

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Kebijakan Publik

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Kebijakan publik (*public policy*) sebenarnya sudah menjadi realitas sosial sejak manusia menyadari bahwa mereka memiliki tujuan hidup yang sama di samping variasi kepentingan yang ada. Pengertian dasar kebijakan publik adalah sebagai perwujudan keinginan dari para sarjana sosial untuk memecahkan masalah-masalah sosial di lapangan (*close the gap between knowledge and policy*) (Parsons, 1997 : 21). Oleh karenanya kebijakan publik dipandang sebagai pedoman atau penuntun yang dipilih oleh pengambil keputusan untuk mengendalikan aspek tertentu dari masalah sosial (Finsterbuch dan Motz, 1990).

Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Carl Friedrich dikutip oleh (Wahab, 1997 : 3) bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu secara mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran

yang diinginkan. “Istilah *policy* seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan, program, keputusan-keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar.

Kebijakan tersebut akhirnya disebut juga dengan kebijakan pemerintah atau negara seperti yang definisinya oleh Suradinata (2003 : 19) menyebutkan bahwa :

“Kebijakan negara/pemerintah adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau lembaga dan pejabat pemerintah. Kebijakan negara dalam pelaksanaannya meliputi beberapa aspek, berpedoman pada ketentuan yang berlaku, berorientasi pada kepentingan umum dan masa depan, serta strategi pemecahan masalah yang terbaik”

Dalam setiap proses kebijakan, Nakamura dan Smallwood dalam Sulaeman (2002 : 31) juga menjelaskan antara lain:

“Kebijakan publik merupakan serangkaian instruksi dan para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan. Beberapa lingkungan kebijakan dalam proses kelembagaan terdiri dari lingkungan pembuatan; lingkungan implementasi; dan lingkungan evaluasi”

Sebuah kebijakan hendaknya dapat tersusun dengan baik sehingga mudah terarah. Kebijakan yang tersusun secara baik tentu memerlukan waktu untuk berkembang dan semestinya tetap memperhatikan hal-hal seperti yang diutarakan oleh Winardi (2004 : 120) sebagai berikut:

1. Memungkin penafsiran terbuka dan penilaian
2. Bersifat konsisten dan tidak boleh ada 2 (dua) kebijakan yang saling bertentangan dalam suatu organisasi
3. Harus sesuai dengan keadaan yang berkembang
4. Harus membantu pencapaian sasaran dan harus dibantu dengan fakta-fakta yang obyektif
5. Harus sesuai dengan kondisi-kondisi eksternal

Dengan demikian, disamping kebijakan tersebut tersusun dengan baik, ada pula beberapa faktor yang dapat turut memperbaiki kualitas suatu kebijakan adalah seperti yang disampaikan oleh Tjokroamidjojo (2001 : 116) sebagai berikut:

1. Jangan didasarkan pada selera seketika (*whims*) tetapi harus melalui proses yang rasional berdasarkan akal sehat;
2. Penyempurnaan informasi dan sistem informasi bagi analisa dan pembentukan kebijakan;
3. Dikembangkan *unified approach* dalam perumusan kebijakan;
4. Peka terhadap kebutuhan obyektif masyarakat.

Pada dasarnya rumusan kebijakan memang harus bersifat obyektif baik sebagai dasar analisisnya maupun kondisi kebutuhan masyarakat atau obyek yang akan terkena dampak dari kebijakan yang akan diambil serta dapat memudahkan penentuan kebijakan untuk mengadakan revisi atau perbaikan, jika ternyata pelaksanaannya tidak sesuai dengan harapan obyektif tadi. Sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Wibawa (2000 : 6) bahwa :

“Pendekatan kebijakan ini tekanannya pada pendekatan kelembagaan, yaitu pendekatan pada pengukuran terhadap keberadaan demokratis tidak hanya melalui ada tidaknya institus perwakilan dan pemerintah, tetapi lebih menekankan pada seberapa jauh fungsi dari lembaga perwakilan itu sendiri”

Studi tentang kebijakan negara sebagai suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah seperti parlemen, kepresidenan, pemerintah pusat, pemerintah daerah, partai politik mempunyai kekuatan untuk dapat selalu memaksakan setiap anggota masyarakat agar selalu tunduk dan mengikutinya dengan lembaga-lembaga itupun berhak untuk memaksakan kebijakannya. Dalam membuat kebijakan publik, pemerintah harus tetap memperhatikan proses

pembuatan kebijaksanaan tersebut, yang mana proses pembuatan kebijakan publik umumnya dipahami terdiri atas serangkaian tahap atau fase.

B. Efektivitas

1. Pengertian Efektifitas

Pengertian efektivitas secara umum menunjukkan sampai berapa jauh tercapainya suatu tujuan yang terlebih dahulu telah ditetapkan. Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Menurut Harbani Pasolong (2007 : 4), efektivitas pada dasarnya berasal dari kata “efek” dan digunakan istilah ini sebagai hubungan sebab akibat. Efektivitas dapat dipandang sebagai suatu sebab dari variabel lain. Efektivitas berarti bahwa tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan.

Kata efektivitas tidak dapat disamakan dengan efisiensi, karena keduanya memiliki arti yang berbeda walaupun dalam berbagai penggunaan kata efisiensi lekat dengan kata efektivitas. Efisiensi mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan efektivitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian tujuan. Kamus Ilmiah Populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Efektifitas merupakan salah satu dimensi dari produktivitas, yaitu mengarah kepada pencapaian unjuk kerja yang maksimal, yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu.

Menurut Kurniawan (2005 : 109) “Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) dari pada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya”. Sumaryadi (2005 : 105) berpendapat “Efektivitas adalah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan,sejauhmana seorang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan”.

Dalam hal ini Atmosoeprpto (2002 : 139) menyatakan “Efektivitas adalah melakukan hal yang benar, sedangkan efisien adalah melakukan hal secara benar, atau efektivitas adalah sejauh mana kita mencapai sasaran dan efisien adalah bagi mana kita mencampur segala sumber daya secara cermat”.

Robbins dalam Tika P. (2008 : 129) memberikan definisi efektivitas sebagai tingkat pencapaian organisasi dalam jangka pendek dan jangka panjang. Maksudnya adalah efektivitas merupakan suatu standar pengkuran untuk menggambarkan tingkat keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

The Liang Gie dalam bukunya Ensiklopedia Administrasi (1998 : 147) mengemukakan definisi bahwa, “efektivitas yaitu suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek/akibat yang dikehendaki”.

Selanjutnya Siagian (2001 : 24) memberikan definisi sebagai berikut “Efektivitas adalah memanfaatkan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa kegiatan yang dijalankannya”. Jadi efektivitas

menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan, jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran berarti makin tinggi efektivitasnya.

Secara nyata Stoner (Kurniawan, 2005 : 106) menekankan pentingnya efektivitas dalam pencapaian tujuan – tujuan organisasi dan efektivitas adalah kunci dari kesuksesan suatu organisasi. Menurut Mullins dalam Rukman (2006 : 14), efektif itu harus terkait dengan pencapaian tujuan dan sasaran suatu tugas dan pekerjaan dan terkait juga dengan kinerja dari proses pelaksanaan suatu pekerjaan.

Menurut H. Emerson seperti yang dikutip Soewarno Handayanigrat (1994 : 16), memberikan definisi bahwa “Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang ditentukan sebelumnya”. Sedangkan Georgopolous dan Tannenbaum dalam bukunya yang berjudul Efektivitas Organisasi (1985 : 50), mengemukakan bahwa :

“Efektivitas ditinjau dari sudut pencapaian tujuan, dimana keberhasilan suatu organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanisme mempertahankan diri dalam mengejar sasaran dengan kata lain, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sasaran maupun tujuan”.

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk, atau manajemen organisasi. Dalam hal ini efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki.

Secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (*input*) maupun keluaran (*output*). Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan

sesuai dengan prosedur, sedangkan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan dapat memberikan hasil yang bermanfaat. Selanjutnya Martani dan Lubis (1987 : 55), menyatakan bahwa “Dalam setiap organisasi, efektivitas merupakan unsur pokok aktivitas untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya. Dengan kata lain suatu organisasi disebut efektif apabila tercapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya”.

Dari beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para ahli tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa yang menjadi penekanan dari pengertian efektivitas berada pada pencapaian tujuan. Ini berarti dapat dikatakan efektif apabila tujuan atau sasaran yang dikehendaki dapat tercapai sesuai dengan rencana semula dan menimbulkan efek atau dampak terhadap apa yang diinginkan atau diharapkan.

2. Indikator Efektivitas

Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang dicapai, maka usaha atau hasil pekerjaan tersebut itulah yang dikatakan efektif, namun jika usaha atau hasil pekerjaan yang dilakukan tidak tercapai sesuai dengan apa yang direncanakan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Hari Lubis dan Martani Huseini (1987 : 55), menyatakan efektifitas sebagai konsep yang sangat penting dalam organisasi karena menjadi ukuran keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya. Karenanya, pengukuran

efektifitas bukanlah hal yang sederhana mengingat perbedaan tujuan masing-masing organisasi dan keragaman tujuan organisasi itu sendiri.

Lebih lanjut, Hari Lubis dan Martani Huseini (1987 : 55), menyebutkan 3 (tiga) pendekatan utama dalam pengukuran efektifitas organisasi, yaitu :

1. Pendekatan sumber (*resource approach*) yakni mengukur efektivitas dari input. Pendekatan mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumber daya, baik fisik maupun non fisik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.
2. Pendekatan proses (*process approach*) adalah untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi.
3. Pendekatan sasaran (*goals approach*) dimana pusat perhatian pada output, mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil (output) yang sesuai dengan rencana.

Dari ketiga pendekatan tersebut dapat dikemukakan bahwa efektivitas organisasi merupakan suatu konsep yang mampu memberikan gambaran tentang keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sasarannya. Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan secara efektif atau tidak, sebagaimana yang dikemukakan oleh S.P Siagian (1978 : 77) yaitu:

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai
2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan
3. Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap
4. Penyusunan program yang matang
5. Penyusunan program yang mantap
6. Tersedianya sarana dan prasarana
7. Pelaksanaan efektif dan efisien
8. Sistem pengawasan yang bersifat mendidik

Menurut pendapat David Krech, Ricard S. Cruthfied dan Egerton L. Ballachey dalam bukunya "*Individual and Society*" yang dikutip Sudarwan Danim (2004 : 119), menyebutkan ukuran efektivitas, sebagai berikut :

1. Jumlah hasil yang dapat dikeluarkan, artinya hasil tersebut berupa kuantitas atau bentuk fisik dari organisasi, program atau kegiatan. Hasil dimaksud dapat dilihat dari perbandingan (*ratio*) antara masukan (*input*) dengan keluaran (*output*).
2. Tingkat kepuasan yang diperoleh, artinya ukuran dalam efektivitas ini dapat kuantitatif (berdasarkan pada jumlah atau banyaknya) dan dapat kualitatif (berdasarkan pada mutu).
3. Produk kreatif, artinya penciptaan hubungannya kondisi yang kondusif dengan dunia kerja, yang nantinya dapat menumbuhkan kreativitas dan kemampuan.

Dalam hal ini penulis menggunakan pendekatan pengukuran efektivitas, Hari Lubis dan Martani Huseini (1987 : 55) bahwa pendekatan proses untuk mengukur Efektivitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pada Bidang Tata Ruang Dinas PU Kota Kediri. Mengingat Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu berorientasi pada pelayanan publik maka pendekatan proses melihat kegiatan internal organisasi dan mengukur efektivitas melalui indikator internal seperti efisiensi dalam pelayanan, daya tanggap petugas, sarana dan prasarana, semangat kerjasama dan loyalitas kelompok kerja, serta hubungan antara pimpinan dan bawahan. Pendekatan proses, menganggap efektivitas sebagai efisiensi dan kondisi kesehatan organisasi internal, yaitu kegiatan dan proses internal organisasi yang berjalan dengan lancar.

C. Izin

1. Pengertian Izin

Memulai mendirikan bangunan memerlukan berbagai macam persiapan termasuk izin. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang – undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan – ketentuan larangan peraturan perundang – uundangan. Izin dapat juga

diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.

(Adrian Sutedi, 2011 : 167)

Ateng Syafrudin mendefinisikan sebagai berikut "izin yang jenisnya beraneka ragam yang dibuat dalam proses dan prosedur tertentu tergantung dari wewenang pemberi izin, macam izin, dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya" (Syafrudin, 1992 : 5). Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara pasal 1 ayat 3 menjelaskan izin adalah:

"Merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual, final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata" (UU No 5 Tahun 1985, pasal 1 ayat 3).

Dari pendapat tersebut izin merupakan suatu keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh suatu instansi tertentu dengan tujuan tertentu yang bersifat kongkret dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Ketika sebuah izin diterbitkan mengandung arti bahwa pemohon diperkenankan untuk melakukan tindakan tertentu yang dilarang. Hal ini berlaku sebagai pengawasan khusus demi kepentingan umum. Berkaitan dengan hal tersebut Ateng Syafrudin berpendapat bahwa "izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan hal yang dilarang menjadi boleh, penolakan atas izin memerlukan perumusan yang limitatif" (Syafrudin, 1992 : 134).

2. Tujuan Izin

Menurut Adrian Sutedi (2010 : 200) tujuan dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu:

1. Dari Sisi Pemerintah

Tujuan pemberian izin sebagai berikut:

a) Untuk melaksanakan peraturan

Ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

b) Sebagai sumber pendapatan daerah;

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu.

2. Dari Sisi Masyarakat

Tujuan pemberian izin sebagai berikut:

a) Untuk adanya kepastian hukum;

b) Untuk adanya kepastian hak;

c) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas.

3. Fungsi Pemberian Izin

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penerbit, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat – tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan

masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

Sebagai fungsi penertib dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga menghindari penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain, fungsi peraturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah. Dalam hal izin mendirikan bangunan, fungsi dari izin bangunan ini dapat dilihat dalam beberapa hal.

1. Segi Teknis Perkotaan

Pemberian izin mendirikan bangunan sangat penting artinya bagi pemerintah daerah guna mengatur, menetapkan, dan merencanakan pembangunan perumahan di wilayahnya sesuai dengan potensial dan prioritas kota yang dituangkan dalam Master Plan Kota. Untuk mendapatkan pola pembangunan kota yang terencana dan terkontrol tersebut, pelaksanaan pembangunan di atas wilayah suatu kota diwajibkan memiliki izin mendirikan bangunan dan penggunaannya sesuai dengan yang disetujui oleh Dinas Perizinan.

Dengan adanya pengaturan pembangunan melalui izin ini, pemerintah di daerah dapat merencanakan pelaksanaan pembangunan berbagai sarana serta unsur kota dengan berbagai instansi yang berkepentingan.

2. Segi kepastian hukum

Izin mendirikan bangunan penting artinya sebagai pengawasan dan pengendalian bagi pemerintah dalam hal pembanngunan. Mendirikan

bangunan dapat menjadi acuan atau titik tolak dalam pengaturan bangunan selanjutnya. Pentingnya izin mendirikan bangunan untuk masyarakat ini adalah untuk mendapatkan kepastian hukum terdapat hak bangunan yang dilakukan, sehingga tidak adanya gangguan atau hal – hal yang merugikan pihak lain dan akan memungkinkan untuk mendapatkan keamanan dan ketentraman dalam pelaksanaan usaha atau pekerjaan.

Seperti misalnya adalah apabila pengusaha ruko mendapat masalah gangguan dari pihak lain terkait ruko miliknya, pemilik ruko tersebut mempunyai surat izin resmi yang menjadi bukti nyata dari kepemilikan ruko tersebut.

Selain itu, izin mendirikan bangunan tersebut bagi pemiliknya dapat berfungsi antara lain sebagai berikut :

1. Bukti bangunan yang sah
2. Kekuatan hukum terhadap tuntutan ganti rugi dalam hal berikut :
 - a) Terjadinya hak milik untuk keperluan pembangunan yang bersifat untuk kepentingan hukum.
 - b) Bentuk – bentuk kerugian yang diderita pemilik bangunan lainnya yang berasal dari kebijakan dan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.
 - c) Segi pendapatan daerah, dalam hal ini pendapatan daerah, maka izin mendirikan bangunan merupakan salah satu sektor pemasukan yang tidak dapat diabaikan begitu saja. Melalui pemberian izin ini dapat dipungut retribusi izin mendirikan bangunan. Retribusi atas izin

mendirikan bangunan itu ditetapkan berdasarkan presentase dari taksiran biaya bangunan yang dibedakan menurut fungsi bangunan tersebut.

4. Aspek Yuridis Perizinan

Izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang diujarkannya guna mencapai tujuan konkret. Setiap ketetapan, izin dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya (Sutedi, 2010:180).

D. Bangunan

Bangunan adalah secara umum konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap atau permanen pada tanah dan/atau perairan.

Menurut Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 7 tahun 2010 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan pada Pasal 1 ayat (6) mengartikan bahwa:

Bangunan adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagai atau seluruhnya berada diatas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatan, atau sebagai penunjang kegiatan manusia dan/atau operasionalisasi perangkat yang bersangkutan.

Dalam Peraturan MENDAGRI Nomor 32 Tahun 2010 mengartikan “Bangunan adalah bangunan gedung dan bangunan bukan gedung”

Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan atau di dalam tanah dan atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya maupun

kegiatan khusus. Sedangkan bangunan bukan gedung adalah suatu perwujudan fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan atau di dalam tanah dan atau air, yang tidak di gunakan untuk tempat hunian atau tempat tinggal. (Peraturan MENDAGRI Nomor 32 tahun 2010)

Pada dasarnya mendirikan bangunan adalah sebuah perbuatan yang berbahaya, hal ini karena bangunan merupakan tempat sentral bagi manusia beraktifitas sehari-hari, baik ketika di rumah maupun di kantor. Kriteria bahaya tersebut muncul ketika bangunan tersebut memiliki syarat tertentu agar tidak rubuh dan mencelakai orang di dalam atau di sekitarnya. Bangunan didirikan dengan syarat pertimbangan dan perhitungan yang matang mengenai bentuk struktur dan kekuatan struktur serta kekuatan bahan yang digunakan, dengan demikian bangunan tersebut akan kuat dan tidak rusak/robok mencelakai orang di dalamnya.

Bangunan yang didirikan tanpa adanya perhitungan mengenai kekuatan struktur dan bahan maka akan mudah robok dan menimbulkan bahaya bagi orang banyak. Dalam rangka melindungi keselamatan masyarakat banyak dari bahaya robok/rusaknya bangunan maka kegiatan pembangunan harus diawasi boleh dibangun tetapi dengan syarat tertentu.

Diantara syarat itu salah satunya adalah harus kuat dari segi konstruksi dan bahan yang digunakan, apabila tidak dipenuhi maka kegiatan mendirikan bangunan itu termasuk katagori membahayakan keselamatan masyarakat sehingga izin mendirikan bangunan tidak di berikan. Pengawasan Pemerintah Daerah terhadap kegiatan membangun bangunan dilaksanakan melalui pemberian izin mendirikan bangunan yang dimohon oleh anggota masyarakat yang memberikan

gambaran bangunan yang akan didirikan lengkap dengan gambar dan perhitungan struktur konstruksi.

Izin mendirikan bangunan yang diberikan oleh bupati kepada orang pribadi atau badan untuk mendirikan suatu bangunan yang dimaksudkan agar didesain, pelaksanaan pembangunan dan bangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku, sesuai dengan Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Luas Bangunan (KLB), Koefisien Ketinggian Bangunan (KKB), yang ditetapkan sesuai dengan syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut.

Kemudian setelah diteliti dan dipertimbangkan dengan cermat, apabila memenuhi syarat maka izin tersebut diberikan dan pemohon diwajibkan membayar retribusi guna pemasukan keuangan daerah.

E. Retribusi dan Izin Mendirikan Bangunan

1. Retribusi

Retribusi menurut UU no. 28 tahun 2009 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Berbeda dengan pajak pusat seperti Pajak Penghasilan dan Pajak Pertambahan Nilai yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak, Retribusi yang dapat disebut sebagai Pajak Daerah dikelola oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda). (UU No. 28 tahun 2009).

Retribusi juga dapat diartikan sebagai pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai akibat adanya kontra-prestasi yang diberikan oleh Pemda atau pembayaran yang didasarkan atas prestasi / pelayanan yang diberikan Pemda yang langsung dinikmati secara perseorangan oleh warga masyarakat dan pelaksanaannya didasarkan atas peraturan yang berlaku (Halim, 2001).

2. Izin Mendirikan Bangunan

Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah izin yang diberikan kepada perorangan atau badan hukum untuk dapat melaksanakan kegiatan membangun. (UU Nomor 28 Tahun 2009).

Dalam Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan pada Pasal 1 ayat (7) mengartikan bahwa:

Izin mendirikan bangunan adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kecuali untuk bangunan gedung fungsi khusus oleh Pemerintah kepada pemilik bangunan untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan sesuai dengan prasyarat administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Dalam Peraturan MENDAGRI Nomor 32 tahun 2010 mengartikan:

Izin mendirikan bangunan yang selanjutnya disingkat menjadi IMB adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada pemohon untuk membangun baru, rehabilitasi/ renovasi dan atau memugar dalam rangka melestarikan bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Dari devinisi di atas pemohon adalah setiap orang, badan hukum atau usaha, kelompok orang dan lembaga atau organisasi yang mengajukan permohonan izin mendirikan bangunan kepada pemerintah daerah. (Peraturan MENDAGRI Nomor 32 Tahun 2010)

Salah satu bentuk pelayanan pemerintah daerah adalah IMB. Loekman Soetrisno, menjelaskan IMB sebagai "suatu penegakan disiplin tertib membangun, selain memfungsikan kembali dari segala peraturan yang ada, yang menyangkut IMB juga penerapan sanksi hukum administratif" (Soetrisno, 1983 : 3).

Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa IMB merupakan suatu upaya pemerintah dalam mendisiplinkan warganya dalam hal ini mendirikan bangunan, tentu saja di dalamnya terkandung sanksi hukum administratif bagi pihak-pihak yang melanggarnya.

Utrecht mengemukakan dimensi-dimensi yang terkandung dalam IMB adalah:

1. IMB adalah suatu ketetapan;
2. IMB diterbitkan oleh administrasi negara yang berwenang;
3. IMB harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. IMB harus sesuai dengan tata kota dan tata ruang;
5. IMB harus memperhatikan faktor-faktor lain berupa keselamatan lingkungan;
6. Bahan-bahan yang digunakan untuk mendirikan bangunan harus sesuai dengan bahan-bahan yang diperkenankan dalam IMB; (Utrecht, 1990 : 8).

Sejalan dengan pendapat di atas, Kusumaatmadja menguraikan alasan-alasan mengapa sebuah IMB perlu dilakukan pemerintah:

1. Pengamanan dari berbagai bentuk bahaya yang disebabkan oleh kondisi tanah dan kontruksi bangunan;
2. Penataan bangunan agar tercipta kenyamanan, iklim lingkungan yang layak huni;
3. Pemukiman yang dapat memberikan kesan bersih dan sehat dari berbagai bentuk polusi;
4. Menghindari pemukiman yang kumuh yang menjadikan tidak layak huni karena timbul berbagai bentuk bencana seperti banjir, penyakit kejahatan dan lain-lain yang merugikan masyarakat; (Kusumaatmadja, 1995 : 3).

IMB sesungguhnya merupakan upaya pemerintah yang dimaksudkan bukan hanya untuk mendisiplinkan warga yang hendak membangun, tetapi lebih jauh lagi merupakan upaya pemerintah untuk melakukan penataan fisik perkotaan, agar kota dapat tetap tertata dengan baik.

Menurut penjelasan Peraturan Pemerintah RI Nomor 45 Tahun 1998, yang dimaksud dengan Izin Mendirikan Bangunan termasuk dalam pemberian izin ini adalah kegiatan peninjauan desain dan pemantapan pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan rencana teknis bangunan dan rencana tata ruang yang berlaku, dengan tetap memperhatikan koefisien dasar bangunan (KDB), koefisien luas bangunan (KLB), koefisien ketinggian bangunan (KKB), dan pengawasan penggunaan bangunan yang meliputi pemeriksaan dalam rangka memenuhi syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut. (Marsinta, 2004 : 18).

Jadi, Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan membangun yang dapat diterbitkan apabila rencana bangunan dinilai telah sesuai dengan ketentuan yang meliputi aspek pertanahan, aspek planologis (perencanaan), aspek teknis, aspek kesehatan, aspek kenyamanan, dan aspek lingkungan. (Goenawan, 2009 : 81).

3. Dasar Izin Mendirikan Bangunan

Salah satu dasar pertimbangan penetapan Peraturan Izin Mendirikan Bangunan adalah agar setiap bangunan memenuhi teknik konstruksi, estetika serta persyaratan lainnya sehingga tercipta suatu rangkaian bangunan yang layak dari

segi keselamatan, kesehatan, kenyamanan, keindahan dan interaksi sosial. Tujuan dari penerbitan IMB adalah untuk mengarahkan pembangunan yang dilaksanakan oleh masyarakat, swasta maupun bangunan pemerintah dengan pengendalian melalui prosedur perizinan, kelayakan lokasi mendirikan, peruntukan dan penggunaan bangunan yang sehat, kuat, indah, aman dan nyaman.

IMB berlaku pula untuk bangunan rumah tinggal lama yaitu bangunan rumah yang keberadaannya secara fisik telah lama berdiri tanpa atau belum ber-IMB. Selain untuk rumah tinggal IMB juga berlaku untuk bangunan-bangunan dengan fungsi yang lain seperti gedung perkantoran, gedung industri, dan bangunan fasilitas umum. IMB memiliki dasar hukum yang harus dipatuhi sehingga mutlak harus dimiliki setiap orang yang berniat mendirikan sebuah bangunan.

Selain itu, adanya IMB berfungsi supaya pemerintah daerah dapat mengontrol dalam rangka pendataan fisik Kota sebagai dasar yang sangat penting bagi perencanaan, pengawasan dan penertiban pembangunan kota yang terarah dan sangat bermanfaat pula bagi pemilik bangunan karena memberikan kepastian hukum atas berdirinya bangunan yang bersangkutan dan akan memudahkan bagi pemilik bangunan untuk suatu keperluan, antara lain dalam hal pemindahan hak bangunan yang dimaksud sehingga jika tidak adanya IMB maka akan dikenakan tindakan penertiban sesuai dengan peraturan yang berlaku.

4. Manfaat Izin Mendirikan Bangunan

Sesuai dengan dengan Peraturan MENDAGRI Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan yaitu:

- a. Bupati/Walikota memanfaatkan pemberian IMB untuk:
 - 1) Pengawasan, pengendalian, dan pengertiban bangunan.
 - 2) Mewujudkan tertib penyelenggaraan bangunan yang menjamin keandalan bangunan dari segi keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan.
 - 3) Mewujudkan bangunan yang fungsional sesuai dengan tata bangunan dan serasi dengan lingkungannya.
- b. Pemilik IMB mendapat manfaat untuk :
 - 1) Pengajuan sertifikat fungsi bangunan.
 - 2) Memperoleh pelayanan utilitas umum seperti pemasangan/penambahan jaringan listrik air minum, telepon dan lain-lain sebagainya.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 7 Tahun 2010 biaya pelayanan adalah tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan atau segala biaya sebagai imbalan jasa yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan yang berlaku. Terkait dengan masalah biaya dalam pelayanan di Bidang Tata Ruang Dinas PU, Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian menyatakan bahwa :

“Saya rasa kalau mengenai biaya itu sudah jelas, dan kami hanya mengenakan biaya kepada masyarakat sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Perda nomor 7 Tahun 2010 yang telah mengatur semua tentang IMB.” (Wawancara dengan Sub Bagian Umum Bidang Tata Ruang Dinas PU Kota Kediri, Kepala).

Adapun pendapat yang diberikan oleh Bapak Rahmad yang menyatakan:

“Kalau mengenai biaya yang dikenakan saya rasa sudah tepat dan tidak memberatkan sama sekali, lagipula memang biayanya sesuai dengan peraturan yang berlaku dan ditetapkan oleh pemerintah. Petugas juga tidak menerapkan pungli kepada saya.” (Wawancara dengan Bapak Rahmad Staf Sub Bagian Umum Bidang Tata Ruang Dinas PU Kota Kediri).

