan yang berdasarkan tingkat kuantitas di Kabupaten Bantul mulai dari perizinan IMB gedung dan IMB non gedung mulai dari tahun 2011-2013. Penjelasan dibawah merupakan perbandingan data statistik Dinas Perizinan Kabupaten Bantul terhadap pemohon yang mengurus IMB gedung dan IMB non gedung.

**Tabel 1.1**

**Jenis Perizinan di Dinas Perizinan Kabupaten Bantul**

No	Nama	2011			
		IMB Gedung	%	IMB Non Gedung	%
1	Jumlah Pemohon	1.243	37,22	128	43,24
2	Jumla Izin Terbit	1.007	30,15	78	26,35
3	Jumlah Izin Diambil	994	29,76	74	25,00
4	Jumlah Izin Ditolak	95	2,84	16	5,40
<b>Jumlah</b>		<b>3.339</b>	<b>100</b>	<b>296</b>	<b>100</b>

Sumber: Dinas Perizinan Kabupaten Bantul

Berdasarkan tabel diatas, pada tahun 2011 jumlah pemohon IMB gedung sebanyak 1243 surat dengan 37,22%, sedangkan untuk IMB non gedung sebanyak 128 surat dengan 43,24%. Jumlah izin terbit IMB gedung sebanyak 1007 surat dengan 30,15%, sedangkan untuk jumlah izin terbit IMB non gedung sebanyak 78 surat dengan 26,35%. Kemudian untuk jumlah izin diambil pada IMB gedung sebanyak 994 surat dengan 29,76%, sedangkan untuk jumlah izin non gedung sebanyak 74 surat dengan 25,00%. Dan jumlah izin ditolak untuk IMB gedung sebanyak 95 surat dengan 2,84%, sedangkan pada izin ditolak untuk IMB non gedung sebanyak 16 surat dengan 5,40%. Keterangan table diatas menyimpulkan masih banyak pemohon yang tidak menerima IBM bahkan

ditolak. Kemudian dalam konteks ini peneliti akan membahas persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan dinas perizinan kabupaten Bantul.

**Tabel 1.2**

**Jenis Perizinan di Dinas Perizinan Kabupaten Bantul**

No	Nama	2012			
		IMB Gedung	%	IMB Non Gedung	%
1	Jumlah Pemohon	1,628	36,61	138	37,29
2	Jumla Izin Terbit	1,305	29,35	119	32,16
3	Jumlah Izin Diambil	1,394	31,35	109	29,45
4	Jumlah iIzin Ditolak	119	2,67	4	1,08
	<b>Jumlah</b>	<b>4,446</b>	<b>100</b>	<b>370</b>	<b>100</b>

Sumber: Dinas Perizinan Kabupaten Bantul

Pada tahun 2012 berdasarkan keterangan tabel diatas jumlah pemohon IMB gedung sebanyak 1628 surat dengan 36,61% sedangkan untuk IMB non gedung sebnyak 138 surat dengan 37,29%. Jumlah izin terbit IMB gedung sebanyak 1305 surat dengan 29,35%, sedangkan untuk jumlah izin terbit IMB non gedung sebanyak 119 surat dengan 32,16%. Kemudian untuk jumlah izin Diambil pada IMB gedung sebanyak 1394 surat dengan 31,35%, sedangkan untuk jumlah izin Diambil non gedung sebanyak 109 surat dengan 29,45%. Dan jumlah izin ditolak untuk IMB gedung sebanyak 119 surat dengan 2,67%,

sedangkan pada izin ditolak untuk IMB non gedung sebanyak 4 surat dengan 1,08%. Keterangan table tahun 2012 diatas menyimpulkan masih banyak pemohon yang tidak menerima IMB bahkan ditolak.

**Tabel 1.3**

**Jenis Perizinan di Dinas Perizinan Kabupaten Bantul**

No	Nama	2013			
		IMB Gedung	%	IMB Non Gedung	%
1	Jumlah Pemohon	3,099	36,22	116	38,76
2	Jumla Izin Terbit	2,719	31,77	92	30,76
3	Jumlah Izin Diambil	2,632	30,76	86	28,76
4	Jumlah iIzin Ditolak	106	1,23	5	1,67
	<b>Jumlah</b>	<b>8,556</b>	<b>100</b>	<b>299</b>	<b>100</b>

Sumber: Dinas Perizinan Kabupaten Bantul

Pada tahun 2013 berdasarkan keterangan tabel diatas jumlah pemohon IMB gedung sebanyak 3099 surat dengan 36,22% sedangkan untuk IMB non gedung sebnyak 116 surat dengan 38,76%. Jumlah izin terbit IMB gedung sebanyak 2719 surat dengan 31,77%, sedangkan untuk jumlah izin terbit IMB non gedung sebanyak 92 surat dengan 30,76%. Kemudian untuk jumlah izin Diambil pada IMB gedung sebanyak 2632 surat dengan 30,76%, sedangkan untuk jumlah izin non gedung sebanyak 86 surat dengan 28,76%. Dan jumlah

izin ditolak untuk IMB gedung sebanyak 106 surat dengan 1,23%, sedangkan pada izin ditolak untuk IMB non gedung sebanyak 5 surat dengan 1,67%.

Untuk itu, berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas maka diangkatlah judul **IMPLEMENTASI PERDA KABUPATEN BANTUL NO. 5 TAHUN 2008 TENTANG IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DI KABUPATEN BANTUL 2013 (STUDI: DINAS PERIZINAN KABUPATEN BANTUL).**

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Implementasi Perda No.5 Tahun 2008 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kabupaten Bantul Tahun 2013?
2. Faktor-faktor apakah yang menghambat dan mendukung Implementasi Perda No. 5 Tahun 2008 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kabupaten Bantul Tahun 2013?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui dan menganalisa Implementasi Perda No. 5 Tahun 2008 di Kabupaten Bantul dalam hal pemberian Izin Mendirikan Bangunan Tahun 2013.

2. Untuk memperoleh penjelasan tentang faktor penghambat dan pendukung dalam memberi pelayanan yang memuaskan, khususnya pelayanan Izin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Bantul.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini di harapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis:

1. Secara Teoritis

Mengembangkan Ilmu Pemerintahan khususnya tentang pelayanan Izin Mendirikan Bangunan dan hasil penelitian dapat digunakan sebagai masukan bagi Kabupaten Bantul, khususnya dalam bidang Izin Mendirikan Bangunan.

2. Secara Praktis

Bagi aparatur birokrasi Kabupaten Bantul dapat dijadikan sebagai masukan yang berkaitan dengan masalah meningkatkan pelayanan publik terhadap masyarakat. Untuk masyarakat penelitian ini dapat dijadikan sebagai kontrol kepada Pemerintah Kabupaten Bantul, sejauh mana andil pemerintah dalam pelayanan izin mendirikan bangunan. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan bagi peneliti berikutnya yang berkaitan dengan proses pembuatan izin mendirikan bangunan di Kabupaten Bantul.

## **1.5 Kerangka Dasar Teori**

Untuk menyusun kerangka dasar teori, perlu mempelajari terlebih dahulu teori-teori yang relevan dengan masalah yang diketengahkan. Menurut Masri Sangarimbun dan Sofyan Effendi, “Teori adalah serangkaian konsep yang saling berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran secara sistematis”. (Masri. S, 1983:21).

Teori dipakai sebagai bahan petunjuk yang sangat relevan bagi masalah yang diteliti. Bahan petunjuk inilah yang merupakan teori dari tulisan ini, disamping itu, teori berguna untuk menghindari kekeliruan pengertian di dalam melakukan suatu analisa. Adapun teori yang dapat penulis kemukakan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

### **1. Kebijakan Publik**

Thomas R. Dye, dalam Irfan Islami (2004:18), mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Carl Friedrich dikutip oleh Riant D. Nugroho (2004:4) mendefinisikannya sebagai berikut: “Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada rangka mencapai tujuan tertentu.”

Untuk memudahkan pemahaman kita terhadap kebijakan publik, kita dapat meninjaunya dari 5 karekteristik kebijakan publik, yaitu:

- a. Memiliki tujuan yang didesain untuk mencapai atau tujuan yang di pahami
- b. Melibatkan keputusan beserta dengan kobsekuensinya
- c. Pada hakekatnya adalah politis
- d. Bersifat dinamis

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang-kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul dilapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi. Mazmanian dan Sebastiar dalam Riant Nugroho (2009:119), mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan publik.

## **2. Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Wahab (1991:45), implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi kebijakan tidak hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi melainkan lebih dari itu, ini menyangkut masalah konflik, keputusan dari siapa dan memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Menurut Wahab Islamy (1997:102), kebanyakan kebijakan negara itu berbentuk peraturan perundang-undangan, dan lainnya berupa berbagai macam ketentuan, ketetapan atau sejenis dengan itu, sehingga

memerlukan proses implementasi untuk menampakkan hasil (output) dan masalah implementasi kebijakan tersebut tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil kebijakan tersebut tetapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensinya atau dampak yang akan nampak pada pelaksanaan kebijakan tersebut.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagian “outcome” (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah. Oleh sebab itu, fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa saja ilmu kebijakan negara tersebut “policy delivery system” (system penyampain/penusuran kebijakan negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana tertentu yang dirancang dan didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki, Wahab (1990:123-124).

Menurut Wahab (1997: 63), dalam implementasinya, khususnya yang dilibatkan banyak organisasi pemerintah sebenarnya dapat dilihat dari sudut pandang yakni: (1) pemeraksa pembuat kebijakan (the center atau pusat); (2) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (the periphery); (3) aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintah kepada siapa program-program itu diwujudkan yakni kelompok-kelompok sasaran (target group).

**a. Faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik**

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah sangat ditentukan oleh adanya perubahan dalam organisasi yang dikehendaki relative sedikit dan adanya kesepakatan terhadap tujuan dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relative tinggi, implementasi tidak cukup hanya dilihat dari diterima atau tidaknya suatu kebijakan, tetapi yang penting adalah kejelasan dari isi kebijakan itu sendiri. Edward (1980:148) mengidentifikasi empat faktor yang mempengaruhi baik langsungnya maupaun secara tidak langsung dalam implementasi kebijakan:

➤ Communication (komunikasi)

Pelaksanaan kebijakan dalam hal ini dituntut untuk memahami fungsi dan tugasnya. Implementor dituntut dapat secara konsisten berbuat dan bertindak sesuai dengan apa yang menjadi targetnya.

➤ Resources (sumber daya)

Implementasi kebijakan tidak akan terlaksana sebagaimana yang telah diharapkan jika kekurangan sumberdaya, baik itu yang menyangkut sumber daya manusia, dana dan fasilitas lainnya.

➤ Dispositions (sikap implementor)

Implementasi kebijakan akan terlaksana dengan baik, apabila implementornya bersikap baik dan atau dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab dalam pelaksanaannya.

➤ Bureaucratic structure (struktur birokrasi)

Meskipun sumberdaya sudah tersedia, implementatornya sudah tau apa yang harus dilakukannya atau memahami fungsi dan tugasnya, namun pelaksana juga masih dihadapkan pada struktur birokrasi yang berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut.

### **3. Kinerja Pelayanan Publik**

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang besar kepada kabupaten kota untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintah dan pelayanan publik membuat daerah memiliki peluang untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan dinamika lokal. Pemerintahan kabupaten dan kota memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakn dan program yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat didaerah. Oleh karena itu, salah satu indikator penting dan keberhasilan otonomi daerah adalah implikasinya terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Agus Dwiyanto dkk,2003,*Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah,Universitas Gadjah Mada,Yogyakarta*,hal.81

Dari sisi reformasi tata pemerintahan, kinerja pelayanan publik dapat menjadi indikator penting untuk menilai apakah tata pemerintahan yang baik memiliki tanda-tanda di segenap instansi pemerintah kabupaten dan kota, seperti halnya *keadilan dan persamaan pelayanan, kepastian waktu dan biaya, responsivitas, maupun rente birokrasi*.

Otonomi daerah memberikan peluang kepada pemerintah kabupaten dan kota untuk mempercepat terwujudnya tata pemerintahan yang baik. Segenap instansi pemerintahan kabupaten dan kota memiliki kewenangan yang besar untuk mendorong proses kebijakan menjadi lebih partisipatif, responsif dan akuntabel karena kendali dari proses kebijakan alokasi anggaran sepenuhnya ada di tangan mereka.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, kebijakan mengenai skala, cakupan dan kualitas pelayanan publik sepenuhnya ada ditangan pemerintah dan DPRD. Oleh karena itu, seberapa jauh penyelenggaraan pelayanan publik memenuhi prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik sepenuhnya tergantung dari kepedulian pemerintah yang baik. Semakin tinggi kepedulian pemerintah terhadap tata pemerintahan yang baik, kinerja pelayanan publik akan semakin menjadi baik. Wajar jika kinerja pelayanan publik kemudian digunakan untuk mengamati kinerja segenap instansi pemerintah di kabupaten dan kota dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Menurut pendapat Thompson dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemenuhan prinsip keadilan dilihat dari kemampuan pemerintah untuk memberikan perlakuan yang sama dan adil kepada masyarakatnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Tata pemerintahan yang baik mengharuskan segenap instansi pemerintah kabupaten dan kota menjamin masyarakatnya untuk memperoleh akses yang sama bukan dalam pelayanan publik, tetapi juga pada kualitas pelayanan yang sama. Keadilan dalam pelayanan publik dapat dilihat dari seberapa jauh penyelenggaraan pelayanan memberikan akses yang sama pada semua masyarakat bangsa untuk memperoleh pelayanan publik dan seberapa jauh pemberi pelayanan jauh dari praktik diskriminatif. Keadilan dalam penyelenggaraan pelayanan publik menjadi indikator dari tata pemerintahan yang baik karena dengan prinsip ini akan dapat mewujudkan kesamaan akses dan pelayanan yang berkualitas.

Hormon mengungkapkan bahwa, responsivitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimaksudkan sebagai kemampuan pemerintah untuk mengenali kebutuhan, menyusun agenda dan prioritas, dan mengembangkan program-program yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan dengan kebutuhan masyarakat. Untuk memperbaiki

praktik penyelenggaraan pelayanan, pemerintah kabupaten.kota umumnya melakukan penyederhanaan sistem dan prosedur pelayanan.<sup>2</sup>

Efektivitas dan efisiensi dalam hal waktu dan biaya pelayanan publik perlu lebih ditingkatkan, dan sebisa mungkin sesuai dengan keinginan masyarakat.Karena ketidakpastian dalam hal waktu dan biaya sering menjadi salah satu faktor yang mendorong terjadinya praktik KKN dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Agar kepastian dalam pelayanan publik didaerah dapat segera diwujudkan, pemerintah pusat perlu segera membuat standar pelayanan yang jelas yang harus diikuti segenap instansi pemerintahan di kabupaten dan kota. Pembuatan standar pelayanan tersebut sebaiknya melibatkan masyarakat dan *stakeholders*.

Fenomena suap dalam pelayanan publik masih banyak dijumpai dalam berbagai jenis pelayanan di banyak kabupaten dan kota. Penghasilan aparat birokrasi yang rendah serta struktur birokrasi yang masih sangat dominan dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik dapat menyebabkan terjadinya praktek suap.Struktur birokrasi memungkinkan birokrasi mendapatkan dirinya lebih sebagai penguasa dari pada sebagai pelayan masyarakat.Maka dari itu untuk mengatasinya, perlu dirancang

---

<sup>2</sup>*Ibid*,hal.88

struktur birokrasi dan prosedur pelayanan publik yang mempermudah akses masyarakat dan melindungi kepentingan masyarakat.<sup>3</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, penyelenggaraan pelayanan publik menyangkut hubungan antara organisasi pemberi jasa dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Namun demikian, hubungan yang terjadi antara kedua belah pihak tersebut tidak selalu memuaskan atau dengan kata lain penyelenggaraan pelayanan publik sering timbul permasalahan atau kendala. Hal ini bisa saja disebabkan oleh adanya status sosial ekonomi yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, baik antara pemberi dan penerima pelayanan publik, sehingga akan berpengaruh pada kualitas dan kuantitas pelayanan yang akan diterima.<sup>4</sup>

Sebagai contoh misalnya, pelayanan pendidikan dan kesehatan, walaupun semua masyarakat relatif memiliki akses terhadap pelayanan itu, mereka sering memiliki akses yang berbeda terhadap pelayanan yang berkualitas. Mereka yang memiliki status sosial ekonomi yang lebih baik sering memiliki akses terhadap pelayanan yang baik, sedangkan mereka yang memiliki status sosial ekonomi yang rendah sering hanya memiliki akses terhadap pelayanan yang buruk.

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hal.98

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, 1983, *Pengantar Sosiologi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.77-83

Dampak perbedaan status tersebut sulit dihindari, dan bisa menyebabkan realisasi tujuan pelayanan publik mengalami kendala. Oleh karena itu, organisasi pelayanan publik harus selalu memperhatikan kondisi lokal sehingga dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat kelompok sasaran. Karena keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik tergantung pada keselarasan dan keserasian hubungan antara kedua belah pihak tersebut. Namun yang lebih penting lagi dalam hubungan ini adalah bagaimana sebuah organisasi penyelenggara pelayanan publik itu dapat menciptakan mekanisme pelayanan secara tepat sehingga dapat mencapai kelompok sasaran.

Menurut pendapat Fitzsimmons, yang dikutip oleh Inu Kencana Syafii, menyebutkan bahwa rasa puas masyarakat terpenuhi apabila yang diberikan oleh pemerintah kepada mereka sesuai dengan apa yang mereka harapkan. Ketika masyarakat menghendaki izin mendirikan bangunan, dan lain-lain dikerjakan dalam waktu yang singkat, dengan biaya relative murah serta mutu yang baik.

Penyelenggaraan pelayanan publik juga harus memenuhi beberapa prinsip pelayanan sebagaimana yang di sebutkan dalam Kemenpan No.63 tahun 2003 (Ratminto dan Winarsih, 2007:22) yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

- a. Kesederahaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit mudah dipahami dan dilaksanakan

b. Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal:

- Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik
- Unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan persoalan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik
- Rincian biaya dan pelayanan publik dan tata cara pembayaran

c. Kepastian waktu

Pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan

d. Akurasi

Produk pelayanan dapat diterima dengan benar, tepat dan sah

e. Keamanan

f. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum

g. Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggara pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik

h. Kelengkapan sarana dan prasarana

- i. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika)
- j. Kemudahan akses  
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika
- k. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan  
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberi pelayanan yang ikhlas
- l. Kenyamanan  
Lingkungan pelayanan harus tertib teratur disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Azas pelayanan publik adalah untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggara pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan menurut penjelasan Peraturan Daerah Propinsi D.I Yogyakarta Nomor 7 tahun 2011 tentang Pelayanan Publik sebagai berikut:

- a. Kepentingan umum
- b. Kepastian hukum

- c. Kesamaan Hak
- d. Kestinambungan 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
- l. Kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan

#### **4. Izin Mendirikan Bangunan**

Izin Mendirikan Bangunan atau biasa dikenal dengan IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Kepala Daerah kepada pemilik bangunan untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku. IMB merupakan salah satu produk hukum untuk mewujudkan tatanan tertentu sehingga tercipta ketertiban, keamanan, keselamatan, kenyamanan, sekaligus kepastian hukum. Kewajiban setiap orang atau badan yang akan mendirikan bangunan untuk memiliki Izin Mendirikan Bangunan diatur dalam Perda No. 5 Tahun 2008 tentang IMB yang akan melegalkan suatu bangunan yang direncanakan sesuai dengan Tata Ruang yang telah ditentukan. Selain itu, adanya IMB menunjukkan bahwa rencana konstruksi bangunan tersebut

juga dapat dipertanggungjawabkan dengan maksud untuk kepentingan bersama.

## **1.6 Definisi Konseptual**

Menurut Koentjoroningrat (1980), definisi konseptual adalah usaha untuk menjelaskan batasan pengertian antara konsep yang satu dengan yang lain. Sebuah konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian. Bila masalah dan teorinya sudah jelas, biasanya fakta yang menjadi gejala pokok perhatian telah diketahui.

Sehubungan dengan pokok masalah dalam penelitian ini, maka perlu diberikan definisi-definisi konsep sebagai berikut:

1. Kebijakan adalah rangkaian konsep dan pedoman dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.
2. Kebijakan publik adalah serangkaian kebijakan atau aturan yang ditetapkan pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan bersama.
3. Implementasi kebijakan adalah merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang.
4. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) merupakan hukum untuk mewujudkan tatanan tertentu sehingga tercipta ketertiban, keamanan, keselamatan, kenyamanan, sekaligus kepastian hukum. Kewajiban setiap orang atau badan yang akan mendirikan bangunan memiliki Izin Mendirikan Bangunan terdapat pada Pasal 5 ayat 1 Perda 7 Tahun 2009. IMB tersebut melegalkan suatu

bangunan yang direncanakan sesuai dengan Tata Ruang yang telah ditentukan dan rencana konstruksi bangunan.

### **1.7 Definisi Operasional**

Di dalam penelitian ini, pengukuran variabel-variabelnya adalah sebagai berikut: Pelayanan dan kualitas pelayanan dapat diukur melalui kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan petugas pelayanan dengan indikator.

#### **A. Aspek Implementasi Perda Kabupaten Bantul No. 5 tahun 2008 tentang Izin Mendirikan Bangunan**

1. Prosedur Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan
2. Waktu Penyelesaian dalam Pembuatan Izin Mendirikan Bangunan
3. Kepastian Biaya Pelayanan dalam Pembuatan Izin Mendirikan Bangunan

#### **B. Indikator Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan**

1. Indikator-indikator pelayanan Izin Mendirikan Bangunan
  - a. Kepentingan umum pelayanan izin mendirikan bangunan
  - b. Kepastian hukum pelayanan izin mendirikan bangunan
  - c. Kesamaan hak pelayanan izin mendirikan bangunan
  - d. Kesenambungan hak dan kewajiban hak pelayanan izin mendirikan bangunan
  - e. Keprofesionalan pelayanan izin mendirikan bangunan
  - f. Partisipatif pelayanan izin mendirikan bangunan

- g. Persamaan perlakuan/tidak deskriminatif pelayanan izin mendirikan bangunan
- h. Keterbukaan pelayanan izin mendirikan bangunan
- i. Akuntabilitas pelayanan izin mendirikan bangunan
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan pelayanan izin mendirikan bangunan
- k. Ketepatan waktu pelayanan izin mendirikan bangunan
- l. Kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan pelayanan izin mendirikan bangunan.

2. Indikator keberhasilan pada faktor komunikasi:

Lima unsur dalam komunikasi menurut Lasweel, yaitu komunikator (siapa yang mengatakan), komunikasi (kepada siapa), pesan (mengatakan apa), media (melalui media apa), dan efek (apa dampaknya).

- a. Sinergi antar aktor yang berhubungan dengan implementasi kebijakan pelayanan izin mendirikan bangunan
- b. Isi pesan yang disampaikan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan pelayanan izin mendirikan bangunan
- c. Media yang digunakan dalam penyampain informasi tentang implementasi kebijakan pelayanan izin mendirikan bangunan
- d. Dampak yang dirasakan dari adanya penyampaian informasi tentang implementasi kebijakan pelayanan izin mendirikan bangunan.

3. Indikator keberhasilan pada faktor sumber daya

- a. Jumlah staf yang memadai yang mempunyai keahlian dan keterampilan dalam pelaksanaan kebijakan pelayanan izin mendirikan bangunan.
  - b. Informasi yang disampaikan tepat sasaran
  - c. Wewenang yang digunakan implementator terkait, guna terlaksananya program yang baik
  - d. Fasilitas yang memadai akan menopang keberhasilan implementasi kebijakan.
4. Indikator keberhasilan pada sikap pelaksana
- a. Para implementator melakukan inisiatif guna kelancaran pelaksanaan implementasi kebijakan pelayanan izin mendirikan bangunan.
5. Indikator keberhasilan pada stuktur birokrasi

Dalam hal ini struktur birokrasi meliputi aspek kognitif, afektif, dan psikomotorik. Aspek kognitif dimana perilaku yang menekankan pada aspek intelektual seperti pengetahuan, pengertian dan keterampilan berfikir. Aspek afektif dimana perilaku yang menekankan pada aspek perasaan dan emosi, seperti minat, sikap, apresiasi dan cara menyesuaikan diri. Aspek psikomotorik tulisan tangan, mengetik, berenang, dan mengoperasikan mesin.

- a. Sikap masyarakat dengan adanya pelaksanaan implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan
- b. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan.

## **1.8 Metode Penelitian**

Pada penelitian ini, penulis menggunakan penelitian deskriptif yang bertujuan untuk membuat deskripsi secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta dan objek tertentu. Selain itu, penelitian deskriptif bertujuan untuk mengkaji mengenai fenomena social, dalam hal ini peneliti menjelaskan dan mengilustrasikan fenomena yang terjadi berdasarkan beberapa indicator dan menjelaskan antar variable.

Penelitian ini menggunakan “Mix Method” yaitu gabungan antara metode kuantitatif dan metode kualitatif. Dalam hal ini, survey dan interview. Mix Method ini digunakan untuk menjelaskan relasi antar fenomena dari berbagai perspektif. Dalam penelitian ini, metode utama yang digunakan adalah survey (menggunakan instrument kuesioner), sedangkan data yang diperoleh melalui interview mendalam digunakan untuk menambah penjelasan hasil penelitian survey.

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian adalah deskriptif analitis yaitu penelitian yang bertujuan memberikan gambaran atas sebuah permasalahan dengan melalui kegiatan analisis data penelitian. Dalam hal ini yang digambarkan adalah implementasi penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kabupaten Bantul.

## **2. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini, jenis data yang digunakan dititikberatkan pada data sekunder, dan juga didukung dengan data primer yang diperoleh dari penelitian secara empiris untuk menjawab permasalahan pokok yang dikaji dalam penelitian ini.

## **3. Sumber Data**

Berkaitan dengan penelitian ini, maka data yang digunakan yaitu primer dan sekunder. Sumber hukum primer diperoleh dengan wawancara kepada pejabat pada instansi terkait serta melakukan pengamatan lapangan, sedangkan sekunder antara lain berupa peraturan-peraturan, dokumen-dokumen resmi, buku-buku dan hasil penelitian yang berwujud laporan. Bahan sekunder dalam penelitian ini, akan dilengkapi oleh data primer yang menjadi sumber data yang diperoleh dari penelitian empiris di Dinas Perizinan Kabupaten Bantul. Sarana utama yang digunakan untuk memperoleh data primer ini, adalah dengan melakukan serangkaian wawancara kepada Kepala Bagian Tata Pemerintahan dan Kepala Seksi Pelayanan Dinas Perizinan Kabupaten Bantul dalam menangani IMB, tokoh masyarakat, dan masyarakat (pengusaha secara khusus) sebagai pengguna IMB, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengajukan sejumlah pertanyaan untuk dijawab secara lisan maupun tertulis sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian.

#### **4. Lokasi Penelitian**

Pada penelitian ini, penulis mengambil lokasi di Dinas Perizinan Kabupaten Bantul dengan alasan:

- a. Dinas Perizinan Kabupaten Bantul merupakan Dinas Perizinan dengan pelayanannya yang baik dan ramah sehingga menjadi rujukan bagi masyarakat daerah yang terdapat di wilayah Kabupaten Bantul.
- b. Peneliti ingin mengetahui bagaimana implementasi Perda Kabupaten Bantul mengenai Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan faktor apa saja yang berpengaruh terhadap implementasi perda IMB tersebut, serta sejauh mana tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik di Dinas Perizinan Kabupaten Bantul.

#### **5. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini bertitik tolak pada data sekunder, maka langkah pertama dalam pengumpulan data yaitu dilakukan dengan cara mengadakan bahan kajian pustaka dan studi dokumen. Bahan pustaka dan dokumen ini yang diteliti berkaitan dengan permasalahan, baik yang berkaitan dengan masalah fungsi pelayanan pemerintah khususnya di bidang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) maupun berkaitan dengan kinerja pelayanan publik. Disamping itu, juga dilakukan studi lapangan melalui serangkaian wawancara pada instansi terkait, wawancara dilakukan setelah melakukan inventarisasi permasalahan secara lebih konkrit, literatur-literatur yang berkaitan dengan fungsi pelayanan pemerintah khususnya di bidang Izin

Mendirikan Bangunan (IMB) maupun berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik untuk selanjutnya memperoleh data sebanyak- banyaknya mengenai sumber maupun informasi, yang relevan dengan pokok permasalahan dan penelitian.

## **6. Teknik Pengambilan Sampel**

### **a. Populasi**

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas obyek/subyek yang mempunyai kualitas dan karekteristik tertentu (Sugiyono, 2010:61). Dalam penelitian ini, yang akan dijadikan populasi adalah masyarakat yang mengurus Izin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Bantul pada tahun 2013.

### **b. Sampel**

Berdasarkan data populasi dari volume pelayanan di Dinas Perizinan Kabupaten Bantul, jumlah masyarakat yang mengurus izin mendirikan bangunan cukup banyak. Berdasarkan data yang penulis peroleh dari Dinas Perizinan Kabupaten Bantul, jumlah pengajuan Izin Mendirikan Bangunan pada tahun 2013 adalah 2812. Untuk itu perlu ditentukan ukuran sampel bagi populasi tersebut melalui suatu prosedur sampling yang akan di lakukan sebagai berikut:

Metode sampling: ukuran sampel (n) yang perlu diperlukan dalam penelitian ini di tetapkan berdasarkan metode *probability sampling* dengan *simple random sampling* yaitu pengambilan sample yang

dilakukan secara acak tanpa memperhatikan strata yang ada dalam populasi, sebab anggota populasi dianggap homogen (Sugiyono, 2010:64). Dengan metode di atas, peneliti menentukan 97 masyarakat yang melakukan pengajuan izin mendirikan bangunan di Dinas Perizinan Kabupaten Bantul sebagai sampel yang membantu peneliti dalam mengisi kuesioner.

Pada penelitian ini, untuk mendapatkan jumlah respondent yang akan dijadikan sampel, penulis menggunakan rumus sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 n &= \frac{N}{N(d)^2 + 1} \\
 &= \frac{2812}{2812(0,1)^2 + 1} \\
 &= \frac{2812}{2812(0,01) + 1} \\
 &= \frac{2812}{28,12 + 1} \\
 &= \frac{2812}{29,12} \\
 &= 96,5 \\
 &= 97
 \end{aligned}$$

Berdasarkan rumus di atas, jumlah sampel dalam penelitian ini adalah 97 respondent, dimana jumlah tersebut diambil dari total keseluruhan masyarakat yang melakukan pengajuan izin, khusus dalam hal izin mendirikan bangunan di wilayah Kabupaten Bantul pada tahun 2013.

## **7. Teknik Analisa Data**

Teknis analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa kuantitatif. Teknik analisis data dengan menggunakan model analisis kuantitatif adalah model yang berpangkal pada peristiwa yang dapat diukur secara kuantitatif atau yang dinyatakan dengan angka (skala, indeks, rumus dan sebagainya). Sedangkan untuk mengetahui implementasi izin mendirikan bangunan digunakan dengan rumus sebagai berikut:

Keterangan:

- a. Kategori tidak baik
- b. Kategori kurang baik
- c. Kategori baik
- d. Kategori sangat baik

Sedangkan perhitungan interval dari nilai-nilai indeks sebagai

berikut:

$$\begin{aligned} \text{Interval} &: \frac{\text{Nilai Tertinggi-Nilai Terendah}}{\text{Banyaknya Kriteria}} \\ &: \frac{4-1}{4} \\ &: 0,75 \end{aligned}$$

Keterangan:

1,00 - 1,75 : Tidak Baik

1,76 - 2,50 : Kurang Baik

2,51 - 3,25 : Baik

3,26 - 4,00 : Sangat Baik

Untuk memberi indeks menggunakan rumus sebagai berikut:

$$I: \frac{1.F1+2.F2+3.F3+4.F4}{N}$$

**Keterangan:**

- I : Indeks
- F : Frekuensi Sample/Sub Sample
- N : Jumlah Sample
- F1 : Tidak Baik
- F2 : Kurang Baik
- F3 : Baik
- F4 : Sangat Baik

Teknik analisis data kuantitatif dalam penelitian ini digunakan untuk melihat sejauh mana kinerja Dinas Perizinan Kabupaten Bantul dalam mengimplementasikan Perda Kabupaten Bantul tentang penyelenggaraan Izin Mendirikan Bangunan.