

# **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 bertanggungjawab. 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.

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. Pembangunan fisik memerlukan lahan memerlukan lahan yang tidak sedikit dan bukan saja dimanfaatkan untuk bangunan saja melainkan juga meliputi fasilitas penunjang lainnya. Dengan demikian semakin banyaknya kepentingan dengan tujuan yang berbeda-beda maka diperlukan pengaturan lebih lanjut mengenai pembangunan gedung secara fisik. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari eksistensi bangunan terhadap daerah sekitarnya dan lingkungan hidup. Pembangunan yang dilakukan tanpa perhitungan dan pemikiran yang matang dapat berdampak negatif terhadap eksistensi bangunan itu sendiri. Hal tersebut juga dapat berpengaruh pada lingkungan hidup, seperti terjadinya bencana alam, pencemaran yang menimbulkan kerusakan lingkungan, kerusakan hasil pertanian, dan lain-lain.

yang dapat menimbulkan dampak kurangnya bahan makanan. Agar tidak terjadi kesemrawutan dalam pembangunan secara fisik maka diperlukan pengaturan.

Untuk mengendalikan pembangunan fisik diperlukan pengaturan mengenai Izin Membangun Bangun Bangunan (IMBB). Hal ini mutlak diperlukan agar bangunan yang didirikan tidak membawa dampak negatif terhadap lingkungan dan tidak mengganggu kepentingan orang lain ataupun masyarakat umum. Dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa asas penataan ruang adalah : Pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, dan seimbang dan berkelanjutan serta keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum. Apabila dalam prakteknya ditemui pembangunan fisik yang menyalahi ketentuan dan atau tanpa Izin Membangun Bangun Bangunan maka harus diambil tindakan tegas.

Program Izin Membangun Bangun Bangunan adalah suatu program yang ditujukan bagi terselenggaranya tertib bangunan sehingga tercipta tata ruang yang sesuai dengan peruntukannya. Izin Membangun Bangun Bangunan di Kota Yogyakarta diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1988 tentang Izin Membangun Bangun Bangunan dan Izin Penggunaan Bangun Bangunan. Dalam Peraturan Daerah tersebut Pelayanan Izin Membangun Bangunan dilakukan melalui Dinas Tata Kota Yogyakarta. Kemudian berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2005 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Perizinan yang diundangkan dalam Lembaran

Daerah Kota Yogyakarta Nomor 170 seri D Tanggal 6 Desember 2005 pelayanan Izin Membangun Bangun Bangunan dilakukan melalui Dinas Perizinan.

Sebagai Dinas yang baru terbentuk Dinas Perizinan mempunyai tugas yang sangat berat hal ini dikarenakan semua pelayanan perizinan dilakukan melalui Dinas Perizinan. Dinas Perizinan dituntut untuk dapat memberikan pelayanan publik yang mengedepankan pelayanan cepat, mudah, murah dan terjangkau. Selain itu apakah dengan terbentuknya Dinas Perizinan segala permasalahan perizinan khususnya Izin Membangun Bangun Bangunan di Kota Yogyakarta dapat diselesaikan.

Dengan melihat hal tersebut maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“PERANAN DINAS PERIZINAN KOTA YOGYAKARTA DALAM PELAYANAN IZIN MEMBANGUN BANGUN BANGUNAN BERDASAR PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 1988”**.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis merumuskan permasalahan yaitu :

1. Bagaimanakah pelayanan Izin Membangun Bangun Bangunan yang dilakukan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam rangka pelayanan cepat, mudah, murah dan terjangkau ?
2. Bagaimanakah penegakan hukum yang dilakukan oleh Dinas Perizinan

Kota Yogyakarta terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1988

Tahun 1988 tentang Izin Membangun Bangunan dan Izin Penggunaan Bangun Bangunan di Kota Yogyakarta ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk Mengetahui Pelayanan Izin Membangun Bangun Bangunan yang dilakukan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam rangka pelayanan cepat, mudah, murah dan terjangkau.
2. Untuk Mengetahui Penegakan Hukum yang dilakukan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta terhadap Pelanggaran Peraturan Daerah No 5 Tahun 1988 Tentang Izin Membangun Bangun Bangunan dan Izin Penggunaan Bangunan.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

1. Untuk Pembangunan

Diharapkan dapat memberikan masukan pada Pemerintah Kota Yogyakarta khususnya Dinas Perizinan agar dapat membuat sistem pelayanan Izin Membangun Bangun Bangunan yang lebih mudah, murah, cepat dan terjangkau oleh masyarakat.

2. Untuk Ilmu Pengetahuan

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

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 pemerintahan adalah perizinan."<sup>2</sup> 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).

Dalam Undang Undang Nomor 24 Tahun 1992 Pasal 22 ayat (4) disebutkan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten / Kotamadya daerah Tingkat II menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan. Rencana Tata Ruang berdasarkan Pasal 19 Undang Undang Nomor 24 tahun 1992 dibedakan menjadi :

---

<sup>2</sup> Soegijatno Tjakranegara, *Kelembagaan, Hukum Tata Negara dan Disiplin Melayan*, PT. Pustaka

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional,
- b. Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I;
- c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten / kotamadya Daerah Tingkat II.

Rencana Tata Ruang wilayah Nasional menjadi pedoman untuk penataan ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan wilayah Kabupaten / Kotamadya daerah Tingkat II. Rencana Tata Ruang Kabupaten / Kotamadya daerah Tingkat II merupakan pedoman bagi pemerintah di daerah dalam menetapkan lokasi bagi pembangunan di daerah sehingga pemanfaatan ruang akan sesuai dengan pelaksanaan pembangunan. Rencana Tata Ruang wilayah wilayah Kota Yogyakarta saat ini diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1994 Tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Yogyakarta Tahun 1994-2004 yang diundangkan di Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 11 seri D Tanggal 9 Oktober 1996.

Penjelasan Pasal 2 Undang Undang Penataan Ruang menyebutkan bahwa penataan ruang harus dapat menjamin seluruh kepentingan yakni kepentingan pemerintah dan masyarakat secara adil dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah. Sebagai usaha perwujudan perlindungan tersebut, Pasal 17 Undang Undang Penataan Ruang juga mengatur tentang pengawasan dan penertiban. Di wilayah Kabupaten / Kotamadya penyelenggaraan pengendalian pemanfaatan ruang selain melalui kegiatan pengawasan dan penerbitan juga melalui mekanisme perizinan. Hal tersebut dapat diwujudkan, salah satunya dengan memberikan persyaratan IMBR bagi setiap pendirian dan perubahan bangunan

Sehubungan dengan hal tersebut Pemerintah Kota Yogyakarta telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1988 tentang Izin Membangun Bangun - Bangunan. Peraturan daerah tersebut merupakan salah satu mekanisme kontrol terhadap pembangunan fisik yang ada di Kota Yogyakarta.

Menurut Soegijatno Tjakranegara dalam perkembangannya perizinan mengalami kecenderungan<sup>3</sup>, 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 semakin banyak Pendapatan Asli daerah yang ada, pembangunan akan semakin maju. Dilain pihak kepentingan masyarakat untuk mendapat keadilan dan kepastian hukum juga 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

---

<sup>3</sup> Soegijatno Tjakranegara, op. cit. hal. 110

(*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigheit*)<sup>4</sup>. Ketiga unsur penegakan hukum ini harus seimbang dan proposional dalam pelaksanaannya, 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 pereat mundus* (meskipun dunia runtuh hukum tetap harus ditegakkan). Kepastian hukum merupakan suatu perlindungan dari tindakan yang sewenang-wenang. Dengan ditegakkannya 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 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 adalah<sup>5</sup> :

1. Perangkat Hukum

Perangkat hukum ini dapat berupa hukum material dan hukum formalnya.

---

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

penegakan hukum. Pandangan masyarakat tentang hukum akan sangat mempengaruhi kepatuhan terhadap hukum (Soekanto, 1986 :33).

#### 5. 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. Nara Sumber dan Responden

Adapun yang menjadi nara sumber penelitian adalah kepala kantor Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, Kepala Kantor Bagian Hukum Kota Yogyakarta, Kepala Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, Sedangkan responden yaitu warga masyarakat Kota Yogyakarta yang telah mengurus Izin Membangun Bangun Bangunan di Dinas Perizinan.

#### 3. Sumber Data

##### a. Data Primer

Merupakan data yang didapat dari lapangan yaitu dari

**b. Data Sekunder**

Merupakan data yang diperoleh dari literatur yaitu buku-buku, dokumen-dokumen, peraturan-peraturan, laporan-laporan.

**4. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk mendapatkan data dalam penulisan ini penyusun menggunakan :

**a. Penelitian Lapangan**

**1. Wawancara**

Mengadakan tanya jawab langsung dengan nara sumber berdasarkan pedoman wawancara yang telah disiapkan lebih dahulu.

**2. Kuisioner**

Yaitu dengan menggunakan daftar pertanyaan secara tertulis kepada responden.

**b. Studi Pustaka**

Yaitu Membaca dan mempelajari, buku-buku, literatur, dan peraturan-peraturan yang ada hubungannya dengan penelitian.

**5. 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.