

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan kepada Kabupaten dan Kota untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri melalui otonomi daerah. Oleh karena itu komponen-komponen dan sumber daya yang ada di daerah, yang bukan merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi sepenuhnya diserahkan kepada daerah untuk diurus dan diatur secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Dalam Pasal 10 Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa kewenangan daerah adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali kewenangan dalam politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama serta kewenangan bidang lain.

Pemerintahan Daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara yang lebih banyak berhubungan langsung dengan masyarakat mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pembangunan di berbagai bidang. Hal ini merupakan salah satu tugas pokok penyelenggaraan pemerintahan secara umum, yaitu pemberian pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Semakin banyak sarana dan prasarana yang disediakan oleh pemerintah, maka diharapkan akan semakin maju daerah dan masyarakat yang bersangkutan.

Kebijakan pembangunan daerah mempunyai peran yang penting dan strategis dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta mampu merespon implikasi pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) dinyatakan bahwa pembangunan daerah merupakan bagian integral dari upaya pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berdaya saing, adil, maju dan sejahtera dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan yang dilakukan oleh daerah berupa pembangunan fisik dan non fisik. Pembangunan fisik misalnya berupa pembangunan jalan, jembatan, perumahan, gedung, sekolah dan lain lain. Sedangkan pembangunan non fisik diantaranya berupa peningkatan mutu kesehatan, peningkatan mutu pendidikan, peningkatan pendapatan masyarakat atau penurunan angka kematian ibu dan anak, Dalam upaya peningkatan pelayanan publik, Pemerintah Kota Yogyakarta perlu mengatur segala bentuk yang berkaitan dengan perijinan. Maka dalam menunjang peningkatan pelayanan publik (*Public Service*) . Pemerintah Kota Yogyakarta membentuk Dinas baru yaitu Dinas Perijinan, berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Pembentukan, Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Perizinan. Adapun Penjabaran fungsi dan tugas Dinas Perizinan Kota Yogyakarta diatur dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 187 Tahun 2005. salah satu bentuk izin yang dilayani di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta yaitu Izin Pengambilan Gambar / Shooting

Pada Tahun 2006 Pemerintah Kota Yogyakarta Mengeluarkan Peraturan WaliKota No.33/2006 Tentang Pelayanan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta. Pemerintah Kota Yogyakarta merasa perlu mengeluarkan PerWal No.33/2006 tersebut dengan maksud supaya segala bentuk Pelanggaran dalam pelaksanaan Izin khususnya Izin Pengambilan Gambar atau Shooting dikawasan Kota Yogyakarta dapat diawasi, karena dalam perkembangannya di Dinas Perizinan kota Yogyakarta tidak mengatur secara khusus Izin Shooting dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk peraturan yang lainnya, seperti halnya pengaturan izin lainnya. hal ini dirasa penting karena dalam kegiatan pengambilan gambar / shooting ini masyarakat berarti menggunakan fasilitas, sarana dan prasarana Kota Yogyakarta karena sesuai dengan Pengertiannya shooting itu sendiri yang berarti proses pengambilan gambar subjek ke dalam media, baik subjek bergerak atau tidak bergerak untuk kepentingan audio visual. Shooting merupakan bagian dari sebuah produksi audio visual yang menggunakan kamera sebagai alat perekam. Oleh karena itu untuk menghindari adanya pelanggaran Perundang-undangan dan mudah dalam pengawasannya, Pemerintah Kota Yogyakarta Mengeluarkan Peraturan WaliKota No.33/2006 tersebut. Karena dengan adanya pelayanan Izin Shooting tersebut maka Pemerintah dapat mengetahui adanya kegiatan pengambilan gambar atau shooting di wilayah kota Yogyakarta.

Dengan melihat hal tersebut maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Pelayanan Izin Pengambilan Gambar atau Shoting Di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta”**.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis merumuskan permasalahan yaitu :

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Pelayanan Izin Pengambilan Gambar atau Shooting di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam rangka pelayanan cepat dan mudah ?
2. Bagaimanakah penegakan hukum yang dilakukan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta terhadap Pelanggaran Izin Pengambilan Gambar / Shooting di Kota Yogyakarta ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk Mengetahui Pelayanan Izin Pengambilan Gambar atau Shoting di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam rangka pelayanan cepat, mudah.
2. Untuk Mengetahui Penegakan Hukum yang dilakukan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta terhadap Pelanggaran tentang Izin Pengambilan Gambar / Shooting di Kota Yogyakarta.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Untuk Pembangunan

Diharapkan dapat memberikan masukan pada Pemerintah Kota Yogyakarta khususnya Dinas Perizinan agar dapat membuat sistem Pelayanan Izin Pengambilan Gambar atau Shoting Di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam rangka pelayanan cepat, mudah.

2. Untuk Ilmu Pengetahuan

Diharapkan dapat menambah pengetahuan hukum khususnya dalam pengetahuan Hukum Administrasi Negara dalam hal perizinan.

E. TINJAUAN PUSTAKA

Undang Undang Dasar 1945 merupakan pedoman dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam penjelasannya terdapat pokok-pokok pikiran yang merupakan cita-cita luhur Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan memuat Pancasila sebagai Dasar Negara. Pokok-pokok pikiran tersebut berusaha mewujudkan cita-cita hukum (*rechts idee*) yang menguasai hukum dasar negara, sehingga semua peraturan baik hukum yang tertulis harus bersumber dan tidak bertentangan dengannya.

Dalam Pasal 18 Undang Undang 1945 beserta penjelasannya disebutkan bahwa pemerintah harus melaksanakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten berhak mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan, menetapkan peraturan daerah dan

peraturan-peraturan lain untuk menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, namun kewenangan tersebut dibatasi oleh kewenangan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Menurut Ateng Safrudin “Tujuan otonomi adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.”¹

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kewenangan daerah adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama. Hal tersebut merupakan cukup bukti bahwa kewenangan yang dimiliki daerah sangat besar sehingga keberhasilan pembangunan sangat bergantung pada kemampuan masyarakat beserta aparat pemerintahan daerah itu sendiri tanpa meninggalkan asas keadilan dan pemerataan, demi menjaga persatuan kesatuan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Soegijatno Tjakranegara “salah satu alat fungsi pengaturan pemerintah untuk pengarahannya pembinaan dan pengendalian kegiatan ekonomi bahkan kegiatan masyarakat pada umumnya kepada sasaran yang diinginkan

¹ Ateng Safrudin. *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*. Mandar Maju. Bandung. 1999. hal 7

pemerintahan adalah perizinan.”² perizinan tersebut dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu (*licensi*). Izin tersebut harus diperoleh masyarakat atau suatu perusahaan sebelum yang bersangkutan melaksanakan suatu kegiatan atas tindakan agar stabilitas ekosistem tidak terganggu oleh pembangunan, karena fungsi perizinan adalah untuk membina, mengarahkan, mengawasi, dan menertibkan kegiatan-kegiatan di bidang tertentu (Koesnadi Hardjosoemantri, 1994 : 144).

Sehubungan dengan hal tersebut Pemerintah Kota Yogyakarta telah menetapkan Peraturan WaliKota No.33/2006 Tentang Pelayanan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta. Peraturan daerah tersebut merupakan salah satu mekanisme kontrol terhadap peaksanaan Izin khususnya kegiatan pengambilan gambar / shooting yang ada di Kota Yogyakarta.

Menurut Soegijatno Tjakranegara dalam perkembangannya perizinan mengalami kecenderungan³, diantaranya :

1. Ada kecenderungan saling ketidakpercayaan antara sektor pemerintah dan sektor usaha dan masyarakat.
2. Adanya bermacam-macam izin dapat pula disebabkan karena sarana perizinan dijadikan sumber pendapatan daerah. Seiring dengan berlakunya otonomi Daerah, daerah bertanggung jawab atas kemajuan daerahnya sendiri sehingga kadangkala dilakukan upaya-upaya untuk meningkatkan Pendapatan asli daerah dengan harapan

² Soegijatno Tjakranegara. Hukum Tata Usaha dan Birokrasi Negara. PT. Rineka Cipta. Jakarta. 1992. hal 119

³ Soegijatno Tjakranegara. Ibid. hal 119

semakin banyak Pendapatn Asli daerah yang ada, pembangunan akan semakin maju. Dilain pihak kepentingan masyarakat untuk mendapat keadilan dan kepastian hukum jgga harus tetap diutamakan.

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia dapat dilindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal dan damai, namun dapat juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang dilanggar tersebut harus ditegakkan. Melalui penegakan inilah hukum menjadi kenyataan. Penegakan hukum ada 3 (tiga) unsur yang harus dipenuhi, yaitu : kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigheit*)⁴. Ketiga unsur penegakan hukum ini harus seimbang dan proposional dalam pelaksanaanya, walaupun kenyataannya hal tersebut sangat sulit tercapai.

Bagaimana pun hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan, karena itulah hukum harus berlaku tanpa ada penyimpangan : *Fiat justitia et pcreat mundus* (meskipun dunia runtuh hukum tetap harus ditegakkan). Kepastian hukum merupakan suatu perlindungan dari tindakan yang sewenang-wenang. Dengan ditegakkanya hukum, akan terwujud kepastian hukum yang akan menjadikan masyarakat lebih tertib.

Hukum juga harus mengandung unsur manfaat, karena hukum diciptakan untuk manusia. Pelaksanaan hukum harus memberi manfaat atau

⁴ Sudikno Merokusumo. *Mengenal Hukum (suatu Pengantar)*. Liberty. Yogyakarta. 1996. hal 145

kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai timbul suatu permasalahan karena penegakan atau pelaksanaan hukum dalam masyarakat.

Pelaksanaan dan penegakan hukum harus mengandung unsur keadilan. Hukum tidak identik dengan keadilan namun hukum merupakan satu upaya memperoleh keadilan (Merokusumo, 1996 : 145).

Dalam praktek penegakan hukum banyak menemui kendala, menurut Soerjono Soekanto kendala pokok penegakan hukum adalah⁵ :

1. Perangkat Hukum

Perangkat hukum ini dapat berupa hukum material dan hukum formalnya.

a. Hukum Materiil

Merupakan pedoman bagi masyarakat tentang apa dan bagaimana mereka berbuat atau tidak berbuat.

b. Hukum Formil (Hukum Acara)

Hukum yang mengatur tentang bagaimana tata cara mengajukan tuntutan hak, memeriksa, memutuskan, dan melaksanakan putusan (Mertokusumo, 1993 : 2)

2. Penegak Hukum

Para penegak hukum harus mempunyai kemampuan untuk berkomunikasi dengan baik dan mampu menjalankan perannya sehingga tujuan mereka dapat tercapai. Penegak hukum merupakan faktor yang menentukan bagi penegakan hukum sebab peraturan perundangan tetap menjadi sesuatu yang tidak bermakna tanpa ada penegak hukum yang

⁵ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. CV. Rajawali. Jakarta. 1986. Hal 5

melaksanakannya. Dalam kaitan ini perlu dikaji kualitas penegak hukum, sebab kualitas penegak hukum akan menentukan kualitas penegakan hukum.

a. Faktor fasilitas

Fasilitas yang dapat mempengaruhi penegakan hukum ini meliputi : personalia, organisasi, peralatan, dan keuangan (Soekanto,1986 : 27).

b. Faktor Masyarakat

Penegakan titik ditujukan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat, oleh karena itu masyarakat sangat berpengaruh dalam penegakan hukum. Pandangan masyarakat tentang hukum akan sangat mempengaruhi kepatuhan terhadap hukum (Soekanto, 1986 :33).

3. Faktor Kebudayaan

Karakteristik sosial budaya dengan berpengaruh pada pandangan masyarakat tentang hukum.

F. METODOLOGI PENELITIAN

1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan oleh Penulis di Dinas Perizinan kota Yogyakarta

2. Responden dan Nara Sumber

Adapun yang menjadi nara sumber adalah :

- a. Kepala Dinas Perizinan kota Yogyakarta
- b. Pegawai Kantor Bagian Biro Hukum kota Yogyakarta

Sedangkan yang menjadi Responden untuk melengkapi data antara lain :

a. Mahasiswa dan Mahasiswi fakultas Komunikasi

Universitas Pembangunan Nasional yang sering melakukan kegiatan Pengambilan Gambar atau Shooting di wilayah kota Yogyakarta.

b. Rumah Produksi Zero Shit.

3. Teknik Pengumpulan Data

A. Penelitian Lapangan

1. Wawancara Lapangan Yaitu

Penulis mengadakan wawancara berdasarkan pedoman wawancara yang telah disiapkan, dan merupakan pokok-pokoknya saja yang masih dimungkinkan any variasi pertanyaan disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan. Wawancara ini ditujukan untuk para nara sumber.

2. Observasi

Pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan kegiatan yang akan diteliti secara langsung untuk memperoleh data yang dibutuhkan.

B. Penelitian Kepustakaan

Yaitu mencari data melalui buku-buku yang berhubungan dengan latar belakang masalah.

4. Analisis Data

Deskriptif Kualitatif yaitu data dianalisis secara kualitatif, dan hasil-hasil setelah diolah disajikan dalam bentuk deskriptif sehingga dapat menggambarkan keadaan mengenai segala sesuatu yang berasal dari teori dan praktek di lapangan.