

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kabupaten Sleman merupakan salah satu daerah di Yogyakarta yang memiliki Luas Wilayah 574.82 km², Banyaknya Penduduk 1.167, 481 dan Kepadatan Penduduk 2.031,04 per km² sesuai dengan Badan Pusat Statistik (BPS) dan Kecamatan di Kabupaten Sleman tahun 2015 memiliki 17 Kecamatan yaitu Kecamatan Moyudan, Minggir, Sayegan, Godean, Gamping, Mlati, Depok, Berbah, Prambanan, Kalasan, Ngemplak, Ngaglik, Sleman, Tempel, Turi, Pakem dan Cangkringan dimana daerah tersebut terdiri dari penduduk asli maupun pendatang yang berbaur menjadi satu dengan melakukan aktifitas sehari-hari berupa mata pencaharian atau pekerjaan untuk memperoleh kecukupan materi dan sekaligus menunjang kehidupan sosial dan budaya di Sleman (Slemankab.bps 2017).

Sehubungan dengan hal tersebut, Sleman memiliki tingkat kepadatan penduduk yang semakin meningkat dari tiap periode dapat kita lihat di Badan Pusat Statistik (BPS) DIY dengan Kepadatan Penduduk di tahun 2010 yang berjumlah 1.919,79 km² dan tahun 2015 berjumlah 2031,04 km². Hal tersebut terjadi karena dari tiap periode diketahui semakin banyak jumlah pendatang yang masuk ke Sleman dengan berbagai kepentingan seperti pendidikan, usaha serta aktifitas perkantoran yang menuntut mereka memiliki

tempat tinggal memadai untuk menunjang aktifitas sehari-hari. Hal tersebut tidak terlepas dari peran para pengembang pemukiman yang berupa perumahan yang didirikan di Sleman. Beberapa area perumahan tersebut diharapkan oleh sebagian besar pendatang memiliki legalitas hukum sesuai dengan landasan hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah maupun Pemerintah RI yang mengatur keberadaan pembangunan serta lokasi perumahan yang didirikan. Peraturan yang diciptakan oleh pemerintah mengatur tentang perizinan yang harus ditaati oleh para pendiri atau pengembang perumahan tersebut.

Namun, beberapa waktu sekarang diketahui terdapat permasalahan yang dihadapi oleh para pengembang perumahan di Kabupaten Sleman Yogyakarta dalam mendapatkan perizinan mendirikan gedung perumahan. Dalam penelitian ini penulis memilih kabupaten Sleman sebagai lokasi yang telah diteliti dalam kasus Pengurusan IMB. Karena di Kabupaten Sleman ini, terbukti dari beberapa kasus yang ada termasuk tempat yang paling banyak bermasalah dalam kasus Pengurusan IMB perumahan.

Adapun perbandingan kasus pengurusan IMB di Kabupaten Sleman dengan Kabupaten Bantul bahwa kasus di Bantul hanya terdapat puluhan perumahan yang mengalami kasus dalam pengurusan IMB, sementara di Sleman terdapat ratusan perumahan yang mengalami kasus pengurusan IMB. Salah satu kasus yang terdapat di Kabupaten Bantul yang dinyatakan oleh Usman Hadi yaitu beberapa pemilik bangunan perumahan mendapatkan surat panggilan

untuk datang ke Kantor Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Bantul karena bangunan yang mereka miliki belum mempunyai IMB. Walaupun Satpol PP sudah sering mengingatkan namun warga tetap tidak menghiraukan karena mereka merasa bahwa tanah yang mereka tempati adalah milik mereka (Tribunnews.com, 29/09/2016 13.50 WIB).

Kemudian beberapa kasus di Kabupaten Sleman yang ditemui oleh penulis mengenai hambatan perizinan mendirikan bangunan perumahan yang dinyatakan oleh Dewan Pengurus Daerah *Real Estate* Indonesia (REI) daerah Sleman. Nur Andi Wijayanto yang menyatakan bahwa pembangunan perumahan bersubsidi belum diminati oleh para developer karena hingga saat ini pembangunan perumahan tersebut masih bermasalah lamanya pengurusan perizinan, serta tingginya harga tanah. Pembangunan rumah bersubsidi oleh pemerintah di Sleman terakhir kali dicanangkan pada tahun 2014 yang diketahui membutuhkan biaya yang mahal dalam mengurus perizinan pembangunan perumahan bersubsidi di Sleman dengan lama pengurusan IMB yang diketahui berkisar antara 14 hingga 24 bulan atau hampir selama dua tahun.

Kasus yang menyangkut permasalahan para pengembang perumahan dalam memperoleh Izin Mendirikan Bangunan (IMB) seperti yang dinyatakan oleh Kepala Bidang Pemukiman di Dinas Kimpraswil Sleman, Ir Setiantono mengatakan bahwa dari 400 lokasi jumlah perumahan di Kabupaten Sleman

terdapat 150 lokasi perumahan yang diantaranya dinyatakan hingga saat ini belum memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sedangkan yang diketahui pada umumnya bahwa rumah-rumah di kompleks tersebut diketahui telah dijual kepada konsumen lain (Wawancara, 7/02/2009 03.02 WIB).

Kasus terkait dengan pelanggaran pelaksanaan perijinan mendirikan bangunan juga ditemui oleh penulis hasil laporan bangunan ilegal ditengarai marak di wilayah Sleman. Indikasinya banyak bangunan yang belum berizin, namun sudah berdiri, di antaranya bangunan rumah toko (ruko) tiga lantai di Jalan Palagan Tentara Pelajar, Sedan, Kelurahan Sariharjo, Kecamatan Ngaglik. Bangunan itu melanggar peraturan, baik perizinan maupun bangunan gedung dan sebagai dampaknya, wargapun meminta pemerintah kabupaten Sleman bertindak tegas atas pelanggaran tersebut. Selanjutnya, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman (DPUKP) Sleman Supto Winarno mengaku sudah mengetahui hal tersebut serta akan menindak lanjuti (Okezone,21/02/2017 11.19 WIB).

Berdasarkan data di Dinas Pemukiman Prasarana Wilayah dan Perhubungan (Diskimpraswilhub) Kabupaten Sleman, lebih dari 16.000 perumahan di Kabupaten Sleman bermasalah. Pasalnya, Perumahan itu tidak mempunyai Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Kondisi itu terjadi karena perilaku 56 developer (pengembang) yang tidak sesuai dengan pernyataan yang di buat.

Para developer yang sebagian besar merupakan pengembang kecil dan bukan anggota Real Estat Indonesia (REI) itu banyak berharap dengan yang tidak sesuai kenyataan dan akhirnya developer melakukan kesalahan dengan menjual kapling tanah, gambar ataupun desain perumahan walaupun belum mengurus perizinan. Akhirnya berakibat IMB yang tidak dapat diterbitkan karena developer/pengembang belum memenuhi syarat mengenai izin penggunaan tanah (IPT) dan juga membangun fasilitas umum/sosial. Kemudian kasus itu terungkap pada saat pertemuan antara Lembaga Ombudsman Swasta (LOS) DIY dengan jajaran Pemkab Sleman, di Kantor Bupati Sleman dimana Kepala Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) Sleman, Sunaryo yang menyatakan bahwa izin pembangunan harus diurus oleh developer dan bukan pemilik rumah (Harianjogja.com, 28/01/2010 09.27 WIB).

Dewasa ini, terdapat dua (2) persoalan terkait Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kabupaten Sleman yaitu pertama, tentang pelayanan perizinan terkait pelayanan perizinin penghuni perumahan yang ada di Kabupaten Sleman mengeluhkan masalah pelayanan Dinas Penanaman Modal dan Perijinan yang tidak ada kejelasan dalam mengeluarkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), serta proses pengurusan izin yang lama dan sulit dalam mendirikan bangunan perumahan karena mereka sudah menempati rumah tersebut dalam waktu lama tetapi belum mendapatkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Contoh : Terdapat hambatan perizinan mendirikan bangunan perumahan seperti yang

dinyatakan oleh Dewan Pengurus Daerah *Real Estate* Indonesia (REI) Daerah Sleman Nur Andi Wijayanto yang menyatakan bahwa pembangunan perumahan bersubsidi belum diminati oleh para pengembang karena hingga saat ini pembangunan perumahan tersebut masih bermasalah lamanya perizinan, serta tingginya harga tanah. Pembangunan rumah bersubsidi oleh pemerintah di Sleman terakhir kali dicanangkan pada tahun 2014 yang diketahui membutuhkan biaya yang mahal dalam mengurus perizinan pembangunan perumahan bersubsidi di Sleman dengan lama pengurusan IMB yang diketahui berkisar antara 14 hingga 24 bulan atau hampir selama dua tahun. Kedua, Pelanggaran oleh Pihak Pengembang yaitu pelanggaran yang dilakukan oleh pengembang merupakan akibat dari proses pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sehingga memicu para pengembang untuk memalsukan surat IMB demi mengejar waktu pelaksanaan pembangunan perumahan. Contoh : Terdapat permasalahan para pengembang perumahan dalam memperoleh Izin Mendirikan Bangunan (IMB) seperti yang dinyatakan oleh Kepala Bidang Pemukiman di Dinas Kimpraswil Sleman, Ir Setiantono mengatakan bahwa dari 400 lokasi perumahan di Sleman terdapat 150 lokasi yang diantaranya hingga saat ini belum mempunyai Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sedangkan pada umumnya rumah-rumah di kompleks tersebut diketahui telah dijual kepada konsumen lain (Wawancara ,7/02/2009 03.02 WIB).

Merujuk pada pernyataan di atas, penulis menyimpulkan bahwa pelayanan pemerintah kepada masyarakat terutama para pengembang perumahan di Sleman dalam memberikan perizinan untuk mendirikan bangunan memiliki permasalahan yaitu para pemohon IMB khususnya pengembang perumahan yang harus menghadapi lamanya waktu dalam penyelesaiannya serta berkaitan dengan persyaratan administratif yang belum lengkap.

Beberapa syarat yang ditetapkan oleh pemerintah RI melalui Dinas Penanaman Modal dan Perizinan diketahui seharusnya dipenuhi oleh semua pemohon dalam mengajukan IMB namun para pemohon masih mendapatkan kesulitan dalam perolehan surat IMB tersebut, sementara mereka sangat membutuhkan IMB tersebut untuk melanjutkan pembangunan perumahannya.

Dalam pembangunan perumahan terdapat peraturan perizinan yang dimaksud adalah Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah suatu pemberian izin tertentu yang diberikan oleh pemerintah sebuah kabupaten atau kota terhadap para pemilik gedung dalam aktivitas pembangunan pada kegiatan memperluas, merubah, mengurangi maupun menambah dan atau merawat suatu bangunan gedung dengan memenuhi persyaratan baik secara administrasi maupun persyaratan secara teknis sesuai dengan hukum yang berlaku (Siahaa, 2008).

Sedangkan menurut Sunarto (2005), Izin Mendirikan Bangunan (IMB) merupakan suatu persetujuan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada suatu badan atau individu untuk mendirikan sebuah bangunan gedung dengan tujuan untuk membentuk suatu bangunan dimana pelaksanaan pembangunan gedung tersebut harus memperhatikan aspek Nilai Dasar Bangunan (NDB), Nilai Luas Bangunan (NLB) serta Ketinggian Bangunan (KB) dengan merujuk pada syarat-syarat keselamatan bagi penghuni bangunan tersebut seperti perseorangan, sekelompok orang dan lingkungan sekitar bangunan.

Berdasarkan pernyataan Marihot dan Sunarto diatas, perseorangan, sekelompok individu maupun suatu badan atau insitusi serta lembaga dalam pembangunan suatu gedung harus mendapatkan suatu izin yang memuat legalitas hukum dari pemerintah kota atau daerah serta kabupaten dalam rangka menelaraskan fungsi bangunan tersebut dan memenuhi persyaratan keselamatan bagi penghuni bangunan maupun lingkungan sekitar. Salah satu jenis bangunan yang juga harus memperoleh perizinan dalam rangka pembangunan adalah pembangunan rumah di daerah Sleman berupa gedung perumahan atau pemukiman yang dibangun oleh para pengembang.

Undang-Undang merupakan kewenangan lembaga legislatif dalam penciptaannya, serta lembaga eksekutif dalam melaksanakannya, namun karena suatu Undang-Undang perlu didelegasikan karena mendesaknya pemberlakuan suatu aturan, perlunya pengaturan yang detail dan pengaturan yang harus sesuai

dengan karakter masing-masing daerah, maka Peraturan Menteri adalah metode yang cocok sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan IMB.

Berdasarkan pernyataan diatas, terkait dengan pelaksanaan perizinan mendirikan bangunan, para pengembang di Sleman seharusnya mentaati Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 Tentang Izin Mendirikan Bangunan Gedung pada saat membangun perumahan untuk masyarakat. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 memuat persyaratan administratif dan teknis dimana persyaratan tersebut harus dipenuhi oleh para pengembang perumahan di Sleman.

Sebagaimana yang tercantum pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 bagian kedua paragraf satu tentang persyaratan administratif yang harus dipenuhi oleh para pengembang adalah meliputi pengurusan data pemohon yang terdiri dari formulir data pemohon dan dokumen identitas pemohon. Formulir data pemohon yang meliputi nama pemohon, alamat pemohon dan status hak atas tanah, sedangkan dokumen identitas pemohon meliputi fotokopi KTP pemohon atau identitas lainnya, surat kuasa dari pemilik bangunan dalam hal pemohon bukan pemilik bangunan, dokumen dan surat terkait.

Para pengembang perumahan di Sleman dalam membangun perumahan juga harus mematuhi persyaratan teknis yakni pengurusan data umum bangunan gedung yang meliputi nama bangunan gedung, alamat lokasi bangunan gedung, fungsi dan/atau klasifikasi bangunan gedung, jumlah lantai bangunan gedung, luas lantai dasar bangunan gedung, total luas lantai bangunan gedung, ketinggian bangunan gedung, luas basement, jumlah lantai basement dan posisi bangunan gedung yang ditentukan berdasarkan informasi *Global Positioning System (GPS)* yang diambil di titik tengah bangunan gedung., rencana arsitektur, rencana struktur dan rencana utilitas.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016, para pendiri atau pengembang perumahan harus mentaati persyaratan yang meliputi izin operasional dengan memuat legalitas kepemilikan para pengembang berupa Sertifikat Hak Milik (SHM) serta legalitas administratif seperti ketaatan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang tercatat secara sah di Direktorat Perpajakan Yogyakarta. Kedua aspek legalitas tersebut harus dipenuhi secara mutlak oleh para pengembang perumahan.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan evaluasi tentang pengurusan izin mendirikan bangunan berupa IMB oleh pemerintah daerah Sleman kepada para pengembang perumahan di Sleman terkait dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik

Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 Tentang Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan Gedung karena banyak para pengembang perumahan di Kabupaten Sleman Yogyakarta yang masih menghadapi permasalahan dalam memperoleh izin dari pemerintah sehingga banyak para pemilik perumahan di Sleman mengeluhkan hal tersebut karena mereka tidak memiliki IMB.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, penulis merumuskan masalah yaitu *“Bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 Tentang Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan Gedung Pada Pengembang Perumahan di Kabupaten Sleman Yogyakarta ?”*.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah mengetahui bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 tentang Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan Gedung Pada Pengembang Perumahan di Kabupaten Sleman Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Penelitian mengenai Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 Tentang Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan Gedung Pada Pengembang Perumahan di daerah Kabupaten Sleman Yogyakarta diharapkan dapat meningkatkan mutu dari teori monitoring dan evaluasi kinerja pemerintah terutama monitoring pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pada para pengembang perumahan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian mengenai Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 Tentang Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan Gedung Pada Pengembang Perumahan di daerah Kabupaten Sleman Yogyakarta diharapkan dapat menjadi sarana informasi bagi pemerintah daerah Sleman dan juga dapat meningkatkan kinerja pemerintah dalam melakukan monitoring tentang pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) bagi para pengembang perumahan.

E. Tinjauan Pustaka

Di dalam penelitian ini, mengenai Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 Tentang Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan Gedung Pada Pengembang Perumahan di daerah Kabupaten Sleman Yogyakarta penulis

memerlukan beberapa studi terdahulu sebagai perbandingan tolak ukur dan mempermudah penulis dalam penelitian ini. Penelitian ini membahas tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan penelitian ini juga di ambil dari bermacam daerah seperti Sleman, Penajam Pasar Utara, Pekanbaru dan Balikpapan. Beberapa studi terdahulu yang mendukung penelitian ini dapat kita lihat sebagai berikut :

1. Penelitian oleh Norma Vita Utami (2013), tentang “*Pelayanan permohonan izin mendirikan bangunan di kabupaten Sleman berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2011 mengenai bangunan gedung*” yang menyatakan bahwa masih belum efektifnya penerapan pelayanan permohonan izin mendirikan bangunan di kabupaten Sleman pada kantor pelayanan perizinan (KPP) dan dinas pekerjaan umum (DPUP) karena beberapa hambatan seperti terbatasnya sumber daya manusia, fasilitas pelayanan yang kurang memadai, serta belum terlaksananya fungsi pengawasan terhadap bangunan yang tidak atau belum memiliki IMB.
2. Penelitian oleh Muhammad Irhan (2016), tentang “*Studi Pelayanan Publik Dalam Pemberian Izin Mendirikan Bangunan Di Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Dan Penanaman Modal Kabupaten Penajam Paser Utara*” yang menyatakan bahwa Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal dalam memberikan Izin Mendirikan Bangunan yaitu proses pembuatan surat izin mendirikan bangunan diketahui telah

memberikan prosedur pelayanan pembuatan izin mendirikan bangunan dengan sangat mudah serta jelas, serta waktu pembuatan izin mendirikan bangunan hanya ditetapkan dalam 14 hari, tidak ditetapkan adanya biaya pelayanan namun hanya biaya retribusi untuk setiap bangunan, kurangnya sarana dan prasarana dalam rangka menunjang kegiatan dilapangan, kurangnya sumber daya manusia serta sulit terjangkaunya daerah yang terisolasi.

3. Penelitian oleh Romi Eka Mahardhika Erfa dan Nur Laila Meilani (2014) tentang “*Implementasi Retribusi Izin Mendirikan Bangunan*“ yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan rertribusi dalam memberikan Izin Mendirikan Bangunan di Kota Pekanbaru diketahui belum berjalan dengan baik karena beberapa faktor yang mempengaruhinya seperti komunikasi antara dinas tata ruang dan bangunan Kota Pekanbaru yang dilaksanakan dengan masyarakat yang masih belum optimal serta sarana dan prasarana yang kurang memadai dari Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Pekanbaru.
4. Penelitian oleh Tiara Oktavia Jayanti (2016) yang berjudul “*Study Tentang Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Rumah Tinggal Pada Kantor Dinas Tata Kota Dan Perumahan Kota Balikpapan*” yang menyatakan bahwa penyelenggaraan sebuah pelayanan dalam mengurus IMB di kantor dinas tata kota dan perumahan di Kota Balikpapan masih belum memenuhi prosedur karena alur pelayanan yang diselenggarakan oleh staf dinas

tersebut belum efektif dan efisien terkait dengan waktu pelayanan pembuatan IMB belum sesuai dengan harapan sebagian besar masyarakat, selanjutnya terkait dengan sarana dan prasarana yang disediakan dinas tata kota masih kurang menunjang dalam kegiatan pelayanan kepengurusan IMB sehingga semakin menambah ketidakefisienan waktu saat pelayanan. Faktor kedisiplinan serta kesopanan dan keramahan juga kurang diperhatikan oleh pegawai dinas tata kota tersebut sehingga pegawai dinas tata kota kurang berinisiatif dalam mengarahkan masyarakat tentang prosedur yang tepat terkait pelaksanaan kepengurusan IMB. Selanjutnya peneliti juga menemukan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang kurang dalam pelayanan teknis maupun administrative selama proses pelayanan pengurusan IMB di dinas tata Kota Balikpapan.

5. Penelitian oleh Hardiansyah (2012) "*Kualitas pelayanan publik menjadi barometer keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah*" yang menyatakan bahwa terdapat beberapa indikasi yang menunjukkan tentang rendahnya kualitas pelayanan pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) diantaranya adalah indikasi tentang lokasi pelayanan IMB yang kurang strategis serta sangat sulit dijangkau, prosedur pengurusan IMB yang kurang memenuhi ketentuan yang berlaku, ketidakdisiplinan waktu pelayanan pengurusan IMB oleh petugas, besaran biaya atau tarif yang tidak sesuai dengan ketentuan, serta indikasi diskriminasi oleh petugas pelayanan saat melayani pengurusan IMB.

Penelitian tersebut memiliki persamaan yakni obyek penelitian berupa Izin Mendirikan Bangunan (IMB) terkait dengan kebijakan pelaksanaannya terhadap pemilik bangunan namun memiliki perbedaan yakni penelitian tersebut membahas tentang indikasi-indikasi yang mempengaruhi rendahnya kualitas pelayanan dalam memberikan izin mendirikan bangunan, sedangkan dalam penelitian ini membahas tentang sejauh mana pemerintah DIY melaksanakan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 Tentang Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan Gedung Pada Pengembang Perumahan di Sleman.

Dari beberapa penelitian di atas, penulis menyimpulkan ada beberapa obyek yang telah di teliti dalam mencapai dan menunjang maksud dan tujuan penulis dalam penelitian tentang Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 tentang Izin Mendirikan Bangunan Gedung yaitu:

1. Pelayanan Perizinan Mendirikan Bangunan Perumahan di Pemerintahan Kabupaten Sleman.
2. Pengembang/Masyarakat.

Maka dari itu penulis bermaksud melakukan penelitian untuk mengetahui Bagaimana Impementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 tentang Pengurusan Izin

Mendirikan Bangunan Gedung Pada Pengembang Perumahan di Kabupaten Sleman Yogyakarta.

Dengan ini penulis menyimpulkan ada kesalahan yang dilakukan dari pelayanan perizinan oleh pemerintah dan kesalahan oleh pihak pengembang perumahan. Kesalahan dari pemerintah yakni jika pihak pengembang memenuhi syarat sesuai ketentuan yang di buat pemerintah namun Izin Mendirikan Bangunan (IMB) tetap belum selesai sampai waktu ditentukan karena lamanya proses pembuatan sertifikat IMB, sedangkan kesalahan yang dilakukan oleh pengembang tidak bisa melengkapi persyarat yang sudah ditentukan oleh pemerintah. Setelah melakukan penelitian, penulis sudah mengetahui mengapa pihak pengembang sulit melengkapi persyaratannya karena persyaratan yang di berikan pemerintah sangat rumit dan mengakibatkan pemohon kesulitan dalam memenuhi persyaratan tersebut, dan juga membuat pemohon semakin malas untuk mengurus IMB .

F. Kerangka Teori

Penelitian mengenai Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 tentang Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan Gedung terhadap pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pada pengembang perumahan di Kabupaten Sleman Yogyakarta memerlukan beberapa kerangka teori yang digunakan penulis untuk mendukung proses penelitian khususnya dalam kegiatan

menganalisa Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 tentang Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan Gedung pada pengembang perumahan di daerah Kabupaten Sleman Yogyakarta.

Kerangka teori menurut Rakhmat (2004), adalah kemampuan dari seorang peneliti dalam menggunakan pola pikirnya pada saat melakukan penyusunan penelitian secara sistematis menggunakan beberapa teori untuk mendukung permasalahan penelitian. Beberapa teori yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

1. Teori Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi

Implementasi berasal dari Inggris *to implement*, yang merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang - undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga - lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah: “Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*

(menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan to give practical effect to (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”(Webster dalam Wahab, 2004:64).

Berdasarkan teori di atas maka implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Implementasi menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975) yang pada pemetaan di atas yang di dalam pemetaan kita beri label “MH” yang terletak di Kuadran “puncak ke bawah” dan lebih berada di “mekanisme paksa” daripada di mekanisme pasar”. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel sebagai berikut :

- 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi
- 2) Karakteristik dari agen pelaksana/implementor
- 3) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
- 4) Kecenderungan (disposition) dari pelaksana/implementor

Implementasi

Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dalam Solihin Abdul Wahab (2008), mengemukakan model implementasi kebijakan dimana implementasi merupakan suatu peran penting dalam kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel meliputi:

- a. Capaian tujuan dari keseluruhan dari implementasi
- b. Kesukaran-kesukaran teknis dalam implementasi
- c. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat
- c. Faktor-faktor diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi

Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah Daerah Sleman dalam menetapkan kepengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) harus memperhatikan proses berinteraksi antara tujuan kegiatan pemerintah dan tindakan kegiatannya dalam mencapai suatu tujuan dimana kesemuanya melibatkan peran dari birokrasi serta para pelaksana jaringan dalam menetapkan beberapa tindakan yang harus dilaksanakan oleh para pengembang perumahan saat melakukan kepengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah Daerah Sleman dalam menetapkan kepengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) harus memperhatikan proses berinteraksi antara tujuan kegiatan pemerintah dan

tindakan kegiatannya dalam mencapai suatu tujuan dimana kesemuanya melibatkan peran dari birokrasi serta para pelaksana jaringan dalam menetapkan beberapa tindakan yang harus dilaksanakan oleh para pengembang perumahan saat melakukan kepengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi menurut Sunggono, dalam Nurdin (2013) dapat digambarkan secara sistematis seperti berikut :

Gambar 1.1 Proses Implementasi



Sumber : Sunggono dalam Nurdin (2013)

Dari skema tersebut terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu permasalahan yang ada kemudian melihat apa kebijakan yang dilakukan. Setelah itu, menganalisis proses pelaksanaan kebijakan dengan melihat perencanaan, pelaksanaan, dan Pelayanan Publik. Kemudian, hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai “policy performance”. Secara konkrit antara lain dapat kita lihat jumlah dan isi

barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat, Misalnya perubahan dalam taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai “policy outcome” atau “policy impact”. Dengan sendirinya di dalam hasil akhir kebijakan termasuk juga hasil-hasil sampingan disamping “policy performance” yang diperoleh (Sunggono dalam Nurdin, 2013)

b. Pengertian Kebijakan

Kebijakan secara efiestimologi, istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris “policy”. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata “wisdom”.

Pendapat Anderson yang dikutip oleh Wahab, merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi (Anderson dalam Wahab, 2004:3). Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi.

c. Pengertian Implementasi Kebijakan

Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich yang dikutip oleh Wahab 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 seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan” (Friedrich dalam Wahab, 2004:3).

Berdasarkan definisi di atas, kebijakan mengandung suatu unsur tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan pada pelaksanaannya tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika diimplementasikan.

Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

“Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102).

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2003:158).

Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan. Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana, dan
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

(Meter dan Horn dalam Wahab, 2004:79).

Keberhasilan suatu implementasi menurut kutipan Wahab dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor di atas, yaitu : Kesatu yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Kedua, sumber daya kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses

implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:142).

Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan. Ketiga, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut Subarsono kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7).

Keempat, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab bahwa: “Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih

mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan” (Hogwood dan Gunn dalam Wahab, 2004:77).

Berdasarkan teori diatas maka Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya. Kelima, menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Widodo, bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Horn dalam Subarsono, 2006:101). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin.

Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Keenam, dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino adalah sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:144). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi. Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap

implementasi kebijakan. (M. Irfan Islamy1997:102-106) membagi tahap implementasi dalam 2 bentuk, yaitu:

- a. Bersifat self-executing, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
- b. Bersifat non self-executing yang berarti bahwa suatu kebijakan public perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai. (Islamy 1997: 102-106)

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Solichin Abdul Wahab (1991: 36)dalam buku analisis kebijakan: dari formulasi ke implementasi kebijakan negara mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut:

Tahap I : Terdiri atas kegiatan-kegiatan:

- a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas.
- b. Menentukan standar pelaksanaan.
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode.

Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan:

- a. Menentukan jadwal
- b. Melakukan pemantauan
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai dengan segera. (Hogwood dan Lewis dalam Wahab 1991: 36).

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab, yaitu mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (target grup) tetapi memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implelementasi kebijakan negara.

d. Model Implementasi Kebijakan

1. Model Pendekatan (*Top Down*)

Model implementasi Top-Down (model rasional) digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang membuat implementasi sukses. Van Meter dan Van Horn (1978) berpandangan bahwa dalam implementasi kebijakan perlu pertimbangan isi dan tipe kebijakan. Hood (1976) menyatakan implementasi sebagai administrasi yang sempurna. Gun (1978) menyatakan ada beberapa syarat untuk mengimplementasikan kebijakan secara sempurna. Grindle (1980) memandang implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Mazmanian dan Sabatier (1979) melihat implementasi dari kerangka implementasinya. Van Meter dan Van Horn (Abdul Wahab, 1997), memandang implementasi kebijakan sebagai those actions by publik or provide individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision (tindakan-tindakan yang oleh individu-individu / pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Selain Van Meter dan Van Horn, model top-down dikemukakan juga oleh Mazmanian dan Sabatier (Stillmen, 1988) dan Hill (1993) kedua tokoh ini meninjau implementasi dari kerangka analisisnya. Model top-down yang dikemukakan oleh kedua ahli ini dikenal dan dianggap sebagai salah satu model top-down paling maju, Karena keduanya telah mencoba mensintesis ide-ide

dari pencetus teori model top-down dan bottom-up menjadi enam kondisi bagi implementasi yang baik, yaitu:

- 1) Standar evaluasi dan sumber yang legal
- 2) Teori kausal yang memadai, sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat bagaimana melakukan perubahan
- 3) Integrasi organisasi pelaksana, guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran
- 4) Para implementator mempunyai komitmen dan keterampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya guna mewujudkan tujuan kebijakan
- 5) Dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan kekuatan dalam hal ini legislatif dan eksekutif
- 6) Perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan, atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut (Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab 2005: 45).

Model implementasi yang dikemukakan Mazmanian dan Sabatier pada dasarnya tidaklah jauh berbeda dengan model implementasi top-down yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975); Hood (1976); Gun (1978) dan Grindle (1980) yaitu dalam hal perhatiannya terhadap kebijakan dan lingkungan kebijakan. Perbedaannya, pemikiran dari Mazmanian dan Sabatier ini menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi

pelaksananya memenuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis). Disamping itu model ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanis atau linier, maka penekanannya terpusat pada koordinasi dan kontrol yang efektif yang mengabaikan manusia sebagai target group dan juga peran dari aktor lain. Disinilah kelemahan pendekatan Mazmanian dan Sabatier tersebut dalam menjelaskan proses implementasi yang terjadi jika dibandingkan dengan model yang digunakan oleh Edward III, melalui analisis faktor komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya dan disposisi yang dimiliki oleh masing-masing pelaksana program.

2. Model Pendekatan (*Bottom Up*)

Pendekatan Bottom-Up ini sering pula dianggap sebagai lahan harapan (*promised land*), bertolak dari pengidentifikasian kerangka aktor-aktor yang terlibat dalam “service delivery” di dalam satu atau lebih wilayah lokal dan mempertanyakan kepada mereka tentang arah, strategi, aktivitas dan kontak-kontak mereka. Selanjutnya model ini menggunakan “kontak” sebagai sarana untuk mengembangkan teknik network guna mengidentifikasi aktor-aktor lokal, regional dan nasional yang terlibat dalam perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah yang relevan.

Pendekatan ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari street level bureaucrats (*the bottom*) sampai pada pembuatan keputusan tertinggi (*the top*) disektor publik maupun privat. Dalam hal ini kebijakan dilakukan melalui

bergaining (eksplisit atau implisit) antara anggota-anggota organisasi dan klien mereka. Dalam pendekatan Bottom-Up pun masih menemukan kelemahan, karena asumsinya bahwa implementasi berlangsung di dalam lingkungan pembuatan keputusan yang terdesentralisasi, sehingga pendekatan ini keliru dalam menerima kesulitan empiris sebagai statemen normatif maupun satu-satunya basis analisis atau kompleks masalah organisasi dan politik. Selain itu petugas lapangan tentu pula melakukan kekeliruannya. Karena itu berbahaya untuk menerima realitas deskriptif yang menunjukkan bahwa birokrat lapangan membuat kebijakan dan mengubahnya kedalam suatu deskripsi tindakan.

3. Model Pendekatan Sintesis

Model pendekatan yang dikembangkan oleh Sabatier sintesanya mengkombinasikan unit analisis bottom-upers, yaitu seluruh variasi aktor publik dan privat yang terlibat didalam suatu masalah kebijakan, dengan top-downers, yaitu kepedulian pada cara-cara dimana kondisi-kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada dengan penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih. Usaha yang ketiga untuk mensintesis unsur-unsur pendekatan top-down dan bottom-up dikembangkan oleh Goggin.

Di dalam modelnya mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (state) adalah

fungsi dari perangsang-perangsang dan batasan-batasan yang diberikan kepada (atau yang ditimpakan kepada) daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (federal), dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi-preferensinya. Pilihan-pilihan daerah bukanlah pilihan dari akto Nasional yang kompak tetapi merupakan hasil bergaining antar unit-unit internal maupun eksternal yang terlibat di dalam politik daerah. Dengan demikian pendekatan pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program-program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel Top-Down maupun Bottom-Up.

2. Teori Pelayanan Publik

a. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Wijayanto, (2007: 6), bahwa pelayanan publik merupakan pelayanan yang tergolong banyak bidang seperti bidang kesehatan, kesejahteraan sosial, gizi dan masih banyak lagi yang lainnya, pelayanan publik adalah pelayanan birokrasi yang diberikan oleh warga negara . Pelayanan publik dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh birokrasi untuk memenuhi kebutuhan warga negara yang membutuhkan pelayanan publik.

Sedangkan Pernyataan menurut A.S. Moenir (1995:7) bahwa : “Secara umum Pelayanan yaitu usaha yang dilakukan dengan berkelompok maupun perorangan ataupun pemerintah dalam membantu masyarakat untuk mencapai suatu tujuan tertentu”. Pelayanan termasuk dalam kegiatan utama dalam bidang

jasa yang sudah mampu ataupun yang belum mampu. Namun dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan antara pelayanan yang dilakukan oleh orang yang bersifat komersial yang biasanya dikelola oleh pihak swasta dengan pelayanan yang dilaksanakan oleh organisasi non komersial yang biasanya adalah pemerintah. Dalam kegiatan ini yang dimaksud ialah tidak membedakan dalam memberikan pelayanan demi untuk mendapatkan keuntungan dan hanya mengutamakan pengabdian.

Jadi, sehubungan dengan hal tersebut seharusnya pelayanan dalam bentuk barang ataupun jasa pada prinsipnya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah yang harus memberikan pelayanan terbaik kepada warga negara agar warga negara merasakan kenyamanan dalam menggunakan jasa pemerintah ataupun menanggapi hal positif dengan kinerja pemerintah.

b. Unsur - Unsur Pelayanan Publik

Terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik yaitu sebagai berikut (Bharata,2004: 11) :

- 1) Penyedia Layanan, yaitu pihak yang dapat memeberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*)
- 2) Penerima Layanan, yaitu pihak yang disebut sebagai sebagai konsumen (*costomer*) atau customer yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan

- 3) Jenis Layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan
- 4) Kepuasan Pelanggan, dalam memberikan suatu layanan penyedia layanan harus mengutamakan tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan biasanya berkaitan dengan standar kualitas barang dan jasa yang mereka nikmati.

c. Ciri - Ciri Pelayanan publik yang baik

Dalam pelayanan publik yang baik memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut (Kasmir, 2006: 34) :

- 1) Tersedianya karyawan yang baik
- 2) Tersedianya sarana dan prasarana yang baik
- 3) Bertanggung jawab kepada setiap nasabah (pelanggan) sejak awal hingga akhir
- 4) Mampu melayani secara cepat dan tepat
- 5) Mampu berkomunikasi dengan baik
- 6) Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi
- 7) Memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik
- 8) Berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan)
- 9) Mampu memberikan kepercayaan kepada nasabah (pelanggan)

d. Prinsip Pelayanan Publik

Suatu penyelenggaraan pelayanan publik juga harus memenuhi beberapa prinsip pelayanan sebagaimana yang disebutkan dalam Kepmenpen No. 63 Tahun 2003 (Ratminto dan Winarsih, 2007: 22) yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut :

- 1) Kesederhanaan, yaitu prosedur pelayanan publik yang tidak berbelit-belit dengan mudah dipahami dan dilaksanakan
- 2) Kejelasan, mencakup beberapa hal yaitu :
 - a) Persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik
 - b) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab
 - c) Memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan / persoalan / sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik
 - d) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran
- 3) Kepastian waktu, yaitu pelaksanaan dalam pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan
- 4) Akurasi, produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah
- 5) Keamanan, proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum
- 6) Tanggung Jawab, pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat ditunjukan bertanggung jawab atas penyelenggaraan

pelayanan dan penyelesaian keluhan / persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik

- 7) Kelengkapan Sarana dan Prasarana, tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika
- 8) Kemudahan akses, tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi, telekomunikasi dan informatika
- 9) Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan, memberikan pelayanan secara disiplin, sopan santun dan ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- 10) Kenyamanan, lingkungan pelayanan harus tertib dan teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung.

e. Azas-azas Pelayanan Publik

Secara teoritis, pelayanan publik pada dasarnya bertujuan untuk memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan dituntut kualitas pelayanan publik yang profesional, kemudian Lijan Poltak Sinambela (2008: 6) mengemukakan bahwa azas-azas dalam pelayanan publik tercermin dari :

- 1) Transparansi , yaitu bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti
- 2) Akuntabilitas, yaitu dapat bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
- 3) Kondisional, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisien dan efektivitas
- 4) Partisipatif, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat
- 5) Keamanan Hak, yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi
- 6) Keseimbangan, yaitu hak dan kewajiban pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak

3. Teori Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

a. Pengertian Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah suatu pemberian izin tertentu yang diberikan oleh pemerintah sebuah kabupaten atau kota terhadap para pemilik gedung dalam aktivitas pembangunan pada kegiatan memperluas, merubah, mengurangi maupun menambah dan atau merawat suatu bangunan

gedung dengan memenuhi persyaratan baik secara administrasi maupun persyaratan secara teknis sesuai dengan hukum yang berlaku (Siahaa, 2008).

Sunarto (2005), Izin Mendirikan Bangunan (IMB) merupakan suatu persetujuan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada suatu badan atau individu untuk mendirikan sebuah bangunan gedung dengan tujuan untuk membentuk suatu bangunan dimana pelaksanaan pembangunan gedung tersebut harus memperhatikan aspek Nilai Dasar Bangunan (NDB), Nilai Luas Bangunan (NLB) serta Ketinggian Bangunan (KB) dengan merujuk pada syarat-syarat keselamatan bagi penghuni bangunan tersebut seperti perseorangan, sekelompok orang dan lingkungan sekitar bangunan.

Menurut Peraturan Menteri Nomor 05/PRT/M/2016 Izin Mendirikan Bangunan adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

b. Tujuan Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

- 1) Mewujudkan bangunan gedung yang memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung sesuai dengan fungsi dan tata ruang, yang diselenggarakan secara tertib untuk menjamin keandalan teknis bangunan gedung

- 2) Mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan IMB.
- c. Ruang Lingkup Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
 - 1) Fungsi dan klasifikasi bangunan gedung
 - 2) Persyaratan permohonan penerbitan IMB
 - 3) Tata cara penyelenggaraan IMB
 - 4) Retribusi IMB
 - 5) Dokumen IMB
 - 6) Pembinaan
 - d. Persyaratan Pengurusan Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
 - 1) Persyaratan Administrasi
 - a. Data Pemohon
 - b. Data Tanah
 - c. Dokumen dan Surat Terkait
 - 2) Persyaratan Teknis
 - a. data umum bangunan gedung
 - b. dokumen rencana teknis bangunan gedung
 - e. Tata Cara Penyelenggaraan Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
 - 1) pengendalian penyelenggaraan bangunan gedung;
 - 2) pembagian kewenangan penerbitan IMB;
 - 3) tahapan penyelenggaraan IMB;
 - 4) IMB bertahap;
 - 5) Jangka waktu proses permohonan dan penerbitan IMB;

- 6) Perubahan rencana teknis dalam tahap pelaksanaan konstruksi;
 - 7) Pembekuan dan pencabutan IMB;
 - 8) Pendataan bangunan gedung;
 - 9) IMB untuk bangunan gedung yang dibangun kolektif; dan
 - 10) Penyelenggaraan IMB di daerah.
- f. Tahapan Penyelenggaraan Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
- a. proses prapermohonan IMB
 - b. proses permohonan IMB
 - c. proses penerbitan IMB
 - d. pelayanan administrasi IMB

G. Definisi Konseptual

Menurut Sugiyono (2011), definisi konseptual merupakan penjelasan mengenai suatu arti dari konsep yang menjelaskan tentang beberapa unsur sehubungan dengan variabel. Variabel penelitian yang terdiri dari kumpulan teori, konsep, definisi dan proporsi dimana semua unsur tersebut dapat menggambarkan suatu fenomenal yang terjadi secara sistematis dengan menentukan hubungan antara variabel yang telah ditentukan dalam penelitian definisi konseptual dari variabel penelitian ini yaitu:

1. Implementasi

Implementasi merupakan perpanjangan suatu kegiatan yang saling melengkapi dalam proses berinteraksi antara tujuan kegiatan dan tindakan

kegiatan dalam mencapai suatu tujuan dimana kesemuanya melibatkan peran dari birokrasi dan masyarakat.

2. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan pelayanan yang tergolong banyak bidang seperti bidang kesehatan, kesejahteraan sosial, gizi dan masih banyak lagi yang lainnya, pelayanan publik adalah pelayanan birokrasi yang diberikan oleh warga negara. Pelayanan publik dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh birokrasi untuk memenuhi kebutuhan warga negara yang membutuhkan pelayanan publik.

3. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

Menurut Peraturan Menteri Nomor 05/PRT/M/2016 Izin Mendirikan Bangunan adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

H. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan penjelasan dari variabel penelitian yang telah dinyatakan dalam definisi konsep dimana selanjutnya akan digunakan sebagai obyek tolak ukur saat melakukan penelitian terhadap obyek yang akan diteliti. Sehingga Definisi operasional penelitian merupakan penjelasan dari masing-masing variabel yang digunakan dalam penelitian terhadap indikator-

indikator yang membentuknya (Sugiono, 2009). definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi
 - a) Capaian tujuan dari keseluruhan dari implementasi
 - b) Kesukaran-kesukaran teknis dalam implementasi
 - c) Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat
 - d) Faktor-faktor diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi

I. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian mengenai implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 tentang Izin Mendirikan Bangunan Gedung pada pengembang perumahan di Sleman merupakan penelitian “*descriptive analitik*” yaitu penelitian yang mencoba menggali bagaimana dan mengapa fenomena suatu obyek itu terjadi.

Hal ini berarti bahwa penulis mengambil penelitian mengenai Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 tentang Izin Mendirikan Bangunan Gedung pada pengembang perumahan di Sleman akan menggali mengapa proses perizinan mendirikan bangunan mengalami hambatan sebaliknya persyaratan yang telah ditetapkan pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 telah ditaati oleh para pengembang perumahan (Nursalam, 2011).

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini akan dilakukan di Kabupaten Sleman Yogyakarta. Unit analisis yang akan dilakukan berada di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (DPMPPT) Kabupaten Sleman. Adapun sumber yang di tuju ialah Pejabat, Pengembang/Developer dan Masyarakat.

3. Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan mengambil data dokumentasi berupa informasi tentang jumlah pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) oleh para pengembang perumahan di Sleman yang akan dilaksanakan di Dinas Penanaman Modal dan Perizinan (DPMP) Kota Yogyakarta.

Data merupakan sekumpulan fakta atau peristiwa yang diperoleh dari suatu kegiatan pengukuran yang dilakukan oleh peneliti untuk mengambil keputusan. Kualitas pengambilan keputusan tergantung pada kualitas data yang diperoleh yang berarti bahwa apabila data yang diperoleh berkualitas atau akurat maka pengambilan keputusan akan sesuai dengan sasaran obyek penelitian dan sebaliknya jika data yang diperoleh kurang atau tidak berkualitas maka pengambilan keputusan tidak akan sesuai dengan sasaran obyek penelitian.

Dalam mendapatkan data yang akurat, peneliti memerlukan suatu alat ukur atau yang disebut dengan instrument. Alat ukur atau instrumen akan mempengaruhi keakuratan data penelitian yang berarti bahwa apabila instrumen

penelitian baik atau berkualitas, maka data penelitian akan akurat atau memenuhi keabsahan dan sebaliknya jika instrument penelitian tidak baik atau tidak berkualitas, maka data penelitian tidak akan akurat atau kurang memenuhi keabsahan yaitu data yang valid dan reliable (Amin, dkk., 2009).

Untuk mendapatkan data yang akurat diperlukan Pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi:

a. Wawancara

Nazir (2005: 193) menyatakan bahwa wawancara merupakan suatu proses untuk mendapatkan keterangan tentang penelitian dengan melakukan tanya jawab secara langsung dan bertatap muka kepada narasumber dengan menggunakan *interview guide* (panduan wawancara).

Dalam penelitian ini saya melakukan wawancara ke beberapa narasumber untuk mendapatkan data secara nyata dan jelas tentang permasalahan pengurusan IMB, beberapa narasumber yang akan diwawancara antara lain :

- 1) Kepala Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu di Kabupaten Sleman
- 2) Developer/Pengembang
- 3) Masyarakat

b. Kajian Pustaka

Nazir (2011: 93) menyatakan bahwa studi kepustakaan atau studi literature untuk mengetahui sampai ke mana ilmu yang berhubungan dengan penelitian tersebut hingga memutuskan kesimpulan.

Sedangkan menurut Prastowo (2012: 80) kajian pustaka adalah bahan bacaan yang telah dibaca dan dianalisis sebelumnya dan dikaitkan dengan kerangka teori atau landasan teori tertentu untuk menganalisis objek penelitian yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, sebagian peneliti menggabungkan kajian pustaka dengan kerangka teori.

Pada penelitian mengenai Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 tentang Izin Mendirikan Bangunan Gedung pada pengembang perumahan di Sleman peneliti akan menggunakan kajian pustaka tentang beberapa teori yang terkait dengan kebijakan perijinan IMB seperti teori kebijakan, implementasi, Pelayanan publik, evaluasi, perizinan, perumahan/pemukiman.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data dalam penelitian ini meliputi beberapa tahap yaitu:

a. Melakukan pengidentifikasian data

Peneliti setelah mendapatkan data dari lokasi penelitian yaitu Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (DPMPT) dan para pengembang perumahan terkait dengan permasalahan perijinan mendirikan bangunan (IMB) melalui metode wawancara yang direkam sebelumnya dan disertai dengan pendokumentasian pertemuan dengan informan (Sugiyono, 2011).

b. Pengelompokan data

Data yang diambil melalui proses wawancara tersebut kemudian dikelompokkan ke dalam kelompok-kelompok pertanyaan dalam wawancara berdasarkan inti dari masing-masing masalah pertanyaan terkait dengan perijinan mendirikan bangunan (Sugiyono, 2011).

c. Mengambil kesimpulan

Hasil pengelompokan data tentang materi wawancara yang telah dikaitkan dengan beberapa landasan teori tersebut kemudian diambil kesimpulan tentang bagaimana implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/2016 tentang Izin Mendirikan Bangunan Gedung pada pengembang perumahan di Sleman (Sugiyono, 2011).