

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1. Uraian Teori**

##### **2.1.1. Pengertian Kebijakan**

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. (Wikipedia, 2015). Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit. Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan/kepemimpinan dan cara bertindak. Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku, dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang baik dari yang membuat atau yang melaksanakan kebijakan tersebut. Kebijakan adalah prinsip-prinsip yang

mengatur tindakan dan diarahkan pada tujuan tertentu. Kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten untuk mencapai tujuan tertentu. Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Anderson merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi (Winarno, 2002:45).

Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat,. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (Law) dan Peraturan (Regulation), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interpatatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.

### 2.1.2. Pelayanan Publik

Berbagai Pengertian mengenai Pelayanan (Service) banyak dikemukakan oleh para ahli; diantaranya menurut *American Marketing Association*, seperti dikutip oleh Dwiyanto (2002:22) menyatakan bahwa; “Pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin dan mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik”.

Service adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami. Artinya *service* merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.

Sedangkan menurut KBBI (2000:11) bahwa siklus pelayanan adalah “Sebuah rangkaian peristiwa yang dilalui pelanggan sewaktu menikmati atau menerima layanan yang diberikan. Dikatakan bahwa siklus layanan dimulai pada saat konsumen mengadakan kontak pertama kali dengan *service delivery system* dan dilanjutkan dengan kontak-kontak berikutnya sampai dengan selesai jasa tersebut diberikan”.

Pelayanan Umum menurut Lembaga Administrasi Negara diartikan: “Sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintahan di Pusat dan Daerah, dan di lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan/atau jasa, baik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”.

Sinambela (2007:11) menyebutkan bahwa;“Pelayanan Publik adalah

Pelayanan Umum”, dan mendefinisikan “Pelayanan Umum adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan jasa”.

Dari beberapa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang diuraikan tersebut, dalam ruang lingkup pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan. Dengan demikian, terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu

1. Unsur organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu Pemerintah Daerah,
2. Unsur penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan,
3. Unsur kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan).

Point pertama dari unsur yang diuraikan di atas menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki posisi kuat sebagai (regulator) dan sebagai pemegang monopoli layanan, dan menjadikan Pemda bersikap statis dalam memberikan layanan, karena layanannya memang dibutuhkan atau diperlukan oleh orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan. Posisi inilah yang menjadi salah satu faktor penyebab buruknya pelayanan publik yang

dilakukan pemerintah daerah, karena akan sulit untuk memilah antara kepentingan menjalankan fungsi regulator dan melaksanakan fungsi meningkatkan pelayanan.

Point kedua dari unsur yang diuraikan di atas adalah orang, masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan layanan (penerima layanan), pada dasarnya tidak memiliki daya tawar atau tidak dalam posisi yang setara untuk menerima layanan, sehingga tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Posisi inilah yang mendorong terjadinya komunikasi dua arah untuk melakukan KKN dan memperburuk citra pelayanan dengan mewabahnya Pungli, dan ironisnya dianggap saling menguntungkan.

Point ketiga dari unsur yang diuraikan di atas adalah kepuasan pelanggan menerima pelayanan, unsur kepuasan pelanggan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (Pemerintah), untuk menetapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi memuaskan pelanggan, dan dilakukan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan daerah.

Paradigma kebijakan publik di era otonomi daerah yang berorientasi pada kepuasan pelanggan, memberikan arah terjadinya perubahan atau pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan, dari paradigma *rule government* bergeser menjadi paradigma *good governance*.

Dengan demikian, pemerintah daerah dalam menjalankan monopoli pelayanan publik, sebagai regulator (*rule government*) harus mengubah pola pikir dan kerjanya dan disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu memberikan dan meningkatkan pelayanan yang memuaskan masyarakat. Untuk terwujudnya *good governance*, dalam menjalankan pelayanan publik, Pemerintah

Daerah juga harus memberikan kesempatan luas kepada warga dan masyarakat, untuk mendapatkan akses pelayanan publik, berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas dan keadilan.

### **2.1.3. Pengertian Izin**

Membicarakan pengertian izin pada dasarnya mencakup suatu pengertian yang sangat kompleks yaitu berupa hal yang membolehkan seseorang atau badan hukum melakukan sesuatu hal yang menurut peraturan perundang-undangan harus memiliki izin. terlebih dahulu, maka akan dapat diketahui dasar hukum dari izinnya tersebut.

Menurut Admosudirjo (2003:42), mengatakan bahwa "izin (*verguning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi daripada suatu larangan oleh undang-undang".

Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi : "Dilarang tanpa izin memasuki areal/lokasi ini". Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan rincian daripada syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur atau petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip oleh Mustafa (2001:11): "Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang

memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*verguning*)".

Kata perizinan kita peroleh atau kita dengar dan sepintas lalu kata perizinan mengandung arti yang sederhana yaitu pemberian izin terhadap sesuatu yang berkaitan dengan aktivitas atau kegiatan, namun bila kita telusuri lebih jauh mengenai pengertian perizinan itu tidaklah semudah apa yang kita sebutkan tadi. Lalu apa sebenarnya perizinan tersebut. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Perizinan maksudnya dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikat, penentuan kuota dan izin untuk melaksanakan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan.

Menurut Prins dalam Sutomo (2009:9) pengertian izin adalah: Istilah izin adalah tepat kiranya untuk maksud memberikan bebas syarat dari sebuah larangan, dan pemakainya pun adalah dalam pengertian itu juga, akan tetapi izin terbanyak sekarang ini bukanlah perbuatan umum, jadi tidak berlaku sesuatu yang istimewa, melainkan berhubungan dengan adanya aturan yang berbunyi: dilarang untuk.....tidak dengan izin". Menurut Hadjon (2005:97) bahwa izin berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.

Dari kutipan tersebut, mempunyai pengertian bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh seseorang, badan/instansi, swasta, yang telah diatur dalam klausula larangan pada pasal peraturan perundang-undangan harus terlebih dahulu dipenuhinya persyaratan tertentu, maka izin akan diterbitkan. Kemudian

pengertian izin yang berarti engan hal-hal yang berkaitan denagn alasan penolakan terhadap sesuatu permohonan, dan bebas syarat adalah memuat uraian limitatif tentang hal-hal yang berkaitan dengan permohonan tersebut diberikan bebas syarat, karena persyaratan telah dipenuhi.

Berdasarkan pengertian di atas, secara umum izin adalah keputusan pejabat administrasi yang berwenang yang memperbolehkan untuk melakukan suatu perbuatan yang dilarang peraturan perundang-undangan setelah terpenuhinya syarat-syarat yang telah ditentukan oleh perundang-undangan, sehingga terlihat hubungan hukum.

#### **2.1.4. Jenis Dan Bentuk Izin**

Menurut Muchsan (2002:43), bahwa izin tersebut dibaginya ke dalam tiga bahagian bentuk perizinan (*vergunning*) yaitu :

1. Lisensi, ini merupakan izin yang sebenarnya (*Deiegenlyke*). Dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini ialah bahwa hal-hal yang diliputi oleh lisensi diletakkan di bawah pengawasan pemerintah, untuk mengadakan penertiban. Umpamanya : Izin perusahaan bioskop.
2. Dispensasi, ini adalah suatu pengecualian dari ketentuan umum, dalam hal mana pembuat undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualiaan.
3. Konsesi, disini pemerintah menginginkan sendiri clan menganjurkan adanya usaha-usaha ;ndustri gula atau pupuk dengan memberikan fasilitas-fasilitas kewenangan kewajiban.

Contoh,: Konsesi pengobatan minyak bumi

Konsesi perkebunan tebu untuk industri gula

Tujuan pemberian izin tersebut adalah dalam rangka untuk menjaga agar jangan terjadi tugas secara liar atau tugas dokter secara liar, sebab dokter yang bertugas tanpa izin adalah merupakan praktek dokter secara liar, sebab tidak mendapat izin dari pihak yang berwenang. Atau dengan kata lain untuk menghindari dari berbagai kemungkinan yang akan terjadi yang dapat menimbulkan keresahan kepada masyarakat atau dapat merugikan kepentingan orang lain dengan tanpa hak atau secara tidak syah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diberikan oleh pejabat yang berwenang untuk itu. Jadi izin adalah merupakan ketetapan pemerintah untuk menetapkan atau melakukan sesuatu perbuatan yang dibenarkan oleh undang-undang, atau peraturan yang berlaku untuk itu. Sedangkan bentuk izin adalah :

1. Secara tertulis

Bentuk izin secara tertulis merupakan suatu bentuk perizinan yang diberikan oleh pemerintah oleh suatu instansi yang berwenang sesuai izin yang dimintakan, serta penerangan pemberian izin diberikan dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh pihak yang berwenang di instansi tersebut.

2. Dengan Lisan.

Bentuk izin secara lisan dapat ditemukan dalam hal pengeluaran pendapat di muka umum. Bentuk izin dengan lisan pada dasarnya hanya dilakukan oleh suatu organisasi untuk melakukan aktivitasnya serta melaporkan aktivitasnya tersebut kepada instansi yang berwenang. Bentuk izin dengan lisan ini hanya

berfungsi sebagai suatu bentuk pelaporan semata.

#### **2.1.5. Pihak-Pihak Yang Berwenang Mengeluarkan Izin**

Secara langsung pada bagian ini dapat dikatakan pihak yang berwenang mengeluarkan izin tersebut adalah Pemerintah. Hanya saja dalam hal yang demikian harus dapat dilihat izin yang bagaimanakah yang dimohonkan oleh masyarakat, sehingga dengan demikian akan dapat diketahui instansi pemerintah yang berwenang mengeluarkan izin tersebut. Misalnya izin keramaian atau izin mengeluarkan pendapat di muka umum, maka izin tersebut di dapatkan melalui kepolisian setempat dimana keramaian akan dilakukakan. Dalam kajian pihak-pihak yang berwenang mengeluarkan izin maka dasarnya yang perlu dikaji adalah kedudukan aparatur pemerintah yang melakukan tugasnya di bidang administrasi negara pemberian izin kepada masyarakat.

Agar aparatur pemerintah sebagai bagian dari unsur administrasi negara dapat melaksanakan fungsinya, maka kepadanya harus diberikan keleluasaan. Keleluasaan ini langsung diberikan oleh undang-undang itu sendiri kepada penguasa setempat. Hal seperti ini biasanya disebut dengan keleluasaan delegasi kepada pemerintah seperti Gubernur, Bupati/Walikota untuk bertindak atas dasar hukum dan atau dasar kebijaksanaan. Di samping keleluasaan tali, kepada aparatur pemerintah selaku pelaksana fungsi dalam administrasi negara juga diberikan suatu pembatasan agar pelaksanaan perbuatan-perbuatannya itu tidak menjadi apa yang disebut sebagai "*onrechtmatig overheeddaat*". Setidaknya perbuatan itu tidak boleh melawan hukum baik formil maupun materiil. Tidak boleh melampaui penyelewengan-kewenangan menurut undang-undang

(kompetentie). Adapun bentuk-bentuk dari perbuatan administrasi negara/Pemerintah itu dalam bentuk memberikan izin secara garis besar dapat dibagi atas :

1. Perbuatan membuat peraturan
2. Perbuatan melaksanakan peraturan.

Sementara itu menurut Poelje sebagaimana dikutip Kumorotomo (2001:32) perbuatan administrasi negara/Pemerintah itu adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan faktor (*Feitlijke handeling*).
2. Berdasarkan hukum (*recht handeling*).
  - a. Perbuatan hukum privat.
  - b. Perbuatan hukum publik, yang kemudian perbuatan ini dapat dibagi atas :
    - 1) Perbuatan hukum publik yang sepihak
    - 2) Perbuatan hukum publik yang berbagai pihak.

Kemudian Amrah Muslimin mengatakan bahwa dalam bidang eksekutif ada 2 (dua) macam tindakan/perbuatan administrasi negara/pemerintah, yakni :

1. Tindakan-tindakan/perbuatan-perbuatan yang secara tidak langsung menimbulkan akibat-akibat hukum.
2. Tindakan-tindakan/perbuatan-perbuatan yang secara langsung menimbulkan akibat-akibat hukum.

Pendapat lain tentang perbuatan hukum dari administrasi negara ini adalah seperti yang dikemukakan oleh Anwar (2004:57). Menurutnya perbuatan itu dibagi ke dalam 4 (empat) macam perbuatan hukum administrasi negara, yakni :

1. Penetapan (*beschiking*), *administrative discretion*). Sebagai perbuatan sepihak

yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu. Perbuatan hukum tersebut harus sepihak (*eenzijdig*) dan harus bersifat administrasi negara. Artinya realisasi dari suatu kehendak atau ketentuan undang-undang secara nyata kasual, individual.

2. Rencana (*Planning*).

Salah satu bentuk dari perbuatan hukum Administrasi Negara yang menciptakan hubungan-hubungan hukum (yang mengikat) antara penguasa dan para warga masyarakat.

3. Norma jabatan (*Concrete Normgeving*).

Merupakan suatu perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dari penguasa administrasi negara untuk membuat agar supaya suatu ketentuan undang-undang mempunyai isi yang konkret dan praktis serta dapat diterapkan menurut keadaan waktu dan tempat.

4. Legislasi Semu (*Pseudo Weigeving*).

Adalah penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi negara yang berwenang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan policy (kebijaksanaan suatu ketentuan undang-undang).

Perbuatan hukum administrasi negara dibagi atas empat yakni :

- a. Penetapan (*beschiking*, *administrative discretion*). Sebagai perbuatan sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu. Perbuatan hukum tersebut harus sepihak (*eenzijdig*) dan harus bersifat administrasi

negara. Artinya realisasi dari suatu kehendak atau ketentuan undang-undang secara nyata kasual, individual.

b. Rencana (*Planning*).

Salah satu bentuk dari perbuatan Hukum Administrasi Negara yang menciptakan hubungan-hubungan hukum (yang mengikat) antara penguasa dan para warga masyarakat.

c. Norma jabatan (*Concrete Normgeving*).

Merupakan suatu perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dari penguasa administrasi negara untuk membuat agar supaya suatu ketentuan undang-undang mempunyai isi yang konkret dan praktis serta dapat diterapkan menurut keadaan waktu dan tempat.

d. Legislasi Semu (*Pseudo Weigeving*).

Adalah penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi negara yang berwenang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan policy (kebijaksanaan suatu ketentuan undang-undang) akan tetapi dipublikasikan secara meluas.

Memperhatikan batasan, ruang lingkup serta perbuatan-perbuatan dari Administrasi Negara di atas jelaslah bahwa Hukum Administrasi Negara itu adalah merupakan suatu perangkat ketentuan yang memuat sekaligus memberikan cara bagaimana agar organ-organ di dalam suatu organisasi yang lazim disebut "negara" dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya demi terwujudnya suatu tujuan yang dikehendaki bersama. Dalam praktek kehidupan sehari-hari acapkali kita menyebutkan bahwa peristiwa-peristiwa pada saat

kewenangan aparaturn pemerintah itu direncanakan dan dilaksanakan sebagai suatu "Keputusan Pemerintah". Selanjutnya menurut Ilukum Administrasi Negara bahwa Pemerintah itu mempunyai tugas-tugas istimewa, yakni tugas yang dapat dirumuskan secara singkat sebagai suatu tugas "Penyelenggaraan Kepentingan Umum".

#### **2.1.6. Pengertian Izin Mendirikan Bangunan**

Izin Mendirikan Bangunan atau di singkat IMB adalah izin untuk mendirikan, memperbaiki, menambah, mengubah, atau merenovasi suatu bangunan, termasuk izin kelayakan menggunakan bangunan atau untuk bangunan yang sudah berdiri yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah.

Dasar pengaturan IMB adalah Undang-Undang Nomor 34 tahun 2001 tentang pajak dan retribusi daerah, yang kemudian dijabarkan di masing-masing daerah menjadi Peraturan Daerah. Badan yang berwenang menerbitkan IMB di masing-masing daerah memiliki sebutan yang berbeda-beda. Untuk Pemerintahan Kabupaten Deli Serdang misalnya, namanya adalah Dinas Cipta Karya dan Pertambangan. Sedang untuk daerah lain ada yang bernama Dinas Bangunan, Dinas Tata Bangunan, Dinas Tata Kota dan lain-lain. (wijoyo, 2006:2)

Pada prinsipnya, IMB bertujuan agar terjadi keserasian antara lingkungan dan bangunan. Selain itu, dengan IMB diharapkan agar bangunan yang akan dibangun aman bagi keselamatan jiwa penghuninya. Sebab dalam pemberian

IMB, seharusnya dilakukan analisis terhadap desain bangunan tersebut, apakah sudah memenuhi persyaratan bangunan dan lingkungan.

Persyaratan lingkungan meliputi penentuan garis sempadan atau jarak maksimum bangunan terhadap batas jalan, jarak bebas muka samping dan belakang bangunan, batas-batas persil pembangunan dan jarak antarbangunan, keadaan tanah tempat bangunan, dan lain-lain. Sedangkan persyaratan bangunan antara lain meliputi luas denah bangunan, tinggi bangunan, ukuran-ukuran ruang, pencahayaan dan pengudaraan.

Sekilas peraturan yang diberlakukan dalam proses IMB terasa menjengkelkan. Misalnya, untuk mendirikan rumah, wajib mundur 3-8 meter dari batas depan tanah. Rasanya seperti menyia-nyiakan lahan, apalagi jika luas lahan yang dimiliki terbatas. Padahal pembuatan garis sempadan ini sesungguhnya dimaksudkan untuk kenyamanan dan keamanan si penghuni. Dengan adanya batas sempadan itu, maka terpaan debu dan kebisingan dari jalan bisa diredam supaya tidak langsung masuk ke dalam rumah.

Lalu ada pula larangan untuk meningkat rumah di daerah tertentu. Hal ini berkaitan erat dengan konstruksi bangunan dan kondisi tanah di daerah tersebut. Bisa jadi kondisi tanah di daerah tersebut tidak mendukung untuk konstruksi rumah bertingkat. Jika tetap memaksa, alih-alih tampil mentereng, bisa-bisa rumah cepat ambruk karena kondisi tanah yang labil.

Dengan memiliki IMB, pemilik lahan juga memiliki kepastian hukum untuk bangunan yang dimiliki. Tentunya pemilik lahan tak ingin rumah yang sudah

susah payah dibangun tiba-tiba diserobot orang lain yang memalsukan surat kepemilikan. Selain itu, dengan memiliki IMB, dapat lebih mudah dalam dapat mengurus kredit bank, izin usaha, dan dapat meyakinkan pihak-pihak yang memerlukannya untuk transaksi jual-beli, sewa-menyewa dan lain-lain.

Dari segi arsitektur, IMB juga berguna untuk melestarikan warisan budaya. Bila ternyata rumah yang akan direnovasi termasuk salah satu warisan budaya, maka tidak diperkenankan untuk mengubahnya. Langkah yang diizinkan hanya untuk memugarinya. Sebelum memulai mendirikan bangunan, sudah menjadi ketentuan untuk segera melakukan pengurusan izin mendirikan bangunan atau IMB dalam upaya memiliki kepastian hukum atas kelayakan, kenyamanan, keamanan sesuai dengan fungsinya. IMB tidak hanya diperlukan untuk mendirikan bangunan baru saja, tetapi juga dibutuhkan untuk membongkar, merenovasi, menambah, mengubah, atau memperbaiki yang mengubah bentuk atau struktur bangunan.

Tujuan diperlukannya IMB adalah untuk menjaga ketertiban, keselarasan, kenyamanan, dan keamanan dari bangunan itu sendiri terhadap penghuninya maupun lingkungan sekitarnya. Selain itu IMB juga diperlukan dalam pengajuan kredit bank. IMB sendiri dikeluarkan oleh pemerintah daerah setempat. Dalam pengurusan IMB diperlukan pengetahuan akan peraturan-peraturannya, sehingga dalam mengajukan IMB, informasi mengenai

peraturan tersebut sudah didapatkan sebelum pembuatan gambar kerja arsitektur.

## 2.2. Kerangka Pemikiran

Penelitian tentang Strategi pelaksanaan pelayanan publik ini berbasis pada teori negara hukum modern (negara hukum demokratis) yang merupakan perpaduan antara konsep negara hukum (*rechtsstaat*) dan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan (supremasi hukum).

Menurut Manan (2004:18) hukum yang *supreme* mengandung makna:

1. Bahwa suatu tindakan hanya sah apabila dilakukan menurut atau berdasarkan aturan hukum tertentu (asas legalitas). Ketentuan-ketentuan hukum hanya dapat dikesampingkan dalam hal kepentingan umum benar-benar menghendaki atau penerapan suatu aturan hukum akan melanggar dasar dasar keadilan yang berlaku dalam *masyarakat (principles of natural justice)*.
2. Ada jaminan yang melindungi hak-hak setiap orang baik yang bersifat asasi maupun yang tidak asasi dari tindakan pemerintah atau pihak lainnya.

Dengan demikian dalam suatu negara hukum setiap kegiatan kenegaraan atau pemerintahan wajib tunduk pada aturan-aturan hukum yang menjamin dan melindungi hak-hak warganya, baik di bidang sipil dan politik maupun di bidang sosial, ekonomi dan budaya. Dengan perkataan lain, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan untuk menata

masyarakat yang damai, adil, dan bermakna. Oleh karena itu, setiap kegiatan kenegaraan atau pemerintahan harus dilihat sebagai bentuk penyelenggaraan kepentingan masyarakat (*public service*) yang terpancar dari hak-hak mereka yang mesti dilayani dan dilindungi. Itulah sebabnya konsep negara hukum yang dikembangkan dewasa ini selalu terkait dengan konsep negara kesejahteraan.

Konsep negara kesejahteraan itu sendiri adalah menempatkan peran negara tidak hanya terbatas sebagai penjaga ketertiban semata seperti halnya dalam konsep "*Nachtwakerstaat*", akan tetapi negara juga dimungkinkan untuk ikut serta dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Tujuan negara dalam konsep negara hukum kesejahteraan tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan setiap warganya. Berdasar tujuan tersebut, maka negara diharuskan untuk ikut serta dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan ide dasar tentang tujuan negara, sebagaimana digariskan dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam kepustakaan istilah pelayanan umum seringkali dikaitkan dengan pelayanan yang disediakan untuk kepentingan umum. Istilah pelayanan sendiri mengandung makna perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengurus hal-hal yang diperlukan masyarakat. Dengan kata lain, pelayanan umum itu sendiri bukanlah sasaran atau kegiatan, melainkan merupakan suatu proses untuk mencapai sasaran tertentu yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Melayani masyarakat baik sebagai kewajiban maupun sebagai kehormatan merupakan dasar bagi terbentuknya masyarakat yang manusiawi.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban utama

bagi pemerintah. Peranan pemerintah dalam proses pemberian pelayanan, adalah bertindak sebagai katalisator yang mempercepat proses sesuai dengan apa yang seharusnya. Dengan diperankannya pelayanan sebagai katalisator tentu saja akan menjadi tumpuan organisasi pemerintah dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Oleh karenanya, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyedia jasa pelayanan kepada masyarakat sangat ditentukan oleh kinerja pelayanan yang diberikan. Sejauh mana pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat terjangkau, mudah, cepat dan efisien baik dari sisi waktu maupun pembiayaannya.

Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai sebuah proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan baik yang bersifat individual maupun kelompok. Dalam pemberian pelayanan tidak boleh tercipta perlakuan yang berbeda sehingga menimbulkan diskriminasi pelayanan bagi masyarakat. Selain itu, manajemen pelayanan perlu pula mendapat pembenahan melalui keterbukaan dan kemudahan prosedur, penetapan tarif yang jelas dan terjangkau, keprofesionalan aparatur dalam teknik pelayanan, dan tersedianya tempat pengaduan keluhan masyarakat (*public complain*), serta tersedianya sistem pengawasan terhadap pelaksanaan prosedur.

Dalam kaitan dengan pelayanan perizinan sekarang ini telah dikembangkan suatu sistem pelayanan yang tujuan utamanya diarahkan pada terciptanya kemudahan pelayanan perizinan, dengan tidak mengurangi syarat-syarat yang harus dipenuhi dengan menerapkan konsep "*one roof service system*". Sebelumnya, konsep pelayanan perizinan yang diusung adalah "*one*

*stop service system*” dengan bertumpu kepada *“one door service system”*. Namun, konsep pelayanan perizinan tersebut tidak banyak membawa perubahan pada level bawah, dimana investor masih merasakan prosedur yang berbelit-belit dimana persyaratan, waktu dan biaya yang harus dikeluarkan oleh investor tidak dapat diukur atau dipastikan.

Melihat kenyataan tersebut di atas tentu saja diperlukan adanya perubahan paradigma pelayanan khususnya pelayanan perizinan, agar tercipta prosedur perizinan yang dapat dikategorikan murah, cepat dan jelas sesuai dengan standar pelayanan publik yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, pelayanan perizinan khususnya di daerah haruslah sesuai dengan prosedur, syarat dan ketentuan yang diadakan untuk itu agar tercipta persepsi yang sama dalam pemberian pelayanan baik pada dasar hukum pemberian pelayanan, jenis, persyaratan, biaya yang harus dikeluarkan dan lamanya pelayanan diberikan.

Dengan adanya standarisasi pelayanan publik dalam pemberian pelayanan perizinan tentu saja akan diperoleh sistem pelayanan yang baku dan berkepastian sehingga investor baik asing maupun dalam negeri dapat mengukur tingkat aksesibilitas pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara. Disinilah diperlukan peranan dan fungsi kelembagaan pelayanan perizinan khususnya komitmen penyelenggara daerah dalam hal ini guna mengatur dan menentukan suatu standarisasi pelayanan perizinan, agar diperoleh kepastian hukum dalam pemberian pelayanan di daerah, sehingga pihak investor baik asing maupun dalam negeri dapat mengaplikasikan modalnya dengan lancar dan terukur. Tanpa adanya standarisasi pelayanan perizinan yang diadakan dalam sebuah pedoman

umum prosedur standar pelayanan, tentu saja akan membawa implikasi pada aplikasi yang umumnya dikeluhkan oleh para investor dengan terciptanya ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*).

