

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan merupakan salah satu upaya dari setiap pemerintah daerah untuk menuju Negara yang berkembang. Dengan adanya Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, masing-masing Pemerintah Daerah yang ada di Indonesia diberi oleh Negara kekuasaan masing-masing daerah untuk mengatur pembangunan daerah mereka masing-masing.

Pengelolaan lingkungan hidup hanya dapat berhasil menunjang pembangunan berkelanjutan, apabila administrasi pemerintahan berfungsi secara efektif dan terpadu. Salah satu sarana yuridis administratif untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan adalah sistem perizinan. Dewasa ini jenis dan prosedur perizinan di Indonesia masih beraneka ragam, rumit dan sukar ditelusuri, sehingga sering merupakan hambatan bagi kegiatan dunia usaha. Jenis Perizinan di Negara kita sedemikian banyaknya sehingga Waller dan Waller menamakan Indonesia *een Vergunningenland* (Negara Perizinan).¹

¹ H.Waller en J.H. Waller-Hunter, *Milieuwetgevingen Planing in Indonesia, Milieuwen Recht*, Januari 1984, hlm.5.

Indonesia termasuk tipe negara hukum yang baru dan dinamis, disebut dengan konsep negara *welfare state*. Di dalam negara modern *welfare state* ini tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang tetap terjamin.² Oleh sebab itu tugas pemerintah diperluas menyangkut berbagai aspek dengan maksud menjamin kepentingan umum. Tugas-tugas ini kadangkala dibedakan dalam tugas-tugas mengatur dan mengurus.³ Tugas-tugas mengatur terutama menyangkut pembuatan peraturan-peraturan bagi ketertiban umum masyarakat. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas mengurus, pemerintah menyediakan sarana dan prasarana publik yang pada intinya adalah pemberian pelayanan umum kepada masyarakat (*public service*).

Pemberian izin yang keliru atau tidak cermat serta tidak memperhitungkan dan mempertimbangkan kepentingan lingkungan akan mengakibatkan terganggunya keseimbangan ekologis yang sulit dipulihkan. Perizinan merupakan instrumen kebijaksanaan lingkungan yang paling penting.⁴ Dengan tujuan memandang ketiga aspek pembangunan agar tidak terjadi pelanggaran yang dapat berdampak negatif terhadap aspek sosial dan aspek lingkungan. Aspek-aspek

² SF. Marbun, Moh. Mahlud, 2000, *Pokok Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty : Yogyakarta, Hlm. 45

³ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, YURIDIKA : Surabaya, Hlm. 1

⁴ Th.G. Drupsteen, Netherland Milieurecht in Kont. Bestele herzine druk. W.E.J. Tjienk Willink, Zwolle, 1978, hlm 23

yang sangat perlu diperhatikan dalam melakukan pembangunan yakni aspek ekonomi, lingkungan, dan sosial.⁵

Sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagai bagian dari sistem pemerintahan Negara, Pemerintah Daerah memiliki berbagai kebijakan strategis dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) serta harus mampu merespon implikasi pelaksanaan otonomi daerah. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14 ayat 1 menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten berwenang menangani antara lain urusan perencanaan dan pengendalian pembangunan, pelayanan pertanahan, pengendalian lingkungan hidup, dan administrasi dasar lainnya. Alat administrasi negara mempunyai tugas melaksanakan apa yang menjadi tujuan dari undang-undang. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari tipe negara *welfare state*. Dalam rangka melaksanakan fungsinya maka alat administrasi negara tersebut menghasilkan keputusan-keputusan guna menyelesaikan suatu masalah kongkrit yang terjadi berdasarkan peraturan hukum administrasi abstrak sifatnya.⁶

Kabupaten Sleman menghendaki tercipta ketertiban dalam kegiatan pembangunan yang pada saat ini sedang gencar dilaksanakan, khususnya dalam pendirian atau pengadaan bangunan, apalagi setelah terjadi gempa bumi tanggal

⁵ Hans-Joachim Hoehn, "Environmental Ethics and Environmental Politics," Dalam Josef hessing dan Wilhelm Hofmeister (eds), *Environmental Protection as An Element of Order Policy*, Rathausallee: Konrad-Adenauer Stiftung, 1996. hlm.64

⁶ Hartono Hadisoeperto, 2001, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Liberty : Yogyakarta, Hlm. 69

27 Mei 2006 silam yang menimbulkan banyak kerusakan di segala bidang, khususnya bangunan-bangunan. Ketertiban dalam kegiatan pembangunan diwujudkan antara lain dengan mematuhi aturan mengenai Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sebelum memulai proses pembangunan. Namun pada kenyataannya, beberapa proses pembangunan di wilayah Yogyakarta, khususnya Kabupaten Sleman belum memiliki IMB, salah satunya Jogja Internasional Hospital (JIH).

JIH merupakan sebuah rumah sakit dengan layanan perawatan secara syariah bertaraf internasional yang berada di Yogyakarta, tepatnya di Kabupaten Sleman. JIH yang merupakan rumah sakit swasta ini secara hukum berada di bawah PT Unisia Medika Farma (UMF) yang seluruh kepemilikan perusahaan berada di tangan Badan Wakaf Universitas Islam Indonesia (BW UII) Yogyakarta. Mengingat JIH merupakan sebuah rumah sakit megah yang berada dekat dengan pemukiman penduduk, sudah semestinya keberadaannya berdampak pada lingkungan sekitar, dengan demikian seharusnya pembangunan rumah sakit tersebut sudah sesuai dengan perijinan yang berlaku. Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh mengenai perijinan khususnya Ijin Mendirikan Bangunan Jogja Internasioal Hospital dengan mengetengahkan judul : Implementasi Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Jogja Internasional Hospital di Kabupaten Sleman.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut, dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana tata cara dan persyaratan pengajuan Ijin Mendirikan Bangunan JIH di Kabupaten Sleman
2. Apakah pembangunan Jogja Intenasional Hospital sudah sesuai dengan ketentuan perijinan yang berlaku di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui tata cara dan persyaratan pengajuan Ijin Mendirikan Bangunan JIH di Kabupaten Sleman
2. Untuk mengetahui apakah pembangunan Jogja Intenasional Hospital sudah sesuai dengan ketentuan perijinan yang berlaku di Kabupaten Sleman

D. Tinjauan Pustaka

Mengenai perencanaan Rumah Sakit Swasta, dengan adanya ketentuan izin bagi Rumah Sakit swasta oleh pemerintah, tentunya pendirian suatu rumah sakit swasta tidak terlepas dari perencanaan/penyelenggaraan pelayanan kesehatan secara keseluruhan, sehingga rumah sakit swasta juga semestinya tidak terlepas dari perencanaan sistem pelayanan kesehatan dan merupakan bagian yang

tidak bisa dilepaskan dari sistem pelayanan kesehatan tersebut bersama sarana-sarana kesehatan pemerintah lainnya.⁷

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintahan menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Dan izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Adapun dalam arti sempit menyatakan bahwa izin adalah pengikatan aktifitas-aktifitas pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya adalah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Contoh dalam kasus ini yaitu izin bangunan. Melalui izin ini, larangan membangun bagi pemohon ditiadakan, sejauh menyangkut bangunan yang diuraikan dengan jelas dalam permohonan.⁸

Adapun aspek-aspek yuridis dari sistem perizinan pada umumnya yaitu sistem izin yang terdiri dari:

1. Larangan

⁷ Suhartono, Beberapa Masalah Pelayanan Kesehatan, hlm.134-135

⁸ Philipus Mandiri Hadjon, "Pengantar Hukum Perizinan" hlm,2-3

Larangan dan wewenang suatu organ pemerintahan untuk menyimpang dari larangan itu dengan memberi izin, harus ditetapkan salah satu peraturan undang-undang. Ini timbul dari asas legalitas yaitu dalam Negara hukum demokratis, pemerintahan (kekuasaan eksekutif) hanya memiliki wewenang-wewenang yang dengan tegas diberikan kepadanya dalam undang-undang dasar atau undang-undang lain. Latar belakang asas ini, yang juga disebut asas pemerintahan berdasarkan undang-undang (*het beginsel van wetmatigheid van het bestuur*), ialah keharusan untuk memperoleh jaminan-jaminan tertentu terhadap penguasa.

Norma larangan yang diuraikan secara abstrak menunjukkan tingkah laku mana pada umumnya tidak diperbolehkan. Pelanggaran norma ini biasanya dikaitkan dengan sanksi-sanksi hukum administrasi atau sanksi-sanksi hukum pidana.

Lingkungan kerja larangan tergantung pada uraian tingkah laku yang dilarang. Dalam ketentuan pertama "*woningwet*" membangun diuraikan sebagai menempatkan, mendirikan seluruhnya atau sebagaian, membarui atau mengubah dan membesarkan suatu bangunan.

Larangan dan persetujuan "izin" dapat dituangkan dalam suatu ketentuan, contoh: Pasal 47 ayat (1) "*woningwet*" yang berbunyi "Dilarang membangun tanpa atau menyimpang dari kepala daerah dan para anggota dewan harian".

2. Izin

Ada izin, kalau norma larangan umum dikaitkan dengan norma umum yang memberikan kepada suatu organ pemerintahan wewenang untuk menggantikan larangan itu dengan persetujuan dalam suatu bentuk tertentu. Keputusan yang memberikan izin adalah suatu Keputusan Tata Usaha Negara (Keputusan TUN). Keputusan TUN ialah keputusan sepihak dari suatu organ pemerintah, diberikan atas dasar wewenang ketatanegaraan atau ketatausahaan, yang menciptakan bagi suatu atau lebih keadaan konkret, individual, suatu hubungan hukum. Menetapkannya secara mengikat atau membebaskannya atau dalam hal itu ditolak. Menurut akibat hukumnya, izin adalah keputusan TUN yang menciptakan hukum atau konstitutif. Ini berarti bahwa dengan izin dibentuk suatu hubungan hukum tertentu. Dalam hubungan hukum ini oleh organ pemerintahan diciptakan hak-hak (izin) dan kewajiban-kewajiban (melalui ketentuan-ketentuan) tertentu bagi yang berhak.

3. Ketentuan-ketentuan

Ketentuan-ketentuan adalah syarat-syarat yang menjadi dasar bagi organ pemerintahan memberi izin. Fakta dalam banyak hal izin dikaitkan

pada syarat-syarat, berhubungan erat dengan fungsi sistem perizinan sebagai salah satu instrumen pengarah (pengendalian) dari penguasa.⁹

Program Menjaga Mutu Prospektif (*prospective Quality Assurance*) adalah Program menjaga mutu yang diselenggarakan sebelumpelayanan kesehatan. Prinsip-prinsip pokok program menjaga mutu Prospektif sering dimanfaatkan dan tercantum dalam banyak peraturan perundang-undangan. Beberapa di antaranya yang penting adalah :

a. Standarisasi

Untuk dapat menjamin terselenggaranya pelayanan kesehatan yang bermutu, ditetapkanlah standarisasi (*standardization*) institusi kesehatan. Izin menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang memenuhi standar yang telah ditetapkan. Dengan adanya ketentuan yang standarisasi, yang lazimnya mencakup tenaga dan sarana, dapatlah dihindarinya berfungsinya institusi kesehatan yang tidak memenuhi syarat.

b. Perizinan

Sekalipun standarisasi telah terpenuhi, bukan lalu berarti mutu pelayanan selalu dapat dipertanggung-jawabkan. Untuk mencegah pelayanan yang tidak bermutu, standarisasi perlu diikuti dengan perizinan (*licensure*) yang lazimnya ditinjau secara berkala. Izin menyelenggarakan pelayanan kesehatan hanya diberikan kepada institusi kesehatan dan atau tenaga

⁹ Philipus Mandiri Hadjon "Pengantar Hukum Perizinan", hlm 5-7

pelaksana yang tetap memenuhi persyaratan yang tetap memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.

c. Sertifikasi

Sertifikasi adalah tindaklanjut dari perizinan, yakni memberikan sertifikat (*certification*) (pengakuan) kepada institusi kesehatan dan tenaga pelaksana yang benar-benar telah dan atau tetap memenuhi persyaratan.

d. Akreditasi

Akreditasi (*accreditation*) adalah bentuk lain dari sertifikasi yang nilainya dipandang lebih tinggi. Lazimnya akreditasi tersebut dilakukan secara bertingkat, yakni yang sesuai dengan kemampuan institusi kesehatan dan atau tenaga pelaksana yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan.¹⁰

Terwujudnya pembangunan Rumah Sakit Swasta tidaklah hanya didukung dengan aspek ekonomi dan aspek sosial semata, melainkan diperlukan juga pembangunan berdasarkan aspek lingkungan.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi pemerintah khususnya instansi yang terkait dengan perijinan khususnya Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).

¹⁰ Azrul Azwar, "Pelayanan Administrasi Kesehatan"

2. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum perizinan yang berkaitan dengan hukum lingkungan pada khususnya.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini akan diusahakan untuk memperoleh data yang akurat yang relevan dengan permasalahan baik dari sumber data primer maupun sumber data sekunder. Karena itu, perlu diketahui dengan jelas mengenai sumber data primer dan sumber data sekunder ; lokasi penelitian, Responden, instrumen penelitian dan tehnik analisis data.

1. Sumber data :

- a. Sumber data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dimana penelitian dilakukan.
- b. Sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari buku-buku literatur yang ada hubungannya dengan permasalahan.

2. Lokasi Penelitian

- a. Jogja International Hospital di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Instansi Pemerintah Kabupaten Sleman.

3. Responden

- a. Kepala Dinas Pemukiman, Prasarana Wilayah Dan Perhubungan (Kimpraswil)
- b. Kepala Unit Perizinan Tempat Pelayanan Terpadu (UPTPSA)
- c. Jogja International Hospital.

4. Metode Pengumpulan Data

- a. Studi Kepustakaan, yaitu mengumpulkan data yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.
- b. Studi Lapangan, yaitu Pengumpulan data di lapangan dengan cara memperoleh data dan semua hasil interview dari :
 - 1). Dirut Jogja International Hospital
 - 2). Kepala Kimpraswil Kabupaten Sleman.
 - 3). Kepala UPTPSA Kabupaten Sleman.
 - 4). Kepala Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Sleman.
 - 5). Serta Instansi-instansi pemerintah kabupaten Sleman yang terkait.

5. Metode Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan

Data yang diperoleh dengan cara melakukan studi pustaka untuk memperoleh data sekunder dengan mencari peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, buku-buku, artikel-artikel yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian di lapangan dilakukan dengan cara:

1. Interview

Melakukan wawancara dengan narasumber dan semua yang berkompeten dalam penelitian ini.

2. Observasi

Penelitian tersebut yaitu dengan cara melakukan pengamatan langsung dengan obyek yang diteliti.

6. Metode Analisis Data

Dalam menganalisis data penulis menggunakan metode kualitatif yaitu mengolah data dengan cara menyusun, menghubungkan dan mengumpulkan data yang satu dengan yang lain dengan dibantu metode berpikir secara induktif yaitu suatu pola pikir yang berdasarkan fakta-fakta yang bersifat khusus, kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum.¹¹

G. Sistematika Penulisan

Penulisan Hukum ini ditulis dalam empat bab yang secara sistematis disusun sebagai berikut :

¹¹ Sutrisno hadi, *Metodelogi Research*, Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1987, hal.36

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini berisi tentang latar belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian dan sistematika penulisan

BAB II

Pada bab ini berisi tentang Pengertian Rumah sakit, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan pengertian izin, Izin mendirikan bangunan.

BAB III Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Pada bab ini berisi tentang gambaran umum obyek penelitian, Pembahasan Mengenai Implementasi Izin Mendirikan Bangunan Jogja International Hospital.

BAB IV Kesimpulan Dan Saran

Pada bab ini berisi tentang kesimpulan atas rumusan masalah, dan saran atas tidak terimplementasikannya Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 1990 Tentang Peraturan Bangunan