

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Permasalahan-permasalahan yang di hadapi di Kabupaten Gunungkidul memang sangat "komplek" sekali, khususnya dalam hal pelaksanaan pembangunan yang berkaitan dengan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Izin merupakan campur tangan pemerintah dalam hal mengawasi, mempengaruhi, mengarahkan dan mengendalikan aktifitas tertentu pada masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut ternyata perizinan menjadi salah satu masalah yang sangat penting untuk di "perhatikan" oleh setiap lapisan masyarakat dan organisasi pemerintah.

Kaitanya dengan mendirikan bangunan yaitu mendirikan atau merehabilitasi, memperluas, mengubah atau mengembangkan suatu bangunan atau sebagainya termasuk pekerjaan untuk keperluan pekerjaan-pekerjaan tersebut di atas, perlu adanya izin terlebih dahulu dari pemerintah setempat.

Izin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Gunungkidul di atur dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 tentang Izin Mendirikan Bangunan. Peraturan Daerah ini di gunakan untuk menerbitkan pelaksanaan pembangunan fisik serta sebagai petunjuk dan pegangan dalam tata laksana dalam pendirian, pemeliharaan dan pemukiman baru.

Motif-motif menggunakan sistem izin dapat berupa keinginan, mengarahkan dan mengendalikan aktifitas-aktifitas tertentu. Oleh karena itu Izin Mendirikan Bangunan (IMB) harus menjadi salah satu cara yang efektif untuk mewujudkan rencana-rencana pembangunan. Sehingga izin di gunakan oleh pemerintah sebagai instrument untuk mempengaruhi peran warga agar mau mengikutu cara yang di anjurkan untuk menuju tujuan yang kongkrit.

Untuk mempengaruhi dan meningkatkan sistem tata laksana pelayanan terhadap masyarakat perlu di bentuk suatu lembaga tersendiri non struktural yang khusus menangani pelayanan yang di butuhkan masyarakat agar pelayanan tersebut dapat lebih efektif dan efisien. Kerena memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat merupakan salah satu fungsi yang harus di jalankan oleh pemerintah di suatu negara.

Masa pemerintahan yang terdahulu pelaksanaan tugas aparatur negara dalam pemberian pelayanan umum kepada masyarakat masih banyak kelemahan dan hambatan di berbagai bidang. Hal ini di sebabkan adanya sistem dan perilaku aparatur negara yang menyimpang dari pelaksanaan tugas aparatur negara yang tidak semestinya. Pada masa itu masyarakat cenderung di persulit, prosedur yang berbelit-belit, pelayanan yang lambat, waktu lama dan masih terdapat pungutan yang tidak resmi di luar biaya pokok yang membebani masyarakat. Kondisi ini di dukung dengan adanya fakta bahwa masih terdapat penyimpangan-penyimpangan seperti halnya dengan kolusi, korupsi dan nepotisme

Faktor-faktor yang ada pada aparatur negara adalah sebagai berikut :

- a. Lembaga dan tata laksana pelayanan umum, yaitu :
 1. Berpola pelayanan fungsional
 2. Prosedur panjang dan berbelit-belit
 3. Memerlukan waktu yang lama
- b. Sumber daya manusia yang meliputi :
 1. Kurang terbuka pada menejemen servis
 2. Mudah cenderung pada penyalahgunaan wewenang
 3. Kurang motivasi diri
- c. Pengawasan atasan / pengendalian
 1. Pengawasan melekat tidak berfungsi
 2. Kesalahan selalu di biarkan

Kondisi aparatur negara ini mengakibatkan pelaksanaan tugas dan kesiapan dalam pemberian pelayanan masyarakat kurang memadai, sehingga ada upaya pengembangan sistem¹. Sehingga yang terjadi di dalam masyarakat pada umumnya sering terjadi keluhan yang menyangkut :

1. Prosedur dan tata laksana pelayanan yang kurang / tidak jelas
2. Persyaratan yang cukup memberatkan / sering terjadi perubahan-perubahan
3. Pelayanan tidak tepat waktu / waktu penyelesaian terlalu lama
4. Mekanisme pelayanan sering berbelit-belit

¹ Kebijakan Desentralisasi pelayanan di Kabupaten Banda Lingsa LPTSA Kabupaten Sukabadi Jawa

5. Biaya yang tidak pasti².

Dengan adanya fakta-fakta yang terjadi dalam pelayanan dalam tata laksana pelayanan tersebut, pemerintah berusaha menaggulangi dengan meningkatkan mutu pelayanan yang di berikan oleh aparatur negara kepada masyarakat, di samping berusaha meningkatkan efisiensi dan efektifitas aparatur Pemerintah Daerah dalam pelayanan masyarakat juga mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Pemerintah berupaya memperbaiki citranya dan mengupayakan sistem serta mutu pelayanan di segala bidang dengan sebaik-baiknya di semua daerah di Indonesia tidak terkecuali di Kabupaten Gunungkidul. Pemerintah Daerah menaruh perhatian besar terhadap upaya-upaya reformasi di bidang perizinan dan pelayanan umum lainnya, salah satunya adalah sistem pelayanan perizinan dan pelayanan satu atap. Adapun lembaga yang mengelola sistem ini adalah Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA). Sistem pelayanan satu atap pada hakekatnya adalah penyelenggaraan pelayanan perizinan dalam satu gedung.

Dasar Hukum dari pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu ini adalah Keputusan Bupati Gunungkidul Nomor 271/KPTS/2001. Hal ini sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Koordinator bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara yaitu SK no. 56/MK. Waspan/G/ 1998 yang

Indonesia, Pimpinan lembaga Non Departemen, Gubernur / KDH Tk I / Bupati / Walikota / KDH Tk II untuk :

- a. Mengambil langkah-langkah untuk perbaikan mutu pelayanan masyarakat oleh segenap instansi pemerintah pusat dan daerah termasuk BUMN dan BUMD.
- b. Langkah-langkah perbaikan mutu tersebut di upayakan dengan memberikan pelayanan secara tertib, tepat dan langsung bagi pelayanan sesaat.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas permasalahan yang dapat di rumuskan adalah bagaimana peran Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) dalam pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kabupaten Gunungkidul.

C. Tujuan Penelitian

Adapun mengenai tujuan penelitian yang ingin di uraikan adalah untuk mengetahui peran Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) dalam pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kabupaten Gunungkidul.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai

1. Di harapkan dapat memberikan masukan terhadap pemerintah khususnya aparat yang berkaitan yaitu UPTSA dalam pemberian Izin Mendirikan Bangunan
2. Manfaat teoritis
Untuk perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang perizinan khususnya mengenai Izin Mendirikan Bangunan dan juga memberikan tambahan pustaka bagi siapa saja yang ingin mempelajari, mengetahui, dan juga secara mendalam mengenai masalah ini.

E. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka berisi uraian sistematis tentang ketentuan-ketentuan yang ada hubungannya dan menunjang penelitian³. Ketetapan yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban adalah ketetapan yang positif yang menimbulkan suatu keadaan hukum (*rechtsstituante*) yang baru, misalnya peraturan perizinan. Peraturan perizinan sebagai instrument pemerintah antara pemerintah dengan masyarakat yang terjadi timbal balik, masyarakat akan mempengaruhi penguasa dalam menjalankan tugasnya dalam sisi lain supaya memberi pengaruh tertentu pada masyarakat dengan menjalankan beraneka ragam tugas.

Tugas pemerintah meliputi⁴:

³ Arwan Sakijo, *Kuliah Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum UMY, hal. 130.

⁴ Arwan Sakijo, *Kuliah Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum UMY, hal. 130.

1. Tugas mengatur

Menyangkut peraturan yang harus di patuhi masyarakat, dalam arti sempit pemerintah membuat larangan dan perintah

2. Tugas mengurus

Mengurus bidang kesejahteraan rakyat, sosial, ekonomi, kesejahteraan dalam bidang menyediakan sarana finansial dan personal.

Hampir setiap tindakan yang ada hubungannya dengan pembangunan maka di perlukan izin terlebih dahulu khususnya mendirikan bangunan. Ada ketentuan bahwa untuk mendirikan, membongkar ataupun mengubah bangunan di haruskan izin terlebih dahulu, hal ini di maksudkan untuk menghindari pelanggaran serta menjadi pedoman dalam masyarakat dalam melakukan kegiatan.

Izin adalah instrument yang paling banyak di gunakan dalam hukum administrasi, pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warganya. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, untuk keadaan tertentu yang sebenarnya menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang di larang di dalam Undang-Undang. Dengan pemberian izin penguasa mempekenankan orang yang memohonnya untuk dapat melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya tindakan itu di larang. Ini menyangkut tentang tindakan yang demi kepentingan umum mengaruskan pengawasan khusus.

Dalam hal ini, izin adalah tindakan untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh

pembuat Undang-Undang tidak seluruhnya tindakan di anggap tercela, namun pemerintah menginginkan dapat melakukan pengawasan⁵.

Berdasarkan pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup maka setiap izin wajib memelihara kemampuan lingkungan hidup untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan dan kewajiban ini di cantumkan dalam setiap izin.

Dengan memperhitungkan kemampuan daya dukung lingkungan untuk memikul perubahan lingkungan dan pengembangan teknologi dan untuk mengurangi dampak lingkungan negatifnya, maka kemampuan lingkungan menopang pembangunan dapat di tingkatkan. Untuk konsep mengenai penataan dan rencana penggunaan tanah haruslah sesuai dengan hukum yang mengaturnya, dasar hukum dari hal penatagunaan tanah dan perencanaan penggunaan tanah di atur dalam pasal 14 dan 15 UUPA.

Pasal 14 berbunyi :

1. Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat 2 dan 3, pasal 9 ayat 2 serta pasal 10 ayat 1 dan 2 pemerintah dalam rangka sosialisasi Indonesia, memuat suatu rencana umum mengenai persedian , peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa sarta kekayaan yang terkandung di dalamnya.
 - a. Untuk keperluan negara
 - b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.
 - c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial

- d. Untuk keperluan pengembangan produk pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan hal itu.
 - e. Untuk keperluan pengembangan industri, transmigrasi dan pertambangan
2. Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, pemerintah daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerah sesuai dengan daerah masing-masing.
 3. Peraturan Pemerintah Daerah itu yang di maksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden. Daerah Tingkat II dari Gubernur / Kepala Daerah yang bersangkutan dan dan Daerah Tingkat III dari Bupati / Walikota / Kepala Daerah yang bersangkutan.

Pasal 15 berbunyi :

“Memelihara tanah termasuk menambang kesuburan serta mencegah rusaknya tanah adalah kewajiban tiap-tiap orang, Badan Hukum atau instansi yang mempunyai hubungan dengan memperhatikan pihak ekonomi yang lemah”

Penggunaan tanah harus di atur dengan cermat untuk menghindari terjadinya kerusakan lingkungan hidup, pengembangan boleh di laksanakan tetapi harus memperhatikan aspek lingkungan⁶. Di samping itu juga dalam proses pembangunan akan berlangsung dengan baik apabila memperhatikan konsep tata ruang. Yang di maksud tata ruang adalah penataan tempat sebagai kegiatan serta sarana dan prasarana. Suatu tata ruang yang baik dapat di hasilkan dari kegiatan tata ruang yang baik.

Pengendalian tata ruang adalah kegiatan untuk menjaga agar kegiatan pemanfaatan ruang dengan atau tanpa bangunan di laksanakan sesuai dengan tata ruang, aktifitas pengendalian ini dapat meliputi tahap perizinan yang

menyangkut masalah izin lokasi, Izin Mendirikan Bangunan dan Izin penggunaan bangunan⁷.

Peraturan perizinan dikaitkan dengan otonomi daerah maka suatu daerah itu diuntut untuk dapat menggunakan potensi yang ada di daerah untuk di manfaatkan guna untuk menambah pemasukan daerah (khususnya di Kabupaten Gunungkidul). Pada pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

Landasan ini juga di perkuat lagi dengan ketetapan MPR RI. NO. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga menghendaki otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, dan juga menghendaki otonomi yang luas kepada daerah khususnya Kabupaten dan Kota. Hal ini di tempuh dalam rangka mengendalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah dan memberikan peluang peningkatan efisiensi pelayanan publik daerah,

peningkatan percepatan pembangunan daerah yang pada akhirnya dapat menciptakan pemerintahan yang baik⁸.

Untuk penertiban dan pengaturan yang searah dengan rencana serta untuk menghindari dampak dari pembangunan maka setiap bangunan yang akan didirikan harus terlebih dahulu ada Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Untuk daerah Kabupaten Gunungkidul Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di atur dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 yang merupakan sarana untuk mengendalikan serta pengaturan agar tidak terjadi penyelewengan yaitu adanya bangunan yang didirikan secara liar, tidak memiliki syarat-syarat tertentu dan tidak mempertimbangkan kepentingan pemeliharaan lingkungan hidup yang sehat dan bebas pencemaran, kebisingan atau gangguan lain di mana manusia berada di dalamnya.

Pengawasan dan penertiban serta pengaturan timbulnya dari usaha serta pengaturan tentang bangunan sebagai pengontrol akan dapat mengatur dan meningkatkan partisipasi pengusaha dalam pembangunan daerah sehingga penyelenggaraan pendirian suatu bangunan dalam pelaksanaannya tidak bertentangan dengan umum dan lingkungan maka harus di sesuaikan dengan dinamika masyarakat.

Untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas aparatur Pemerintah Daerah dalam pelayanan masyarakat seta mendorong partisipasi masyarakat

dalam pembangunan di keluarkan Keputusan Bupati Gunungkidul Nomor 271/KPTS/2001 tentang pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) di Kabupaten Gunungkidul.

Faktor pendukung bagi terciptanya mutu dan kualitas pelayanan yang baik adalah pemerintahan yang baik pula yaitu pemerintahan yang bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme, sehingga secara nyata kebutuhan masyarakat terpenuhi. Selain itu dalam melaksanakan fungsinya pemerintah harus berlaku adil atau sama terhadap setiap individu.

Berdasarkan Keputusan Bupati Nomor 271/KPTS/2001 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) bahwa dalam pasal 2 adalah Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap adalah Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap Kabupaten Gunungkidul selanjutnya di sebut UPTSA, yang dengan Keputusan Bupati ini di bentuk Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap.

Mengenai kedudukan, fungsi dan tugas UPTSA di atur dalam Pasal 3, 4 dan 5 yaitu :

- a. Pasal 3, tentang Kedudukan yaitu:
 1. Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) adalah unsur pelaksanaan Pemerintah Daerah di bidang Pelayanan Umum.
 2. Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) di pimpin oleh seorang kepala unit yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada

- b. Pasal 4, tentang Tugas UPTSA yaitu melaksanakan urusan rumah tangga daerah di pelayanan umum
- c. Pasal 5, tentang fungsi UPTSA yaitu :
 - 1. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan di bidang pelayanan umum
 - 2. Menyiapkan bahan perencanaan umum di bidang pelayanan umum
 - 3. Merumuskan kebijakan teknis di bidang pelayanan umum
 - 4. Menyiapkan bahan penyusunan perencanaan teknis di bidang pelayanan umum
 - 5. Pelayanan koordinasi di bidang pelayanan umum dengan dinas atau instansi perangkat daerah
 - 6. Melaksanakan pelayanan umum
 - 7. Pengelolaan tata usaha Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap

Jenis pelayanan umum yang ada di UPTSA Gunungkidul meliputi :

- 1. Izin Mendirikan Bangunan
Izin Mendirikan Bangunan di atur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 11 Tahun 2000
- 2. Izin Usaha Jasa Kontruksi (IUJK)
Izin Usaha Jasa Kontruksi di atur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 7 Tahun 2002
- 3. Izin Gangguan (HO)
Izin Gangguan Izin Usaha Jasa Kontruksi di atur dalam Peraturan Daerah

4. Surat Izin Usaha Perdagangan

Surat Izin Usaha Perdagangan di atur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 9 Tahun 2003

5. Tanda Daftar Perusahaan (TDT)

Tanda Daftar Perusahaan Perdagangan di atur berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982

6. Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian

Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian di atur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 11 Tahun 2003

7. Surat Izin Tanda Daftar Industri (TDI)

Surat Izin Tanda Daftar Industri Galian di atur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 8 Tahun 2003

8. Izin Usaha Industri

Izin Usaha Industri di atur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 10 Tahun 2003

9. Akta Catatan Sipil

Akta Catatan Sipil di atur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2003

10. Izin Trayek

Izin Trayek di atur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 9 Tahun 2000

Menurut teori Welfare mengajarkan bahwa Negara modern pemerintah diuntut untuk mencampuri segala aspek kehidupan masyarakat agar tercapai Negara hukum materiil atau kesejahteraan bagi masyarakat⁹.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Gunungkidul khususnya di UPTSA Gunungkidul, ini berdasarkan alasan untuk memudahkan dalam menyusun dan memperoleh data-data primer yang langsung dengan obyek penelitian.

Nara sumber yang dapat di ambil keterangan terdiri dari :

- a. Pejabat Kantor Bappeda Gunungkidul
- b. Pejabat PEMDA Gunungkidul
- c. Pejabat Kantor UPTSA

2. Teknik pengumpulan data

- a. Pengumpulan data primer dengan cara :

- 1) Wawancara langsung

Yaitu teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara lisan antara pewawancara dengan nara sumber berdasarkan pertanyaan-pertanyaan terstruktur maupun tidak terstruktur sebagai pedoman wawancara.

⁹ *Welfare State and the Role of the State*, Oxford University Press, 1992, Hal. 69

2) Wawancara tidak langsung

Yaitu wawancara dengan mengajukan kuisisioner, baik kuisisioner terbuka maupun tertutup.

a) Kueisioner terbuka

Yaitu menyusun daftar pertanyaan yang di setuju untuk di jawab responden yang bersangkutan yang sifatnya terbuka yang memungkinkan untuk di lengkapi pandangan atau pendapat dari responden.

b) Kueisioner tetutup

Yaitu daftar pertanyaan yang di susun dengan di sertai jawaban yang telah di sediakan dan jawaban tersebut di arahkan sedemikian sehingga menjurus kepada masalah-masalah yang akan di teliti.

b. Pengumpulan data sekunder dengan cara studi pustaka

Yaitu pengumpulan data yang di peroleh dari buku-buku ilmiah, peraturan perUndang-Undangan, literatur-literatur dan hasil penelitian maupun karya-karya para ahli hukum.

3. Teknik analisis data

Tujuan dari analisis pada dasarnya adalah menyederhanakan data ke dalam data yang mudah di baca dan di mengerti. Adapun yang di maksud dengan metode kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis yaitu apa yang di nyatakan secara tertulis atau

lisan dan berpijak pada data yang di peroleh dan juga perilaku nyata yang di teliti dan di pelajari secara utuh.

Menggunakan metode berfikir secara :

a. Deduktif

Yaitu cara berfikir dari hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus

b. Induktif

Yaitu cara berfikir dari hal hal yang bersifat khusus kemudian ditarik