



**IMPLEMENTASI PENERBITAN
IJIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB)
DALAM PERSPEKTIF AZAS-AZAS UMUM PEMERINTAHAN
YANG BAIK DI KABUPATEN SUKAMARA**

TESIS

OLEH :

NAMA : ADE IRMA SURYANI, SH.

NIM : B4A 007 001

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

**IMPLEMENTASI PENERBITAN IJIN MENDIRIKAN BANGUNAN
(IMB) DALAM PERSPEKTIF AZAS-AZAS UMUM PEMERINTAHAN
YANG BAIK
DI KABUPATEN SUKAMARA**

TESIS

Disusun Oleh :

**ADE IRMA SURYANI, SH.
B4A 007 001**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing,

**Mengetahui
Ketua Program**

**Dr. Yos Johan Utama, SH, Mhum
NIP.**

**Prof. Dr. Paulus Hadi Suprpto, SH, MH.
NIP. 130 531 702**

KATA PENGANTAR

Asalamu'alaikum Wr.Wb.

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmat, karunia, taufik serta hidayah-Nya sehingga penulisan tesis yang berjudul : **"IMPLEMENTASI PENERBITAN IJIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DALAM MEWUJUDKAN HARAPAN MASYARAKAT DI KABUPATEN SUKAMARA"** dapat penulis selesaikan sebagai tugas akhir dalam menempuh studi program pascasarjana pada Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang (S2).

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna baik dari segi penulisan maupun penyajian materinya, namun penulis dalam hal ni berusaha semaksimal mungkin menyajikan yang terbaik.

Penulis terbuka dan berharap apabila ada apabila ada kritikan atau saran yang bersifat membangun sehingga dapat lebih menyempurnakan tesis tersebut.

Dalam penyusunan tesis, penulis banyak mendapat bimbingan ataupun bantuan dari berbagai pihak, untuk itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. yang terhormat Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. yang terhormat Pembantu Rektor I Universitas Diponegoro Semarang
3. yang terhormat **Prof. Dr. Paulus Hadi Suprpto, SH, MH.** selaku Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang
4. Yang terhormat **Dr. Yos Johan Utama, SH, Mhum** selaku Dosen Pembimbing yang selalu meluangkan waktu ditengah-tengah kesibukannya.
5. Bupati Sukamara beserta staf Sekretariat Daerah Kabupaten Sukamara yang telah memberikan peluang dan support terbesar untuk penulis

6. Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Undip dan tim/staf yang ada disekretariat yang telah banyak membantu selama penulis menjadi mahasiswa.
7. Keluarga besarku terutama Mama tercinta, Shends dan siimut Echa dan Adhwaa yang selalu mendorong penulis untuk menyelesaikan tesis ini.
8. Teman-teman angkatan 2007 dan semua pihak yang telah ikut membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini

Akhir kata Penulis berharap semoga Allah SWT memberikan balasan yang sepadan dengan kebaikan-kebaikan yang telah diberikan-nya dan semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan serta mampu memberikan sumbangan kepada almamater, Amin yaa robbal alamin

Wabillahi taufiq wal hidayah

Wassallamu'alaikum Wr Wb.

Semarang, Oktober 2008

Penulis

ABSTRAK

Implementasi fungsi pemerintahan adalah merupakan hal kunci penting dalam pembangunan khususnya dalam penerbitan IMB dalam tesis ini dikhususkan pada penerbitan IMB di Kabupaten sukamara

Permasalahan yang diangkat adalah Bagaimana implementasi fungsi pelayanan Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam pemberian Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kabupaten Sukamara, Kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam Implementasinya terhadap Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah dalam mewujudkan harapan masyarakat di Kabupaten Sukamara dan Upaya apakah yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam rangka mengatasi kendala menuju pada standard pelayanan pemberian Ijin Mendirikan Bangunan

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris yaitu menggunakan pendekatan pada kenyataan melalui data primer dan data sekunder yang diperoleh.

Penyelenggaraan fungsi pelayanan pemerintah dalam pemberian ijin mendirikan bangunan di kabupaten sukamara telah mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik agar tercapai kesejahteraan masyarakat kabupaten sukamara

Kendala implementasi pemberian IMB di kabupaten sukamara disebabkan oleh beberapa faktor. Faktor-faktor penyebab implementasi pemberian IMB oleh pemerintah kabupaten sukamara belum efektif adalah faktor peraturan perundang-undangan yaitu lemahnya aspek sosiologis dalam peraturan daerah kabupaten sukamara tentang IMB karena kurang sosialisasi, faktor aparat yaitu petugas pelayanan IMB dan satpol pp sebagai lembaga penegakan hukum perda IMB belum berfungsi secara optimal, dan faktor kesadaran hukum masyarakat yaitu kurangnya taraf kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat kabupaten sukamara berkaitan dengan kesadaran mengajukan permohonan IMB

Upaya-upaya dilakukan untuk mengoptimalkan implementasi pemberian ijin mendirikan bangunan di kabupaten sukamara adalah dengan peningkatan pengawasan sebagai instrumen kendali disiplin aparat pelayanan permohonan IMB kabupaten sukamara, penerapan pola pembinaan yang tepat dan berdaya guna dengan pendisiplinan yang manusiawi dalam meningkatkan kualitas pelayanan permohonan IMB kepada masyarakat, keteladanan pimpinan dalam menyegerakan melayani pemohon IMB

Penulis memberikan saran agar implementasi penerbitan IMB berjalan dengan baik maka pemerintah kabupaten sukamara agar memperbaiki dan melengkapi faktor-faktor yang menjadi kendala penebitan IMB, salah satunya adalah dengan mengefektifkan peraturan daerah tentang IMB melalui penerapan sanksi yang lebih berbobot untuk menimbulkan efek jera, meningkatkan sosialisasi peraturan daerah tentang IMB guna kesadaran hokum masyarakat kabupaten sukamara dalam kegiatan membangun bangunan dan melakukan upaya-upaya dengan peningkatan pengawasan sebagai instrumen kendali pegawai negeri sipil; penerapan pola pembinaan yang tepat dan berdaya guna dengan pendisiplinan yang manusiawi; serta keteladanan para pimpinan.

Kata Kunci : Implementasi, Pemerintahan, IMB

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Abstrak.....	iv
Kata Pengantar.....	v
Daftar isi.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Penelitian.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Definisi Operasional.....	10
F. Metode Penelitian	15
G. Sistematika Penelitian	19
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Tentang Pelayanan Publio oleh Birokrasi Bagi Masyarakat	22
B. Pemerintah Daerah Sebagai Pelaksana Birokrasi Pemerintahan Di Daerah	38
C. Tinjauan Umum Tentang Ijin Mendirikan Bangunan.....	51
D. Teori Tentang Kesejahteraan Rakyat.....	53
E. Penerapan Hukum dan Faktor-faktornya.....	57
BAB III FUNGSI PELAYANAN PEMERINTAH DALAM IMPLEMENTASI PEMBERIAN IJIN MENDIRIKAN BANGUNAN DI KABUPATEN SUKAMARA	
A. Gambaran Umum Kondisi dan Pemerintahan di Kabupaten Sukamara.....	58
B. Penyelenggaraan Fungsi Pelayanan Pemerintah Dalam Pemberian Ijin Mendirikan Bangunan Di Kabupaten Sukamara Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan Yang Berlaku.....	64

C. Penyelenggaraan Fungsi Pelayanan Pemerintah Dalam Pemberian Ijin Mendirikan Bangunan Di Kabupaten Sukamara Berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik	66
---	----

BAB IV KENDALA IMPLEMENTASI PEMBERIAN IMB DI KABUPATEN SUKAMARA DAN UPAYA MENGATASINYA

A. Faktor-faktor penyebab Implementasi Pemberian IMB oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara Belum Efektif	90
B. Upaya-upaya dilakukan untuk mengoptimalkan implementasi Pemberian Ijin mendirikan bangunan di kabupaten Sukamara	120

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	126
B. Saran	129
Daftar Pustaka.....	130

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pemikiran tentang kesejahteraan masyarakat sebenarnya sudah ada sejak terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam Alinea ke-IV Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa salah satu tujuan dari pembentukan Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum¹.

Ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pusat dan Pemerintah Daerah, yang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pusat dan Pemerintah Daerah, membawa implikasi terbukanya peluang pembangunan dengan pendekatan yang lebih sesuai dengan karakteristik wilayah. Pembangunan dengan pendekatan tersebut akan memberi peluang pada percepatan pembangunan daerah termasuk pembangunan daerah yang relatif

¹ Pustaka Yustitia, Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga Dan Keempat (Dalam Satu Naskah) Data Wilayah Administrasi 33 Propinsi, 349 Kabupaten Dan 91 Kota Di Seluruh Indonesia, Jakarta : PT. Buku Kita, 2007.

masih terbelakang.

Sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melalui Pasal 10 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 2 dan Pasal 10 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah, Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Desentralisasi dan otonomi daerah, secara normatif, mengandung semangat mendekatkan negara pada masyarakat, antara lain melalui pemberian pelayanan publik yang lebih baik dan lebih dekat ke masyarakat lokal.

Secara empirik, desentralisasi dan otonomi daerah yang sudah berjalan selama ini belum mendorong dan belum diikuti dengan perbaikan pelayanan publik yang lebih baik. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik orientasi kekuasaan yang sangat kuat, keadaan yang semacam ini menyebabkan birokrasi semakin jauh dari misi utamanya untuk memberikan pelayanan publik sehingga pejabat birokrasi lebih menempatkan dirinya sebagai penguasa daripada sebagai pelayan atau abdi masyarakat

(*server / Provider*). Kondisi ini membawa implikasi pada buruknya sikap dan perilaku birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan kepada publik, bahkan ada kecenderungan mengabaikan kepentingan masyarakat dan aspirasi yang sangat kuat. Berkembangnya budaya paternalistik dalam birokrasi sebagai variabel dominan dalam menyelenggarakan pelayanan publik elit politik, ekonomi, birokrasi dan anggota masyarakat yang mempunyai hubungan dekat dengan birokrasi, seringkali memperoleh kemudahan akses dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Diskriminasi pelayanan itu seringkali mengusik rasa keadilan dalam masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak wajar oleh birokrasi publik. Kesempatan dan ruang yang dimiliki publik untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik sangat terbatas, sehingga banyak kebijakan dan program pemerintah tidak responsif serta mengalami kegagalan karena tidak ada dukungan dari masyarakat.

Praktek KKN dalam kehidupan birokrasi yang selama ini terjadi di pusat, telah berpindah kedaerah-daerah, semakin memperburuk citra birokrasi di hadapan masyarakat. Di dalam pelayanan perijinan kepada masyarakat, pelayanan birokrasi menjadi amat sulit dinikmati secara wajar dan bahkan membuat masyarakat membayar mahal dari yang seharusnya.

Rendahnya kemampuan birokrasi dalam merespon kebutuhan masyarakat serta tuntutan global menyebabkan

terjadinya krisis kepercayaan terhadap Birokrasi Publik. Hal ini membuat kehidupan masyarakat semakin sulit dan pasif untuk berinisiatif, oleh karena itu kreativitas aparat birokrasi sangat diperlukan dalam upaya pemulihan kondisi kehidupan masyarakat. Pengalaman empirik di lapangan menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan di bidang perijinan masih sangat jauh dalam realitasnya dari apa yang semestinya bahkan masih suka menerima suap karena inefisiensi biaya dan waktu tunggu yang sengaja diciptakan aparat birokrasi. Keluhan yang dirasakan warga masyarakat dalam mengurus permohonan Ijin Mendirikan Bangunan yang selanjutnya disebut IMB adalah pada persoalan kesalahan gambar bangunan, sehingga urusan menjadi lama bahkan harus berulang kali mengajukan persyaratan.

Selain itu pemberian Ijin Mendirikan Bangunan yang untuk selanjutnya disebut IMB, selalu membutuhkan proses mekanisme yang panjang, waktu yang lama serta birokrasi yang lamban. Warga masyarakat yang akan mencari Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) harus memperoleh keterangan mulai dari RT, Kelurahan, Kecamatan dan baru masuk ke Dinas Pekerjaan Umum (bagi bangunan industri) sedangkan untuk bangunan biasa atau bukan bangunan Industri dalam wilayah Kecamatan Sukamara diajukan kepada bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sukamara. Prosedur yang panjang ini tentu menyita banyak energi yang harus dikeluarkan oleh pengguna jasa. Ketika terjadi

kesalahan gambar, prosesnya jadi semakin panjang dan lama. Aparat sangat lamban memproses masalah ini. Tuntutan masyarakat semakin meningkat, tetapi birokrasi Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) tidak pernah memberikan Respons yang positif.

Berbagai fenomena diatas, maka sangat perlu untuk menilai kinerja birokrasi publik di Kabupaten Sukamara baik kualitas, kuantitas, efisiensi pelayanan sehingga dapat memotivasi aparat pelaksana, mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan masyarakat yang dilayani.

Tuntutan masyarakat akan tegaknya sistem pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pemerintahan bersih (*Clean Governance*) sangat ditentukan oleh ada tidaknya suatu pelayanan yang dapat memuaskan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Sebagaimana tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 menegaskan bahwa penyelenggaraan negara dan pemerintahan semata-mata untuk menciptakan masyarakat sejahtera (*Social Welfare*) adil dan makmur, secara sosial, ekonomi, politik dan budaya(Pasal 27, 28,29,31 dan 32).

Pelayanan adalah proses menyangkut segala usaha yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam rangka mencapai tujuan². Pelayanan hakekatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu merupakan suatu proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan,

² Moenir, Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia, Jakarta : Rineka Cipta, 2001, Hal 27

meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Pelaksanaan pelayanan dapat diukur, oleh karena itu dapat ditetapkan standar baik dalam waktu yang diperlukan maupun hasilnya. Dengan adanya standar dalam pelayanan maka pada akhirnya dapat memberikan kepuasan pada pihak-pihak yang mendapat layanan".

Pelayanan umum adalah proses pelayanan kepada masyarakat. Menelusuri arti pelayanan umum tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, sehingga ada korelasi antara pelayanan umum dan kepentingan umum. Dalam perkembangannya pelayanan umum dapat timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi (pemerintahan).

Penyelenggaraan pelayanan umum didasarkan pada asas umum pemerintahan yang baik dan bertujuan untuk memenuhi kewajiban negara melayani publik atau masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasarnya. Persoalan yang timbul saat ini adalah realitas pelaksanaan fungsi pelayanan pemerintah yang telah dilaksanakan di daerah, khususnya pelaksanaan fungsi pelayanan di bidang Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) Di Kabupaten Sukamara tidak berjalan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat khususnya pemohon IMB, ketidak puasan pemohon Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) biasanya mengeluhkan proses yang berbelit-belit, lamban dalam penanganan, biaya tinggi dan kurang cermat dalam penanganan sehingga sering kali salah

dalam melakukan administrasi gambar yang akhirnya pemohon harus mengikuti prosedur tambahan / mengulang prosedur yang memperpanjang waktu penerbitan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas memperlihatkan bahwa kemampuan birokrasi dalam menyelenggarakan kegiatan pelayanan publik masih nampak lemah. Peran birokrasi dalam pemberian pelayanan publik yang efisien, akuntabel dan responsif belum dapat dilakukan, maka dalam penelitian ini, dikemukakan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi fungsi pelayanan Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam pemberian Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kabupaten Sukamara dalam perspektif AAUPB?
2. Kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam Implementasinya terhadap Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah dalam mewujudkan harapan masyarakat di Kabupaten Sukamara?
3. Upaya apakah yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam rangka mengatasi kendala menuju pada standard pelayanan pemberian Ijin Mendirikan Bangunan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa Implementasi fungsi pelayanan Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam pemberian Ijin mendirikan Bangunan di Kabupaten Sukamara dalam perspektif AAUPB
2. Untuk mengetahui dan menganalisa Kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam Implementasinya terhadap Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah dalam mewujudkan harapan masyarakat di Kabupaten Sukamara.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam rangka mengatasi kendala menuju pada standard pelayanan pemberian Ijin Mendirikan Bangunan

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini antara lain adalah :

1. Bagi ilmu pengetahuan, penelitian ini diharapkan secara teoritis dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Administrasi Negara
2. Bagi pembangunan, hasil penelitian ini diharapkan

memberikan umpan balik kepada Pemerintah Sukamara beserta elemen elemen yang terkait sehingga Pemerintah Kabupaten Sukamara lebih membuka diri dan mau bermitra dengan berbagai pihak baik peneliti dari kalangan perguruan tinggi, DPRD, tokoh masyarakat, LSM, dan Pengusaha dalam rangka mencari format kebijakan yang diperlukan untuk model kegiatan pemerintahan dalam pelayanan yang lebih efisien, responsif dan akuntabel.

E. Definisi Operasional

Pelayanan publik dalam konteks ini dibatasi dalam pengertian pelayanan administrative, yaitu Izin Mendirikan Bangunan, yang merupakan kewajiban warga masyarakat untuk memperoleh perizinan dari birokrasi Negara. Sedangkan kinerja pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) diukur dengan³:

1. Akuntabilitas :
 - Pertanggungjawaban terhadap publik.
 - Apakah ada mekanisme pertanggungjawaban terhadap publik (klien).
 - Bagaimana mekanisme pertanggungjawaban kepada publik tersebut.
 - Aspek apa saja yang dipertanggungjawabkan kepada publik.
2. Responsivitas:
 - Empati pemberi pelayanan pada pelanggan yang membutuhkan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
 - Daya tangap birokrasi terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terkait dengan pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
 - Ketersedian informasi tentang Ijin Mendirikan Bangunan

³ Laporan Akuntabilitas Kinerja Lembaga Pemerintah Kabupaten Sukamara Tahun 2007

(IMB) secara transparan pada pengguna jasa.

- Kesediaan birokrasi memberi informasi dan menanggapi keluhan maupun tuntutan pelanggan tentang Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- Kecepatan birokrasi memberikan pelayanan pada pelanggan yang membutuhkan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- Penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- Tindakan Keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- Tindakan birokrasi memperbaiki kualitas pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).

3. Efisiensi:

- Ketetapan prosedur yang ditempuh pelanggan dalam pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)
- Waktu yang digunakan oleh warga masyarakat mengurus Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- Biaya untuk memperoleh pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)
- Kemudahan pelanggan untuk memahami dan melaksanakan prosedur pengurus Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)
- Kelancaran pelanggan memperoleh pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)

4. Fasilitas fisik

- Ketersediaan peralatan dan gedung
- Ketersediaan ruang tunggu bagi pengguna jasa / Ketersediaan computer
- Kesediaan ruang bagi sarana pengguna jasa

Kemampuan administrasi adalah kapasitas system (individu dan organisasi) Bagian Tata Pemerintahan dalam menyesuaikan diri dengan lingkungan yang berubah-ubah terhadap tuntutan masyarakat yang dinamis. Kapasitas administratif diukur dengan indikator-indikator sebagai

berikut⁴:

- a. Kapasiltas Bagian Tata Pemerintahan (Bag Tapem) merumuskan standar pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- b. Kapasitas Bag Tapem menyesuaikan diri dengan lingkungan yang berubah-ubah dan tuntutan masyarakat yang dinamais.
- c. Kapasitas Bag Tapem memberikan pelayanan secara terbuka, cepat dan tepat.
- d. Kapasitas Bag Tapem mencapai target pemberian pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) setiap tahun.
- e. Kapasitas Bag Tapem melakukan monitoring pelaksanaan pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- f. Kapasitas Bag Tapem melakukan evaluasi terhadap proses dan hasil pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).

Kepemimpinan diukur dengan indikator-indikator sebagai berikut :

- a. Kapasitas unsur pimpinan Bag Tapem menyusun rencana kerja di dalam organisasi.
- b. Kapasitas pimpinan Bag Tapem mengambil keputusan internal.
- c. Kapasitas pimpinan Bag Tapem melakukan komunikasi dengan staf-staf Bag Tapem keterampilan teknis pimpinan.
- d. Kekuasaan, kewengan dan pengaruh pimpinan Bag Tapem terhadap staf-stafnya.
- e. Gaya kepemimpinan yang dimiliki oleh pimpinan Bag Tapem.

Diskresi merupakan keleluasaan mengambil tindakan secara responsive yang menyimpang dari aturan maupun petunjuk pelaksanaanya. Diskrei diukur dengan indikator-indikator sebagai berikut⁵ :

- a. Tindakan yang dilakukan aparat Bag Tapem untuk mengatasi kesulitan ketika pimpinan tidak berada di tempat kerja
- b. Tindakan atau langkah yang dilakukan aparat Bag Tapem ketika menemui kesulitan dalam menjalankan tugas.

⁴ ibid

⁵ ibid

- c. Pengalaman aparat Bag Tapem menerapkan prosedur pelayanan

Etika pelayanan adalah panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat. Etika diukur dengan indicator-indikator sebagai berikut⁶:

- a. Sikap sopan santun dan ramah tamah aparat dalam mengnadapi para pengguna jasa pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- b. Motif aparat Bag Tapem memberikan pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- c. Komitmen aparat Bag Tapem memberikan pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- d. Ada tidaknya diskriminasi dalam pemberian pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).

Sistem insentif adalah bentuk penghargaan materi maupun non materi yang diberikan kepada aparat karena telah menjalankan tugasnya. Sistem insentif diukur dari⁷:

- a. Insentif intristik adalah pemberian tanggung jawab dan tantangan lebih besar dari pimpinan
- b. Insentif ekstrinsik : besar gaji, promosi, tunjangan atau pengakuan eksistensi dari lingkungan kerja.

Budaya peternalisme adalah pola hubungan yang pribadi tetapi hirarrkhis dan timpang antara pimpinan (patron) dan staf (klien) dalam organisasi birokrasi pelayanan public, serta antara birokrasi (tuan) dengan warga masyarakat (abdi).Tolak ukurnya adalah:

⁶ ibid

⁷ ibid

- c. Hubungan-hubungan informal dan pribadi antara pimpinan dan staf dilingkungan Bag Tapem. Hubungan yang timpang dan hirarkhis antara pimpinan dan staf.
- d. Hubungan-hubungan informal dan pribadi antara aparat dengan para pengguna jasa pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- e. Sikap aparat sebagai tuan dihadapan para pengguna jasa pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).
- f.

F. Metode Penelitian

1. Metode Penelitian

Untuk membahas permasalahan yang penulis ajukan dalam penelitian ini, pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan Yuridis Emperis, yaitu penelitian yang menggunakan data primer dan data sekunder dengan melakukan penggalian data secara langsung dari sumbernya. Penelitian ini juga didukung dengan pendekatan normatif dengan cara meneliti bahan pustaka dengan mempelajari dan menelaah teori-teori, konsep-konsep serta peraturan yang berkaitan dengan permasalahan.⁸

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian pada tesis ini adalah Deskriptif analitis yaitu penelitian yang bertujuan memberikan gambaran atas sebuah permasalahan dengan melalui kegiatan analisis data penelitian. Pada tesis ini hal yang digambarkan adalah implementasi penerbitan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di

⁸ Soejono Soekamto Dan Sri Mamuji, , *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ke II. Jakarta: Rajawali 1998, Hal 14-15

Kabupaten Sukamara.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan dititikberatkan pada data skunder dan juga didukung dengan data primer yang diperoleh dari penelitian secara empiris untuk menjawab permasalahan pokok yang dikaji dalam penelitian ini.

b. Sumber Data

Berkaitan dengan penelitian ini maka data yang digunakan yaitu sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder. Sumber hukum primer diperoleh dengan wawancara kepada pejabat pada instansi terkait serta melakukan pengamatan lapangan sedangkan sumber hukum sekunder antara lain berupa peraturan-peraturan, dokumen-dokumen resmi, buku-buku dan hasil penelitian yang berwujud laporan Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini, akan dilengkapi oleh data primer yang menjadi sumber data yang diperoleh dari penelitian empiris di Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kab. Sukamara.

Sarana utama yang digunakan untuk memperoleh

data primer ini, adalah dengan melakukan serangkaian wawancara. Kepada Kepala Bagian Tata Pemerintahan Yang menangani IMB, tokoh masyarakat, LSM wawancara dan Pengusaha sebagai pengguna IMB yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengajukan sejumlah pertanyaan untuk dijawab secara lisan maupun tertulis sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Mengenai penelitian ini bertitik tolak pada data sekunder, maka langkah pertama dalam pengumpulan data yaitu dilakukan dengan cara mengadakan telaah bahan pustaka dan studi dokumen. Bahan pustaka dan dokumen ini yang diteliti berkaitan dengan permasalahan, baik yang berkaitan dengan masalah fungsi pelayanan pemerintah khususnya di bidang Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) maupun berkaitan dengan kinerja pelayanan publik. Disamping itu, juga dilakukan studi lapangan melalui serangkaian wawancara pada instansi terkait, wawancara dilakukan setelah melakukan inventarisasi permasalahan secara lebih konkrit, yang berkaitan dengan pendapat para sarjana mengenai hukum Administrasi, literatur-literatur yang berkaitan dengan fungsi pelayanan pemerintah khususnya di bidang Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) maupun berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik untuk selanjutnya memperoleh data sebanyak-

banyaknya mengenai sumber maupun informasi, yang relevan dengan pokok permasalahan dan penelitian.

5. Metode Analisis Data

Data yang ada hasil penelitian akan dianalisa secara kualitatif dengan penguraian secara deskriptif dan preskriptif, agar penelitian ini tidak hanya menggambarkan data-data semata, tetapi juga mengungkapkan realitas mengenai pelaksanaan fungsi pemerintah khususnya di bidang Ijin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Sukamara serta faktor faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik, maka terdapat 3 (tiga) alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Reduksi data dapat diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Agar data yang diperoleh di lapangan dapat dibaca dengan baik" maka hasil reduksi data tersebut dapat disajikan dalam berbagai bentuk, seperti : bagan maupun bentuk teks naratif. Dari rangkaian kegiatan seperti itu, kemudian ditarik kesimpulan-kesimpulan yang juga sekaligus diverifikasi, baik selama penelitian berlangsung maupun setelah penelitian itu dilaksanakan. Analisis data kualitatif bersifat yang bersifat deskriptif dan preskriptif ini, merupakan suatu kegiatan analisa yang bertumpu dari analisis yuridis normatif

dan selanjutnya secara sistematis dihubungkan dengan data empiris.

G. Sistematika Penelitian

Penulisan tesis ini dilakukan dengan membagi 5 Bab, dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I sebagai bab Pendahuluan yang akan memuat latar belakang dilakukanya penelitian, bab ini terbagi dalam perumusan masalah, tujuan penelitian dan metode penelitian yang terbagi atas spesifikasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data dan metode analisis data .

Bab II akan mengkaji tentang tinjauan teoritis terhadap pelayanan publik oleh birokrasi kepada masyarakat, Pemerintah daerah sebagai birokrasi pelaksana pemerintahan di daerah, tinjauan tentang ijin mendirikan bangunan dan tinjauan tentang kesejahteraan rakyat dan penerapan hukum.

Bab III dan Bab IV merupakan hasil penelitian dan Analisa, yang sebelumnya dibahas Kondisi Umum dan Pemerintahan Kabupaten Sukamara, yang merupakan instansi yang bertugas memberikan pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) kepada masyarakat, pembahasan selanjutnya adalah mengungkap sebab-sebab fungsi pelayanan pemerintah dalam pemberian Ijin mendirikan Bangunan di Kabupaten Sukamara terkendala dalam

implementasinya, Standard pelayanan pemberian Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah di Kabupaten Sukamara dan upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam rangka mengatasi kendala implementasi pelayanan pemberian Ijin Mendirikan Bangunan

Karya Ilmiah ini akan ditutup dalam Bab V, yang akan menguraikan kesimpulan dan sejumlah rekomendasi strategi bagi perbaikan (peningkatan) kualitas pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik oleh Birokrasi bagi Masyarakat

Konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan seringkali dipergunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari *publik service*. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah sebagaimana dipakai oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.

Administrasi pemerintahan memang disejajarkan, dipakai secara silih berganti dan dipergunakan sebagai sinonim dengan pelayanan perijinan, yang merupakan terjemahan dari *administrative service*. Sedangkan pelayanan umum, menurut penulis lebih sesuai jika dipakai untuk menterjemahkan konsep *publik service*. Istilah pelayanan umum dapat disejajarkan atau dipadankan dengan pelayanan publik.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan Pelayanan umum sebagai berikut :

Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Miiik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupundalam rangka

pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan {Keputusan Menpan Nomor 63/2003}.

Mengikuti definisi tersebut di atas, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintahan di Pusat, di Daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah Pusat, di Daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya adalah ijin atau warkat.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau perijinan tersebut mungkin dilakukan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan juga mungkin diselenggarakan sebagai pelaksanaan peraturan perundang-

undangan. Misalnya karena adanya ketentuan peraturan perundangan bahwa setiap orang pribadi atau Badan untuk mendirikan suatu bangunan harus memiliki Ijin Mendirikan Bangunan.

Birokrasi merupakan sarana dan alat dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks, namun masalah yang dihadapi oleh masyarakat tersebut adalah bagaimana memperoleh dan melaksanakan pengawasan agar birokrasi dapat bekerja demi kepentingan rakyat banyak. Seperti rumusan tipe idealnya birokrasi **Max Weber** yang mendefinisikan birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi, peranan dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran - peran tersebut⁹.

Ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang sangat pesat, salah satu konsekuensinya adalah masyarakat semakin cerdas berkat aksesnya kepada pendidikan formal yang semakin tinggi. Dalam keadaan demikian tuntutan pelayanan kepada aparatur birokrasi pemerintah semakin meningkat. Peningkatan tuntutan pelayanan tersebut tidak hanya karena kebutuhan masyarakat semakin rumit, tetapi juga karena meningkatnya kesadaran masyarakat akan memperoleh haknya.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrat di Indonesia jika ditinjau historisnya tidak terlepas dari

⁹ Viktor A Thompson, *Modern Organization*, New York: Alfred A.Knoff , 1961, Hal. 152

adanya masa Kolonial dan masa Feodal. Pola perilaku birokrat warisan masa kolonial dan feodal yang mempengaruhi birokrasi adalah "pejabat menempatkan diri sebagai raja" Pejabat birokrasi pemerintah adalah menganggap-sentra dari penyelesaian urusan masyarakat , rakyat sangat tergantung pada pejabat ini, bukannya pejabat yang tergantung pada rakyat. Pelayanan pada rakyat bukan diletakkan pada pertimbangan utama melainkan pada pertimbangan yang kesekian. Sikap tersebut tentunya perlu diubah kearah sikap pelayanan kepada masyarakat. Sudah barang tentu perubahan *mindset*, hal tersebut tidak mudah dalam kenyataannya. Berbagai cara baik langsung maupun tidak langsung, baik penggunaan teknologi yang tidak lebih maju dan perbaiki dibidang sarana - sarana serta peningkatan kesejahteraan pegawai secara bertahap dimaksudkan dapat meningkatkan sikap pelayanan masyarakat tersebut.

a. Birokrasi Tipe Ideal

Menurut **Weber** seperti dikutip dalam bukunya **Ali Mufiz**¹⁰, birokrasi mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban dimana perintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan - aturan tertentu. Weber memusatkan perhatian pada pertanyaan : mengapa orang merasa wajib untuk mematuhi

¹⁰ Ali Mufiz, *Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*, Jakarta:Karunika, Universitas Terbuka, 1986, Hal 177-178

perintah tanpa melakukan penilaian kaitan dirinya dengan nilai dari perintah tersebut. Fokus ini merupakan salah satu bagian dari penekanan Weber terhadap organisasi kemasyarakatan sebagai keseluruhan dan peranan negara pada khususnya. Ia mengatakan bahwa kepercayaan bawahan terhadap legitimasi akan menghasilkan kestabilan pola kepatuhan dan perbedaan sumber perintah dalam sistem organisasi. Otorita tidak tergantung pada ajakan kepada kepentingan bawahan dan perhitungan untung rugi pribadi, atau pada motif suka atau tidak suka, itulah sebabnya tidak ada otorita yang tergantung pada motif - motif ideal.

b. Fungsi Birokrasi

a) fungsi pelayanan

Dalam suatu negara yang administratif, pemerintah dengan seluruh jajarannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam bahasa yang sederhana peranan tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat.

b) fungsi pengaturan (*regulatory functions*)

Fungsi pengaturan mutlak terselenggara dengan efektif karena kepada suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang - undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan

Pada dasarnya seringkali aparat pemerintah bekerja berdasarkan pendekatan legalistik. Pendekatan legalistik disini antara lain ialah bahwa dalam menghadapi permasalahan, pemecahan yang dilakukan dengan mengeluarkan ketentuan normatif dan formal, misalnya peraturan dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Hal yang dapat timbul dengan pendekatan seperti ini, tentunya tidak ada yang salah bila aparat pemerintah bekerja berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku. Akan tetapi pendekatan yang menjadi demikian tidak tepat apabila terdapat persepsi bahwa peraturan perundang - undangan tersebut merupakan hal yang *self implementing* seolah - olah dengan dikeluarkannya peraturan perundang - undangan tersebut permasalahan yang dihadapi sudah terpecahkan dengan sendirinya, padahal tidak demikian seharusnya, sehingga timbul kecenderungan untuk menerapkan peraturan perundang - undangan tersebut secara kaku.

Dalam praktik, kekakuan demikian dapat terlihat pada interpretasi secara harfiah, padahal yang lebih diperlukan adalah menegakkan hukum dan peraturan itu dilihat dari semangat dan jiwanya, artinya bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan

situasional.¹¹

Menurut **Peter Al Blau. & Charles H. Page** seperti dikutip dalam bukunya **Bintoro**, birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas - tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang¹².

Sikap birokrasi disini adalah mengembangkan standar dan prosedur tata kerja dan memperinci kewenangan secara detail, kemudian dijadikan sesuatu yang rutin dan dilaksanakan secara ketat. Tidak ada tempat bagi sesuatu kebijaksanaan administratif yang mungkin sedikit menyimpang, tetapi memberikan pemecahan masalah. Melaksanakan kegiatan berdasarkan standar maupun aturannya menjadi tujuan, dan bukan alat untuk mencapai sesuatu tujuan administratif. Seringkali hal ini terkait erat dengan disiplin pelaksanaan kerja sesuai dengan wilayah kewenangan masing masing, karena para anggota birokrasi kemudian hanya merupakan bagian dari mesin yang ketat, seringkali juga inisiatif dan gagasan baru menjadi tumpul. Keadaan seperti ini akan tidak sesuai dengan kebutuhan proses perubahan sosial yang cepat atau tidak memberikan dorongan bagi usaha perubahan dimana standar serta

¹¹ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Bumi Aksara. 2000, Hal. 147

¹² Bintoro Tjokroamidjojo, , *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, 1987 Hal 71

aturan rutinnnya itu sendiri perlu secara terus-menerus disempurnakan¹³.

c) fungsi sebagai unsur pembaruan.

Pemerintah dengan seluruh jajarannya harus merupakan sumber ide- ide baru. Keadaan masyarakat yang semakin berkembang, tuntutan akan pelayanan semakin lama semakin berkembang pula. Kondisi demikian menuntut aparat pemerintah harus dapat memainkan peranan yang penting. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu prinsip manajemen yang harus selalu dipegang teguh, baik dalam rangka pelaksana kegiatan rutin apalagi dalam penyelenggaraan pembangunan nasional, hal ini penting karena pemerintah selalu dihadapkan kepada situasi kelangkaan karena keterbatasan kemampuan menyediakan dana, sarana, prasarana, sumber daya manusia yang ahli, terampil dan keterbatasan waktu.

Birokrasi yang tertutup dan *centralized* menghasilkan kelangkaan keterbukaan didalamnya, oleh karena itu dalam upaya mereformasi birokrasi pemerintah yang paling mendasar ialah bagaimana bisa mengubah *Mindset* dan perilaku dari para pelaku birokrasi publik¹⁴. Prosedur kerja yang tidak jelas atau rumit dapat menjadi sumber inefisiensi.

¹³ *Ibid*

¹⁴ Miftah Thoha, *Birokrasi Dan Poutik Di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2003, Hal. 5

Menurut **Josef** dan **Haryanto**¹⁵, fungsi pemerintah paling menonjol di Negara Indonesia yang menganut sistem desentralisasi pada daerah-daerah otonom yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri adalah:

- a) Fungsi Pengaturan yang dapat dibuktikan dengan adanya Peraturan Daerah (Perda), yaitu yang mengatur tentang kepentingan-kepentingan daerah dan termasuk ruang lingkup yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya sendiri.
- b) Fungsi Pemberdayaan, yang proses berlangsungnya tidak dapat dipisahkan dengan fungsi pengaturan, baik ditingkat organisasi aparatur Pemerintah Daerah yang menghasilkan dana untuk kemandirian Pemerintah Daerah, maupun pada tingkat masyarakat dengan memberi rangsangan untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.
- c) Fungsi Pelayanan, yakni dalam memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Dilaksanakan.

c. Determinan Kinerja Pelayanan Publik

Secara umum kinerja birokrasi pelayanan publik dipengaruhi oleh faktor personal-individu dan institusional

¹⁵ Warsito Utomo, *Peranan Dan Strategi Peningkatan Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Dalam Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Volume 1. 1997,

(organisasional). Faktor personal melekat secara internal pada diri individu pegawai yang memberikan pelayanan publik seperti motivasi, kemampuan, semangat, etos kerja, dan lain-lain. Faktor organisasional bersifat sistematis dalam kelembagaan, seperti kebijakan, peraturan, kepemimpinan" sistem insentif, budaya organisasi, dan lain-lain. Secara teoritis dapat dikemukakan sebuah hipotesa bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja meliputi faktor faktor internal dan faktor eksternal yang terkait juga dengan potensi lingkungan fisik, ekonomi, sosial, politik dan budaya lokal.

Dalam konteks ini, penulis mengidentifikasi sejumlah faktor faktor determinan yang mempengaruhi kinerja birokrasi pelayanan publik, Profesionalisme, kepemimpinan, dikresi, budaya paternalisme, etika pelayanan dan sistem insentif. Adapun secara jelasnya sebagai berikut :

1) Profesionalisme

Istilah profesionalisme berasal dari kata *professio*, Dari kata profesional tersebut lahir arti *professional quality, status, ete*, yang secara komprehensif memiliki arti lapangan kerja tertentu yang diduduki oleh orang-orang yang memiliki kemampuan tertentu pula ¹⁶.

Demikian juga **Korten & Alfanso** seperti dikutip dalam bukunya Tjokrowinoto, yang dimaksud dengan

¹⁶ Pamudji, *Ekologi Administrasi Negara, Jakarta: Bina Aksara. 1985, Hal 225*

profesionalisme adalah kecocokan (*fitness*) antara kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi (*bureaucratic-competence*) dengan kebutuhan tugas (*task-requirement*).¹⁷

Dalam pandangan Tjokrowinoto menjelaskan bahwa profesionalisme adalah kemampuan untuk merencanakan, mengkoordinasikan, dan melaksanakan fungsinya secara efisien, inovatif, lentur dan mempunyai etos kerja tinggi.¹⁸

Pandangan lain seperti Siagian menyatakan bahwa yang dimaksud dengan profesionalisme adalah keandalan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat, dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan.¹⁹

2) Kepemimpinan

Mengenai kepemimpinan, **Thoha** mengemukakan bahwa suatu organisasi akan berhasil atau bahkan gagal, sebagian besar ditentukan oleh kepemimpinan yang ada.²⁰ Ralph M. Stogdill seperti dikutip Sutarto, pengertian kepemimpinan sebagai suatu proses mempengaruhi kegiatan-kegiatan sekelompok orang yang terorganisasi dalam usaha mereka menetapkan dan mencapai tujuan.²¹

Dari pengertian tersebut diatas, dapat diambil

¹⁷ Tjokrowinoto Dan Moeljarto, , *Pembangunan Dilema Dan Tantangan*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999, Hal 226

¹⁸ Ibid

¹⁹ Sondang P. Siagian. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung. , 1997, Hal 163

²⁰ Miftah Thoha. *Manajemen. Pembangunan Daerah Tingkat II*. Jakarta: Rajawali Pres. , 1983, Hal 1

²¹ Sutarto, *Dasar-Dasar Organisasi*, Yogyakarta: Gadjahmada University Pers, , 1998 Hal 13

kesimpulan bahwa keberhasilan usaha mencapai tujuan organisasi sangat ditentukan oleh pola kepemimpinan yang ada, dengan empat ciri sifat utama yang mempunyai pengaruh terhadap kesuksesan kepemimpinan dalam organisasi.²²

1. Kecerdasan. Seorang pemimpin mempunyai tingkat kecerdasan yang lebih tinggi dari pengikutnya
2. Kedewasaan sosial dalam hubungan sosial yang luas. Pemimpin cenderung memiliki emosi yang stabil, matang dan mempunyai kegiatan dalam perhatian yang luas
3. Motivasi diri dan dorongan berprestasi. Pemimpin secara relatif mempunyai motivasi dan dorongan berprestasi yang tinggi, mereka bekerja keras lebih untuk nilai Instrinsik dari pada eksentrik
4. Sikap-sikap hubungan manusiawi. Seorang pemimpin yang sukses akan mengakui harga diri dan martabat pengikutnya-pengikutnya, mempunyai perhatian yang tinggi, dan berorientasi pada anggota organisasi.

3) Diskresi

Diskresi, atau sering disebut keleluasaan, secara konseptual, merupakan suatu langkah yang ditempuh birokrasi untuk merampungkan kasus tertentu yang tidak akan belum diatur dalam regulasi yang baku. Dalam konteks ini, diskresi dapat berarti suatu bentuk kelonggaran pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pelayanan publik kepada pengguna jasa pelayanan. Diskresi penting untuk diwujudkan karena adanya realitas bahwa suatu kebijakan atau regulasi tidak mungkin mampu menjangkau dan merespon kompleksitas aspek dan kepentingan semua pihak akibat dari keterbatasan prediksi para aktor atau

²² Hessel Nogi Dan S. Tangkisan, Manajemen Publik, Jakarta: Grasindo, 2005, Hal 204

stakeholders dalam proses perumusan. suatu kebijakan. Dengan demikian , diskresi terkait dengan otonomi birokrasi pelayanan publik untuk mengambil tindakan-tindakan secara responsif dalam proses pelayanan tanpa harus menggunakan referensi regulasi.

4) Budaya Paternalisme

Budaya paternalisme adalah suatu sistem yang menempatkan pimpinan sebagai pihak yang paling dominan. Yaitu pimpinan yang menggunakan kekuasaan atas (*power over*) anak buah dan sumber daya lainnya, bukan kekuasaan untuk (*power to*) melakukan perubahan atau mentransformasikan organisasi. Dalam paternalisme dikenal pola hubungan patron-klien atau klientelisme. Hubungan patron klien dalam arti sederhana merupakan hubungan yang sedikit banyak mempribadi (*personalized*), penuh kemesraan (*affective*) dan timbal balik antara aktor-aktor, yang ditandai dengan ketimpangan sumber daya dan termasuk transaksi saling menguntungkan.

Dalam paternalisme, pola hubungan dipandang secara hirarkis. Pihak pejabat birokrasi atau pimpinan ditempatkan lebih dominan dari pada aparat bawahan karena karena seorang pimpinan harus dapat memberikan perlindungan terhadap bawahanya. Dalam konteks sistem pelayanan publik, paternalisme mempunyai dua dimensi.

Pertama, hubungan paternalisme antara aparat birokrasi dengan masyarakat pengguna jasa. *Kedua*, hubungan paternalisme yang terjadi antara pimpinan instansi atau atasan dengan para aparat staf pelaksana atau bawahan. Paternalisme yang pertama lebih menunjuk pada hubungan yang bersifat eksternal, sedangkan paternalisme yang kedua menunjuk pada hubungan yang bersifat internal yakni di dalam organisasi birokrasi sendiri.

Konsep paternalisme birokrasi yang diciptakan memosisikan aparat bawahan sebagai anak yang berada pada struktur bawah. Seorang anak akan selalu tersubordinasi dan harus mengikuti segala kemauan dan perintah pimpinan. Hal ini menghambat pelayanan itu sendiri.

5) Sistem insentif

Salah satu faktor yang menentukan tingkat kinerja aparat pelayanan publik adalah penerapan sistem insentif. Sistem insentif merupakan elemen penting dalam suatu organisasi untuk memotivasi karyawan mencapai prestasi kerja yang diinginkan. Insentif yang diberikan kepada karyawan yang berprestasi berupa penghargaan materi maupun non materi, sedangkan karyawan yang tidak berprestasi mendapatkan disinsentif berbentuk teguran, peringatan, penundaan/penurunan pangkat, atau pemecatan. Sasaran utama penerapan sistem insentif

adalah.²³

1. Menarik orang yang berkualifikasi untuk bergabung dalam organisasi.
2. Mempertahankan karyawan untuk tetap bekerja
3. Memotivasi karyawan mencapai prestasi tinggi.

dengan demikian dengan insentif diharapkan pelayanan dapat dilakukan secara prima.

B. Pemerintah Daerah sebagai Pelaksana Birokasi Pemerintahan di Daerah

Pemerintah sebagai Pelaksana Birokasi Pemerintahan

Berdasar teori *due contract social*²⁴, negara terbentuk berdasarkan kesepakatan masyarakat untuk membentuk kekuasaan untuk dapat menghentikan kekacauan yang terjadi di dalam masyarakat itu sendiri. Dari kekuasaan yang diberikan pada negara tersebut negara mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk²⁵ :

1. Mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain yang menjadi antagonis yang membahayakan.
2. Mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan kearah tercapainya tujuan masyarakat secara keseluruhan. Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi masyarakat disesuaikan satu-sama lain dan diarahkan pada pencapaian tujuan nasional.

²³ Gibson Dkk, *Organisasi Perilaku Struktur Dan Proses*, Jakarta: Penerbit Erlangga 1991, Hal 118

²⁴ Soeharjo, Ilmu Negara, Semarang : dahara prize, 1994, hal 7

²⁵ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, 1986, hal 39

Due contract social di Indonesia terjadi untuk mengusir penjajahan di Bumi Nusantara, adanya rasa senasib dan sepenanggungan antar wilayah membangkitkan rasa kebersamaan untuk mencapai kemerdekaan. Dan selanjutnya setelah mencapai kemerdekaan maka tujuan kontrak sosial berkembang menjadi pencapaian cita-cita bangsa Indonesia dan tujuan nasional. Selain hal tersebut cita-cita menjadikan Indonesia sebagai negara hukum juga merupakan harapan yang harus di capai oleh Bangsa Indonesia.

Banyak dokumen kenegaraan yang menyiratkan adanya ciri-ciri negara hukum seperti yang telah di cita-citakan. Sependapat dengan uraian tersebut **Mukti Arto** berpendapat negara hukum Indonesia adalah berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang dapat ditemukan unsur-unsur negara hukum sebagai berikut ²⁶ :

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya pemerintah harus selalu berdasar atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun tidak tertulis;
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya bersifat merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah maupun kekuasaan lainnya.

Penegasan mengenai Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasar atas

²⁶ Arto, A. Mukti, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung, Redefinisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*, Yogyakarta, :Pustaka Pelajar, 2001, hal. 18-19.

kekuasaan belaka (*machtstaat*) sebagaimana tersebut dalam penjelasan UUD 1945²⁷.

Perwujudan bahwa Indonesia adalah negara hukum tercermin dalam sistem pembagian kekuasaan, sistem yang digunakan adalah cenderung mendekati sistem *trias politica* yang dikemukakan oleh **John Locke** dan **Montesquieu**, dimana negara terbagi dalam kekuasaan *eksekutif, legislatif dan yudikatif*. *Trias Politica* dalam kenegaraan Indonesia dapat dilihat tersebar dalam konstitusi dan berbagai Undang-Undang. Antara lain adalah terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam batang tubuhnya yang berisikan ketentuan tentang lembaga tinggi dan tertinggi negara.

Pembagian kekuasaan negara yang ada di Indonesia terbagi dalam beberapa fungsi lembaga negara. Dibidang eksekutif fungsinya dijalankan oleh lembaga kepresidenan, dibidang legislatif fungsinya dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan dibidang yudkatif fungsinya dijalankan oleh Mahkamah Agung.

Dari uraian diatas jelas bahwa penyelenggara Negara di Indonesia adalah lembaga-lembaga tersebut diatas, dalam bahasa hukum administrasi negara, mereka disebut sebagai Badan Tata Usaha Negara, dan orang-orang yang menjabat didalamnya adalah Pejabat Tata Usaha Negara. Sedangkan dalam bahasa keseharian, masyarakat cenderung menyebut

²⁷ Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986, hal 7-32

sebagai “pemerintah”, yang bertugas menyelenggarakan Pemerintahan negara. dalam arti luas pemerintah adalah badan atau pejabat yang menjalankan urusan pemerintahan berdasar undang-undang yang berlaku.

uraian pada sub bab diatas menjelaskan tentang siapa penyelenggara pemerintahan Pusat di Indonesia, pada tingkat Daerah pemerintahan dijalankan oleh Pemerintah Daerah baik Kabupaten maupun Kota.

Pemerintah Daerah Sebagai Pelaksana Birokrasi Pemerintahan di Daerah berdasarkan Otonomi Daerah

Memasuki era baru, Indonesia tampaknya harus berangkat dalam kondisi yang kurang menguntungkan. Krisis ekonomi dan politik yang merambah Indonesia sejak paruh akhir 1997, tidak dapat dihindari telah memrakporandakan basis material negara yang selama ini telah dijadikan sebagai sumber utama dalam menggerakkan roda ekonomi dan politik. Lebih jauh lagi, kombinasi antara dampak krisis ekonomi dan politik juga telah mengakibatkan semakin melemahnya empat kapasitas utama negara: *institutional, technical, administrative, and political capacity*, yang dibutuhkan untuk menjamin kesinambungan pembangunan ekonomi dan politik.

Di antara restrukturisasi sistem pemerintahan yang cukup penting untuk dikemukakan adalah adanya upaya untuk memperluas otonomi daerah dan pengaturan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah melalui Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis dengan UU No. 22 Tahun 1999), dan kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah. Sehingga tidak berlebihan bila fenomena yang disebut terakhir dapat diartikulasi sebagai sebuah kecenderungan yang menjanjikan sejumlah harapan dan sekaligus tantangan bagi pemerintah daerah, khususnya daerah kabupaten/kota.

Dikatakan sebagai harapan yang menjanjikan bagi pemerintah daerah, karena dengan ditetapkannya UU Pemerintahan Daerah, maka akan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah kabupaten / Kota, dan akan tercipta peningkatan kemampuan keuangan daerah. Secara teoritis, kehadiran undang-undang tersebut cukup menjanjikan bagi terwujudnya *local accountability*, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya.

Sebenarnya, kebijakan otonomi daerah dasar-dasarnya telah diletakkan jauh sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di Indonesia. Namun, perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan antara

pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak ada jalan lain kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu, dan bahkan dengan skala yang sangat luas yang diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal.

Sekarang, berdasarkan ketentuan UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang telah diperbarui, sistem pemerintahan telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peranserta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah.

Kebijakan nasional mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah ini, telah dituangkan dalam bentuk UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan ditetapkannya UU ini, maka UU yang mengatur materi yang sama yang ada sebelumnya dan dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan, dinyatakan tidak berlaku lagi. Undang-Undang yang dinyatakan tidak berlaku lagi itu adalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 No. 38 dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1974 No.3037), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (LN Tahun 1979 No. 56 dan TLN Tahun 1979 No.3153).

Untuk memperkuat kebijakan otonomi daerah itu, dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 telah pula ditetapkan Ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tentang Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang antara lain merekomendasikan bahwa prinsip otonomi daerah itu harus dilaksanakan dengan menekankan pentingnya kemandirian dan keprakarsaan dari daerah-daerah-daerah otonom untuk menyelenggarakan otonomi daerah tanpa harus terlebih dulu

menunggu petunjuk dan pengaturan dari pemerintahan pusat. Bahkan, kebijakan nasional otonomi daerah ini telah dikukuhkan pula dalam materi perubahan Pasal 18 UUD 1945. Dalam keseluruhan perangkat perundang-undangan yang mengatur kebijakan otonomi daerah itu, dapat ditemukan beberapa prinsip dasar yang dapat dijadikan paradigma pemikiran dalam menelaah mengenai berbagai kemungkinan yang akan terjadi di daerah, terutama dalam hubungannya dengan kegiatan investasi dan upaya mendorong tumbuhnya roda kegiatan ekonomi dalam masyarakat di daerah-daerah.

Meski demikian, perlu disadari bahwa tujuan ideal desentralisasi dan otonomi daerah tidak dengan serta merta dapat dicapai hanya dengan kehadiran undang-undang tersebut. Untuk mencapai atau paling tidak mendekati tujuan tersebut, sedikitnya ada tiga persoalan mendasar yang perlu mendapat perhatian khusus dalam waktu dekat yaitu²⁸ :

- (1) *political commitment* dari pemerintah pusat dan *political will* dari pemerintah daerah itu sendiri untuk menata kembali hubungan kekuasaan pusat-daerah.
- (2) Pengaturan hubungan keuangan pusat-daerah yang lebih didasari oleh ``itikad`` untuk memperkuat kemampuan keuangan daerah (bukan sebaliknya), dan ;
- (3) Perubahan perilaku elite lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sedikitnya ada dua segi yang harus diperhatikan dalam penentuan arah kebijakan otonomi daerah. *Pertama*, adalah segi manusia yang terkait dengan kebijakan ini, di antaranya,

²⁸ Syarif Hidayat, "Persoalan Mendasar Implementasi Otonomi Daerah", Harian Umum "Media Indonesia" tanggal 23 Februari 2000.

elite politik pusat dan daerah. *Kedua*, segi Undang-Undang, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 yang kini telah diganti dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004. Dalam penentuan arah kebijakan otonomi daerah terdapat satu hal yang sepatutnya dihindari oleh elite politik pusat, yaitu, hasrat untuk memusatkan kembali kekuasaan. Pada era Orde Baru, sentralisme kekuasaan sangat jelas terlihat, dan sangat menguntungkan elite pusat namun merugikan bagi daerah. Rezim Orde Baru sering kali memakai alasan bahwa dilakukannya pemusatan kekuasaan tersebut adalah untuk mempertahankan stabilitas politik dan menjaga keutuhan bangsa. Yang sebenarnya terjadi ketika itu adalah ketidakadilan yang diterima daerah. Sepatutnya pemerintahan sekarang tidak berusaha untuk mengulang kesalahan tersebut.

Kenyataan bahwa selama ini pola hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia cenderung sentralistik adalah sesuatu yang sulit untuk disangkal. Kendati kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah telah diterapkan semenjak awal kemerdekaan, namun wewenang yang diserahkan kepada daerah sangat dibatasi, baik jumlah maupun ruang lingkupnya.

Otonomi Daerah, sebagai salah satu bentuk asas 'desentralisasi' pemerintahan, pada hakekatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan

pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik dan lebih makmur.

Penyelenggaraan asas desentralisasi menghasilkan “Daerah Otonom”, sedangkan urusan diserahkan kepada Daerah Otonom yang menjadi hak atau wewenangnya disebut Otonomi Daerah atau otonomi saja. Otonomi Daerah atau otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *auto* yang berarti sendiri dan *nomes* yang berarti pemerintah. Jadi, otonomi artinya pemerintahan sendiri.

Dalam kesempatan lain, **Bagir Manan** mendefinisikan otonomi sebagai berikut²⁹:

“kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandingheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonomi.”

Lebih lanjut, **Bagir Manan** mengatakan: “Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah dalam ikatan kesatuan yang lebih besar.”

Dari pemahaman tentang otonomi daerah tersebut, maka pada hakekatnya otonomi daerah adalah:

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonomi, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal

²⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, disertasi, Bandung,: UNPAD, 1990, hal 8.

dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan pada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);

2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang disediakan kepadanya;
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

Sebenarnya otonomi adalah segala tugas yang ada pada daerah atau dalam kata lain apa yang harus dikerjakan oleh Pemerintah Daerah. Adapun tugas daerah itu dalam kewenangan implisit dimana di dalamnya adalah kekuasaan, hak atau kewajiban yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya. Sehingga daerah akan memiliki

sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga.

Seiring dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah maka serentak diseluruh tanah air terjadi penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Baik kepada pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Termasuk didalamnya adalah urusan Pemerintahan Daerah. Dalam waktu sesingkat-singkatnya semua berusaha beradaptasi dengan sistem pemerintahan yang baru, perbagai potensi disiapkan guna menerima, menjalankan dan mengoptimalkan sistem otonomi daerah di wilayah termasuk diantaranya adalah mengenai urusan perijinan di Daerah secara langsung guna meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat.

C. Tinjauan Umum Tentang Ijin Mendirikan Bangunan

Secara teori *verguning* / ijin didefinisikan sebagai suatu perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan yang secara umum tidak dilarang dalam peraturan perundang-undangan asalkan dilakukan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang ditentukan dalam peraturan hukum yang berlaku³⁰. Sedangkan perbuatan hukum publik itu sendiri memiliki pengertian

³⁰ SF Marbun dan Mahfud MD, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta : Liberty, 2006 hal 95

suatu perbuatan yang dilakukan oleh Pejabat Administrasi negara yang tindakannya tersebut didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan hukum publik.

Pada dasarnya mendirikan bangunan adalah sebuah perbuatan yang berbahaya, hal ini karena bangunan merupakan tempat sentral bagi manusia beraktifitas sehari - hari, baik ketika dirumah maupun dikantor. Kriteria bahaya tersebut muncul ketika bangunan tersebut memiliki syarat tertentu agar tidak rubuh dan mencelakai orang didalam atau disekitarnya. Bangunan didirikan dengan syarat pertimbangan dan perhitungan yang matang mengenai bentuk struktur dan kekuatan struktur serta kekuatan bahan yang digunakan. dengan demikian bangunan tersebut akan kuat dan tidak rusak/roboh mencelakai orang didalamnya. Bangunan yang didirikan tanpa adanya perhitungan mengenai kekuatan struktur dan bahan maka akan mudah roboh dan menimbulkan bahaya bagi orang banyak. Dalam rangka melindungi keselamatan masyarakat banyak dari bahaya roboh / rusaknya bangunan maka kegiatan pembangunan harus diawasi, boleh dibangun tetapi dengan syarat tertentu. Diantara syarat itu salah satunya adalah harus kuat dari segi skruktur konstruksi dan bahan yang digunakan, apabila tidak dipenuhi maka kegiatan mendirikan bangunan itu termasuk kategori membahayakan keselamatan masyarakat sehingga ijin Mendirikan Bangunan tidak diberikan. Pengawasan Pemerintah daerah terhadap kegiatan membangun bangunan dilaksanakan melalui pemberian ijin Mendirikan

Bangunan yang dimohonkan oleh anggota masyarakat yang memberikan gambaran bangunan yang akan didirikan lengkap dengan gambar dan perhitungan struktur konstruksi. Kemudian setelah diteliti dan dipertimbangkan dengan cermat, apabila memenuhi syarat maka ijin tersebut dikeluarkan dan pemohon diwajibkan membayar retribusi guna pemasukan keuangan daerah.

D. Teori Tentang Kesejahteraan Rakyat

Kesejahteraan rakyat adalah cita-cita setiap negara, demikian halnya Negara Indonesia, hal ini tercermin dalam cita-cita luhur dan tujuan negara Indonesia dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yang berbunyi :

Berkat rahmat Allah Maha Kuasa dan dengan didorongkan atas keinginan luhur supaya berperikehidupan kebangsaan yang bebas, merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur maka rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya ... dan **membentuk pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.**

Tujuan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 diwujudkan melalui pembangunan nasional. Sedangkan pengertian pembangunan nasional dapat diartikan sebagai usaha peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan

tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju, dan kukuh kekuatan moral dan etikanya

Salah satu pelaksanaan pembangunan nasional diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Penyelenggaraan negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa, oleh penyelenggara negara, bersama-sama segenap rakyat Indonesia diseluruh wilayah negara Republik Indonesia. Pembangunan nasional pada hakekatnya adalah pembangunan menyeluruh di setiap daerah di Indonesia,

Hal tersebut mengindikasikan Indonesia sebagai Negara Kesejahteraan atau negara tipe *welfare state*. Teori ini mulai mengalami perkembangan pesat dan kehadiran serta peranan hukum administrasi juga semakin dirasakan arti pentingnya. Kepekaan hukum administrasi terhadap perkembangan politik semakin menemukan aktualisasinya.

Negara Kesejahteraan atau *welfare state* disebut juga negara hukum *modern*. Tujuan pokoknya tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum semata, tetapi juga mencapai keadilan sosial

(*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat.³¹ Konsepsi negara hukum modern menempatkan eksistensi dan peranan negara pada posisi kuat dan besar. Konsepsi negara demikian ini dalam berbagai literatur disebut dengan bermacam-macam istilah, antara lain; negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*)³² . Kemudian **Gwendolen M. Carter dan John H. Herz**,³³ menyebutnya “Pemerintahan Raksasa yang Aktif.” Akhirnya konsepsi negara hukum modern menimbulkan dilema yang penuh kontradiksi dewasa ini. Sebab suatu negara hukum modern mengharuskan setiap tindakan badan/pejabat tata usaha negara berdasarkan atas hukum dan bersamaan dengan itu kepada badan/pejabat tata usaha negara disertai pula peran, tugas dan tanggung jawab yang luas, berat dan kompleks serta rumit.

Konsekuensi dari konsepsi negara kesejahteraan dan pelaksanaan tugas-tugas *servis publik* ini, menimbulkan tanggung jawab yang semakin besar pula bagi administrasi negara. Menurut B.L.W Visser sebagaimana dikutip oleh **Bagir Manan**,³⁴ tugas dan wewenang serta tanggung jawab badan/pejabat tata usaha negara semakin berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif karena bertambahnya tugas-tugas baru dan semakin berkembangnya tugas-tugas lama.

³¹ Kirdi Dipoyudo, *Keadilan Sosial*, Jakarta : Rajawali Pers, 1985.

³² Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu politik* (Jakarta : Gramedia, 1986) hal. 59

³³ Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, *Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini*, (vide) Miriam Budiardjo (editopr), *Masalah Kenegaraan*, Jakarta : Gramedia, 1982. Hal 78-80.

³⁴ Bagir Manan, *opcit*.

Di dalam merealisasikan tujuan negara mewujudkan kesejahteraan sosial atau keadilan sosial tersebut, administrasi negara harus selalu berpegang pada asas *legalitas* sebagai salah satu asas penting negara hukum. Asas *the rule of law* (Inggris) demikian ini menghendaki setiap tindakan administrasi negara harus berdasarkan wewenang sesuai dengan praturan rundang-undangan yang berlaku yang diperoleh melalui *atribusi*. Setiap tindakan badan/pejabat tata usaha negara tidak boleh bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), sewenang-wenang (*wellekeur/abus de droit*) dan menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*).

E. Penerapan Hukum Dan Faktor-Faktornya

Penerapan hukum merupakan sebuah upaya untuk mewujudkan cita-cita yang dikehendaki oleh hukum / pembuat undang-undang itu sendiri. Untuk mengetahui penerapan hukum dapat dilihat dari penegakan hukum itu sendiri. Adapun penegakan hukum itu efektifitasnya dipengaruhi oleh beberapa faktor yang oleh Soeryono soekanto disebutkan ada setidaknya empat faktor yaitu :

1. Faktor perundang-undangan
2. Faktor aparat penegak hukum
3. Faktor sarana dan prasarana penegakan hukum
4. Faktor budaya masyarakat

BAB III
HASIL PENELITIAN DAN ANALISA
IMPLEMENTASI FUNGSI PELAYANAN PEMERINTAH DALAM
PEMBERIAN IJIN MENDIRIKAN BANGUNAN
DI KABUPATEN SUKAMARA

A. Gambaran Umum Kondisi dan Pemerintahan di Kabupaten Sukamara

1. Kondisi Umum Kabupaten Sukamara.

Kabupaten Sukamara merupakan salah satu kabupaten di wilayah Propinsi Kalimantan Tengah sebagai wilayah pemekaran dari Kabupaten Kotawaringin Barat yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pemekaran Wilayah. Berdasarkan Peraturan daerah Kabupaten Sukamara Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Sukamara dan ditetapkan tanggal 2 Juli 2003 sebagai Hari Jadi Kabupaten Sukamara dengan Ibukota di Sukamara.

Luas wilayah Kabupaten Sukamara adalah 3.827 Km² kurang lebih 2% dari wilayah Propinsi Kalimantan Tengah, yang terdiri dari hutan, rawa, sungai, danau, genangan air dan pantai, terletak antara 110°25'26" sampai 111°09'50" Bujur Timur dan antara 2°19'35" sampai 3°07'00" Lintang Selatan dengan batas-batas sebagai berikut :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Lamandau.

- Sebelah. Barat berbatasan dengan Propinsi Kalimantan Barat.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Laut Jawa.
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Kotawaringin Barat dan Kabupaten Lamandau

Kabupaten Sukamara secara umum termasuk daerah beriklim tropis yang dipengaruhi oleh musim- kemarau yang terjadi bulan juni sampai September dan musim hujan pada bulan Oktober Sampai dengan bulan Mei dengan suhu udara rata-rata 27,4 °C, suhu maksimum antara 31,7 – 33,2 °C, suhu minimum 21,6 - 23,4 °C, kelembaban nisbi berkisar antara 83 - 89 % dan curah hujan sebesar 2.142 mm/th dengan hari hujan 216 hari.

Berdasarkan fisiografi wilayah Kabupaten Sukamara digolongkan menjadi 4 bagian, yaitu : dataran, daerah datar-berombak, daerah berombak berbukit dan daerah berbukit-bukit, dengan ketinggian wilayah berada pada ketinggian 0 - lebih 100m dpl. Berdasarkan hidrologinya Kabupaten Sukamara memiliki 2 daerah aliran sungai (DAS), yaitu : DAS Jelai dan DAS Mapam, dengan 22 anak sungai.

Dilihat dari jenis tanah yang terdapat di Kabupaten Sukamara dapat dibedakan menjadi enam jenis yakni : Podsolik merah kuning, Laterik, Regosol-Podsol, Latosol, Alluvial dan Organosol, dengan kelerengan tanah antara 0 - 40 %. Berdasarkan jenis tanah tersebut memiliki klasifikasi lahan bervariasi dengan tingkat kesuburan Klas IV sampai dengan Klas

VII, yang mana lahan kelas ini sangat cocok untuk tanaman keras dan pekebunan.

Menurut satuan wilayah administrasi Kabupaten Sukamara terdiri dari 3 kecamatan yang terbagi dalam 32 Desa/Kelurahan, dengan jumlah penduduk sekitar 35.343 jiwa, terdiri dari 18.748 jiwa laki-laki dan 16.595 jiwa perempuan yang tergabung dalam 9.721 KK, dengan kepadatan penduduk sebesar 9.24 jiwa/Km².

Kabupaten Sukamara yang lokasinya relatif dekat dan berhadapan langsung dengan Pulau Jawa dan Propinsi Kalimantan Barat serta Kabupaten Kota Waringin Barat dan Kabupaten Lamandau mempunyai kedudukan yang sangat strategis untuk berinteraksi dalam kegiatan perekonomian dimasa yang akan datang. Kabupaten Sukamara dengan potensi bahan baku yang melimpah mempunyai peluang yang besar untuk dikembangkan menjadi industri pengolahan. Sedangkan dengan Pulau Jawa yang lokasinya relatif dekat dengan Kabupaten Sukamara yang berpenduduk sangat besar merupakan sumber penting dalam pemenuhan tenaga kerja. Struktur perekonomian Kabupaten Sukamara saat ini masih didominasi sektor pertanian dengan kontribusi sebesar 74,51% sedangkan sisanya adalah sektor jasa, pertambangan dan industri.

2. Pemerintahan di Kabupaten Sukamara.

Kabupaten Sukamara dipimpin oleh seorang Bupati yang didampingi seorang Wakil Bupati. Bupati Kabupaten Sukamara.

Dalam menjalankan tugasnya, Bupati dibantu oleh perangkat pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Badan, Dinas, Satuan Kerja, Kecamatan dan perangkat daerah lainnya.

Pembentukan perangkat daerah Kabupaten Sukamara ditetapkan berdasarkan pada :

- Undang Undang Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pemekaran Wilayah.
- Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Sukamara.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Sukamara.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Nomor 5 Tahun 2003 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat DPRD Kabupaten Sukamara.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja lembaga Teknis Daerah Kabupaten Sukamara.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Nomor 7 Tahun 2003

tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas
Daerah Kabupaten Sukamara

Kabupaten Sukamara sebagai daerah otonom saat ini memiliki 25 (dua puluh lima) Satuan Kerja pelaksana pemerintahan dan pembangunan yang terdiri dari 2 Sekretariat, 2 Badan dan 11 Dinas, dan 3 Kecamatan, adapun lebih lengkapnya adalah sebagai berikut :

1. Sekretariat Daerah

- a. Asisten Pemerintahan
- b. Asisten Administrasi
 - 1) Bagian Tata Pemerintahan
 - 2) Bagian Hukum dan Organisasi
 - 3) Bagian Sosial dan Pemberdayaan Perempuan
 - 4) Bagian Kepegawaian
 - 5) Bagian Keuangan
 - 6) Bagian Umum dan Penangkapan
 - 7) Bagian Bina Sarana Perekonomian

2. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

3. Badan - Badan

- a. Badan pengawasan Daerah
- b. Badan Perencana dan Pengendalian Pembangunan Daerah

4. Dinas-Dinas

- a. Dinas Pendapatan Daerah
- b. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
- c. Dinas Kesehatan
- d. Dinas Pertanian
- e. Dinas Kehutanan dan Perkebunan
- f. Dinas Kelautan dan Perikanan
- g. Dinas Perindustrian dan Perdagangan
- h. Dinas Pekerjaan Umum
- i. Dinas Perhubungan dan Pariwisata
- j. Dinas Kependudukan dan Transmigrasi
- k. Dinas Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat

5. Kecamatan

- a. Kantor Camat Sukamara
- b. Kantor Camat Jelai
- c. Kantor Camat Balai Riam

B. Penyelenggaraan Fungsi Pelayanan Pemerintah Dalam Pemberian Ijin Mendirikan Bangunan Di Kabupaten Sukamara Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku

Negara terbentuk berdasarkan kesepakatan masyarakat (teori *due contract social*³⁵), untuk membentuk kekuasaan untuk dapat menghentikan kekacauan yang terjadi di dalam masyarakat itu sendiri. Dari kekuasaan yang diberikan pada negara tersebut negara

³⁵ Soeharjo, Ilmu Negara (Semarang : dahara prize, 1994) hal 7

mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk³⁶ : mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain yang menjadi antagonis yang membahayakan dan Mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan kearah tercapainya tujuan masyarakat secara keseluruhan. Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi masyarakat disesuaikan satu-sama lain dan diarahkan pada pencapaian tujuan nasional.

Due contract social di Indonesia terjadi untuk mengusir penjajahan di Bumi Nusantara, adanya rasa senasib dan sepenanggungan antar wilayah membangkitkan rasa kebersamaan untuk mencapai kemerdekaan. Dan selanjutnya setelah mencapai kemerdekaan maka tujuan kontrak sosial berkembang menjadi pencapaian cita-cita bangsa Indonesia dan tujuan nasional.

Pembagian kekuasaan negara yang ada di Indonesia terbagi dalam beberapa fungsi lembaga tinggi dan tertinggi negara. Dibidang eksekutif fungsinya dijalankan oleh lembaga kepresidenan, yang ditingkat Daerah dijalankan oleh Gubernur/Bupati/Walikota yang mengepalai Pemerintah Daerah.

Pemerintah daerah sebagai Badan Tata Usaha Negara, dan orang-orang yang menjabat didalamnya adalah Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang menjalankan fungsi pemerintahan di daerah

³⁶ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Gramedia : Jakarta, 1986) hal 39

masing-masing dengan berdasarkan pada kewenangan yang diberikan kepada Daerah. Dasar kewenangan tersebut adalah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara bertugas menyelenggarakan Pemerintahan dengan menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan undang-undang yang berlaku. Termasuk diantaranya adalah kewenangan memberikan Ijin IMB yang pelaksanaannya harus tunduk pada berbagai peraturan perundangan yang berlaku termasuk Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Tentang Ijin Mendirikan Bangunan. Dengan demikian penyelenggaraan Implementasi penerbitan IMB di Kabupaten sukamara berlandaskan ada peraturan perundang-undangan terkait.

C. Penyelenggaraan Fungsi Pelayanan Pemerintah Dalam Pemberian Ijin Mendirikan Bangunan Di Kabupaten Sukamara Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Uraian pada sub bab diatas menjelaskan tentang siapa penyelenggara pemerintahan di Indonesia, dan sub bab ini akan dibatasi pada penjelasan penyelenggaraan pemerintahan yang ideal. Hal ini di karenakan penyelenggaraan pemerintahan pada kenyataan memiliki banyak ragam serta tingkat kerumitannya tergantung pada jenis dan jenjang pemerintahan yang di jabat. Dalam hal ini adalah penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara khususnya dalam pemberian Ijin IMB.

Berbicara mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik memang menyulitkan mengingat tidak adanya peraturan hukum yang secara eksplisit menyatakan tentang penyelenggaraan yang baik. Namun juga harus memperhatikan Asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut sebagai ukuran standard penyelenggaraan pemerintah yang baik khususnya dalam penerbita ijin IMB di Kabupaten Sukamara.

Istilah asas-asas umum pemerintahan Indonesia yang adil belum pernah dirumuskan secara formal dalam bentuk tertulis dan sangat jarang atau bahkan belum pernah ditemukan secara eksplisit tertulis dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Namun apabila dilacak penjabarannya akan ditemukan bermacam-macam bentuk implementasi dari asas-asas umum pemerintahan yang adil itu. Asas-asas itu secara *materiil* banyak ditemukan berserakan diberbagai peraturan perundang-undangan Indonesia dan yurisprudensi. Karena itu asas-asas yang telah dijabarkan tersebut tidak saja memiliki daya mengikat secara moral dan doktrinal,³⁷ bahkan mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Dengan demikian dapat dijadikan sebagai sumber hukum administrasi formal.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan kaidah atau norma yang berlaku didalam lingkungan tindakan pemerintahan

³⁷ SF. Marbun dan Moch. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. (Yogyakarta : Liberty, 1987).

yang dilakukan oleh setiap organ pemerintahan berdasarkan wewenang pemerintahan yang melekat kepadanya.

Dengan demikian asas-asas ini dipahami, diikuti dan dijadikan pedoman bagi organ pemerintahan sebelum melakukan tindakan pemerintahan termasuk dalam menerbitkan IMB.

Dalam pasal 8 *Wet AROP (Administrative Rechtspraak Overheids Beschikking-Peradilan Tata Usaha Negara)* Belanda tahun 1975 disebutkan : *strijd met in het algemen rechtbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur* (bertentangan dengan apa yang ada dalam kesadaran hukum umum merupakan asas-asas yang berlaku /hidup tentang pemerintahan yang baik). Mencermati apa yang dirumuskan dalam pasal 8 *Wet AROP* tersebut, maka dapat dikatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan suatu asas yang hidup yang melekat pada kesadaran hukum umum, yang dalam hal ini masyarakat. Dengan demikian apa yang oleh masyarakat dianggap sebagai norma-norma yang selayaknya dilakukan oleh organ pemerintahan dalam melakukan tindakannya, sudah sepatutnya diperhatikan, demikian halnya oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam menerbitkan IMB.

Asas legalitas dalam hukum administrasi pada prinsipnya mengarahkan setiap tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan harus mengindahkan dasar-dasar keabsahan dan sasaran yang jelas dari setiap tindakan pemerintahan tersebut harus bertumpu pada norma hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.

Dengan demikian hendaklah disadari bahwa asas legalitas sebagai dasar penggunaan wewenang bukanlah merupakan suatu sistem tertutup tetapi suatu sistem yang terbuka. Artinya norma hukum yang tidak tertulis harus dipatuhi dalam rangka penggunaan wewenang yang masih dalam batas-batas tertentu masih memiliki ruang kebebasan (*Freies Ernessen*) sekaligus diuji keabsahan tindakan yang dilakukan organ pemerintahan, pula sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindakan pemerintahan sangat dibutuhkan untuk menerapkan kewenangan bebas (*discretionary power*) sekaligus untuk menguji keabsahan tindakan gugatan terhadap tindakan pemerintahan yang dianggap merugikan.

Konsep kewenangan sebagai konsep hukum publik, pada dasarnya mensyaratkan hal-hal penilaian dan pengujian keabsahan tindakan pemerintahan sebagai tindakan hukum publik dengan menggunakan sarana norma-norma hukum publik, baik tertulis (undang-undang) maupun tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik).

Asas tersebut berisi apa yang oleh masyarakat (kesadaran hukum umum) menilai hal-hal yang sepatutnya dilakukan oleh organ pemerintah dalam melakukan tindakan pemerintahan. Sehubungan dengan hal tersebut, maka hakikat dari Pemerintahan Yang Baik harus mepedomani :

- a. Pemerintahan Yang Baik harus mepedomani Peraturan Perundang-undangan

b. Pemerintahan Yang Baik harus mepedomani Asas-asas Umum
Pemerintahan Yang Baik

Sebagai hukum yang tidak tertulis Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik merupakan hasil dari *rechtvinding*. Sebagai norma pemerintahan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik merupakan jenis norma khusus. Persoalan ini bisa dicontohkan dengan tugas-tugas petugas pelayanan IMB yang memiliki wewenang untuk melakukan tindakan penerbitan IMB sebagaimana diatur dalam Perda. Perlu ditekankan disini bahwa isi dari Perda adalah norma kewenangan, yaitu norma pemerintahan (*bestuur*). Dan patut memperhatikan asas asas umum pemerintahan yang baik berupa asas kecermatan.

Sebelum membicarakan lebih lanjut tentang keadaan dan pelaksanaan Pemberian IMB dengan memperhatikan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik di Kabupaten Sukamara, maka dalam keputusan hukum administrasi, Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik disistematisasi atau klasifikasi antara lain sebagai berikut³⁸:

1. asas-asas formal mengenai pembentukan keputusan yang meliputi :
 - asas kecermatan formal
 - asas fairplay

³⁸ *ibid*

2. Asas formal mengenal formulasi keputusan yang meliputi:
 - asas pertimbangan
 - asas kepastian hukum formal
3. asas-asas material mengenai isi keputusan yang meliputi
 - asas kepastian hukum
 - asas kepercayaan atau asas harapan-harapan yang telah ditimbulkan
 - asas persamaan
 - asas kecermatan material
 - keseimbangan

Kiranya asas-asas tersebut dapat dijadikan pedoman dan tolok ukur, sepanjang berkesesuaian dengan Pancasila dan UUD 1945, agama, hukum adat dan hukum positif lainnya. Asas-asas umum pemerintahan Indonesia yang adil dan patut itu dirinci sebagai berikut³⁹ :

1. Asas persamaan;
2. Asas keseimbangan, keserasian, keselarasan;
3. Asas menghormati dan memberikan haknya setiap orang;
4. Asas ganti-rugi karena kesalahan;
5. Asas kecermatan;
6. Asas kepastian hukum;
7. Asas kejujuran dan keterbukaan;

³⁹ SF Marbun, Peradilan Administrasi dan upaya Administratif di Indonesia, Yogyakarta : I Pres, 2003 hal 285

8. Asas larangan menyalahgunakan wewenang;
9. Asas larangan sewenang-wenang;
10. Asas kepercayaan atau pengharapan;
11. Asas motivasi;
12. Asas kepantasan atau kewajaran;
13. Asas pertanggung jawaban;
14. Asas kepekaan;
15. Asas penyelenggaraan kepentingan umum;
16. Asas kebijaksanaan;
17. Asas itikad baik;

Untuk lebih jelasnya akan diuraikan secara lebih jelas lagi pengertian pada tiap-tiap asas, adapun penjelasannya adalah sebagai berikut :

1. Asas persamaan

Asas persamaan dijadikan salah satu arti dari keadilan dengan penafian terhadap perbedaan apapun. Hal ini perlu dijelaskan karena apabila dengan persamaan menjadi bentuk-bentuk beragam tidak terjaga untuk dimiliki dan mengharuskan memandang setiap orang dengan pandangan yang sama, ini dapat berarti keadilan adalah kezaliman itu sendiri. Apabila suatu pemberian yang sama dipandang adil maka tidak memberikan sesuatu kepada semuanya berarti juga adil. Persamaan maksudnya adalah memelihara persamaan ketika hak memilikinya

sama atau terhadap kejadian yang sama dan fakta yang sama, dilakukan hal yang sama pula.

Asas persamaan menghendaki agar dalam menghadapi kasus atau fakta yang sama, badan/pejabat tata usaha negara mengambil tindakan (keputusan) yang sama pula. Asas ini sepintas dapat menimbulkan kekaburan bilamana dihadapkan dengan pendapat **Van Vollenhoven** yakni asas kasuistis dalam melaksanakan tindakan di bidang administrasi negara. Artinya suatu peristiwa tertentu tidak dapat diberlakukan terhadap peristiwa lainnya. Dengan demikian prinsip *kasuistis* ini sesungguhnya menghendaki perbedaan tindakan atau keputusan tersendiri atas peristiwa tertentu sehingga keputusan itupun tidak berlaku umum.

Kekaburan pengertian terhadap asas *kasuistis* ini dapat diatasi dengan berpegang pada sikap bahwa badan/pejabat tata usaha negara tetap bertindak secara *kasuistis* (terhadap berbagai fakta) dalam menghadapi masalah-masalah pada bidangnya masing-masing, namun bersamaan dengan itu harus dijaga pula agar dalam menghadapi peristiwa dan fakta yang sama janganlah sampai badan/pejabat tata usaha negara mengambil tindakan/keputusan yang sifatnya saling bertentangan. Dalam menghadapi pemohon IMB maka Pemkab Sukamara harus memperlakukan sama antara satu pemohon dengan pemohon yang lain

2. Asas keseimbangan, keserasian, keselarasan

Hukum, ekonomi, sosial budaya, keamanan dan lainnya. Kesemuanya aktivitas itu harus diletakkan dan didistribusikan secara seimbang.

Pancasila sebagai pandangan hidup, kepribadian negara dan bangsa pada dasarnya mengandung prinsip keseimbangan, keserasian dan keselarasan. prinsip keseimbangan, keserasian, dan keselarasan tersebut sebagai asas Pembangunan Nasional.

Penjabaran asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan ini ditemukan pula pada Konsiderans dan Penjelasan UU. No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Undang-undang ini disebutkan perlunya diwujudkan dan dijamin terpeliharanya hubungan yang seimbang, serasi dan selaras antara aparatur dibidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat. Untuk itu setiap tindakan badan/pejabat usaha negara dalam segala aspeknya hendaknya didasari oleh asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Demikian pula dalam timbulnya benturan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.

Asas keseimbangan keserasian dan keselarasan ini harus pula dilaksanakan dalam memberikan denda terhadap pemohon IMB yang melanggar perda yang dijatuhkan oleh seorang petugas yang berwenang berkaitan dengan IMB.

3. Asas menghormati dan memberikan haknya setiap orang

Asas ini pada dasarnya mengharuskan setiap orang menghormati, melindungi, menegakkan dan memberikan apa yang menjadi haknya orang lain, baik secara individual maupun secara kelompok disebut hak sosial atau keadilan sosial termasuk mendapatkan Ijin mendirikan Bangunan .

4. Asas ganti-rugi karena kesalahan

Asas ini pada dasarnya menghendaki agar terhadap seseorang yang mengalami kerugian moril maupun materiil akibat kesalahan yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara, berhak untuk memperoleh ganti rugi dan *rehabilitasi*. Sebaliknya bagi badan/pejabat tata usaha negara wajib untuk membayar ganti rugi dan *rehabilitasi* atas kesalahan yang dilakukannya.

Demikian pula halnya bagi pemerintah yang terlambat mengeluarkan Ijin IMB maka dapat menimbulkan kerugian Bagi pihak lain maka selayaknya harus tepat dalam mengeluarkan IMB.

5. Asas Kecermatan

Asas ini menghendaki agar badan/pejabat tata usaha negara senantiasa bertindak secara berhati-hati agar tidak dapat menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Timbulnya kerugian itu dapat terjadi baik karena akibat tidak mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang dimohonkan atau karena tidak melakukan suatu perbuatan yang seharusnya dilakukannya.

Misalnya salah dalam menuliskan identitas pemohon IMB yang dapat berakibat *eror in persona* / orang yang dituju ljin tersebut menjadi tidak jelas.

6. Asas kepastian hukum

Asas ini menghendaki adanya kepastian hukum dalam arti :

- a. Dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan/pejabat tata usaha negara dan keputusan itu tidak akan dicabut kembali oleh badan/pejabat usaha negara, meskipun surat keputusan itu mengandung kekurangan. Jika badan/pejabat tata usaha negara dapat sewaktu-waktu mencabut atau membatalkan suatu surat keputusan yang telah dikeluarkannya. Tindakan demikian kecuali dapat merugikan penerima surat keputusan juga dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap setiap tindakan yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara. Karena ketiadaan kepastian hukum masyarakat akan selalu meragukan setiap tindakan yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara. Masyarakat akan selalu dibayangi keraguan terhadap suatu hak yang telah diperolehnya, karena hak tersebut sewaktu-waktu dapat saja dicabut atau dibatalkan kembali oleh badan/pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan ataupun oleh atasannya. Karena itu adanya *klausule* dalam setiap surat keputusan tata usaha

negara yang berbunyi : “jika dikemudian hari terdapat kekeliruan dalam surat keputusan ini, maka surat keputusan ini akan ditinjau kembali” merupakan hal yang keliru, tidak bermanfaat dan mubazir, sebab dapat menggoyahkan sendi-sendi kepastian hukum. Ketentuan hukum administratif yang berlaku menyatakan bahwa demi kepastian hukum setiap keputusan badan/pejabat tata usaha negara yang dikeluarkan harus dianggap benar menurut hukum, karenanya dapat dilaksanakan lebih dahulu selama belum dibuktikan sebaliknya dan dinyatakan sebagai keputusan yang melawan hukum oleh hakim peradilan tata usaha negara. Asas ini merupakan salah satu asas dalam Hukum Administrasi dan peradilan tata usaha negara. Dengan demikian asas ini mempertegas bahwa terhadap suatu kekeliruan atau kesalahan yang dilakukan oleh badan / pejabat tata usaha negara merupakan resiko yang harus ditanggung oleh badan / pejabat tata usaha negara tersebut, bukan sebaliknya resiko dibebankan kepada pihak penerima keputusan tata usaha negara.

- b. Suatu surat keputusan yang dikeluarkan oleh badan / pejabat tata usaha negara tidak boleh diberlakukan surut terhadap suatu keadaan atau objek tertentu, utamanya terhadap hal-hal yang bersifat membebankan dan merugikan pihak penerima keputusan. Meskipun keputusan tata usaha negara berlaku surut itu bersifat menguntungkan, tetapi tindakan demikian

dilihat dari segi kepastian hukum tetap merupakan tindakan yang dapat menimbulkan akibat goncangnya sendi-sendi kepastian hukum.

Dalam hal permohonan IMB kepastian hukum dicerminkan dalam kepastian prosedur dan tahapan, kepastian rumus penghitungan biaya dll.

7. Asas Kejujuran dan Keterbukaan;

Asas kejujuran atau keterbukaan atau permainan yang layak, sering juga disebut asas *fair play*. Istilah *fair play* ini agak sukar dicarikan padanannya yang tepat dalam bahasa Indonesia. Asas ini mungkin lebih tetap dikaitkan dengan asas demokrasi. Umumnya asas ini dimasukkan sebagai asas *formal* dalam pembentukan suatu keputusan tata usaha negara. Jika asas *fair play* dikaitkan dengan asas demokrasi, maka asas ini berarti menghendaki adanya *partisipasi* atau keterlibatan warga dalam setiap pengambilan keputusan. Karena itu penerapan asas ini harus pula ditopang dengan keterbukaan, kejujuran dan permainan yang layak.

Asas *fair play* dapat pula berarti pejabat tata usaha negara memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan adil, bahkan sekaligus berkesempatan memberikan respons atau suatu informasi yang kurang jelas atau tidak benar, sehingga dapat

memberikan kesempatan yang luas untuk menuntut kebenaran dan keadilan. Dengan asas *fair play* diharapkan dapat diantisipasi kemungkinan petugas Pelayanan IMB memberikan informasi yang kurang jelas, menyesatkan, berat sebelah atau subjektif. Badan/pejabat tata usaha negara tidak boleh menghalang-halangi warga dalam membela hak-haknya, juga tidak boleh sampai timbul kesan memihak.

8. Asas larangan menyalahgunakan wewenang;

Asas larangan menyalahgunakan wewenang dalam istilah bahasa Perancis disebut *d'etournamen de pouvair*. Pemberian setiap (suatu) wewenang oleh peraturan perundang-undangan di dalamnya selalu disertai dengan maksud atau tujuan diberikannya wewenang tersebut. Karena itu, suatu kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan tersebut harus dipergunakan sesuai dengan maksud dan tujuan diberikannya wewenang itu. Jika kemudian wewenang itu dipergunakan lain dari maksud dan tujuan semula diberikannya wewenang tersebut, maka penggunaan wewenang yang disalahgunakan itu disebut *d'etournemen de povair*. Dengan demikian, pemberian suatu wewenang pada dasarnya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan wewenang itu harus dipergunakan sesuai dengan maksud dan tujuan diberikannya wewenang itu,

sehingga wewenang itu tidak boleh dipergunakan untuk kepentingan pribadi.

Implementasi Petugas Pelayanan dalam memberikan IMB berdasarkan asas ini adalah dengan tidak melakukan pungutan liar diluar biaya resmi yang ditentukan dalam permohonan IMB.

9. Asas Larangan Sewenang-Wenang

Asas larangan berbuat sewenang-wenang dalam bahasa Belanda disebut *willekeur* dan dalam bahasa Perancis disebut *abus de droit*. Artinya jika saja suatu tindakan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka tindakan itu tidak sampai pada tindakan sewenang-wenang. Timbulnya tindakan sewenang-wenang dapat terjadi karena : tidak semua fakta yang relevan dikumpulkan dan dipertimbangkan, sehingga kurang lengkap, misalnya keputusan Penolakan Permohonan IMB oleh seorang pegawai Pemerintah Kabupaten Sukamara dengan tidak memberikan alasan dan pertimbangan sehingga tindakan itu merupakan tindakan sewenang-wenangan, pemerintah Kabupaten Sukamara menghindari sebaik mungkin adanya kesewenang-wenangan dalam Penolakan / Pemberian IMB yang dimohonkan.

10. Asas kepercayaan atau pengharapan;

Asas kepercayaan dan pengharapan menentukan bahwa setiap tindakan badan / pejabat tata usaha negara haruslah menimbulkan

kepercayaan dan penghargaan bagi mereka yang dikenai tindakan itu. Suatu kepercayaan atau pengharapan yang terlanjur diberikan kepada seseorang hendaknya tidak dicabut kembali, meskipun ternyata terdapat kekhilafan atau kekeliruan di dalamnya. Jika akibat kekhilafan atau kekeliruan itu menimbulkan kerugian, hendaknya kerugian tidak dibebankan kepada mereka yang terlanjur menerima kepercayaan atau pengharapan itu. Kerugian yang ditimbulkan itu hendaklah ditanggung secara konsekuen oleh badan / pejabat tata usaha negara terikat akan janjinya.

Dalam hal permohonan IMB Pemerintah Kabupaten Sukamara memberikan keterbukaan agar menumbuhkan kepercayaan bahwa pelayanan IMB menjadi mudah dan cepat.

11. Asas Motivasi

Asas motivasi merupakan salah satu asas penting dalam hukum administrasi negara, utamanya dalam mewujudkan suatu pembuatan pemerintah yang dituangkan dalam suatu bentuk keputusan (*beschikking*). Setiap keputusan badan / pejabat tata usaha negara yang dikeluarkan harus didasari dengan alasan dan alasannya harus jelas, terang, benar, objektif dan adil. Motivasi perlu dimasukkan agar setiap orang dapat dengan mudah mengetahui alasan atau pertimbangan dikeluarkannya keputusan badan / pejabat tata usaha negara tersebut, terutama bagi pihak yang terkena langsung keputusan itu, sehingga mereka yang tidak

puas dapat mengajukan keberatan atau banding dengan menggunakan alasan/pertimbangan atau motivasi dikeluarkannya keputusan badan/pejabat tata usaha negara itu sebagai titik pangkal pembahasannya. Jadi inti dari asas motivasi bahwa seseorang yang terkena keputusan tata usaha negara dan merasa dirugikan oleh keputusan itu berhak untuk memperoleh alasan atau pertimbangannya. Demikian pula bagi Hakim peradilan tata usaha negara akan dengan mudah memberikan penilaiannya atas suatu keputusan tata usaha negara yang disengketakan dengan membaca motivasinya. Motivasi itu dicantumkan dalam bagian konsiderans atau bagian menimbang dalam setiap surat keputusan badan/pejabat tata usaha negara, karenanya dimasukkan sebagai bagian asas formal.

Alasan penolakan IMB selalu diikuti dengan pertimbangan /motivasi yang dicantumkan dengan tegas pada surat penolakan permohonan IMB, hal ini guna memenuhi asas motivasi.

12. Asas Kepantasan atau Kewajaran

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi dalam hal ini petugas pelayanan IMB (Pemerintah Kabupaten Sukamara) hendaknya selalu dilakukan dalam batas-batas kepantasan, kewajaran atau kepatutan yang hidup dalam masyarakat. Kepatutan berkaitan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, agama, kebiasaan, budaya, sosial, ekonomi

dan adat istiadat, misalnya keputusan mengenai pembayaran denda yang sangat kecil harganya, sehingga ganti rugi dapat dinilai tidak pantas, tidak wajar atau tidak patut.

13. Asas Pertanggung Jawaban.

Asas pertanggung-jawaban menghendaki setiap tindakan badan/pejabat administrasi termasuk mengeluarkan Ijin IMB harus dapat dipertanggungjawabkan, baik menurut ketentuan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, yakni asas-asas umum pemerintahan yang adil dan layak. Sebagai pejabat administrasi negara yang baik dan mengamalkan nilai-nilai Pancasila dalam rangka menjelmakan penyelenggaraan pemerintah yang stabil, bersih dan berwibawa, setiap sikap-sikapnya harus juga dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa.

14. Asas Kepekaan;

Asas-asas umum pemerintahan yang adil dan layak sebagai salah satu sumber hukum administrasi negara tidak tertulis, lebih bersifat dinamis dalam mengikuti perkembangan baru, situasi yang berubah dan berkembang dengan cepat dibandingkan dengan hukum tertulis. Karena itu pejabat tata usaha negara harus pula peka, tanggap dan peduli terhadap perubahan dan perkembangan situasi tersebut. Hendaknya dihindari sikap tindak pejabat tata usaha negara yang tidak sensitif, tidak tanggap terhadap situasi yang telah berubah,

sehingga akibatnya menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Misalnya seorang warga memasukkan permohonan IMB kepada suatu instansi tanpa mengetahui bahwa instansi tersebut bukan instansi berwenang mengurus permohonan itu, baik sejak semula maupun karena terjadi perubahan dalam instansi itu. Untuk itu pejabat yang menerima permohonan harus peka, sensitif atau tanggap dan wajib mengirim permohonan itu kepada instansi yang berwenang serta wajib memberitahukannya kepada pemohon.

15. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum

Asas penyelenggaraan kepentingan umum sejalan dengan tujuan pemerintahan negara Republik Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945. Karena itu tujuan utama administrasi negara haruslah mewujudkan tujuan pemerintahan negara Republik Indonesia tersebut, yakni mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Sikap tindak pejabat tata usaha negara harus dibangun atas pengabdian dan kesetiaanya terhadap tujuan negara, artinya tidak untuk kepentingan individual dan atau sekelompok orang tertentu. Meskipun demikian Pancasila yang meletakkan keseimbangan, keselarasan, dan keserasian harus tetap menjadi pedoman dalam bertindak.

16. Asas Kebijaksanaan

Asas kebijaksanaan diperlukan oleh administrasi negara, fungsi utamanya adalah mengisi kekosongan dan atau kekurangan peraturan perundang-undangan. Kebijaksanaan yang dituangkan dalam bentuk tertulis disebut *beleidregel*, *freies Ermessen* atau *policy rule* atau Peraturan Kebijaksanaan.

17. Asas itikad baik;

Setiap tindakan badan / pejabat tata usaha negara harus dilandasi itikad baik untuk menjelmakan masyarakat adil dan makmur. Itikad baik tersebut terutama adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan persatuan. Artinya segenap bangsa Indonesia termasuk setiap rakyat Indonesia.

Pelaksanaan pemberian IMB di Kabupaten Sukamara belum sepenuhnya memenuhi ketentuan AAUPB untuk itu selalu diusahakan agar tetap berdasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik agar tercapai kesejahteraan masyarakat Kabupaten Sukamara

BAB IV

KENDALA IMPLEMENTASI PEMBERIAN IMB

DI KABUPATEN SUKAMARA DAN UPAYA MENGATASINYA

A. Faktor-Faktor Penyebab Implementasi Pemberian IMB oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara Belum Efektif

Menurut **Soerjono Soekanto**, “tidak jarang bahwa orang akan mempersoalkan masalah efektifitas hukum apabila yang dibicarakan adalah pengaruh hukum terhadap masyarakat. Inti dari pada pengaruh hukum terhadap masyarakat adalah perilaku masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku atau yang telah diputuskan. Kalau masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum maka dapatlah dikatakan bahwa hukum yang bersangkutan adalah efektif”.⁴⁰ Dengan kata lain, suatu hukum dikatakan efektif apabila terjadi hukum tersebut memberikan dampak yang positif atau dengan kata lain hukum tersebut dapat mencapai sasarannya di dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia (sehingga menjadi perilaku hukum). Akan tetapi dalam kenyataannya tidaklah sedemikian sederhananya⁴¹, karena terdapat berbagai macam faktor yang dapat mempengaruhinya.

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Socio Yuridis Masyarakat*, (Bandung : Alumni, 1983), hal. 88.

⁴¹ *ibid* hal. 32.

Faktor-faktor yang mempengaruhi efektif atau tidaknya suatu peraturan hukum tidak efektif dapat ditemukan dalam kerangka proses pengimplementasiannya oleh para pelaksana baik lembaga penerap sanksi maupun masyarakat pemegang peran. Dalam hal ini model bekerjanya peraturan hukum menurut Robert B. Siedmen dapatlah dijadikan acuan.

Menurut **Robert B. Siedmen** dalam tulisannya yang berjudul : *“Law and Proerty : Essay on Third World Perspective In Jurisprudence”*, bahwa :

“Anggota-anggota masyarakat melakukan tingkah laku bukanlah dalam suatu keadaan yang abstrak. Anggota-anggota masyarakat memilih dan bertindak untuk melakukan tingkah laku tersebut adalah dalam suatu ruang lingkup dengan pembatasan-pembatasan dari sumber-sumber yang terdapat di dalam lingkungan mereka itu.

Peraturan-peraturan hukum dan tindakan-tindakan lembaga pelaksana hukum hanya menetapkan mengenai salah satu segi saja dalam lingkungan tersebut.

Suatu perangkat peraturan hukum hanya akan menimbulkan tingkah laku bila peraturan hukum itu ditetapkan berdasarkan kehendak sebagai variabel bebas, sedangkan faktor-faktor lain merupakan kondisi-kondisi. Oleh karena itu harus diterima sebagai suatu kebenaran bahwa semua unsur-unsur non hukum yang mempengaruhi pemilihan dan identifikasi perangkat peraturan hukum merupakan variabel operasional atau sebab atau penjelasan”.⁴²

Adapun hal tersebut, oleh **Robert B. Siedmen** digambarkan dalam suatu diagram berikut⁴³ :

Pengaruh Kekuatan Sosial, Politik, dan Ekonomi

⁴² Ronny Hanitjo Soemitro, *Politik, Kekuasaan, dan Hukum*, (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1998), hal. 127.

⁴³ *ibid* hal. 125.

Berdasarkan skema tersebut terdapat berbagai macam faktor yang dapat mempengaruhi bekerjanya suatu peraturan hukum dalam masyarakat, seperti pengaruh kekuatan sosial, politik, dan ekonomi (faktor non hukum). Adapun pengaruh-pengaruh non hukum tersebut tertuju pada para pelaksana peraturan hukumnya seperti lembaga penerapan sanksi dan pemegang peranan. Di samping itu pula penerapan sanksi juga akan sangat berpengaruh pada tingkat kepatuhan para pemegang peran (masyarakat).

Faktor-faktor yang telah disebutkan di atas juga berpengaruh pada proses bekerjanya Implementasi Pemberian IMB kepada pemohon. Dengan bertolak pada model bekerjanya peraturan hukum dari Robert B. Siedmen,

Bertolak dari apa yang telah diuraikan di atas maka dalam pembahasan tentang faktor-faktor penyebab tidak efektifnya Peraturan Pemberian IMB Kabupaten Sukamara dapat disebabkan oleh beberapa faktor :

- 1. Faktor Peraturan Perundang-undangan : Lemahnya Aspek Sosiologis dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Tentang IMB**

Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara tentang IMB sebagai suatu bentuk peraturan hukum tertulis dibuat untuk menegakkan perilaku dalam mendirikan bangunan hanya

dapat berfungsi secara efektif apabila apabila memenuhi tiga syarat yang menurut **Satjipto Rahardjo** adalah ⁴⁴:

1. Syarat filosofis, yaitu bahwa hukum dapat memberikan keadilan bagi masyarakat yang dijadikan sasarannya. Tidak boleh suatu hukum menimbulkan diskriminasi terhadap beberapa individu atau kelompok masyarakat tertentu.
2. Syarat yuridis lebih menekankan pada segi kepastiaan hukumnya. Kepastian hukum merupakan suatu ukuran/derajat yang menentukan ketegasan atau kejelasan dari suatu ketentuan hukum tentang hak dan kewajiban orang/badan hukum (subyek hukum) dalam kehidupan masyarakat, tentang apa-apa tindakan yang dapat dilakukan oleh aparat penegak hukum terhadap perbuatan yang melawan hukum dan terhadap pelakunya, dan lain-lain. Adanya kepastian hukum tersebut dapat diukur dari ada atau tidaknya peraturan hukum itu sendiri serta sinkronisasi dengan peraturan hukum yang ada di atasnya.
3. Syarat sosiologis, yaitu bahwa suatu hukum dapat berfungsi apabila norma-norma yang masih bersifat abstrak seperti yang termuat dalam pasal-pasal nya diimplementasikan oleh para pelaksananya baik masyarakat maupun aparat penegak hukumnya.

Dalam kaitanya dengan permasalahan pada tidak efektifnya Peraturan daerah dalam mendisiplinkan masyarakat untuk memohonkan ijin sebelum membangun bangunan, ketiga syarat tersebut belum terpenuhi seluruhnya, khususnya dalam hal ini syarat sosiologis.

Dalam hal syarat sosiologis, Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara berkaitan dengan IMB ternyata belum dapat diimplementasikan dengan baik oleh aparat

⁴⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Citra Aditya, Bakti, 2000), hal 20.

pelaksananya dan masyarakat kabupaten sukamara itu sendiri. Penyebab utamanya adalah belum tersosialisasinya perda IMB tersebut kepada masyarakat dengan jelas dan tegas, hal ini menyebabkan keragu-raguan masyarakat yang mengajukan IMB baik berkaitan perlu atau tidaknya serta berkaitan biaya dan prosedur.

2. Faktor Aparat : Petugas Pelayanan IMB dan Satpol PP sebagai Lembaga Penegakan Hukum Perda IMB Belum Berfungsi secara Optimal

Lembaga penegakan hukum (*Legal Structure*)⁴⁵ merupakan salah satu unsur yang cukup penting terlaksananya upaya penegakan hukum. Lembaga penegakan hukum tidak hanya berupa lembaga peradilan (kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan) tetapi juga lembaga non peradilan, tidak juga hanya lembaga penegakan hukum yang represif saja tetapi juga preventif, dan tidak juga hanya lembaga penerapan sanksi tetapi juga lembaga pengawasan.

Ketiga lembaga tersebut harus menjalankan fungsinya masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila ketiga tersebut tidak menjalankan fungsinya dengan baik/sesuai peraturan perundang-undangan maka upaya penegakan hukum terhadap Perda

⁴⁵ H.A.S. Natabaya, *Penegakan Supremasi Hukum*, Majalah Hukum Nasional Edisi No. 1-2001, (Jakarta : BPHN, 2001), hal. 2.

IMB tidak akan berhasil optimal. Dengan kata lain, fungsi lembaga penegak hukum yang lemah menyebabkan proses implementasi Pemberian IMB menjadi terganjal. Lemahnya fungsi lembaga penegak hukum Perda disebabkan oleh beberapa faktor, khususnya faktor aparatnya atau faktor sarana dan prasarana penunjang berfungsinya lembaga penegak hukum.

1. Faktor aparat penegak hukum

Faktor aparat penegak hukum sangat penting peranannya karena merekalah yang ditugaskan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan tindakan terhadap para pelanggaran perda IMB. Aparat penegak hukum yang tidak profesional menyebabkan penegakan hukum tidak mencapai sasaran. Hal ini dapat diuraikan menurut fungsi lembaga masing-masing.

- a. Satpol PP sebagai aparat penerap sanksi yang kurang profesional menjadi kendala berfungsinya lembaga penerap sanksi dalam mendukung terwujudnya implementasi pemberian IMB. Beberapa tindakan yang kurang mencerminkan kurangnya profesionalisme aparat penerap sanksi antara lain :
 - Kelambanan dalam penjatuhan sanksi

Kelambanan dalam penjatuhan sanksi mengakibatkan efektifitas sanksi menjadi lemah.⁴⁶ Selain itu juga dapat berakibat masyarakat menjadi tidak percaya sehingga wibawa perda IMB maupun Pemerintah Kabupaten Sukamara sebagai penegaknya mengalami kemerosotan⁴⁷ Beberapa indikator yang menunjukkan kelambanan lembaga penerap sanksi dalam menjatuhkan hukuman disiplin kepada para Pelangar Perda dapat dilihat dari maraknya kasus pelanggaran yang tidak ditindak.

- Penjatuhan sanksi yang tidak setimpal

Sebagaimana diketahui bahwa terhadap setiap bentuk pelanggaran akan dikenakan sanksi oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara sebagai pejabat yang berwenang menghukum agar menjadi jera. Dalam hal ini bila perlu digunakan teori penghukuman secara absolut yaitu membuat jera pelaku⁴⁸.

Dalam rangka menegakkan Perda IMB maka ketentuan itu sendiri harus benar-benar dapat dilaksanakan secara sungguh-sungguh oleh

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *opcit* hal. 35.

⁴⁷ *ibid*

⁴⁸ Sanusi Has, Pengantar Penologi, (Medan, Monore,1976) hal 9

Pemerintah Kabupaten Sukamara selaku pejabat yang berwenang. Tidak melaksanakan ketentuan itu, sama halnya dengan tidak berbuat apa-apa terhadap pelanggaran yang telah terjadi, sama pula halnya artinya telah membiarkan berlangsungnya pelanggaran.⁴⁹

Membiarkan berlangsungnya pelanggaran adalah juga tidak berdisiplin. Hal ini menjadi faktor penyebab menurunnya disiplin masyarakat dalam memohon ijin IMB.

b. Lembaga pengawasan, aparat pengawas yang kurang profesional menjadi kendala berfungsinya lembaga Penegak Hukum Perda dalam mendukung terwujudnya Implementasi Pemberian IMB guna kesejahteraan masyarakat. Padahal Semua pihak dewasa ini bertekad untuk menyempurnakan dan lebih mendayagunakan aparatur pemerintah dan aparatur pembangunan guna menciptakan aparatur yang bersih, berwibawa, dan berkemampuan "*good governance*". Semua pihak juga bertekad untuk lebih meningkatkan secara lebih terpadu pengawasan dan langkah-langkah

⁴⁹ ibid, hal 45.

penindakannya. Hal ini mengandung pengertian bahwa masih terdapat aparatur yang kurang berwibawa, dan kurang berkemampuan serta belum terpadunya pengawasan serta belum nyatanya langkah-langkah penindakannya. Setiap pimpinan semua satuan organisasi pemerintah, merupakan aparatur negara, abdi negara yang bertindak sebagai aparatur fungsional pengawasan, sedang di lain pihak (selebihnya) terdapat Pegawai Negeri Sipil, aparatur negara, abdi negara sebagai kelompok aparat yang diawasi. Meskipun demikian pada hakikatnya semua Pegawai Negeri Sipil merupakan pengawas, paling tidak kepada dirinya sendiri, yang harus mampu mengendalikan diri, mengawasi diri ke arah pelaksanaan peraturan perundang-undangan umumnya dan peraturan daerah tentang IMB pada Khususnya. Sebagai aparat fungsional pengawasan, sebagai atasan yang masing-masing mempunyai bawahan, maka pertama-tama harus memahami Perda yang akan ditegakkan. Sebagai atasan langsung harus mengetahui hal-hal apa yang menurut peraturan perundang-undangan di larang dan hal apa saja yang wajib dilakukan.⁵⁰ Dalam rangka

⁵⁰ *ibid* hal 108.

melaksanakan pengawasan, aparat atasan harus berpedoman pada ketentuan hukum yang berlaku, yaitu Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Selama ini upaya pengawasan terhadap tingkat kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil masih lemah. Adapun faktor penyebabnya antara lain adalah masih kurangnya peraturan perundang-undangan yang menyangkut pengawasan terhadap disiplin Pegawai Negeri Sipil. Di samping itu disebabkan juga karena pemahaman akan isi materi peraturan Perda yang ditegakkan juga masih kurang.⁵¹ Adapun yang disebutkan tadi baru salah satu bentuk pengawasan yaitu pengawasan fungsional. Lemahnya pengawasan juga disebabkan karena selama ini fungsi pengawasan melekat belum dipergunakan secara optimal oleh atasan untuk mengetahui sejauhmana tingkat kinerja bawahannya.⁵²

Ketidakprofesionalan aparat penegak Perda IMB seperti diuraikan di atas tidak terlepas dari berbagai faktor-faktor yang mempengaruhinya. Seperti yang dinyatakan oleh Soerjono Soekanto bahwa “dalam menjalankan

⁵¹ *ibid.*

⁵² *ibid.*

peranannya, aparat penegak hukum terlibat dalam suatu proses diskresi oleh karena dia harus menyasikan antara penerapan hukum secara konsekuen dengan faktor-faktor manusiawi”⁵³ yang meliputi (tiga), yakni : *raw input*, yaitu latar belakang keluarga dan pendidikan; *intrumental input*, yang merupakan pengaruh lembaga di mana dia bekerja; serta *environmental input*, yakni pengaruh masyarakat luas.

Pengaruh yang tidak serasi dari ketiga faktor tersebut akan mengakibatkan terjadinya frustasi, konflik, dan kekhawatiran-kekhawatiran dalam berperan (*role performance atau role playing*).⁵⁴ Keadaan ini akan mengakibatkan penggunaan *defense mechanisme* yang dapat berakibat negatif. Penggunaan *defense mechanisme* dalam proses diskresi kemungkinan besar akan mengakibatkan terjadinya hambatan terhadap penegakan hukum yang fungsional.⁵⁵

Sebagai sauatu unsur yang sangat menentukan upaya penegakan hukum Perda, setiap aparat Pemerintah Kabupaten Sukamara Khususnya Satpol PP dituntut mampu menjalankan tugasnya secara profesional.

⁵³ Ronny Hanitijo Soemitro, *opcit.*, hal. 143.

⁵⁴ *Ibid.*, hal 144.

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 145.

Sehingga tugasnya untuk menegakkan hukum perda IMB dapat berjalan secara lancar dan upaya penegakan hukum menjadi lebih efektif.

- Pengaruh latar belakang keluarga dan pendidikan

Kesadaran untuk profesional dalam setiap tindakan hanya dapat terwujud melalui suatu pembinaan sejak dini yang dimulai dari keluarga. Begitu juga kesadaran hukum dari aparat juga akan dipengaruhi oleh proses pembinaan dikeluarganya. Seorang aparat penegak hukum yang kurang mendapatkan pembinaan keluarga cenderung akan melakukan tindakan-tindakan pelanggaran dalam pelaksanaan tugasnya.

Latar belakang keluarga aparat penegak hukum Perda yang sering dirundung konflik juga akan membawa pengaruh yang cukup signifikan bagi pola-pola perilaku atau tindakan-tindakan aparat. Kecenderungan sikap yang ditimbulkan adalah sikap emosional dan cenderung mengambil jalan-jalan kekerasan/sewenang-wenang yang jelas merupakan suatu pelanggaran.

Seperti halnya pengaruh latar belakang keluarga, kesadaran profesionalitas dalam bekerja juga akan

sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan. Seorang yang pendidikannya tinggi pada umumnya lebih bersikap hati, hati, teliti, cermat, dan cepat dalam mengambil keputusan. Tingkat pendidikan yang rendah atau mungkin lingkungan pendidikan yang kurang memenuhi standar kualitas akan menimbulkan dampak pada perilaku kedisiplinan seseorang. Begitu pula aparat penegak hukum, mereka yang pada umumnya berpendidikan tinggi lebih cenderung mengambil keputusan dan tindakan-tindakan yang begitu hati-hati, teliti, dan cermat. Kondisi pendidikan di Indonesia yang masih berorientasi pada pencapaian prestasi secara formal (nilai) bukan materiil juga sangat berpengaruh pada tingkat profesionalitas seseorang, karena pada orang yang hanya mengejar nilai formal saja dengan menggunakan cara-cara yang negatif (menyontek dan sebagainya) umumnya lebih menonjolkan sikap ingin dipuji "*exhibitionist*" hal ini tentu sangat berpengaruh pada saat orang itu bekerja, dia akan berusaha untuk menonjolkan sisi-sisi positif terutama jika berhadapan dengan pimpinan.

- c. Pengaruh lembaga di mana aparat penegak hukum bekerja

Sebagaimana diketahui lembaga di Indonesia saat ini telah dikotori dengan berbagai perilaku yang sangat bertentangan dengan nilai-nilai hukum universal yang dianut oleh masyarakat, seperti korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan wewenang dan sebagainya. Dan di antara lembaga-lembaga tersebut yang disinyalir menjadi sarangnya adalah aparat. Kondisi demikian telah mengakar bahkan seolah-olah menjadi budaya yang sistematis. Dengan demikian wajar apabila sebagian besar aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara, termasuk aparat yang berwenang memberikan ijin IMB, juga terkena imbasnya.

Pengaruh lembaga yang membawa dampak negatif pada sikap aparat pemerintah daerah Kabupaten Sukamara juga bisa diakibatkan dari :

- kurangnya pelayanan terhadap tuntutan hak-hak Pegawai Negeri Sipil terutama mengenai gaji yang layak. Dengan gaji dan tunjangan yang tidak seimbang dengan beban tugas Pegawai Negeri Sipil karena disamping itu juga mereka mempunyai tugas-tugas lain seperti pada umumnya yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil. Hal ini akan

mendorong mereka melakukan praktek-praktek yang tidak disiplin seperti dengan melakukan pungutan liar dalam permohonan IMB.

- Pengelolaan manajemen administrasi di lingkungan lembaga yang bersangkutan juga sangat berpengaruh pada kinerja setiap petugas.
- Pengaruh masyarakat luas pada umumnya dan masyarakat Pegawai Negeri Sipil pada khususnya

Masih adanya keengganan dari masyarakat luas yang enggan atau tidak berani memberikan laporan atau keterangan tentang adanya indikasi penyimpangan (misalnya Pungli) seorang atau beberapa oknum Pegawai Negeri Sipil akan mengakibatkan pelaksanaan Implementasi Pemberian IMB menjadi terhambat..

Begitu pula di lingkungan Pegawai Negeri Sipil masih terdapat kecenderungan untuk tidak melaporkan kepada pihak yang berwenang tentang adanya tindakan penyimpangan prosedur yang dilakukan oleh teman sejawatnya karena oknum Pegawai Negeri Sipil yang akan dilaporkan tersebut pangkatnya lebih tinggi atau telah mengancam/menerornya.

Selain dari faktor-faktor mentalitas /profesionalisme aparat di atas yang lebih kualitatif, faktor ketersediaan Sumber daya manusia, khususnya yang mengerti dan memahami hakekat dan prosedur pemberian ijin IMB juga masih sangat terbatas (faktor kuantitatif aparat penegak hukum) sehingga banyak Permohonan IMB yang tidak dapat ditangani dengan cepat dan tepat.

2. Faktor sarana dan prasarana penunjang

Agar fungsi Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara dapat lebih optimal dalam memberikan pelayanan IMB maka berbagai macam sarana dan prasarana penunjangnya harus tersedia dengan baik dan layak, khususnya sarana dan prasarana administratif seperti buku Panduan, komputer, dan lain-lain masih terbatas. Sehingga dalam melakukan suatu pelayanan sering mengalami hambatan.

a. Tidak Efektifnya Sanksi bagi Masyarakat yang melanggar Perda IMB

Ada kalangan-kalangan tertentu yang berpendapat bahwa salah satu upaya penting untuk mengusahakan agar hukum itu efektif (jadi mempunyai dampak hukum positif), adalah dengan menetapkan

sanksi. Sanksi tersebut sebenarnya merupakan suatu rangsangan untuk berbuat atau tidak berbuat. Kadang-kadang sanksi dirumuskan sebagai suatu persetujuan atau penolakan terhadap pola perilaku tertentu dalam masyarakat. Dengan demikian maka terdapat sanksi yang negatif dan sanksi yang positif. Secara sempit sanksi negatif berarti suatu hukuman, sedangkan sanksi yang positif merupakan imbalan (sebagai akibat kepatuhan hukum tertentu). Di dalam kenyataannya tidaklah terlalu mudah untuk menetapkan bahwa hukum tertentu pasti akan efektif apabila disertai dengan sanksi-sanksi (baik yang positif maupun yang negatif). Akan tetapi faktor utama yang perlu diperhatikan untuk menentukan apakah sanksi tersebut berperan di dalam mengefektifkan hukum adalah masalah karakteristik dari sanksi itu sendiri. Bagaimanakah sanksi itu : apakah sanksinya berupa sanksi berat atau ringan-ringan saja. Hal yang berkaitan erat dengan itu ialah persepsi warga masyarakat di dalam menanggung resiko, terutama kalau melanggar suatu peraturan yang disertai dengan suatu sanksi yang negatif. Kalau seseorang warga masyarakat berani menanggung resiko, walaupun sifatnya spekulatif maka akan dapat diduga bahwa

sanksi yang negatif tersebut sangat terbatas akibat-akibatnya. Masalah tersebut berhubungan erat dengan jangka waktu penerapan sanksi negatif tersebut. Kalau sanksi tersebut segera dijatuhkan maka ada kemungkinan bahwa akibatnya akan jauh lebih efektif dari pada apabila pelaksanaannya ditunda.⁵⁶

Kelambanan dalam menerapkan sanksi negatif terhadap perilaku tertentu merupakan salah satu faktor yang menyebabkan sanksi menjadi tidak efektif. Artinya, warga masyarakat seolah-olah tidak mempercayainya lagi, sehingga wibawa hukum dan penegakannya akan mengalami kemerosotan.⁵⁷

Efektifitas sanksi juga tergantung pada karakteristik orang-orang yang terkena oleh sanksi tersebut. Hal itu antara lain menyangkut jumlah orang yang terkena, di mana semakin sedikit orang yang terkena semakin tinggi juga efektifitasnya. Selain dari itu, maka hal itu juga tergantung pada kepribadian masing-masing. Ada manusia tertentu semata-mata untuk memuaskan perasaan saja. Agaknya sulit sekali mempengaruhi tingkah lakunya dengan sanksi-sanksi,

⁵⁶ Soerjono Soekanto, *opcit* hal. 37.

⁵⁷ *ibid.*

yang pada umumnya akan dapat membatasi perilaku orang yang lebih banyak mempergunakan pikirannya.⁵⁸

Dalam kaitannya dengan upaya menciptakan efektifitas implementasi Pemberian IMB di Kabupaten Sukamara, Perda IMB Kabupaten Sukamara telah mengatur beberapa tingkat dan jenis sanksi. Apabila dilihat dari sifatnya sanksi-sanksi yang diatur dalam perda IMB adalah sanksi-sanksi yang negatif berupa “Denda” Namun dari segi efektifitasnya ternyata sanksi-sanksi tersebut belum membuat jera para pelaku pelanggaran disiplin atau dengan kata lain sanksi berupa denda belum efektif. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, yaitu :

- Penerapan sanksi berupa denda terhadap pelaku pelanggaran Perda IMB cenderung lamban dan kurang tegas

Kelambanan dalam penjatuhan denda mengakibatkan efektifitas sanksi menjadi lemah.⁵⁹

Selain itu juga dapat berakibat masyarakat menjadi tidak percaya sehingga wibawa hukum maupun penegaknya mengalami kemerosotan⁶⁰ yang dapat

⁵⁸ *ibid.*

⁵⁹ *ibid*, hal. 35.

⁶⁰ *ibid*

memunculkan kecenderungan masyarakat untuk melakukan berbagai bentuk pelanggaran Perda IMB untuk mencoba apakah denda tersebut benar dikenakan atau malah lepas.

Beberapa indikator yang menunjukkan kelambanan dalam menjatuhkan pengenaan denda kepada masyarakat yang melakukan pelanggaran Perda IMB dapat dilihat dari maraknya kasus pelanggaran membangun bangunan tanpa memiliki IMB oleh masyarakat. Dan pelanggaran tersebut tidak segera dikenakan denda namun justru yang mengajukan ijin tetapi terlambat malah dikenai denda dengan segera.

- Penjatuhan denda yang tidak setimpal

Sebagaimana diketahui bahwa terhadap setiap bentuk pelanggaran akan dikenakan hukuman disiplin oleh pemerintah.

Dalam rangka menegakkan disiplin masyarakat maka ketentuan itu sendiri harus benar-benar dapat dilaksanakan secara sungguh-sungguh oleh pemerintah yang berwenang. Tidak melaksanakan ketentuan itu, sama halnya dengan tidak berbuat apa-apa terhadap pelanggaran yang

telah terjadi, sama pula halnya artinya telah membiarkan berlangsungnya pelanggaran perda IMB.⁶¹

Membiarkan berlangsungnya pelanggaran adalah juga tidak berdisiplin. Hal ini menjadi faktor penyebab menurunnya disiplin masyarakat dalam mengajukan permohonan IMB. Penegakan peraturan dengan demikian menjadi kewajiban Pemda Kabupaten Sukamara melalui Satuan Polisi Pamong prajanya,. Bukan kekerasan yang diutamakan, tetapi ketegasannya, dan sikapnya yang pertama-tama dan yang paling utama sebagai pelaku dalam penegakan Perda. Adakalanya Pemda merasa “kasihan” menindak masyarakat. Bahkan ada yang takut kepada masyarakat dianggap tidak populis sebab takut berdampak politis.

Pengenaan hukuman denda haruslah benar atau setimpal dengan bentuk pelanggarannya, agar supaya dirasakan adil dan dirasakan sebagai bentuk pembinaan dan mendidik. Maklum setiap manusia mempunyai kelemahan, kekurangan, kekhilafan sebagai bagian yang negatif di dalam dirinya. Dengan

⁶¹ *ibid*, hal 45.

pernyataan hukuman yang setimpal akan menghilangkan kesan semena-mena, sewenang-wenang dan sesuai dengan tujuan diadakannya pengenaan denda kepada masyarakat Pelanggar Perda IMB akan terasa “mendidik” bila tepat dan cepat dijatuhkan dan tepat hukumannya.⁶²

Penjatuhan sanksi yang tidak setimpal juga dapat membuat masyarakat pelaku pelanggaran Perda IMB menjadi tidak merasa jera. Kondisi demikian juga akan mendorong munculnya pelanggar-pelanggar baru karena mereka menganggap hukuman sanksi yang dikenakan masih belum seberapa misalnya dengan nilai keuntungan yang mereka dapatkan. Selain itu, dengan denda yang tidak setimpal akan menimbulkan ketidakpuasan bagi pihak yang merasa dirugikan.

3. Kurangnya Taraf Kesadaran dan Kepatuhan Hukum Masyarakat Kabupaten Sukamara berkaitan dengan Kesadaran mengajukan permohonan IMB

- a. Kurangnya Taraf Kesadaran Hukum Masyarakat Kabupaten Sukamara berkaitan dengan Kesadaran mengajukan permohonan IMB,

⁶² *ibid*, hal 46.

Kesadaran hukum adalah kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau hukum yang diharapkan ada. Kesadaran hukum merupakan wadah jalinan nilai hukum yang mengendap dalam sanubari manusia. Kesadaran hukum sebagai suatu wadah nilai mempunyai hubungan yang erat dengan perikelakuan manusia oleh karena :

- Manusia selalu berinteraksi dengan sesamanya. Pengalaman berinteraksi tersebut menghasilkan;
- Sistem nilai, yaitu konsepsi abstrak mengenai apa yang buruk dan apa yang baik (wadahnya adalah antara lain kesadaran hukum. Sistem nilai berpengaruh pada pola pikir manusia yang kemudian menentukan sikap manusia (yakni kecenderungan untuk berbuat atau tidak berbuat terhadap sesama, benda atau keadaan tertentu.

Sikap ini kemudian menghasilkan perikelakuan yang kemudian menjadi pola perikelakuan yang apabila diabstraksikan menjadi norma atau kaidah yang merupakan patokan tentang perikelakuan yang pantas. Norma kemudian mengatur interaksi antar manusia.⁶³

⁶³ Ronny Hanitijo Sumitro, *opcit* hal 147

Taraf kesadaran hukum dapat dilihat dari beberapa indikator, yaitu ⁶⁴:

- a. Pengetahuan tentang hukum;
- b. Pemahaman tentang hukum;
- c. Sikap terhadap hukum;
- d. Perilaku hukum.

Pengetahuan tentang hukum diartikan sebagai keadaan di dalam pikiran seseorang mengenai hukum-hukum tertentu. Orang yang hanya mengetahui hukum, taraf kesadarn hukumnya paling rendah. Sedangkan orang yang sudah memahami hukum taraf kesadarannya lebih tinggi dibandingkan dengan yang disebutkan pertama. Dan begitu seterusnya. ⁶⁵

Sebab-sebab taraf kesadaran hukum masyarakat rendah dapat dikembalikan pada faktor-faktor sebagai berikut⁶⁶ :

- a. Taraf sinkronisasi yang rendah dari peraturan perundang-undangan seperti berupa Perda IMB mengatur tentang sanksi hukum yang pasti.
- b. Mentalitas yang kurang baik dari masyarakat oleh karena sikap tindaknya yang impulsif dan

⁶⁴ *ibid* hal. 96.

⁶⁵ *ibid*

⁶⁶ *ibid*, hal 98.

emosional yang didasarkan pada didasarkan pada kekayaan materiil, kekuasaan, kedudukan, ketenaran

- c. Fasilitas pendukung proses hukum yang relatif tidak memadai; seperti kurangnya kuatnya sanksi Perda IMB yang dikenakan, belum dioptimalkannya peralatan teknologi informasi dan komunikasi seperti komputer, internet, dan intranet untuk memudahkan pengelolaan administrasi Pemberian Ijin IMB;
- d. Membudayanya *shame culture* dan bukan *gult culture*;
- e. Kecenderungan untuk senantiasa melaksanakan *beleid*;
- f. Lebih mementingkan kelaziman dari pada kebenaran.

b. Taraf Kepatuhan Hukum Masyarakat

Kepatuhan hukum merupakan suatu bentuk perilaku hukum hasil manifestasi kesadaran hukum.

Adapun taraf kepatuhan hukum adalah relatif, karena seorang patuh bisa disebabkan karena⁶⁷ :

- a. Rasa takut pada sanksi negatif sebagai akibat melanggar hukum;
- b. Ada keinginan kuat untuk memelihara hubungan baik dengan lingkungan;
- c. Ada keinginan kuat untuk memelihara hubungan baik dengan penguasa;
- d. Sesuai dengan nilai-nilai yang dianut; atau
- e. Sebagian besar dari kepentingan-kepentingan di jamin dan dilindungi oleh hukum.

B. Upaya-Upaya Dilakukan untuk Mengoptimalkan Implementasi Pemberian Ijin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Sukamara

1. Peningkatan pengawasan sebagai instrumen kendali disiplin Aparat Pelayanan Permohonan IMB Kabupaten Sukamara

Instrumen kendali disiplin Pegawai adalah sarana lain di samping peraturan perundang-undangan, sebagai sarana yang nyata dalam bentuk catatan, laporan prestasi kerja, daftar absensi, dan sebagainya termasuk daftar pekerjaan yang sudah dan belum selesai dikerjakan (sebagai contoh : pekerjaan Pelayanan permohonan Ijin IMB) yang

⁶⁷ *ibid*, hal 96.

sesungguhnya dapat dijadikan alat bantu oleh setiap atasan dan atau pejabat yang berwenang untuk setiap saat digunakan untuk mengetahui kedisiplinan Pegawai Pegawai Pegawai (bawahannya). Apabila instrumen tersebut diterapkan dan dipergunakan oleh para pejabat atasan untuk mengetahui sikap atau tingkah laku, akan berguna bagi atasan untuk mengetahui hasil kerja atau prestasi anak buahnya. Apabila instrumen ini digunakan maka pejabat atasan memang seharusnya diwajibkan melaksanakan pengawasan melekat mempunyai alat bantu yang akan mempermudah baginya dalam hendak melaksanakan tindakan terhadap anak buahnya. Sebagaimana diketahui tak mungkin bagi para atasan untuk merekam semua tingkah laku dari semua anak buahnya, secara terus menerus, selama ia menjadi pimpinan.

2. Penerapan pola pembinaan yang tepat dan berdaya guna dengan Pendisiplinan yang Manusiawi dalam meningkatkan kualitas pelayanan permohonan IMB kepada Masyarakat

Mengulur-ulur waktu kerja adalah pelanggaran.

Pelanggaran memang harus ditindak. Membiarkan

terjadinya pelanggaran adalah juga merupakan

pelanggaran. Namun adalah sangat bijaksana apabila

penindakan yang dilakukan haruslah memperhatikan hal-hal berikut :

- a. dilakukan secara objektif, mempertimbangkan motivasi pelanggaran yang telah dilakukan;
- b. harus dapat menunjukkan kesalahan dan kekeliruan atau kekhilafan yang telah diperbuat;
- c. harus dapat menunjukkan ketentuan yang berlaku yang telah dilanggar;
- d. hukuman yang dikenakan harus setimpal dengan kesalahan yang diperbuat sehingga dirasakan adil;
- e. teknik pendisiplinan tidak merendahkan martabat seseorang di mata Pegawai Pegawai Pegawai yang lainnya;
- f. tindakan disiplin haruslah bersifat mendidik dan untuk memperbaiki;
- g. tindakan disiplin dilakukan dalam suasana yang tidak emosional.

Lebih lanjut arti manusiawi secara ringkas menurut penulis dapat dicapai apabila usaha pendisiplinan tersebut di samping menggunakan akal pikiran juga harus memperhatikan perasaan. Hanya saja dalam hal ini harus tetap terjadi keseimbangan, jangan sampai perasaan

terlampau menguasai, sebab bilamana hal ini terjadi akan terlampau emosional, dan penindakan menjadi lemah. Menyadari pelanggar disiplin adalah Pegawai Negeri Sipil maka dituntut kemahiran teknik pemeriksaan. Bagaimana dengan kemahiran Pemeriksa permasalahan pelanggaran terungkap, dengan tutur bahasa yang enak, kata-kata yang lemah lembut. Pemeriksaan dengan kekerasan merupakan upaya yang sia-sia. Hal ini juga menunjukkan ketidakmahiran si pemeriksa di samping menunjukkan pula rendahnya martabat si pemeriksa itu sendiri⁶⁸

3. Keteladanan Pimpinan dalam menyegerakan melayani pemohon IMB

Kedisiplinan merupakan hal yang sangat mutlak bagi kehidupan Pegawai Negeri Sipil. Hal tersebut dikarenakan PNS sebagai pemerintah yang wajib dijadikan panutan bagi masyarakat luas, artinya bahwa pemerintah sebagai pemimpin masyarakat dalam menjalani kehidupan bernegara. Terlebih bagi PNS dilingkungan Pemerintah Kabupaten Sukamara yang menangani Pemberian Ijin IMB hal itu sangat penting, keteladanan pimpinan dalam melakukan supervisi dan menyelesaikan semua pekerjaan dibidangnya akan memacu anak buah untuk segera mengerjakan pekerjaannya, termasuk diantaranya adalah

⁶⁸ Soegeng, *opcit* 74-75

memberikan Ijin IMB bagi masyarakat sukamara. Terciptanya kedisiplinan dalam tubuh PNS tidak dapat terlepas dari peran pemimpin. Pemimpin yang dapat memberikan contoh bedisiplin sehari-hari adak dapat dijadikan sebagai sauri tauladan bagi bawahannya. Hal ini di tegaskan lagi oleh Imam Munawir⁶⁹ tentang pentingnya kepemimpinan yang dapat dijadikan tauladan, beliau menyatakan bahwa pemimpin adalah pangkal utama dan pertama penyebab daripada kegiatan, proses atau kesediaan untuk merubah pandangan atau sikap (mental, fisik) daripada kelompok orang-orang baik dalam organisasi formal maupun informal.

⁶⁹ Imam munawir, *Azas-azas Kepemimpinan Dalam islam*, Surabaya: Usaha Nasional, Tanpa Tahun, hal ix

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian pada bab – bab diatas maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Fungsi Pelayanan Pemerintah Dalam Implementasi Pemberian Ijin Mendirikan Bangunan Di Kabupaten Sukamara dalam Perspektif AAUPB dan Undang-Undang

a. Penyelenggaraan Fungsi Pelayanan Pemerintah Dalam Pemberian Ijin Mendirikan Bangunan Di Kabupaten Sukamara Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku

Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara bertugas menyelenggarakan Pemerintahan dengan menjalankan urusan pemerintahan berdasar undang-undang yang berlaku. Termasuk diantaranya adalah kewenangan memberikan Ijin IMB yang pelaksanaannya harus tundu pada berbagai peraturan perundangan yan berlaku termasuk Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Tentang Ijin Mendirikan Bangunan. Dengan demikian penyelenggaraan Implementasi penerbitan IMB di Kabupaten sukamara berlandaskan ada perauran perundang-undangan terkait.

b. Penyelenggaraan Fungsi Pelayanan Pemerintah Dalam Pemberian Ijin Mendirikan Bangunan Di Kabupaten Sukamara Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Berbicara mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik memang menyulitkan mengingat tidak adanya peraturan hukum yang secara eksplisit menyatakan tentang penyelenggaraan yang baik. Namun juga harus memperhatikan Asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut sebagai ukuran standard penyelenggaraan pemerintah yang baik khususnya dalam penerbita ijin IMB di Kabupaten Sukamara. Pelaksanaan pemberian IMB di Kabupaten Sukamara selalu diusahakan agar mendasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik agar tercapai kesejahteraan masyarakat Kabupaten Sukamara

2. Kendala Implementasi Pemberian IMB Di Kabupaten Sukamara

a. Faktor-Faktor Penyebab Implementasi Pemberian IMB oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara Belum Efektif

1. Faktor Peraturan Perundang-undangan : Lemahnya Aspek Sosiologis dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Tentang IMB karena kurang sosialisasi

2. **Faktor Aparat** : Petugas Pelayanan IMB dan Satpol PP sebagai Lembaga Penegakan Hukum Perda IMB Belum Berfungsi secara Optimal
3. **Faktor Kesadaran Hukum Masyarakat** : Kurangnya Taraf Kesadaran dan Kepatuhan Hukum Masyarakat Kabupaten Sukamara berkaitan dengan Kesadaran mengajukan permohonan IMB

3. Upaya-Upaya Dilakukan untuk Mengoptimalkan Implementasi Pemberian Ijin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Sukamara

- 1) Peningkatan pengawasan sebagai instrumen kendali disiplin Aparat Pelayanan Permohonan IMB Kabupaten Sukamara
- 2) Penerapan pola pembinaan yang tepat dan berdaya guna dengan Pendisiplinan yang Manusiawi dalam meningkatkan kualitas pelayanan permohonan IMB kepada Masyarakat
- 3) Keteladanan Pimpinan dalam menyegerakan melayani pemohon IMB

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan diatas maka agar Implementasi Penerbitan IMB berjalan dengan baik penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Memperbaiki dan melengkapi faktor-faktor yang menjadi kendala Penerbitan IMB, salah satunya adalah dengan Mengefektifkan

Peraturan Daerah tentang IMB melalui penerapan sanksi yang lebih berbobot untuk menimbulkan efek jera,

2. Meningkatkan Sosialisasi Peraturan Daerah Tentang IMB guna Kesadaran hukum masyarakat Kabupaten Sukamara dalam kegiatan membangun bangunan.
3. Melakukan Upaya-Upaya dengan peningkatan pengawasan sebagai instrumen kendali Pegawai Negeri Sipil; Penerapan pola pembinaan yang tepat dan berdaya guna dengan Pendisiplinan yang manusiawi; serta Keteladanan para pimpinan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Mufiz, *Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*, Jakarta: Karunika, Universitas Terbuka, 1986
- Arto, A. Mukti, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung, Redefinisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*, Yogyakarta,: Pustaka Pelajar, 2001
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, disertasi, Bandung,: UNPAD, 1990
- Bintoro Tjokroamidjojo, , *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, 1987
- Gibson Dkk, *Organisasi Perilaku Struktur Dan Proses*, Jakarta: Penerbit Erlangga 1991
- Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, *Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini*, (vide) Miriam Budiardjo (editopr), *Masalah Kenegaraan*, Jakarta : Gramedia, 1982
- H.A.S. Natabaya, *Penegakan Supremasi Hukum*, Majalah Hukum Nasional Edisi No. 1-2001, Jakarta : BPHN, 2001
- Hessel Nogi Dan S. Tangkisan, *Manajemen Publik*, Jakarta: Grasindo, 2005
- Imam munawir, *Azas-azas Kepemimpinan Dalam islam*, Surabaya: Usaha Nasional, Tanpa Tahun
- Kirdi Dipoyudo, *Keadilan Sosial*, Jakarta : Rajawali Pers, 1985.
- Laporan Akuntabilitas Kinerja Lembaga Pemerintah Kabupaten Sukamara Tahun 2007

- Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu politik*, Jakarta : Gramedia, 1986
- Miftah Thoha, *Birokrasi Dan Poutik Di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2003
- Miftah Thoha. *Manajemen. Pembangunan Daerah Tingkat II*. Jakarta:Rajawali Pres. , 1983
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, 1986
- Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 2001
- Pamudji, *Ekologi Administrasi Negara*, Jakarta: Bina Aksara. 1985
- Pustaka Yustitia, *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga Dan Keempat (Dalam Satu Naskah) Data Wilayah Administrasi 33 Propinsi, 349 Kabupaten Dan 91 Kota Di Seluruh Indonesia*, Jakarta : PT. Buku Kita, 2007.
- Ronny Hanitijo Soemitro, ***Politik, Kekuasaan, dan Hukum***, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1998
- Sanusi Has, *Pengantar Penologi*, Medan: Monore, 1976
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya, Bakti, 2000
- SF Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty, 2006
- SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta : I Pres, 2003
- SF. Marbun dan Moch. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta : Liberty, 1987

- Soeharjo, Ilmu Negara , Semarang : dahara prize, 1994
- Soejono Soekanto Dan Sri Mamuji, , *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ke II. Jakarta: Rajawali 1998
- Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Socio Yuridis Masyarakat*, Bandung : Alumni, 1983
- Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Bumi Aksara. 2000
- _____. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung. , 1997
- Sutarto, Dasar-Dasar Organisasi, Yogyakarta: Gadjahmada University Pers, 1998
- Syarif Hidayat, “*Persoalan Mendasar Implementasi Otonomi Daerah*”, Harian Umum “ Media Indonesia” tanggal 23 Februari 2000.
- Tjokrowinoto Dan Moeljarto, , *Pembangunan Dilema Dan Tantangan*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999
- Viktor A Thompson, *Modern Organization*, New York: Alfred A.Knoff , 1961
- Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986
- Warsito Utomo, *Peranan Dan Strategi Peningkatan Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dalam Pelaksanaan Ootoomi Daerah*, Dalam Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Volume 1. 1997.