

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Administrasi merupakan instrumen dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan sebagai interaksi atau bentuk kerjasama hubungan antar aktor, diperkuat oleh Zauhar (1990: 6) dimana administrasi muncul karena kebutuhan manusia untuk bekerja sama. Ditambahkan oleh Sjamsiar (2010: 64) mengutip Herbert A. Simon yang menyatakan administrasi merupakan aktivitas kelompok (orang) yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Namun pada perspektif birokrasi, White membedakan antara administrasi dengan sistem administrasi publik dimana administrasi adalah operasionalisasi kebijakan publik atau keputusan politik, sedangkan sistem administrasi publik merupakan kristalisasi secara formal, pengalaman-pengalaman hidup bermasyarakat (Manurung, 2010: 111). Lebih lanjut, Dwight Waldo menyebut administrasi publik yakni sebagai *“the art and science of management as applied to affairs of state”* (Sjamsiar, 2010: 117).

Ilmu administrasi, lebih khusus Administrasi Negara dituntut untuk menjadi solusi bagi setiap permasalahan yang muncul ditengah-tengah masyarakat dan mampu memenuhi kebutuhan dan melayani kepentingan masyarakat dalam suatu negara. Masalah yang muncul dalam kehidupan masyarakat suatu negara tentunya terus berkembang sesuai dengan pertumbuhan dan dinamika yang terus terjadi, sehingga masalah tersebut menjadi semakin pelik dan kompleks serta menuntut penyelesaian yang sangat

mendesak. Masalah-masalah tersebut ada yang saling berkaitan dan ada juga yang saling berlawanan, sehingga solusi pemecahannya menjadi rumit. Untuk itu ilmu administrasi negara memerlukan sebuah dimensi yang mampu memberikan solusi terhadap kondisi yang seperti demikian. Dan dimensi ini dikenal dengan sebutan kebijakan publik. Dimensi kebijakan publik ini ditujukan untuk menganalisis proses pembentukan masalah yang muncul pada tatanan pemerintah dan masyarakat, penetapan solusi, penerapan kebijakan (implementasi), dan evaluasi.

Dalam ilmu administrasi negara dimensi kebijakan publik menjadi sarana untuk melayani kepentingan publik (umum) dan menetapkan strategi pembangunan untuk mensejahterakan rakyat. Berbicara mengenai administrasi sebagai kebijakan publik, Thomas R. Dye dalam Syafiie (2006:105) menyatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*)”.

Definisi di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik memegang peranan penting, dimana kebijakan publik merupakan representasi atas tindakan pemerintah dalam penyelesaian permasalahan yang terjadi dimasyarakat. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan publik sebagai representasi tindakan pemerintah, sangat penting melakukan tindakan nyata dalam bentuk implementasi agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan publik sendiri pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tahap ini pada dasarnya berkaitan dengan bagaimana pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjadikan kebijakan menghasilkan keadaan yang direncanakan. Kebijakan pada era otonomi daerah, memberikan kewenangan daerah untuk menentukan kebijakan sendiri dalam rangka mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang ini dijelaskan bahwa penyerahan sejumlah kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam wujud otonomi daerah. Diselenggarakannya otonomi daerah diharapkan akan memberikan kesempatan yang merata kepada masing-masing daerah untuk menyejahterakan masyarakatnya melalui pelayanan-pelayanan publik yang diberikan.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya Negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga Negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Undang-undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada Negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga Negara demi kesejahteraannya, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Kondisi ini sebagaimana diungkapkan oleh Sutedi (2011:3) yang berpendapat bahwa:

“Sejauh mana pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat terjangkau, mudah, cepat, dan efisien baik dari segi waktu maupun pembiayaannya”.

Birokrasi merupakan lini terdepan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yang berhubungan langsung dengan pemberian pelayanan terhadap masyarakat melalui kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para aktor yang menjalankannya. Pemberian pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban utama pemerintah. Peranan pemerintah dalam proses pemberian pelayanan adalah bertindak sebagai katalisator yang mempercepat proses sesuai dengan apa yang seharusnya. Oleh karena itu pelayanan kepada masyarakat sangat ditentukan oleh kinerja pelayanan yang diberikan dapat terjangkau, mudah, cepat, dan efisien baik dari segi waktu maupun pembiayaannya. Namun dalam kondisi obyektif menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Selain itu, untuk dapat mengukur sejauh mana implementasi kebijakan pelayanan publik dapat diukur melalui standar dan Tujuan Kebijakan, Sumber Daya, Komunikasi antar Badan Pelaksana, Karakteristik Badan Pelaksana, Kondisi Sosial, Politik, dan Ekonomi dan Disposisi/Sikap Pelaksana.

Berkaitan dengan pelayanan perizinan, perizinan itu sendiri dipandang sebagai salah satu instrument pengaturan yang paling banyak digunakan oleh pemerintah dalam mengendalikan masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Tujuan tersebut antara lain adalah untuk melaksanakan

peraturan dan juga sebagai sumber pendapatan daerah/pusat. Hal ini juga yang terjadi pada Kota Batu, yang mana telah mengalami perkembangan pesat diberbagai sektor khususnya dalam pembangunan sektor industri pariwisata. Tidak salah apabila Kota Batu kini disebut sebagai Kota Wisata Batu (KWB) yang memiliki potensi dan sumber daya yang luar biasa baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Berbicara mengenai keindahan panorama yang dimiliki Kota Batu, dimana keindahan tersebut menjadi daya tarik tersendiri bagi wisatawan dalam negeri maupun wisatawan mancanegara. Apabila dilihat dari segi ekonomi, perkembangan tersebut juga menarik investor baik dari dalam maupun dari luar negeri serta mendatangkan lapangan pekerjaan baru bagi masyarakat Kota Batu terutama bagi sektor industri dan pariwisata. Oleh karena itu, dibutuhkan pengawasan ekstra yang dalam hal ini dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap perizinan di Kota Batu.

Badan pelayanan yang memiliki kewenangan bidang perizinan di Kota Batu adalah Badan Penanaman Modal (BPM). BPM dulunya bernama Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (KTTP) dimana memiliki kewenangan mulai dari permintaan permohonan, memproses, penandatanganan keputusan perizinan dan pembayaran pajak/ retribusi perizinan.

Banyaknya permohonan pengajuan IMB di Kota Batu, pemerintah Kota Batu mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Izin Mendirikan Bangunan. Adanya Peraturan Daerah yang mengatur tentang Izin Mendirikan Bangunan adalah agar setiap bangunan memenuhi teknik

kontruksi, 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. 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.

Namun, fakta di lapangan masih ditemukan masyarakat yang melanggar aturan tersebut, terbukti dari beberapa kasus yang ditemukan salah satunya berupa beberapa Bangunan yang diindikasikan tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan diantaranya Hotel Shakila di Desa Songgokerto, Warung Pecel di Jalan Sultan Agung, SPBU di Jalan Diponegoro, dan Homestay di Jalan Sudiro yang disegel oleh Polisi Pamong Praja disebabkan karena bagunan-bangunan tersebut belum memiliki IMB sesuai Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 mengenai prosedur pendirian bangunan di Kota Batu, sebagaimana yang dilansir oleh salah satu berita online di Suryamalang, berjudul “Empat Bangunan di Kota Batu Diindikasi Belum Miliki Izin Mendirikan Bagunan (Petri, S. Eka, 2017).

Contoh kasus diatas menunjukkan kurangnya kesadaran dan kepedulian masyarakat Kota Batu terhadap peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah Kota Batu, selain itu adanya anggapan dimasyarakat terhadap pelayanan perizinan yang berbelit-belit, biaya yang sangat mahal, perizinan juga harus melalui proses yang panjang serta memakan waktu yang sangat lama. Dari berbagai proses yang panjang tersebut imbasnya masyarakat memilih jalan pintas untuk mendapatkan apa yang diinginkan agar bisa mendirikan suatu bangunan di lahan yang mereka miliki dengan mengabaikan aturan yang telah ditetapkan tersebut.

Peran masyarakat dalam penyelenggaraan bangunan atau gedung adalah berbagai kegiatan yang merupakan perwujudan kehendak dan keinginan masyarakat untuk memantau dan menjaga ketertiban, memberikan masukan, menyampaikan pendapat dan pertimbangan, serta melakukan gugatan perwakilan berkaitan dengan penyelenggaraan bangunan gedung. Pengawasan terhadap tindakan pemerintahan dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktifitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai penyampaian suatu maksud untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum.

Disamping itu yang terpenting pengawasan ini diupayakan dalam rangka pemberian perlindungan hukum bagi masyarakat. Selain permasalahan di atas, terdapat indikasi bahwa Lemahnya kinerja aparatur pemerintah mengakibatkan tidak optimalnya fungsi pelayanan kepada masyarakat.

Kurang puasnya masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan, menyebabkan timbulnya keluhan dan kritik dari masyarakat.

Atas dasar uraian di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Izin Mendirikan Bangunan (Studi Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2011 tentang Izin Mendirikan Bangunan)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan diatas maka penulis merumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan di Kota Batu?
2. Apa sajakah faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan di Kota Batu?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan di Kota Batu
2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan di Kota Batu.

D. Kontribusi Penelitian

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak antara lain:

1. Kontribusi Akademis

Hasil Penelitian dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi instansi terkait dalam mengimplementasikan kebijakan publik.

2. Kontribusi Praktis

- a. Penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran pengembangan kajian Ilmu Administrasi khususnya bidang implementasi kebijakan publik
- b. Diharapkan hasil penelitian dapat dijadikan sebagai referensi dan masukan untuk penelitian selanjutnya dengan tema yang serupa.

E. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan dalam mendapatkan pengertian secara menyeluruh apa yang menjadi maksud dan tujuan penulisan skripsi ini, maka sistematika dari penulisan disusun sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada Bab I Penulis menguraikan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika pembahasan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab II penulis menguraikan tentang teori-teori yang menyajikan konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan permasalahan pada penelitian sebagai landasan atau arahan yang digunakan dalam penelitian, yaitu teori meninjau pengertian Administrasi Publik, Kebijakan Publik yang mencakup pengertian kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, dan model-model implementasi kebijakan, Otonomi Daerah, serta Izin Mendirikan Bangunan di Kota Batu.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam Bab III penulis menguraikan metode yang digunakan dalam penelitian diantaranya jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, analisis data hingga keabsahan data dalam menunjang penelitian dengan judul Implementasi Kebijakan Izin Mendirikan Bangunan (Studi Implementasi Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2011).

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini diuraikan tentang gambaran umum mengenai Kota Batu, Badan Penanaman Modal Kota Batu, lalu penyajian data yang dikaitkan dengan Implementasi Kebijakan Izin Mendirikan Bangunan Kota Batu yang mencakup standar dan sasaran

kebijakan, sumber daya, komunikasi antara badan pelaksana, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, politik dan ekonomi, dan sikap pelaksana, serta faktor pendukung dan faktor penghambat yang dihadapi Badan Penanaman Modal Kota Batu dalam implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan dan yang terakhir analisa data.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini peneliti akan memberikan konklusi atau kesimpulan dari hasil data penelitian, dengan disertai saran atau rekomendasi hasil penelitian guna sebagai masukan bagi Badan Penanaman Modal Kota Batu dalam implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan.