

PENEGAKAN HUKUM BAGI BANGUNAN NET CITY YANG TIDAK MEMILIKI IZIN

MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DI KOTA YOGYAKARTA

SKRIPSI



Oleh:

REZA DWI SYAHPUTRA

No. Mahasiswa: 14410623

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**PENEGAKAN HUKUM BAGI BANGUNAN NET CITY YANG TIDAK
MEMILIKI IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DI KOTA
YOGYAKARTA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana

(STRATA-1) Pada Fakultas Hukum



Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

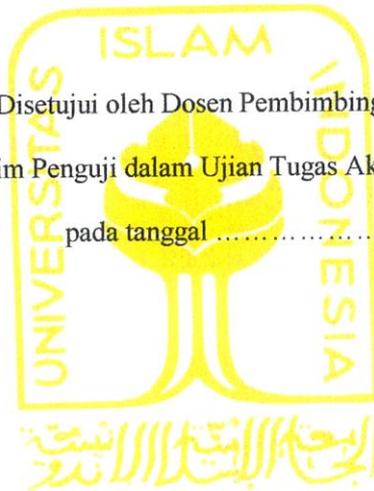
YOGYAKARTA

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENEGAKAN HUKUM BAGI BANGUNAN NET CITY YANG TIDAK
MEMILIKI IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DI KOTA
YOGYAKARTA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada tanggal



Yogyakarta, 14 - 09 - 2018.

Dosen Pembimbing Skripsi,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ridwan HR', is written above the name of the supervisor.

(Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum.)

NIK 934100104



**PENEGAKAN HUKUM BAGI BANGUNAN NET CITY YANG TIDAK
MEMILIKI IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DI KOTA
YOGYAKARTA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendaran
Pada Tanggal 9 Oktober 2018 dan Dinyatakan **LULUS**
Yogyakarta,

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Zairin Harahap, S.H., M.Si.
2. Anggota : H. Moh. Hasyim, S.H., M.Hum.
3. Anggota : Dr. H. Ridwan, S.H., M.Hum.

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
904100102

SURAT PERNYATAAN
Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah/Tugas Akhir Mahasiswa
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : Reza Dwi Syahputra

No. Mahasiswa : 14410623

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul : PENEGAKAN HUKUM BAGI BANGUNAN NET CITY YANG TIDAK MEMILIKI IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DI KOTA YOGYAKARTA.

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama butir no. 2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 14 September 2018

Yang membuat :



(Reza Dwi Syahputra)
NIM. 14410623

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Reza Dwi Syahputra
2. Tempat Lahir : Tangerang
3. Tanggal Lahir : 21 Mei 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : -
6. Alamat Terakhir : Perumahan Jambusari Jalan Jambu Mete BL-01 Sleman Yogyakarta
7. Alamat Asal : Perumahan Talang Sari Regency Cluster Anggrek Blok L nomor 6 Samarinda, Kalimantan Timur
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Mohd. Irwansyah
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Fetty Fatimah
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 006 Bontang Utara
 - b. SMP : SMP IT YABIS Bontang
 - c. SMA : SMA Negeri 2 Samarinda
 - d. Perguruan Tinggi : Universitas Islam Indonesia
Fakultas/Jurusan : Fakultas Hukum

Yogyakarta, 14 September 2018
Yang bersangkutan


(Reza Dwi Syahputra)
NIM. 14410623

MOTTO

"Waktu bagaikan pedang. Jika engkau tidak mememanfaatkannya dengan baik (untuk memotong), maka ia akan mememanfaatkanmu (dipotong)."

(HR. Muslim)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan skripsi ini kepada yang penulis sayangi dan cintai:

1. Kepada Ayahku Mohd. Irwansyah, Ibuku Fetty Fatimah, Kakakku M. Rifky Refinaldi BA. IR., M.B.A., dan adikku Rezidan Tries Irwahyudi, yang selalu mencurahkan segala kasih sayang, doa restu, dan selalu memberikan semangat kepada peneliti sehingga bias menyelesaikan skripsi ini.
2. Untuk kedua keluarga besar dari Ayahku dan Ibuku yang aku cintai dan aku sayangi.
3. Untuk orang-orang terdekat yang menyayangiku dan kusayangi.
4. Untuk keluarga besarku di organisasi yang telah banyak memberikan pelajaran kepadaku HMI FH UII.
5. Untuk keluarga besar ART BOX Yogyakarta.
6. Untuk keluarga besar FH UII Angkatan 2014.
7. Dan untuk almameter tercintaku Universitas Islam Indonesia.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT atas rahmat, ridho, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir (skripsi) ini dengan baik dan lancar. Shalawat serta salam penulis curahkan kepada jungjungan Nabi besar Muhammad SAW, kepada keluarganya, para sahabatnya, hingga kepada umatnya sampai akhir zaman, yang telah membawa dunia ini dari kegelapan menuju ke arah yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Penulisan skripsi ini diajukan dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan gelar Sarjana Hukum (Strata 1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, judul yang penulis angkat dalam skripsi ini adalah “PENEGAKAN HUKUM PEMERINTAH DAERAH BAGI BANGUNAN NET CITY YANG TIDAK MEMILIKI IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DI KOTA YOGYAKARTA”. Skripsi ini ditulis oleh penulis sendiri dengan menggunakan berbagai referensi kepustakaan yang penulis butuhkan, sehingga keaslian dari tugas akhir ini dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam penulisan dan penyusunan penelitian ini, penulis berupaya semaksimal mungkin agar dapat memenuhi harapan semua pihak, namun penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna didasarkan pada keterbatasan kemampuan dan ilmu pengetahuan penulis,

selanjutnya dengan segala kerendahan, ketulusan, keikhlasan hati dengan tidak mengurangi rasa hormat, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Allah SWT yang telah memberikan rahmat, hidayah, dan berbagai kemudahan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.
2. Kepada Junjungan Nabi Besar Muhammad SAW sebagai panutan umat Islam di muka bumi ini.
3. Kedua orang tua penulis yang penulis cintai dan sayangi (Bapak Mohd. Irwansyah, dan Ibu Fetty Fatimah) yang telah memberikan seluruh kasih sayang, doa, dan dukungan baik berupa moral maupun materil kepada penulis serta tak henti-hentinya memberikan semangat yang penuh kepada anaknya ini sehingga membuat penulis memiliki motivasi penuh untuk menyelesaikan penelitian skripsi ini tepat waktu dengan harapan membahagiakan mereka berdua.
4. Kakak dan Adik penulis yang penulis sayangi dan cintai M. Rifky Refinaldi BA.IR., M.B.A., dan Rezidan Tries Irwahyudi yang juga telah memberikan seluruh kasih sayang, doa, dan dukungan baik berupa moral maupun materil kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini.
5. Seluruh keluarga besar Ayah dan Ibu penulis yang penulis sayangi dan cintai yang telah memberikan semangat, doa, dan dukungan selama menempuh ilmu dibangku perkuliahan.

6. Kepada Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D, selaku rektor Universitas Islam Indonesia.
7. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H, yang telah memberikan dukungan kepada penulis dalam berbagai kegiatan penulis selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
8. Kepada Bapak Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir penulis, yang dengan sabar memberikan arahan, bimbingan, dan masukannya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar.
9. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membekali ilmu sehingga menjadi bekal penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
10. Keluarga HMI FH UII yang telah banyak memberikan pelajaran dan pengalaman.
11. Teman-teman pejuang Tugas Akhir yang selalu menyemangati dan menjadi acuan untuk menyelesaikan penelitian ini.
12. Seluruh teman-teman penulis yang telah memberikan pelajaran, menyemangati, dan menjadi penghibur selama penulis menempuh pendidikan perkuliahan mulai dari pacar saya Yoriza Sativa, anggota ART BOX(Mas Tukul, Mas Huda, Mas Chitul, Mas Puja, Mas Bege, Mas Danu, Mas chikicuw, Mas Ayik, anggota Pistol Kayu, anggota Morning Horny, anggota

Hang Out, dan seluruh teman-teman yang saya tidak bias sebutin satu persatu), dan teman dari semester pertama (Rico, Fadel,Dika, dll).

13. Teman-teman angkatan 2014 serta adik-adik maupun abang-abang angkatan yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Serta kepada semuanya yang telah menjadi bagian dari kehidupan peneliti, tentu tak bisa disebutkan satu persatu, peneliti ucapkan terima kasih dari lubuk hati yang paling dalam, semoga amal baik semua itu mendapatkan balasan yang setimpal dari Allah SWT dan juga peneliti sadari tentunya skripsi ini jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, peneliti mengharapkan kritikkan serta saran yang membangun dari pembaca agar menjadi acuan dan pedoman peneliti kelak di masa mendatang.

Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi peneliti pada khususnya dan bagi pembaca pada umumnya.

Wassalamualaikum. Wr. Wb.

Yogyakarta, 14 September 2018

Penulis,



(Reza Dwi Syahputra)

DAFTAR ISI

SKRIPSI	ii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRAPENDADARAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR....	Error! Bookmark not defined.
SURAT PERNYATAAN	Error! Bookmark not defined.
CURRICULUM VITAE	v
MOTTO.....	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
ABSTRAK	1
BAB I PENDAHULUAN.....	2
A. Latar Belakang.....	2
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka	8
E. Metode Penelitian	19
BAB II PENGATURAN PERIZINAN OLEH PEMERINTAH DAERAH DALAM IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB)	24
A. Pemerintah	24
B. Pemerintahan Daerah.....	26
1. Umum.....	26
C. Otonomi Daerah	32
D. Perizinan	35
1. Pengertian Perizinan.....	35
2. Unsur-Unsur Perizinan.....	40
3. Fungsi dan Tujuan Perizinan	45
4. Macam Perizinan Dalam Pembangunan Kawasan.....	47
E. Tindakan Hukum Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	53
1. Pengertian Tindakan Hukum.....	53
2. Tindakan Hukum Pemerintah Daerah	54
F. Sanksi dan Penegakan Hukum Perizinan	57
1. Asas ne bis vexari	58
2. Asas keseimbangan, yakni berkenaan dengan kepatutan dalam mengenakan sanksi	58
G. Pengaturan Sanksi di Bidang Perizinan.....	63
H. Tata Bangunan	64
1. Obyek dan Subyek dalam Perizinan Bangunan	64

2.	Sanksi dalam Tata Bangunan.....	67
I.	Keputusan Tata Usaha Negara	68
1.	Pengertian Keputusan.....	68
J.	Penegakan Hukum	74
K.	Pengawasan Produk Hukum Daerah Oleh Pemerintah	78
1.	Pengertian Pengawasan	78
2.	Sistem Pengawasan Terhadap Pemerintah	80
3.	Macam dan Bentuk Pengawasan	81
BAB III ANALISIS TERHADAP PENEGAKAN HUKUM BAGI		
BANGUNAN GEDUNG YANG TIDAK MEMILIKI IZIN MENDIRIKAN		
BANGUNAN (IMB)		
	A. Data Izin IMB Tahun 2018	83
	B. Hasil Pengawasan IMB Tahun 2018	83
	C. Jenis Ketidaksesuaian IMB Tahun 2018.....	84
	D. Penegakan Hukum Pemerintah Daerah Bagi Bangunan Yang Tidak	
	Memiliki IMB	85
	E. Sanksi Bagi Bangunan NET CITY Tidak Memiliki IMB.....	89
BAB IV PENUTUP.....		
	A. Kesimpulan	93
	B. Saran	95
DAFTAR PUSTAKA.....		
	BUKU.....	97
	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	98
LAMPIRAN		
		99

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk kegunaan bagi pemilik atau pengguna bangunan gedung akan suatu Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sebagai suatu kepastian hukum bagi pemilik dan pengguna yang akan membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan merawat bangunan gedung. Bagi warga kota Yogyakarta IMB akan diterbitkan oleh Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta apabila telah memenuhi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis. Setiap orang atau badan yang akan mengajukan permohonan penerbitan IMB dan tidak memenuhi persyaratan administrasi maka Dinas Penanaman Modal dan Perizinan berhak untuk menolak penerbitan IMB sampai persyaratan administrasi lengkap dan dapat diterima. Setelah memenuhi persyaratan administrasi maka dilakukan pengawasan di lapangan apakah permohonan IMB sesuai atau tidak dengan yang berada di lapangan. Pada tahap persyaratan teknis ini jika ditemukan tidak sesuai dengan di lapangan maka permohonan IMB tersebut akan ditolak sampai persyaratan administrasi dan persyaratan teknis sesuai dan dapat diterima. Penelitian ini dilakukan penelitian empiris yang dilakukan di Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta dengan mengambil data dan melakukan wawancara pada petugas yang memahami atas perumusan masalah penelitian ini pada bulan Agustus Tahun 2018. Bagi bangunan gedung yang melakukan pelanggaran maka akan dikenakan sanksi sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung. Sanksi yang dapat diberikan bagi pelanggan Perda tersebut mulai dari peringatan tertulis, pembatasan kegiatan pembangunan, penghentian sementara atau tetap pekerjaan pelaksanaan pembangunan dan/atau pemanfaatan bangunan gedung, pembekuan IMB, pencabutan IMB, pembekuan Sertifikat laik fungsi bangunan (SLF), pembekuan SLF, hingga perintah pembongkaran. Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan tentang sanksi yang didapat jika bangunan tidak memiliki IMB. Penelitian ini berfokus pada bangunan NET CITY di Jalan Ipda Tut Harsono kota Yogyakarta yang telah berdiri bangunannya dan telah beroperasi sebagai tempat usaha tetapi hingga sekarang belum memiliki IMB. Seharusnya bangunan tersebut mendapatkan sanksi yang tegas dari pemerintah daerah yaitu menerapkan sanksi dengan melakukan pembongkaran pada bangunan tersebut yang hingga saat ini belum memiliki IMB.

Kata Kunci : Perizinan, Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Sanksi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, akan tetapi untuk melayani masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mencapai tujuan bersama.

Kinerja pemerintah dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik dapat dinilai dari kemampuan melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Kemampuan menyelenggarakan pelayanan publik secara efisien, efektif dan bertanggungjawab menjadi ukuran kinerja tata pemerintahan yang baik. UUD Negara RI Tahun 1945 dan Perubahannya dengan jelas menjamin hak warga negara untuk memperoleh pelayanan pendidikan dan kewajiban negara menyelenggarakan pelayanan kesehatan serta menyantuni fakir miskin.

Sementara di berbagai daerah, dikarenakan tidak adanya standar dan ketidakpastian biaya serta waktu pelayanan yang dikelola administrasi negara. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Para pengguna jasa yang sering tidak sanggup menghadapi ketidakpastian cenderung memilih membayar biaya yang lebih tinggi kepada penyelenggaraan pelayanan

untuk memperoleh kepastian waktu dan kualitas pelayanan. Sebaliknya, para penyelenggaraan pelayanan memanfaatkan situasi ini untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan pribadinya. Sayangnya, sejauh ini tidak ada UU dan Perda yang jelas mengatur secara seimbang antara hak dan kewajiban dari pelanggan dan pengguna pelayan publik. UU dan Perda dalam penyelenggaraan pelayanan publik hanya mengatur kewajiban pengguna jasa tanpa memberikan perlindungan yang memadai mengenai hak-haknya dan hal yang dapat dilakukan oleh seseorang pengguna jasa yang merasa dilanggar haknya. Peraturan yang ada dalam penyelenggaraan pelayanan publik selama ini tidak pernah mengatur kewajiban penyelenggara dan resikonya ketika mereka gagal memenuhi kewajibannya. Kondisi semacam ini membuat rezim pelayanan bisa memperlakukan warga pengguna jasa sekehendaknya sendiri dan menjadi penyebab dari ketidakpastian biaya dan waktu pelayanan.

Faktor lain yang menjadi penyebab buruknya kinerja pelayanan publik adalah kompleksnya struktur birokrasi pelayanan publik. Selama ini suatu birokrasi pelayanan publik sering tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk secara sendirian menyelesaikan proses pelayanan publik di lembaganya.

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintah. Sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, karena tanpa wewenang tersebut tindakan pemerintah tidak sah dalam membuat dan menerbitkan izin pemerintahan harus mendasarkan pada peraturan yang berlaku.

Sedangkan pengertian Izin Mendirikan Bangunan adalah izin yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kecuali untuk bangunan gedung fungsi khusus oleh Pemerintah Daerah kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku. (Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 24/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan).

Izin Mendirikan Bangunan (IMB) diberikan berdasarkan Ordonansi Bangunan (*Hinder Ordonansi*) yang dimuat dalam Staatsblad No. 226 dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) ditentukan obyek-obyek mana yang tidak boleh didirikan bangunan tanpa izin dari pihak-pihak pemerintah, yaitu obyek-obyek yang dapat menimbulkan bahaya kerugian dan gangguan-gangguan bagi bangunan sekelilingnya. Sehingga dapat dicegah berdirinya bangunan yang dapat menimbulkan kerugian atau gangguan bagi bangunan serta lingkungan sekitarnya.

Dalam rangka terwujudnya tertib penyelenggaraan bangunan gedung dan menjamin keandalan teknis bangunan gedung serta terwujudnya kepastian hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung setiap pendirian gedung harus berdasarkan Izin Mendirikan Bangunan Gedung.

Mengingat fungsi utama jasa perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan, maka pada dasarnya pemberian izin oleh Pemerintahan Daerah adalah untuk melindungi kepentingan dan ketertiban umum dan tidak harus dipungut retribusi. Namun demikian karena untuk melaksanakan fungsi tersebut Pemerintah Daerah memerlukan biaya yang

tidak selalu dapat dicukupi dari sumber-sumber penerimaan daerah yang sifatnya umum, maka terhadap perizinan tertentu dapat dipungut retribusi untuk menutupi seluruh atau sebagian biaya pemberian izin tersebut.

Izin Mendirikan Bangunan adalah pemberian izin untuk mendirikan suatu bangunan. Termasuk dalam pemberian izin ini adalah kegiatan peninjauan desain dan pemantauan pelaksanaan pembangunannya agar tetap sesuai dengan rencana teknis bangunan dan rencana tata ruang yang berlaku, dengan tetap memperhatikan Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Luas Bangunan (KLB), Koefisien Ketinggian Bangunan (KKB), dan pengawasan penggunaan bangunan yang meliputi pemeriksaan dalam rangka memenuhi syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut.

Sesuai dengan Pasal 57 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung yang menyatakan bahwa “Setiap orang atau Badan yang akan membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan merawat bangunan gedung wajib terlebih dahulu memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dari Walikota atau pejabat yang ditunjuk.”

Bangunan NET CITY yang berada di Jalan Ipda Tut Harsono Kota Yogyakarta hingga saat ini belum mengantongi Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Padahal bangunan tersebut sudah berdiri dan beroperasi usahanya sebagai tempat warung internet, karna masih di tolak oleh Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta. Alasannya karena belum mempunyai UPL-UKL (Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup) yang direkomendasi DLH (Dinas Lingkungan Hidup). Sesuai prosedur

yang di atur di dalam Pasal 83 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung, yang menyatakan bahwa ayat (1) Walikota atau Pejabat yang ditunjuk mengidentifikasi bangunan yang akan ditetapkan untuk dibongkar berdasarkan hasil pemeriksaan dan atau laporan dari masyarakat, ayat (2) Bangunan yang dapat dibongkar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. bangunan yang tidak laik fungsi dan tidak dapat diperbaiki lagi atau bangunan yang rapuh;
- b. bangunan yang pemanfaatannya menimbulkan bahaya bagi pengguna, masyarakat dan lingkungannya;
- c. bangunan yang tidak memiliki IMB;
- d. bangunan yang tidak sesuai dengan dokumen perencanaan kota; dan
- e. bangunan yang tidak sesuai dengan dokumen IMB.

Maka seharusnya mendapatkan sanksi dan di tindak tegas dengan Peraturan Daerah yang berlaku. Maka dari itu peneliti ingin meneliti sanksi dan upaya hukum yang seharusnya di dapat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi bangunan NET CITY.¹

Masyarakat umumnya belum mengetahui pentingnya perizinan pada pembangunan dalam hal ini berkaitan dengan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Oleh sebab itu untuk meningkatkan keefektifan layanan yang diberikan kepada masyarakat, penulis tertarik utnuk membuat tugas akhir dengan judul **“Penegakan Hukum Bagi Bangunan NET CITY Yang Tidak Memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB)”**.

¹ <http://jogja.tribunnews.com/2018/01/25/bangunan-net-city-tak-kantongi-imb>. Diakses tanggal 5 Mei 2018.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan penegakan hukum oleh pemerintah daerah kota Yogyakarta bagi bangunan gedung yang tidak memiliki IMB?
2. Apa sanksi hukum administrasi yang harus di terapkan pada bangunan NET CITY yang tidak memiliki IMB?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan mengkaji bagaimana masalah tentang penegakan hukum tentang tata ruang khususnya perizinan gedung bangunan di Kota Yogyakarta. Tujuan tersebut di atas dirinci lebih lanjut sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi pelaksanaan pengaturan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan implikasinya di kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.
2. Untuk mengetahui sanksi bagi bangunan yang tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) ditinjau dari Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.

D. Tinjauan Pustaka

1. Pemerintah

Dalam hukum publik, dikenal istilah pemerintah dan pemerintahan. Pemerintahan adalah *beestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan. Istilah pemerintah ini dapat diartikan secara luas dan secara sempit. Pemerintah dalam arti luas (*bewindvoering* atau *regering*) dan pemerintah dalam arti sempit (*bestuur* atau *administratie*). Pemerintah dalam arti luas (*in the board sense*) mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekuti, legislatif, yudisial, atau alat-alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense*) adalah cabang kekuasaan eksekutif, baik di tingkat pusat maupun daerah.²

Pemerintah yang selanjutnya disebut pemerintahan pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh wakil presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam literatur hukum diakui dan diterima bahwa pengertian pemerintah dapat dibagi menjadi dua yaitu pemerintah dalam arti luas dan arti sempit. Komisi van Poeltje pada tahun 1972 dalam laporannya membedakan pemerintah dalam arti luas dan dalam arti sempit.

² Ridwan, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 91

Pertama, dalam arti luas diartikan sebagai fungsi, yaitu meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan, dan keputusan-keputusan yang diambil oleh alat-alat pemerintahan (*bestuurs organen*) untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit, yaitu hanya meliputi organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan (*government/bestuur*). *Kedua*, bahwa pemerintahan dalam arti sempit menurut teori Trias Politica, maupun van Vollenhoven, hanya meliputi badan/kekuasaan eksekutif (pelaksana=bestuur) saja, tidak termasuk badan pembuat undang-undang maupun badan peradilan dan badan kepolisian.

2. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang menjamin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kepala daerah dan wakil kepala daerah terdiri atas kepala daerah provinsidan wakil kepala daerah provinsi, kepala daerah kabupaten dan wakil kepala daerah kabupaten, dan kepala daerah kota dan wakil kepala daerah. Adapun kepala daerah provinsi dan wakil kepala daerah provinsi yaitu gubernur dan wakil gubernur. Kepala daerah

kabupaten dan wakil kepala daerah kabupaten yaitu bupati dan wakil bupati. Sedangkan kepala daerah kota dan wakil kepala daerah kota yaitu walikota dan wakil walikota.³

4. Otonomi Daerah

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau engakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁴

5. Perizinan

a. Pengertian Perizinan

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal yang konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. E. Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenalkannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*). Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan

³ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 25-26

⁴ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 46

peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁵

Dalam Bahasa Indonesia pengertian izin dirumuskan sebagai berikut:

Izin, pernyataan mengabulkan (tiada melarang, dan sebagainya); persetujuan membolehkan; tertib izin dari pemerintah yang diperlukan untuk menerbitkan surat kabar atau terbitan lainnya; mengizinkan memberi izin; mengabulkan; membolehkan; tidak melarang; perizinan hal pemberian izin; keizinan kerelaan; izin; seizing dengan izin; atas izin.⁶

6. Perizinan di Bidang Bangunan

a. Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan

Ijin Mendirikan Bangunan (IMB); ijin yang menalaah kelayakan struktur bangunan melalui penelaahan rancangan rekayasa bangunan, rencana tapak (*site plan*) di tiap blok peruntukan khusus untuk bangunan skala besar dan/atau rancangan arsitektur tiap persil berupa koefisien dasar bangunan (KDB) dan koefisien luas bangunan (KLB). Instansi yang mengeluarkan Dinas Pengawasan Pembangunan Kabupaten/Kota atau Dinas Pekerjaan Umum (Dinas PU) Kabupaten/Kota.⁷

Ada beberapa hal mengapa mendirikan bangunan itu membutuhkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Izin Penggunaan Bangunan (IPB). *Pertama*, agar tidak menimbulkan gugatan pihak lain setelah bangunan berdiri, untuk itu

⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kesebelas, PT RAJAGRAFINDO PERSADA, Yogyakarta, 2014, hlm. 198-199

⁶ S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 240

⁷ Imam Koeswahyono, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia (Problematika Antara Teks dan Konteks)*, Ctk. Pertama, UB Press, Malang, 2012, hlm. 83

sebelum mendirikan bangunan harus ada kejelasan status tanah yang bersangkutan. Hal ini bias dilihat dari keberadaan surat-surat tanah seperti sertifikat, surat kavling, fatwa tanah, Risalah Panitia A, dan tanah tersebut tidak dihuni orang lain. Ketidakjelasan pemilikan tanah akan merugikan baik pemilik tanah dan/atau pemilik bangunan.

Kedua, lingkungan kota memerlukan penataan dengan baik dan teratur, indah, aman, tertib, dan nyaman. Untuk mencapai tujuan ini penataan bangunan dengan baik diharapkan tidak memberikan dampak negative bagi lingkungannya. Pelaksanaan pembangunan bangunan di perkotaan harus disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Kota. Karena itu, sebelum memperoleh Izin Mendirikan Bangunan masyarakat harus memperoleh Keterangan Rencana Kota terlebih dahulu.

Ketiga, pemberian Izin Mendirikan Bangunan juga dimaksudkan untuk menghindari bahaya secara fisik bagi penggunaan bangunan. Untuk maksud ini setiap pendirian bangunan memerlukan rencana pembangunan yang matang dan memenuhi standar/normalisasi teknis bangunan yang telah ditetapkan yang meliputi arsitektur, konstruksi, dan instalasinya termasuk instalasi kebakaran (sistem pencegahan dan penanggulangan kebakaran).

Keempat, pemantauan terhadap standar/normalisasi teknis bangunan melalui Izin Penggunaan Bangunan diharapkan dapat mencegah bahaya yang mungkin ditimbulkan terutama pada saat konstruksi bagi lingkungan, tenaga kerja, masyarakat sekitar, maupun bagi calon pemakai bangunan. Dengan demikian,

pembangunan yang dilakukan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan perencanaannya.⁸

b. Sanksi dan Penegakan Hukum Perizinan

Sanksi mempunyai arti penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, sebab tidak ada artinya suatu peraturan perundang-undangan jika tidak disertai sanksi. Suatu peraturan perundang-undangan baru akan dipatuhi hanya apabila disertai sanksi. Suatu peraturan perundang-undangan baru akan dipatuhi hanya apabila disertai pencantuman ketentuan mengenai sanksi. Dalam hukum administrasi khususnya dalam suatu keputusan, ketentuan mengenai sanksi tersebut umumnya dicantumkan pada bagian akhir suatu keputusan.

Maksud dicantumkannya sanksi secara umum adalah untuk memberikan rangsangan bagi manusia agar tidak melakukan perbuatan-perbuatan tercela. Suatu sanksi dalam hukum perizinan merupakan salah satu bentuk dari sanksi dalam hukum administrasi. Sanksi dalam hukum administrasi dapat dibedakan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana. Sanksi administrasi yang bersifat khas, antara lain:

- a. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*);
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran dan subsidi);
- c. Pengenaan denda administrasi;
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

⁸ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 230

Selain sanksi administrasi tersebut masih terdapat sanksi hukum lainnya, yakni sanksi pidana dan/atau perdata. Sesuai dengan hakekat sanksi dalam hukum administrasi maka sanksi pidana dan/atau sanksi perdata dapat diterapkan bersama-sama sanksi administrasi. Jadi di sini tidak berlaku asas *nebis in idem* (misalnya dalam kasus pencemaran, meskipun secara hukum administrasi izin telah dicabut, tetapi menurut UU No. 4 Tahun 1982 perbuatan pencemaran masih dapat dipidana).⁹

c. Sanksi dalam Tata Bangunan

Setiap kegiatan yang menyalahi peraturan perundang-undangan, tentunya akan mendapatkan suatu sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam kegiatan pembangunan, apabila adanya pelanggaran ketentuan atau tidak sesuai dengan izin yang diberikan, maka pihak pemegang izin akan dikenakan sanksi berdasarkan ketentuan yang ada. Adapun sanksi terhadap pelanggaran dalam tata bangunan adalah:

- a. Dalam hal-hal pelanggaran tertentu yang berakibat membahayakan kepentingan umum maupun keselamatan jiwa orang atau makhluk hidup lainnya, maka pelaku yang bertanggungjawab dapat dikenakan sanksi pidana dengan atau tanpa merampas atau menyita alat-alat yang dipergunakan untuk melakukan pelanggaran.

⁹ S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 420-421

- b. Selain sanksi pidana atau denda sebagaimana tersebut di atas, terhadap pelaku pelanggaran ini dapat dikenakan biaya paksaan (*dwangsom*) penegakan hukum seluruhnya atau sebagian.
- c. Pelanggaran terhadap ketentuan peraturan tata bangunan tersebut, pemerintah (pejabat yang berwenang) dapat menetapkan pembongkaran, penyegelan, dan penghentian dengan segera pekerjaan dan atau penggunaan atas sebagian atau seluruh bangunan, bangunan-bangunan, instalasi, dan perlengkapan bangunan yang bertentangan dengan peraturan tata bangunan.
- d. Dalam hal dilakukan pembongkaran secara paksa, biaya pembongkaran dibebankan kepada pemilik bangunan.
- e. Selain dapat dikenakan sanksi *bestuursdwang* tersebut, kepada pelanggar dapat pula dikenakan sanksi administrasi berupa:
 - (1) Pencabutan izin membangun.
 - (2) Pencabutan izin untuk menggunakan dan atau kelayakan menggunakan bangunan.
 - (3) Penundaan izin.¹⁰

7. Keputusan Tata Usaha Negara

a. Pengertian Keputusan

Keputusan adalah pernyataan kehendak sepihak (*enjizdige schriftelijke wilsverklaring*) organ pemerintahan (*bestuursorgaan*) berdasarkan kewenangan hukum publik (*publiekbervoegdheid*) yang ditunjukkan untuk peristiwa konkret

¹⁰ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Ctk. Pertama, NUANSA, Bandung, 2008, hlm. 119-120

dan individual dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum. Ciri inti dari ketetapan adalah bahwa ketentuan diarahkan kepada diadakannya akibat hukum, menciptakan hak dan kewajiban terhadap seseorang, kelompok orang atau objek. Ditinjau dari segi sasarannya, keputusan ini ada dua kemungkinan; ditunjukkan ke dalam (*naar binnen gericht*), yaitu keputusan berlaku ke dalam lingkungan administrasi sendiri, dan ditunjukkan ke luar (*naar buiten gericht*), yang berlaku bagi warga Negara atau badan hukum perdata. Atas dasar pembagian ini lalu dikenal dua jenis keputusan, yaitu keputusan intern (*interne beschikking*) dan keputusan ekstern (*extern beschikking*).¹¹

Sebagaimana telah dikemukakan pada Bab 2 bahwa menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 bahwa sengketa Tata Usaha Negara itu selalu akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.

Oleh karena itu, pengertian tentang apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 adalah sangat penting untuk dipahami, karena dengan memberikan pengertian yang lain apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara, akan mempunyai akibat memberikan pengertian yang salah tentang apa yang dimaksud sengketa Tata Usaha Negara.

Apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu :

¹¹ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 71-73

“Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. “

Jika diuraikan apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, maka akan ditemukan unsur-unsurnya, yaitu :

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. Bersifat konkret, individual, dan final;
5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹²

8. Penegakan Hukum

Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan menegajawantah dan

¹² R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Ctk. Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 17-18

sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai “social engineering”), memelihara dan mempertahankan (sebagai “social control”) kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.¹³

9. Pengawasan Produk Hukum Daerah Oleh Pemerintah

a. Pengertian Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi di kalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian.

Pengendalian berasal dari kata “kendali”, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi, ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling*

¹³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kesebelas, PT RAJAGRAFINDO PERSADA, Yogyakarta, 2014, hlm. 291-292

pengertiannya lebih luas daripada pengawasan di mana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, yakni menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.¹⁴

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas *internal* dan pengawasan *eksternal*. Pengawasan *internal* penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh atasan langsung dan oleh pengawas *fungsional*, sedangkan pengawasan *eksternal* penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh masyarakat dan oleh *ombudsman* serta Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Provinsi/ Kabupaten/ Kota).¹⁵

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum empiris (*socio legal research* atau non doktriner) yaitu mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pengkajian tersebut bertujuan untuk memastikan apakah hasil penerapan pada peristiwa hukum *in concreto* itu sesuai atau tidak

¹⁴ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 168-169

¹⁵ S. F Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 23

sesuai dengan ketentuan undang–undang. Dengan kata lain apakah ketentuan undang–undang telah dilaksanakan sebagaimana patut atau tidak, sehingga pihak–pihak yang berkepentingan mencapai tujuan atau tidak. Penelitian hukum normative empiris (terapan) bermula dari ketentuan hukum positif tertulis (perundang–undangan) yang diperlakukan pada peristiwa hukum in concreto dalam masyarakat. Pada penelitian ini mengkaji sebuah subjek penelitian pada sebuah bangunan NET CITY. Penelitian ini dengan meneliti, mendapatkan data, dan mewawancarai dengan objek penelitian pada Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta.

2. Sumber Data Penelitian

Penelitian ini membutuhkan 2 (dua) jenis data. Data yang akan dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung pada obyek yang diteliti atau obyek-obyek penelitian yang ada hubungannya dengan pokok masalah. Data primer ini diperoleh dengan cara wawancara secara langsung dengan responden dan pengamatan terhadap obyek yang diteliti yaitu di Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

i) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari :

(1) Undang–undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup .

(2) Undang–Undang No. 24 Tahun 1992 jo Undang–Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

(3) Undang–undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

(4) Peraturan Pelaksanaan No 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

(5) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.

ii) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer tersebut berupa naskah–naskah, hasil penelitian terkait, makalah, buku – buku karya dari para pakar hukum , jurnal hukum, surat kabar serta bahan tulisan lain yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

iii) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang akan memberikan petunjuk informasi/penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedi, indeks dan lain– lain. Data yang selanjutnya diambil dari penelitian lapangan sebagai

rangkaian dalam penelitian untuk menemukan fakta–fakta di lapangan baik dalam bentuk data primer maupun data sekunder.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data di lapangan, maka teknik pengumpulan data dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu :

a. Teknik Pengumpulan Data Primer

Salah satu cara untuk mengumpulkan data primer adalah wawancara, wawancara yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu wawancara bebas terpimpin. Wawancara bebas terpimpin yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang akan disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara, agar proses tanya jawab dapat berjalan dengan lancar dan responden dapat lebih mempersiapkan jawabannya.

b. Teknik Pengumpulan Data Sekunder

Studi ini merupakan alat pengumpulan data sekunder, Studi pustaka (library research) yaitu berbagai dokumen yang didapat dari Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta dan bahan–bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

4. Analisis Data

Analisis data yuridis yang digunakan dalam penelitian ini, menghasilkan data diskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden, data

yang berhasil dikumpulkan baik yang diperoleh dari data sekunder, bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder dan tersier diproses secara normative / empiris dengan menguraikan secara deskriptif dan preskriptif. Berdasarkan metode analisis ini penulis dapat mengambil kesimpulan berdasarkan pemikiran yang logis dari berbagai data yang baik sosiologis maupun normative. Selain itu pendekatan yang digunakan sebagai rangkaian dari usaha analisis adalah pendekatan deduktif yaitu berangkat dari kerangka teori umum dan ketentuan normative kemudian dihubungkan dengan kenyataan obyektif di lapangan.

BAB II

**PENGATURAN PERIZINAN OLEH PEMERINTAH DAERAH DALAM
IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB)**

A. Pemerintah

Dalam hukum publik, dikenal istilah pemerintah dan pemerintahan. Pemerintahan adalah *beestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan. Istilah pemerintah ini dapat diartikan secara luas dan secara sempit. Pemerintah dalam arti luas (*bewindvoering* atau *regering*) dan pemerintah dalam arti sempit (*bestuur* atau *administratie*). Pemerintah dalam arti luas (*in the board sense*) mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekuti, legislatif, yudisial, atau alat-alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense*) adalah cabang kekuasaan eksekutif, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Pemerintah dalam arti sempit ini dikenal pula dengan istilah administrasi. Istilah ini berasal dari Bahasa Latin “administrare” yang mengandung arti mengurus, mengatur, melaksanakan, mengelola. Derivasi dari “administrare” ini antara lain menjadi “administrario” yang berarti pemerintahan atau pengurusan. *Het Latijnsche “administration” kent drie betekenissen : 1) hulpbetoon; 2) bediening, verzorging, verrichting; of 3) leiding, bestuur.* Istilah *administratio* ini masuk ke dalam Bahasa Inggris; *administration* yaitu a) *the act or process of*

administering, especially the management of a government or large institution; b) the activity of a government or state in the exercise of its power and duties; c) the executive branch of a government. Berdasarkan kamus hukum, administrasi dimaknai sebagai: *bediening; de feitelijke uitvoering ene bestuurstaak, dus afgezien van het nemen van beslissingen; ook wordt, in het openbare bestuure, de administratie wel het geheel der uitvoerende organen in instanties samengevat.* Dalam Bahasa Belanda *administratie betekent hetzelfde als bestuur*, istilah administrasi ini semakna dengan *bestuur*. Menurut F.C.M.A. Michiels, *tot het openbaar bestuur (hierna kortweg: het bestuur) behoren de gemeenten, provincies, waterschappen, de ministeries, en vele andere overheidsinstellingen, (pemerintahan umum atau openbaar bestuur [singkatnya; het bestuur] mencakup kabupaten, provinsi, badan pengairan, para menteri, dan semua instansi pemerintahan lainnya).*¹⁶

Pemerintah yang selanjutnya disebut pemerintahan pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh wakil presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam literatur hukum diakui dan diterima bahwa pengertian pemerintah dapat dibagi menjadi dua yaitu pemerintah dalam arti luas dan arti sempit. Komisi van Poeltje pada tahun 1972 dalam laporannya membedakan pemerintah dalam arti luas dan dalam arti sempit.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 91-92

Pertama, dalam arti luas diartikan sebagai fungsi, yaitu meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan, dan keputusan-keputusan yang diambil oleh alat-alat pemerintahan (*bestuurs organen*) untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit, yaitu hanya meliputi organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan (*government/bestuur*). *Kedua*, bahwa pemerintahan dalam arti sempit menurut teori Trias Politica, maupun van Vollenhoven, hanya meliputi badan/kekuasaan eksekutif (pelaksana=bestuur) saja, tidak termasuk badan pembuat undang-undang maupun badan peradilan dan badan kepolisian.

B. Pemerintahan Daerah

1. Umum

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁷

Esensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahannya. Kewenangan pemerintahan daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD 1945

¹⁷ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 25-26

beserta penjelasannya. Di dalamnya mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia.

Kajian pemerintah negara kesatuan diformat dalam dua bentuk sendi utama yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik dan sifatnya yang desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan dan pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya apakah dari bentuk dan susunan negara, apakah kekuasaan itu akan dibagi atau diberikan kepada pemerintah daerah atau kekuasaan itu dipusatkan pada pemerintah pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi hubungan antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemerintah daerah.

Kondisi yang demikian ini terjadi karena: *Pertama*, sejak kemerdekaan negara Republik Indonesia sampai sekarang telah terjadi beberapa kali perubahan pengaturan undang-undang pemerintahan daerah. Kemudian masing-masing pemerintahan daerah tersebut memiliki karakteristik sendiri-sendiri sesuai dengan kondisi dan perkembangan sistem politik negara dan termasuk besar kecilnya bobot kekuasaan antara pusat dan daerah pada masing-masing kurun waktu berlakunya masing-masing undang-undang tersebut. *Kedua*, karena adanya perbedaan persepsi dalam implementasi terhadap undang-undang pemerintahan

daerah sebagai akibat dominasi kepentingan penguasa saat berlakunya undang-undang pemerintah daerah tersebut.

Adapun beberapa undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku di Indonesia sejak zaman kemerdekaan sampai dengan sekarang adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah
4. Penetapan Presiden (Pen Pres) Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Sehubungan dengan itu maka konteks penataan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mengacu pada konsep negara kesatuan yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Dengan istilah negara kesatuan ini dimaksudkan bahwa susunan negaranya hanya terdiri dari satu negara saja, dan tidak dikenal adanya negara di dalam negara seperti halnya pada suatu negara federal oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat* maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang terhubung dari Sabang sampai Marauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keseluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintahan pusat yang berkedudukan di ibukota negara. Untuk itu, perlu dibentuk pemerintahan daerah yang dapat menyelenggarakan pemerintahan secara langsung dapat berhubungan dengan masyarakat luas. Itu pun harus dibentuk sesuai tingkatannya antara pemerintahan daerah yang satu dengan lainnya sehingga satu pemerintahan daerah dapat memiliki hubungan dengan pemerintahan daerah bawahan. Kemudian antara pemerintah daerah yang satu dengan yang lainnya terdapat pembagian wilayah sesuai dengan batas kewenangan masing-masing. Dengan demikian wilayah negara telah disusun secara tertib baik vertical maupun horizontal. Sehingga batas susunan wilayah kewenangan masing-masing daerah dapat dilihat secara tegas.

Sehubungan dengan itu maka pemerintah daerah dikenal bentuknya dalam dua jenis sebagai berikut:

- a. Pemerintahan Daerah Administratif
- b. Pemerintahan Daerah Otonom

a. Pemerintahan Daerah Administratif

Pemerintah daerah ini dibentuk untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat di daerah yang merupakan wakil dari pemerintah pusat dan tugas penyelenggaraan di daerah atas perintah dan petunjuk dari pemerintah pusat. Karena itu, tugasnya hanya sebagai penyelenggaraan administratif saja, sehingga

pemerintah daerahnya disebut sebagai pemerintah daerah administratif. Pemerintah daerah ini dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang berstatus sebagai pegawai pusat yang ditempatkan pada daerah administratif yang bersangkutan. Dibantu oleh pegawai-pegawai pemerintah pusat lainnya ditugaskan/ditempatkan pada kantor-kantor pemerintah pusat/jawatan-jawatan pusat yang ditempatkan di daerah. Jadi pemerintah daerah administratif berdasarkan dekonsentrasi sedangkan sistem pemerintahan daerah otonom berdasarkan azas desentralisasi yang sudah ada sejak dikeluarkannya “*desentralisatie wet*” oleh pemerintah Pemerintah Hindia Belanda sejak tahun 1903. Bahkan sudah ada sejak sebelumnya yang dikenal dengan istilah Lembaga Asli Indonesia yang mengurus rumah tangga sendiri seperti “Pemerintahan Desa” dan “Pemerintahan Swapraja”. Tetapi berbeda dengan daerah swapraja yang sekarang sudah dihapus, sedangkan desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang terbawah menjalankan rumah tangganya sendiri berdasarkan hukum asli Indonesia.

Melihat perkembangan *desentralisatie wet* tahun 1903 yang tidak begitu berpengaruh terhadap pemerintahan daerah saat itu, maka diadakan perubahan dengan berlakunya *bestuurshevormings wet* tahun 1922 (Stb. 1922 Nomor 216) namun kedua undang-undang tersebut yang mengatur urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri juga tidak berpengaruh yang signifikan sehingga tidak ada pengaruhnya dalam perkembangan desentralisasi saat itu.

Secara politik pelaksanaan azas dekonsentrasi oleh pemerintah Hindia Belanda sejak tahun 1903, menurut Amran Muslimin disebutkan “*Ethiche*

Politiek” yang dianut oleh pemerintah Belanda terhadap rakyat Indonesia sebagai langkah awal untuk meningkatkan taraf hidup/kecerdasan dan kehidupan ekonominya.

Ditegaskan pula oleh Conrad Van Deventer dalam artikelnya yang berjudul “*Eine Ehreuschuld*” yang menegaskan bahwa pemerintah Belanda memiliki kewajiban moral untuk membangun Indonesia untuk memperbaiki sosial ekonomi penduduk yang hancur karena politik tanam paksa melalui: (a) pengembangan sistem pendidikan dan kesehatan, (b) pembentukan bank perkreditan rakyat untuk menghapus praktek lintah darat yang biasanya dilakukan oleh orang cina saat ini, (c) pembangunan saluran irigasi untuk meningkatkan hasil pertanian dan (d) pemindahan penduduk dari daerah padat (pulau Jawa) ke Sumatera Selatan. Dengan demikian, kebangkitan pemuda sebagai motor penggerak kemerdekaan karena banyaknya pemuda yang berpendidikan.

Di samping azas dekonsentrasi yang diperlukan dalam pemerintahan Hindia Belanda juga diterapkan sistem desentralisasi yang pemerintahannya didasarkan atas hukum asli Indonesia yang dilakukan oleh penguasa asli seperti raja-raja bangsa Indonesia. Dalam hubungannya, daerah-daerah ini dengan pemerintah Hindia Belanda hanya bersifat formil saja, cukup jika penguasa-penguasa asli Indonesia mengakui kekuasaan raja/ratu Belanda dan bersumpah setia melalui “perjanjian politik” dimana kekuasaan pada raja ini dibatasi dengan ketentuan-ketentuan yang disebut “Perjanjian Panjang” (*Large Verklaring*) seperti perjanjian panjang untuk Kasunan Solo, Kasultanan Yogyakarta, Kasultanan Deli.

Kemudian “Perjanjian Pendek” (*Korte Verklaring*) seperti Kasultanan Goa, Bone dan sebagainya.

Selanjutnya daerah-daerah yang diberikan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri, menurut hukum asli Indonesia disebut sebagai “Daerah Swapraja”. Namun sekarang daerah swapraja sudah dihapus, hanya desa yang merupakan kesatuan masyarakat hukum terbawah yang masih menjalankan urusan rumah tangga sendiri. Berdasarkan hukum asli Indonesia, yang juga telah ada sebelum lahirnya undang-undang desentralisasi tahun 1903. Dahulu sebutan desa dikenal sebagai “*Inlandsche Gemente*”.¹⁸

C. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata Bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat

¹⁸ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Ctk. Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94-98

digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.

Prinsip urusan rumah tangga daerah di atas, beserta kecerendungannya yang makin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam negara federal. Prinsip *residual power* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi. *Pertama*, ada negara-negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian. Urusan yang selebihnya atau residu menjadi urusan federal. *Kedua*, terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal.

Perbedaan kecenderungan atau perbedaan perjalanan arah antara otonomi dan federal di atas, menjadi suatu titik temu persamaan antara sistem negara kesatuan

berotonomi dengan sistem negara federal. Dengan demikian dapat disimpulkan, sepanjang otonomi dapat dijalankan secara wajar dan luas, maka perbedaan antara negara kesatuan yang berotonomi dengan negara federal menjadi suatu perbedaan gradual belaka.

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan Pemerintahan Pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuoding*) otonomi daerah yang diadopsi.

Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara Pusat dan Daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna menyebut dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah”. Josef Riwu Kaho memberi istilah “sistem”. Moh. Mahfud MD., memakai istilah “asas otonomi”. Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, tetapi mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan

tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah.

Menurut R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud, terdapat beberapa sistem/asas rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata atau riil. Namun, selain tiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana disebutkan oleh Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud tersebut, menurut Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis, dan bertanggungjawab. Demikian pula menurut S.H. Sarundajang, setidaknya terdapat lima macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yakni: (1) otonomi organik (rumah tangga organik); (2) otonomi formal (rumah tangga formal); (3) otonomi material (rumah tangga material/substantif); (4) otonomi riil (rumah tangga riil); (5) otonomi yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis.¹⁹

D. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Tidaklah mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin, demikian menurut Sjachran Basah. Apa yang dikatakan Sjachran agaknya sama dengan yang berlaku di negeri Belanda, seperti dikemukakan van der Pot; “*Het is uiterst moeilijk voor begrip vergunning een definitie te vinden*”, (sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu). Hal ini disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap objek yang didefinisikannya. Sukar

¹⁹ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 44-47

memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam. Sebelum menyampaikan beberapa definisi izin dari para pakar, terlebih dahulu dikemukakan beberapa istilah lain yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsensi, dan lisensi. Dispensasi ialah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. WF. Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintah yang menyebabkan suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa (*relaxtio legis*). Menurut Ateng Syafrudin, dispensasi bertujuan untuk menebus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal yang khusus (*relaxtio legis*). Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa. Sedangkan konsensi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsesionario* (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu. Menurut H. D. van Wijk, “*De concessiefiguur wordt vooral gebruikt voor activiteiten van openbaar belang die de overheid niet zelf verricht maar overlaat aan particuliere ondernemingen*”

(bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum, yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta). Mengenai konsesi ini, E. Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subjek hukum pertikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi Negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi (*concesie*).

Sesudah mengetahui pengertian dispensasi, konsesi, dan lisensi, di bawah ini akan disampaikan beberapa definisi izin. Di dalam kamus Hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai; “*Overheidstoestemming door wet of verordening vereist gesteld voor tal van handeling waarop in het algemeen belang special toezicht vereist is, maar die, in het algemeen, niet als onwenselijk worden beschouwd*” (perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki). Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau “*Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval*”, (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret). Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal yang konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan

peraturan perundang-undangan. E. Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenalkannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*). Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. N. M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu sebagai berikut.

“izin adalah salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga.

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini mneyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. *Ini adalah paparan luas dari pengertian izin.*

Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalagi

keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan)".

Jika dibandingkan secara sekilas pengertian izin dengan konsesi itu tidak berbeda. Masing-masing berisi perkenan bagi seseorang untuk melakukan suatu perbuatan atau pekerjaan tertentu. Dalam pengertian sehari-hari kedua istilah itu digunakan secara sama seperti disebutkan M.M. van Praag, "*De termen vergunning en concessie beide gebezigd voor een en dezelfde juridieke figuur, ...de houder der vergunning wordt concessionaris genoemd*" (pengertian izin dan konsesi keduanya digunakan untuk suatu bentuk hukum yang sama, ...pemegang izin disebut juga konsesionaris). Menurut E. Utrecht, perbedaan antara izin dengan konsesi itu suatu perbedaan nisbi (relatif) saja. Pada hakikatnya antara izin dengan konsesi itu tidak ada suatu perbedaan yuridis. Sebagai contoh, izin untuk mendapatkan batu bara menurut suatu rencana yang sederhana saja dan ajan diadakan atas ongkos sendiri, tidak dapat disebut konsesi. Tetapi izin yang

diberikan menurut undang-undang tambang Indonesia untuk mendapatkan batu bara adalah suatu konsesi, oleh karena izin tersebut mengenai suatu pekerjaan yang besar dan pekerjaan yang besar itu akan membawa manfaat bagi umum. Jadi konsesi itu suatu izin pula, tetapi izin mengenai hal-hal yang penting bagi umum. Meskipun antara izin dan konsesi ini dianggap sama, dengan perbedaan yang relatif, akan tetapi terdapat perbedaan karakter hukum. Izin adalah sebagai perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsesi adalah suatu perbuatan hukum bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara yang memberi konsesi dengan yang diberi konsesi atau penerima konsesi. Dalam hal izin tidak mungkin diadakan perjanjian, karena tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak. Dalam hal konsesi biasanya diadakan suatu perjanjian, yakni perjanjian yang mempunyai sifat sendiri dan yang tidak diatur oleh seluruh peraturan-peraturan KUHPerdara mengenai hukum perjanjian. Menurut M.M. van Praag, izin adalah suatu tindakan hukum sepihak (*eenzijdige handeling, een overheidshandeling*), sedangkan konsesi adalah kombinasi dari tindakan dua pihak yang memiliki sifat kontraktual dengan izin, yang dalam pembahasan hukum kita namakan perjanjian. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum yang berkenan dengan izin dan konsesi, pemerintah menampilkan diri dalam dua fungsi yaitu sebagai badan hukum umum pada saat melakukan konsesi, dan sebagai organ pemerintah ketika mengeluarkan izin.

2. Unsur-Unsur Perizinan

Berdasarkan pemaparan pendapat pada pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan

perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu: *pertama*, instrument yuridis; *kedua*, peraturan perundang-undangan; *ketiga*, organ pemerintah; *keempat*, peristiwa konkret; *kelima*, prosedur dan persyaratan.

a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan wewenang pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk keputusan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, keputusan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Salah satu wujud dari keputusan ini izin. Berdasarkan jenis-jenis keputusan, izin termasuk sebagai keputusan yang bersifat konstitutif, yakni keputusan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan itu, atau "*beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was*", (keputusan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk keputusan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau

menetapkan peristiwa konkret. Sebagai keputusan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku bagi keputusan pada umumnya, sebagaimana yang telah disebutkan di atas.

b. Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *weidmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. “*Om positief recht ten kunnen vaststellen en handhaven is een bevoegdheid noodzakelijk. Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden*”, (untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret).

Pembuatan dan penerbitan keputusan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut keputusan izin tersebut menjadi tidak sah.

Pada umumnya pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi dalam penerapannya, menurut Marcus

Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

- 1) Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon.
- 2) Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut.
- 3) Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 4) Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran pelbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (Lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

Terlepas dari beragamnya organ pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh

organ pemerintahan. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh orang yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan atau administrasi negara. Dalam hal ini organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.

Beragamnya organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin, dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin, apalagi bagi kegiatan usaha yang menghendaki kecepatan pelayanan dan menuntut efisiensi. Menurut Soehardjo, pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengeluaran izin memakan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyaknya mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya. Oleh karena itu, biasanya dalam perizinan dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang berlebihan. Karena peraturan perundang-undangan yang berlebihan itu pada umumnya berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara, maka deregulasi itu pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu terutama di bidang ekonomi, sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna

debirokratisasi. Meskipun deregulasi dan debirokratisasi ini dimungkinkan dalam bidang perizinan dan hampir selalu dipraktikkan dalam kegiatan pemerintahan, namun dalam suatu negara hukum tentu saja harus ada batas-batas atau rambu-rambu yang ditentukan oleh hukum.

Secara umum dapat dikatakan bahwa deregulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijakan, oleh karena itu, deregulasi dan debirokratisasi itu harus ada batas-batas yang terdapat dalam hukum tertulis dan tidak tertulis. Deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memerhatikan hal-hal berikut.

- 1) Jangan sampai menghilangkan esensi dari sistem perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu.
- 2) Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial.
- 3) Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan.
- 4) Deregulasi dan debirokratisasi harus memerhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

3. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Izin sebagai instrument yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk memengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan yang konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan

perancang masyarakat adil dan makmur itu diwujudkan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Apabila dikatakan bahwa izin itu dapat difungsikan sebagai instrumen pengendali dan instrumen untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, sebagaimana yang diamanatkan dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945, maka penataan dan pengaturan izin ini sudah semestinya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya. Menurut Prajudi Atmosudirdiyo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut.

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monument-monumen).
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).

- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*”, di mana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).²⁰

4. Macam Perizinan Dalam Pembangunan Kawasan

Dalam persoalan izin pembangunan suatu kawasan pada hakekatnya dapat dikelompokkan menjadi empat bagian yang dapat dirinci menjadi:

a. Izin Kegiatan atau Sektor

Jenis izin kegiatan ini merupakan persetujuan pengembangan aktivitas atau sarana dan prasarana yang menyatakan bahwa aktivitas budi daya yang akan mendominasi suatu kawasan memang sesuai atau masih dibutuhkan atau merupakan bidang terbuka di wilayah tempat suatu kawasan terletak. Izin ini diterbitkan oleh suatu lembaga atau instansi pembina atau pengelola sektor yang berhubungan dengan kegiatan dominan yang digolongkan dalam dua tingkatan yakni:

- a. Izin Prinsip; merupakan bentuk persetujuan pendahuluan yang dipakai sebagai kelengkapan persyaratan teknis permohonan izin lokasi misalnya: bagi usaha penanaman modal (*capital investation*) diperlukan adanya SPPM (Surat Persetujuan Penanaman Modal). Bagi Perusahaan Modal Asing (PMA) diperlukan izin dari Presiden, sedangkan Perusahaan Modal Dalam Negeri (PMDN) diperlukan izin dari Menteri Negara Penggerak Dana Investasi.

²⁰*Ibid.*, hlm. 196-209

- b. Ijin Tetap; merupakan persetujuan akhir setelah diperoleh ijin lokasi yang merupakan persyaratan karena lokasi yang dimohon telah sesuai dan pengadaan tanah telah mendapat kemajuan dan kelayakan pengembangan kegiatan dari aspek lingkungan telah dilakukan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL).

Pada umumnya, perijinan suatu aktivitas atau sektor diperlukan bagi suatu aktivitas berskala besar baik ditinjau dari aspek permodalannya maupun lingkup kegiatannya misalnya kawasan berikat (*bonded zone*), kawasan industri (*industrial estate*), kota baru (*new city*), kawasan pertambangan (*mining zone*), kawasan hak pengusahaan hutan, hak pengusahaan hutan tanaman industri, kawasan perikanan (*fisher zone* atau *marine zone*) dan sebagainya.

Setelah diperoleh ijin tetap, maka setiap jenis usaha rinci atau suatu kawasan harus memperoleh ijin usaha sesuai dengan karakteristik tiap aktivitas usaha rinci misalnya: Surat Ijin Penambangan Daerah (SIPD), Surat Ijin Pengambilan Air (SIPA), Surat Ijin Usaha Penerbitan Pers, dan sebagainya. Pendek kata, substansi yang ada di dalam setiap perijinan menghendaki keharusan bagi si pemohon ijin untuk memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditentukan di dalam surat ijin dimaksud.

b. Izin Pertanahan

Ijin pertanahan yang terdiri dari dua macam ijin yaitu :

- a. Ijin Lokasi; merupakan persetujuan lokasi bagi pengembangan aktifitas atau sarana dan prasarana yang menyatakan bahwa kawasan yang

dimohon pelaksanaan pembangunan sesuai untuk dimanfaatkan bagi aktifitas dominan yang telah memperoleh ijin prinsip. Ijin ini menjadi dasar bagi kegiatan perolehan tanah melalui pengadaan tanah dan dasar pengurusan hak atas tanah. Acuan yang biasa digunakan adalah:

- 1) Kesesuaian lokasi bagi pengembangan dilihat dari:
 - a) Rencana tata ruang wilayah (RTRW) eksternal;
 - b) Pertimbangan aspek rencana tata guna tanah (*land use planning*);
 - c) Status tanah pada lokasi yang bersangkutan: tanah hak, tanah negara atau lainnya.
- 2) Bagi lokasi pada kawasan tertentu menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang diubah dengan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007. Kajian dampak lingkungan (AMDAL) khusus terhadap kualitas ruang harus menjadi dasar pertimbangan sedini mungkin. Hal tersebut didasarkan pada praktek yang terjadi di lapangan misalnya: kasus pembukaan kawasan wisata dan perumahan di kawasan Bandung Utara yang mengancam ekosistem air. Kasus lain misalnya: penjualan lahan dibantara Kali Jagir sampai Jembatan Ijo Surabaya yang dijual oleh Dinas Pekerjaan Umum Pengairan. Untuk mengejar pendapatan asli daerah (PAD) tahun fiskal 2000/2001.

Ilustrasi kasus-kasus tersebut memberikan suatu pengalaman empiric bahwa kajian dampak yang akan timbul berkaitan dengan pengembangan atau

pembukaan suatu kawasan sering hanya dilihat secara fisik saja. Nampaknya dampak secara sosial yang acapkali terlupakan.

Persyaratan yang diperlukan untuk ijin pertanahan adalah:

- 1) Tersedianya persetujuan prinsip;
- 2) Surat pernyataan kesanggupan untuk memberi penggantian kerugian yang layak atau penyediaan penampungan bagi eks pemilik tanah yang dimohon;
- 3) Ijin lokasi diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan setelah melakukan koordinasi dengan institusi terkait yaitu:
 - a) Asisten I Sekretaris Wilayah Daerah Kabupaten/Kota.
 - b) Ketua BAPPEDA/BAPPEKO Kabupaten/Kota.
 - c) Instansi sektoral terkait pengelolaan kegiatan budi daya atau lindung.
 - d) Camat setempat.
- b. Penerbitan Sertifikasi tanah; sertifikasi tanahnya yang dapat dipandang sebagai suatu persetujuan kepada pemohon untuk mengembangkan kawasan di atas suatu areal yang diperoleh. Mengenai macam hak atas tanah apa yang akan diperoleh tergantung pada sifat pihak pelaksana dan sifat kegiatan budi daya.

c. Izin Perencanaan dan Izin Mendirikan Bangunan

- a. Izin perencanaan merupakan ijin pemanfaatan ruang yang menyatakan persetujuan terhadap aktivitas budi daya rinci yang akan dikembangkan dalam suatu kawasan. Ada beberapa daerah yang memberi istilah ijin penggunaan lahan. Instansi yang mengeluarkan

adalah Dinas Tata Kota (DITAKO) atau Dinas Pekerjaan Umum (Dinas PU) Kabupaten/Kota.

- b. Acuanannya: penelaahan secara rinci tata ruang wilayah, kelengkapan sarana dan prasarana pendukung aktifitas budi daya rinci, ketetapan pola alokasi pemanfaatan ruang.
- c. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB); ijin yang menelaah kelayakan struktur bangunan melalui penelaahan rancangan rekayasa bangunan, rencana tapak (*site plan*) di tiap blok peruntukan khusus untuk bangunan skala besar dan/atau rancangan arsitektur tiap persil berupa koefisien dasar bangunan (KDB) dan koefisien luas bangunan (KLB). Instansi yang mengeluarkan Dinas Pengawasan Pembangunan Kabupaten/Kota atau Dinas Pekerjaan Umum (Dinas PU) Kabupaten/Kota.
- d. Izin lingkungan merupakan persetujuan tentang aktifitas budi daya rinci pada kawasan yang dimohon layak, jika ditinjau dari aspek lingkungan hidup. Ada dua macam ijin lingkungan yakni:
 - 1) Izin gangguan menurut Undang-Undang tentang Gangguan (*Hinder Ordonnantie*) yang diberikan kepada kegiatan usaha yang tidak memiliki dampak penting terhadap lingkungan atau bukan menjadi sasaran analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL).
 - 2) Persetujuan rencana pengelolaan lingkungan (RKL) dan rencana pemantauan lingkungan (RPL). Di mana merupakan suatu persetujuan yang diperuntukan bagi suatu kawasan yang sifat

aktifitas budi daya rinci di dalamnya secara sendiri atau bersama akan membawa dampak penting bagi lingkungan.

Acuannya: dokumen analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) khususnya bagian akhir. Instansi yang mengeluarkan untuk kawasan terpadu oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup. Menteri atau Gubernur akan melihat sifat atau ciri kawasan yang dimohon setelah melalui penelitian Komisi Analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) terkait.²¹

Ada beberapa hal mengapa mendirikan bangunan itu membutuhkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Izin Penggunaan Bangunan (IPB). *Pertama*, agar tidak menimbulkan gugatan pihak lain setelah bangunan berdiri, untuk itu sebelum mendirikan bangunan harus adakejelasan status tanah yang bersangkutan. Hal ini bias dilihat dari keberadaan surat-surat tanah seperti sertifikat, surat kavling, fatwa tanah, Risalah Panitia A, dan tanah tersebut tidak dihuni orang lain. Ketidakjelasan pemilikan tanah akan merugikan baik pemilik tanah dan/atau pemilik bangunan.

Kedua, lingkungan kota memerlukan penataan dengan baik dan teratur, indah, aman, tertib, dan nyaman. Untuk mencapai tujuan ini penataan bangunan dengan baik diharapkan tidak memberikan dampak negative bagi lingkungannya. Pelaksanaan pembangunan bangunan di perkotaan harus disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Kota. Karena itu, sebelum memperoleh Izin Mendirikan Bangunan masyarakat harus memperoleh Keterangan Rencana Kota terlebih dahulu.

²¹ Imam Koeswahyono, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia (Problematika Antara Teks dan Konteks)*, Ctk. Pertama, UB Press, Malang, 2012, hlm. 80-84

Ketiga, pemberian Izin Mendirikan Bangunan juga dimaksudkan untuk menghindari bahaya secara fisik bagi penggunaan bangunan. Untuk maksud ini setiap pendirian bangunan memerlukan rencana pembangunan yang matang dan memenuhi standar/normalisasi teknis bangunan yang telah ditetapkan yang meliputi arsitektur, konstruksi, dan instalasinya termasuk instalasi kebakaran (sistem pencegahan dan penanggulangan kebakaran).

Keempat, pemantauan terhadap standar/normalisasi teknis bangunan melalui Izin Penggunaan Bangunan diharapkan dapat mencegah bahaya yang mungkin ditimbulkan terutama pada saat konstruksi bagi lingkungan, tenaga kerja, masyarakat sekitar, maupun bagi calon pemakai bangunan. Dengan demikian, pembangunan yang dilakukan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan perencanaannya.²²

E. Tindakan Hukum Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

1. Pengertian Tindakan Hukum

Dalam ajaran hukum dikenal istilah subjek hukum, yang secara sederhana didefinisikan sebagai pendukung hak dan kewajiban (*de dragger van de rechten en plichten*), yang terdiri dari manusia (*natuurlijk persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Badan hukum ini terdiri dari dua bagian yaitu badan hukum privat seperti PT, CV, Firma, dan sebagainya, dan badan hukum publik seperti negara, provinsi, kabupaten, dan lain-lain. Manusia dan badan hukum ini

²² Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 230

merupakan subjek hukum di bidang privat atau keperdataan. Di samping, ada subjek hukum lain yang secara khusus berada dalam bidang publik, yakni jabatan.

Sebagai subjek hukum, manusia, badan hukum, dan jabatan tersebut dapat melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum menurut Huisman, adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban. Manusia dapat melakukan tindakan secara mandiri, sedangkan badan hukum dan jabatan dapat melakukan tindakan melalui suatu perwakilan (*vertegenwoordiging*).

2. Tindakan Hukum Pemerintah Daerah

Daerah Otonom secara keilmuan menampakan diri dalam dua kedudukan hukum yaitu sebagai badan hukum publik dan sebagai lingkungan jabatan (*ambt*) tingkat daerah. Seiring dengan adanya dua kedudukan hukum tersebut, maka tindakan hukum Daerah Otonom dapat dibedakan dalam tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. Tindakan hukum publik berarti tindakan hukum yang dilakukan itu didasarkan pada ketentuan hukum publik, sedangkan tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan.

Sebagai lingkungan jabatan, Daerah Otonom melakukan tindakan hukum publik (*publiek rechtshandeling*) yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan

daerah yang dijalankan oleh organ-organ Daerah Otonom. Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa “*Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD*”. Meskipun ditentukan bahwa DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintah daerah, seperti disebutkan dalam Pasal 1 angka (4) UU No. 32 Tahun 2004, namun dalam tulisan ini akan difokuskan pada tindakan hukum publik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, yakni Kepala Daerah beserta perangkatnya. Dalam buku ini tugas, fungsi, dan kedudukan DPRD tidak dikemukakan.

Sebagai badan hukum publik atau badan umum (*openbaar lichaam*), Daerah Otonom dapat melakukan tindakan hukum (*privaat rechtshandeling*) terutama untuk mendukung pelaksanaan tugas dan pekerjaan pemerintahan seperti membeli sarana dan prasarana perkantoran, mengadakan perjanjian, sewa menyewa, dan sebagainya yang dilakukan oleh Kepala Daerah, selaku wakil dari badan hukum Daerah. Dalam Pasal 25 (f) UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Kepala Daerah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan keberadaan Daerah Otonom selaku badan hukum publik dan sebagai lingkungan jabatan tersebut, kedudukan hukum Pemerintah Daerah dalam pergaulan hukum (*rechtsverkeer*) tampil dengan “*twee petten*”, dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat. Untuk menentukan apakah tindakan Pemerintah Daerah dalam pergaulan hukum itu diatur oleh hukum privat atau hukum publik tergantung pada kedudukan

pemerintah dalam menjalankan tindakan tersebut. N.E. Algra dan kawan-kawan menyebutkan bahwa jika Pemerintah bertindak dalam kualitasnya sebagai Pemerintah, maka hanya hukum publiklah yang berlaku, jika Pemerintah bertindak tidak dalam kualitas Pemerintah, maka hukum privatlah yang berlaku. Dengan kata lain, ketika Pemerintah Daerah terlibat dalam pergaulan keperdataan dan bukan dalam kedudukannya sebagai pihak yang memelihara kepentingan umum, ia tidak berbeda dengan pihak swasta yaitu tunduk pada hukum privat. Sebagai contoh, ketika Kabupaten- melalui Pemerintah Daerah – membeli beberapa mobil bus baru untuk keperluan angkutannya, Kabupaten melaksanakan perjanjian pembelian atas dasar hukum perdata. Bukan atas dasar Hukum Administrasi, karena hubungan hukum itu dilaksanakan antara Kabupaten dengan penjual. *“Als zodanig is de gemeente dragster van privaatrechtelijke rechten en plichten, zij kan deelnemen aan het “gewone” rechtsverkeer. En wanner zij dat doet neemt zij in beginsel dezelfde positieve in als elke andere natuurlijke of rechtspersoon,* (Sebagaimana badan hukum privat, Kabupaten adalah pemikul hak dan kewajiban keperdataan. Kabupaten dapat melakukan berbagai tindakan hukum berdasarkan hukum perdata, ia dapat terlibat dalam lalu lintas pergaulan hukum “biasa”. Dan bila Kabupaten melakukan tindakan tersebut, secara prinsip kedudukannya sama dengan seseorang atau badan hukum). Menurut Irawan Soedjito, Daerah Otonom dapat mempunyai keuangan dan kekayaan sendiri, dapat mengadakan pinjaman uang, dapat mengadakan perjanjian dengan pihak lain, mempunyai perangkat pemerintahan (*overheid*) yang dapat bertindak untuk dan atas nama Daerah tersebut, dapat bertindak sebagai pihak dalam suatu acara

perdata dan lain sebagainya, kesemuanya itu merupakan sifat dan wewenang yang dimiliki oleh suatu badan hukum. Dengan demikian, Pemerintah Daerah dapat melakukan perbuatan atau tindakan hukum publik dan tindakan hukum keperdataan.²³

F. Sanksi dan Penegakan Hukum Perizinan

Sanksi mempunyai arti penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, sebab tidak ada artinya suatu peraturan perundang-undangan jika tidak disertai sanksi. Suatu peraturan perundang-undangan baru akan dipatuhi hanya apabila disertai sanksi. Suatu peraturan perundang-undangan baru akan dipatuhi hanya apabila disertai pencantuman ketentuan mengenai sanksi. Dalam hukum administrasi khususnya dalam suatu keputusan, ketentuan mengenai sanksi tersebut umumnya dicantumkan pada bagian akhir suatu keputusan.

Maksud dicantumkannya sanksi secara umum adalah untuk memberikan rangsangan bagi manusia agar tidak melakukan perbuatan-perbuatan tercela. Suatu sanksi dalam hukum perizinan merupakan salah satu bentuk dari sanksi dalam hukum administrasi. Sanksi dalam hukum administrasi dapat dibedakan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana. Sanksi administrasi yang bersifat khas, antara lain:

- e. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*);
- f. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran dan subsidi);
- g. Pengenaan denda administrasi;

²³ Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 80-83

h. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

Selain sanksi administrasi tersebut masih terdapat sanksi hukum lainnya, yakni sanksi pidana dan/atau perdata. Sesuai dengan hakekat sanksi dalam hukum administrasi maka sanksi pidana dan/atau sanksi perdata dapat diterapkan bersama-sama sanksi administrasi. Jadi di sini tidak berlaku asas *nebis in idem* (misalnya dalam kasus pencemaran, meskipun secara hukum administrasi izin telah dicabut, tetapi menurut UU No. 4 Tahun 1982 perbuatan pencemaran masih dapat dipidana).

Meskipun sanksi secara akumulasi eksternal dapat diterapkan secara bersama-sama dengan sanksi lainnya, namun perlu diperhatikan asas-asas berikut:

1. Asas ne bis vexari

Makna asas ini adalah terhadap sanksi-sanksi yang sejenis dan tujuannya sama, tidak boleh diterapkan secara bersama-sama dengan uang paksa. Sebab uang paksa merupakan alternatif terhadap sanksi lain, yakni paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*).

2. Asas keseimbangan, yakni berkenaan dengan kepatutan dalam mengenakan sanksi

Dalam hukum administrasi penegakan sanksi diwujudkan dalam bentuk keputusan administrasi negara. Dalam hal ini sanksi berfungsi sebagai sarana untuk menegakkan hukum (*handhavings beschikkingen*). Sanksi dalam hukum perizinan pada umumnya diwujudkan berupa pembatalan atau penarikan kembali

terhadap izin. Karena itu persoalan penerapan sanksi dan persoalan pembatalan/penarikan kembali suatu *ktun* (izin) merupakan hal yang serupa meskipun tidak persis sama.

Apabila dilakukan penerapan sanksi berupa pembatalan atau penarikan kembali izin berarti pelaksanaan terhadap penegakan hukum administrasi. Dalam melakukan pembatalan/penarikan kembali izin yang penting diperhatikan adalah “dasar legitimasi” sebagai dasar wewenang menerapkan sanksi tersebut, termasuk pula wewenang melakukan pengawasan. Dasar legitimasi dapat diperoleh melalui *atribusi* atau *delegasi*.

Persoalannya siapakah atau badan /pejabat pemerintahan manakah yang berwenang membatalkan atau menarik kembali suatu izin? Sesuai dengan asas *contrarius actus* maka “pada dasarnya”, badan/pejabat pemerintahan yang berwenang menegakkan sanksi atau menegakkan hukum administrasi berupa pembatalan atau penarikan kembali suatu izin, adalah badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkan izin tersebut. Jadi di sini ditekankan pada kalimat “pada dasarnya”.

Bagi keputusan tata usaha negara (izin) yang tidak menguntungkan maka persoalan dasar legitimasi untuk membatalkan/menarik kembali (izin) tersebut, tidak merupakan persyaratan mutlak, sebab wewenang membatalkan /menarik kembali *ktun* (izin) yang tidak menguntungkan tersebut sendirinya yang menerbitkan keputusan tata usaha negara (izin) tersebut.

Mengapa suatu izin (keputusan) dapat (dibenarkan) ditarik kembali, secara teoritis menurut A.M. Donner sebagaimana dikutip oleh Utrecht menyatakan :

“...apabila perlu pada dasarnya (*in beginsel*) tiap ketetapan dapat ditarik kembali oleh alat negara yang membuatnya. Oleh karena ketetapan itu suatu perbuatan hukum yang bersegi satu dilakukan pemerintah, maka kemudian ketetapan itu dapat juga di Tarik kembali oleh alat negara yang membuatnya dengan tidak ada persetujuan dari yang dikenainya (*eenzijdig*). Maka alat negara yang membuat suatu ketetapan mempunyai kemerdekaan penuh untuk kemudian menarik kembali ketetapan itu, apabila perlu. Tetapi kemerdekaan tersebut tidak dapat dijalankan dengan begitu saja. Oleh sebab itu dapat digunakan kata-kata “pada dasarnya” dapat ditarik kembali...”.

Pembatalan atau penarikan kembali izin dapat dilakukan dengan memperhatikan secara seksama 2 (dua) hal berikut, yakni sifat wewenang penerbitan dan pencabutan izin serta sifat objek dari izin tersebut : Maksud sifat wewenang izin dan pembatalan atau penarikan kembali izin serta objek dari izin tersebut adalah sebagai berikut:

1. Sifat wewenang penerbitan izin dan wewenang pencabutan izin.
Artinya perlu diperhatikan apakah sifat wewenang tersebut bersifat wewenang pemerintah terkait (*gebonden bestuurs*), ataukah wewenang tersebut merupakan wewenang pemerintahan yang bebas (*vrijbestuur*). Apabila wewenang itu bersifat terikat berarti badan / pejabat pemerintahan hanya bertugas menerapkan ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan secara otomatis. Sebaliknya apabila wewenang tersebut merupakan wewenang pemerintah yang bersifat bebas (*vrijbestuurs*), berarti wewenang itu dirumuskan sedemikian

rupa luasnya dalam peraturan dasarnya, sehingga badan/ pemerintahan memiliki kebebasan menafsirkannya dengan longgar dan leluasa, termasuk dalam menentukan kebijaksanaan.

2. Sifat Objek dari Izin.

Sifat objek dari izin berkaitan dengan “klarifikasi” suatu keputusan tata usaha negara. Apakah keputusan tata usaha negara itu merupakan keputusan yang bersifat *zakelijk* dan *persoonlijk* ataukah merupakan keputusan yang bersifat kilat dan langgeng.

Pembatalan atau penarikan kembali suatu izin dapat terjadi karena; adanya unsur penipuan atau karena lalai dalam memenuhi persyaratan atau terdapat cacat wewenang, prosedur atau substansi, seperti halnya pembatalan atau penarikan kembali dapat juga terjadi terhadap suatu keputusan pada umumnya.

- a. Izin sebagai keputusan yang menguntungkan dapat dibatalkan atau ditarik kembali karena izin tersebut diperoleh dengan cara penipuan. Penipuan dilakukan misalnya dengan cara memberikan data-data yang tidak benar atau palsu. Seandainya data-data tersebut tidak dipalsukan, maka izin (keputusan) tersebut mustahil diberikan. Suatu izin yang dibatalkan atau ditarik kembali dapat dilakukan sejak permulaan atau sejak saat dikeluarkannya izin itu. Jadi pembatalan atau penarikan kembali dapat ditunjukkan untuk waktu yang telah lampau (*ex-tunc*), atau dapat juga untuk waktu yang akan datang (*ex-nunc*).

- b. Izin sebagai keputusan yang menguntungkan dapat dibatalkan atau ditarik kembali karena syarat-syarat yang diperlukan dan harus dipenuhi, ternyata syarat-syarat tersebut sampai batas waktu yang ditentukan tidak juga dipenuhi. Pembatalan atau penarikan kembali izin yang menguntungkan tersebut hanya dapat dilakukan yang semula dinyatakan sah (*rechtmatic*), kemudian berubah menjadi tidak sah (*onrechtmatic*).
- c. Izin (keputusan) tersebut nyata-nyata bertentangan dengan hukum atau kepentingan umum. Bertentangan dengan hukum termasuk dalam pengertian hukum tidak tertulis, yakni asas-asas umum pemerintahan yang layak (aaupl). Termasuk ke dalam pengertian ini pelanggaran terhadap syarat-syarat dan/atau peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dikaitkan dengan pemberian izin tersebut. Pada saat akan menerapkan sanksi utamanya dalam menggunakan diskresi, perlu diperhatikan norma-norma yang berlaku dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik tertulis maupun yang tidak tertulis. Norma hukum tidak tertulis adalah asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak (AAUPPL).

Pembatalan dan pencabutan izin sebagai suatu keputusan menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, dapat dilakukan bilamana terdapat cacat:

1. Wewenang;
2. Prosedur; dan/atau

3. Substansi.

Pembatalan atau pencabutan dapat dilakukan :

1. Oleh Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Izin;
2. Oleh Atasan Pejabat yang menetapkan izin; atau
3. Atas perintah Pengadilan.

Suatu izin dinyatakan berakhir, apabila :

1. Habis masa berlakunya; Artinya, izin itu akan berakhir dengan sendirinya sehingga tidak lagi mempunyai kekuatan hukum.
2. Dicabut oleh Pejabat yang berwenang atau berdasarkan putusan pengadilan. Artinya, sejak dinyatakan dicabut maka izin itu tidak lagi mempunyai kekuatan hukum.
3. Dibatalkan oleh Pejabat yang berwenang atau berdasarkan putusan Pengadilan. Artinya, pejabat pemerintahan harus menetapkan izin baru sebagai tindak lanjut dari keputusan pembatalan itu.
4. Diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁴

G. Pengaturan Sanksi di Bidang Perizinan

Sanksi merupakan bagian terpenting dalam hukum, yaitu untuk terciptanya konsistensi pelaksanaan hukum. Aspek lain dari sanksi bertujuan untuk tegaknya peraturan hukum, ditaati oleh semua pihak, sehingga hukum dapat berjalan sesuai dengan yang dikehendaki, yaitu untuk menciptakan ketertiban, kepastian, dan keadilan.

²⁴ S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 420-426

Dalam implementasinya, aturan itu memuat perintah, larangan, kewajiban. Aturan tersebut memiliki makna sebagai hukum manakala dapat dipaksakan kepada setiap orang, yaitu berupa tindakan yang disebut dengan sanksi. Sanksi demikian penting dalam hukum, termasuk dalam hukum administrasi. Sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas antara lain adalah:

1. *Bestuurdwang* (paksaan pemerintah);
2. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran dan lain-lain);
3. Pengenaan denda administrasi;
4. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

Sanksi atas pelanggaran izin dapat berbentuk sanksi administrasi, yaitu dapat berupa pencabutan izin, sanksi perdata, dapat berupa penjara dan pidana denda. Apabila pelanggaran tersebut sangatlah berat, maka ketiga sanksi tersebut dapat dilakukan bersamaan.

H. Tata Bangunan

1. Obyek dan Subyek dalam Perizinan Bangunan

Subyek mendirikan bangunan adalah setiap orang atau badan hukum yang ingin mendirikan bangunan, sedangkan yang menjadi obyek Izin Mendirikan Bangunan adalah setiap bangunan yang didirikan untuk keperluan tertentu.

Dalam mendirikan bangunan menyangkut pelaksanaan pekerjaannya meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Mendirikan bangunan baru, baik sebagian ataupun seluruhnya;

- b. Merombak bangunan asal atau lama, baik sebagian maupun seluruhnya;
- c. Menambah bangunan asal atau lama;
- d. Memasang pagar dengan tinggi lebih dari 1,20 meter dengan menggunakan bahan bangunan;
- e. Menambah peralatan parkir, sarana olahraga, rekreasi, pembuatan jalan, dan sebagainya;
- f. Menambah pondasi mesin dan lain-lain yang sejenisnya;
- g. Membangun dinding penahan tanah tempat mencuci kendaraan dan lain-lain yang sejenisnya;
- h. Melakukan galian untuk pemasangan pipa/kabel/saluran air/listrik/tiang telpon dan sebagainya.

1. Pengawasan dan Penegakan Hukum dalam Tata Bangunan

Setiap pelaksanaan kegiatan, baik itu pada permulaan, pelaksanaan maupun setelah pelaksanaan, perlu diadakannya suatu pengawasan yang konsisten. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadinya suatu penyimpangan terhadap izin yang telah diberikan kepada pemohon.

Untuk tidak terjadinya pelanggaran terhadap izin yang telah diberikan, maka perlu diadakannya suatu pengawasan, yang di antaranya adalah:

- a. Pejabat pemberi izin atau aparat yang diberi tugas berwenang untuk melakukan pengawasan secara periodic terhadap pelaksanaan persyaratan-persyaratan yang dicantumkan dalam izin bangunan.
- b. Untuk kepentingan pengawasan, apabila dipandang perlu, pejabat atau petugas yang bersangkutan berwenang untuk melakukan pemeriksaan

dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pembangunan yang sedang dilakukan oleh pemegang izin.

- c. Untuk kepentingan pengawasan, apabila dipandang perlu, pejabat atau petugas yang berwenang memeriksa peralatan-peralatan dan bahan-bahan yang dipergunakan untuk pembangunan.
- d. Semua kegiatan pengawasan wajib dicatat dalam berita acara pengawasan dan ditandatangani oleh petugas pengawas yang bersangkutan dan juga oleh pemegang izin, pemilik atau pengguna bangunan.
- e. Setiap orang yang berkaitan dengan bangunan wajib memberikan keterangan yang diperlukan oleh petugas pengawas, kecuali keterangan tersebut dilarang oleh undang-undang.
- f. Hasil pengawasan dapat dijadikan bahan pertimbangan oleh pejabat pemberi izin untuk menetapkan syarat-syarat tambahan apabila diperlukan.
- g. Dalam hal pelaksanaan wewenang pengawas, pejabat atau petugas menemukan adanya pelanggaran persyaratan izin, pejabat pemberi izin berwenang menetapkan keputusan tentang kewajiban bagi pemegang izin untuk dalam waktu 30 hari memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang telah dicantumkan dalam izin.
- h. Keputusan tersebut berupa petunjuk atau instruksi yang harus dilakukan oleh pemegang izin yang belum dilengkapi. Penetapan putusan ini wajib diberitahukan secara jelas dan wajar kepada pemegang izin.

- i. Apabila jangka waktu yang ditetapkan tersebut di atas terlampaui, maka pejabat pemberi izin dapat melaksanakan sendiri isi keputusan tersebut di atas atas biaya seluruhnya pemegang izin.
- j. Keputusan penetapan tersebut berakhir seketika apabila pelanggaran persyaratan izin telah diakhiri (dalam arti dipenuhi semua persyaratan) oleh pemegang izin.
- k. Dalam pelaksanaan ketentuan sebagaimana terurai di atas, pejabat pemberi izin wajib memperhatikan asas kepatutan, asas efisiensi, dan asas manfaat.

2. Sanksi dalam Tata Bangunan

Setiap kegiatan yang menyalahi peraturan perundang-undangan, tentunya akan mendapatkan suatu sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam kegiatan pembangunan, apabila adanya pelanggaran ketentuan atau tidak sesuai dengan izin yang diberikan, maka pihak pemegang izin akan dikenakan sanksi berdasarkan ketentuan yang ada. Adapun sanksi terhadap pelanggaran dalam tata bangunan adalah:

- f. Dalam hal-hal pelanggaran tertentu yang berakibat membahayakan kepentingan umum maupun keselamatan jiwa orang atau makhluk hidup lainnya, maka pelaku yang bertanggungjawab dapat dikenakan sanksi pidana dengan atau tanpa merampas atau menyita alat-alat yang dipergunakan untuk melakukan pelanggaran.
- g. Selain sanksi pidana atau denda sebagaimana tersebut di atas, terhadap pelaku pelanggaran ini dapat dikenakan biaya paksaan (*dwangsom*) penegakan hukum seluruhnya atau sebagian.

- h. Pelanggaran terhadap ketentuan peraturan tata bangunan tersebut, pemerintah (pejabat yang berwenang) dapat menetapkan pembongkaran, penyegelan, dan penghentian dengan segera pekerjaan dan atau penggunaan atas sebagian atau seluruh bangunan, bangunan-bangunan, instalasi, dan perlengkapan bangunan yang bertentangan dengan peraturan tata bangunan.
- i. Dalam hal dilakukan pembongkaran secara paksa, biaya pembongkaran dibebankan kepada pemilik bangunan.
- j. Selain dapat dikenakan sanksi *bestuursdwang* tersebut, kepada pelanggar dapat pula dikenakan sanksi administrasi berupa:
 - 1) Pencabutan izin membangun;
 - 2) Pencabutan izin untuk menggunakan dan atau kelayakan menggunakan bangunan; dan
 - 3) Penundaan izin.²⁵

I. Keputusan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Keputusan

Keputusan adalah pernyataan kehendak sepihak (*enjizdige schriftelijke wilsverklaring*) organ pemerintahan (*bestuursorgaan*) berdasarkan kewenangan hukum publik (*publiekbervoegdheid*) yang ditunjukan untuk peristiwa konkret dan individual dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum. Ciri inti dari ketetapan adalah bahwa ketentuan diarahkan kepada diadakannya akibat hukum, menciptakan hak dan kewajiban terhadap seseorang, kelompok orang atau objek.

²⁵*Ibid.*, hlm. 117-120

Ditinjau dari segi sasarannya, keputusan ini ada dua kemungkinan; ditunjukkan ke dalam (*naar binnen gericht*), yaitu keputusan berlaku ke dalam lingkungan administrasi sendiri, dan ditunjukkan ke luar (*naar buiten gericht*), yang berlaku bagi warga Negara atau badan hukum perdata. Atas dasar pembagian ini lalu dikenal dua jenis keputusan, yaitu keputusan intern (*interne beschikking*) dan keputusan ekstern (*extern beschikking*).²⁶

Keputusan merupakan salah satu objek studi penting dalam Hukum Administrasi, utamanya karena keputusan merupakan objek sengketa yang menjadi kompetensi absolut peradilan administrasi menurut UU Nomor 5 Tahun 1986. Kecuali itu keputusan merupakan salah satu instrumen yuridis pemerintahan untuk melakukan tindakan-tindakannya. Karena itu, sebelum membahas pengertian keputusan menurut UU No. 5 Tahun 1986, perlu dibahas terlebih dahulu pengertian keputusan secara teoritis menurut para sarjana Hukum Administrasi dalam berbagai literature Hukum Administrasi.

Istilah keputusan merupakan terjemahan dari istilah *Beschikking* yang berasal dari Bahasa Belanda, sedangkan dalam Bahasa Perancis disebut dengan istilah *acte administratif* dan dalam Bahasa Jerman disebut *verwaltungsakt*. Istilah *beschikking* di Belanda pertama sekali diintroduksi oleh Van der Pot dan Van Vollenhoven, dan kemudai masuk ke Indonesia melalui E. Utrecht, dan WF. Prins.

Istilah *beschikking* di Indonesia ada yang menterjemahkannya dengan ketetapan, seperti E. Utrecht, dan Sjachran Basah. Bahkan menurut Sjachran

²⁶ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 71-73

Basah, *beschkking* lebih tepat digunakan untuk istilah ketetapan dan *besluit* untuk istilah keputusan.²⁷

Sebagaimana telah dikemukakan pada Bab 2 bahwa menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 bahwa sengketa Tata Usaha Negara itu selalu akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.

Oleh karena itu, pengertian tentang apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 adalah sangat penting untuk dipahami, karena dengan memberikan pengertian yang lain apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara, akan mempunyai akibat memberikan pengertian yang salah tentang apa yang dimaksud sengketa Tata Usaha Negara.

Apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu :

“Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. “

Jika diuraikan apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, maka akan ditemukan unsur-unsurnya, yaitu :

6. Penetapan tertulis;

²⁷ S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 290-291

7. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
 8. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan;
 9. Bersifat konkret, individual, dan final;
 10. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.²⁸
1. Pemaknaan Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara

Mengacu kepada UU Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana juga diatur di dalam UU Nomor 51 Tahun 2009, bahwa makna Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sedangkan di dalam Pasal Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Keputusan TUN dimaknai: “Ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ketentuan ini memang belum memberikan penjelasan konkret mengenai kriteria Keputusan. Lalu di dalam Pasal 87 Ketentuan Peralihan dicantumkan kriteria Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaknai sebagai:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan factual;

²⁸ R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Ctk. Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 17-18

- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggaraan negara lainnya;
- c. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB;
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Dari ketentuan dalam Pasal 87 ini, maka beberapa catatan yang cukup menarik adalah: *Pertama*, jika sebelumnya keputusan selalu dikaitkan dengan sifatnya yang konkret, individual, dan final, di mana putusan yang tidak mencakup tiga hal itu secara kumulatif maka tidak dapat diajukan ke PTUN. Namun dalam UU Adpem ini tidak lagi harus mencakup ketiga tersebut, dalam Pasal ini hanya dikatakan “Bersifat final dalam arti yang lebih luas”.

Kedua, Administrasi pemerintahan tidak dimaknai hanya sebatas keputusan seperti halnya dalam UU PTUN, namun termasuk juga tindakan faktual. Artinya undang-undang adpem ini menyertakan istilah keputusan dengan tindakan. Tindakan faktual ini merupakan istilah baru yang belum dikenal dalam UU sebelumnya, meskipun secara teoritis sudah banyak dibahas oleh banyak ahli hukum administrasi. PTUN mengenai objek berupa tindakan administrasi pemerintahan (Pasal 1 angka 8 UUAP) yang semula diuji oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum melalui Perbuatan melawan Hukum oleh Pejabat (PMHP) menggunakan Pasal 1365 KUHPerdara. Bahkan dalam Pasal 85 UUAP, disebutkan bahwa Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan

berlakunya Undang-Undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh PTUN. Dari laporan bulanan setiap PTUN se-Indonesia tidak ada perkara pelimpahan dari Pengadilan Negeri.

Ketiga, ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan yang tidak hanya mencakup badan eksekutif saja, melainkan pemerintahan dalam arti yang luas, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketentuan ini secara nyata dicantumkan dalam Pasal 4 yang berbunyi: Ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam undang-undang ini meliputi semua aktifitas badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga negara lainnya. Dengan demikian, pada saat ini keputusan presiden, gubernur, bupati, atau walikota seperti yang selama ini berlangsung. Namun juga termasuk keputusan ketua DPR dan keputusan ketua Mahkamah Agung.

Sedangkan mengacu kepada Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 tahun 2016, objek gugatan atau permohonan juga diperluas kembali menjadi keputusan dan/atau tindakan khususnya diatur pada huruf E angka 3 adalah sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis dan/atau tindakan faktual;
- b. Dikeluarkan oleh badan/pejabat pemerintahan;
- c. Diterbitkan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau AUPB (Keputusan tata usaha negara dan/atau tindakan yang bersumber pada kewenangan terikat atau kewenangan bebas);
- d. Bersifat konkret-individual, abstrak individual, konkret-umum;

- e. Keputusan TUN yang bersifat final dalam arti luas;
- f. Keputusan TUN yang berpotensi menimbulkan akibat hukum.

Dengan demikian, maka perluasan kompetensi absolut PTUN dalam konteks ini adalah berupa pengujian terhadap tindakan faktual dan keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dua kewenangan ini sebelumnya tidak dimiliki oleh PTUN berdasarkan kepada UU No. 5 tahun 1986. Selain itu, dengan tidak adanya unsur bersifat individual dalam keputusan administrasi menyebabkan keputusan yang bersifat umum juga menjadi kompetensi PTUN.²⁹

J. Penegakan Hukum

Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk mencitakan (sebagai “social engineering”), memelihara dan memmpertahankan (sebagai “social control”) kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum secara konkret

²⁹ Ridwan, Despan Heryansyah dan Dian Kus Pratiwi, *Perluasan Kompetensi Absolut PTUN*, Ctk. Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2018, hlm. 102-106

adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.

Jika hakikat penegakan hukum itu mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, maka penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional. Akan tetapi menjadi tugas dari setiap orang. "*De rechtshandhavingstaak kan niets op de schouders van de politie worden gelegd. Handhaving is een taak van vele rechtssubjecten in samenleving*", (tugas penegakan hukum tidak hanya diletakkan di pundak polisi. Penegakan hukum adalah tugas dari semua subjek hukum dalam masyarakat). Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik, J.B.J.M. ten Berge mengatakan bahwa pihak pemerintahanlah yang paling bertanggung jawab melakukan penegakan hukum, "*De overheid is primair verantwoordelijk voor de handhaving van publiekrecht*".

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri;

2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada tulisan lain, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa agar hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor, yakni:

1. Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.
2. Mentalitas petugas yang menegakan hukum penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas, permasyarakatan, dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.

3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
4. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat.

Keempat faktor tersebut di atas, saling berkaitan dan merupakan inti dari sistem penegakan hukum. Apabila keempat faktor tersebut ditelaah dengan teliti, maka akan dapat terungkap hal yang berpengaruh terhadap sistem penegakan hukum. Dalam kaitan ini, Sajoito Rahardjo mengemukakan bahwa agar hukum berjalan atau dapat berperan dengan baik dalam kehidupan masyarakat, maka harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti; tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bias dilaksanakan;
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

J.B.J.M. ten Berge menyebutkan beberapa aspek yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan dalam rangka penegakan hukum, yaitu:

1. *Een regel moet zo weinig mogelijk ruimte laten voor interpretatiegeschillen;*
2. *Uitzonderingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt;*
3. *Regels moeten zo veel mogelijk zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten;*
4. *Regels moeten werkbaar zijn voor degenen tot wie de regels zijn gericht en voor de personen die met handhaving zijn belast.*

Terjemahannya:

1. Suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi.
2. Ketentuan perkecualian harus dibatasi secara minimal.
3. Peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara objektif dapat ditentukan.
4. Peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena peraturan itu dan mereka yang dibebani dengan (tugas) penegakan (hukum).³⁰

K. Pengawasan Produk Hukum Daerah Oleh Pemerintah

1. Pengertian Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”.

Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kesebelas, PT RAJAGRAFINDO PERSADA, Yogyakarta, 2014, hlm. 291-295.

sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi di kalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian.

Pengendalian berasal dari kata “kendali”, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi, ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan di mana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, yakni menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.³¹

Dalam perspektif Islam, pengawasan adalah satu cabang dari *amar ma'ruf nahi munkar* yang merupakan tujuan dari semua kewenangan dalam Islam, sebagaimana yang dikatakan oleh Ibnu Timiyah: “Semua kewenangan dalam Islam tujuannya hanyalah *amar ma'ruf nahi munkar*”, pada hakikatnya-tersimbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan-berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara-perkara umum dan

³¹ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 168-169

juga dalam hukum, berawal dari kewajiban memerikan nasihat (yang tulus) yang mana itu telah diperintahkan oleh Rasulullah saw. dalam sebuah hadist yang masyahur: “Agama adalah nasihat (ketulusan) kepada Allah, kepada Rasul-Nya dan kepada pemimpin-pemimpin kaum muslimin juga kepada seluruh kaum muslimin”. Dan firman Allah SWT; “Apabila mereka bernasihat (dengan ikhlas) kepada Allah dan Rasul-Nya” (Q.S. At-Taubah: 91). Kemudian seterusnya melewati fase-fase mengubah yang munkar sebagaimana disebutkan oleh Rasulullah saw. dalam sabda beliau: “Barang siapa di antara kalian yang melihat kemungkaran maka hendaklah dia mengubahnya dengan tangannya. Jika dia tidak sanggup juga maka ubahlah dengan hatinya, dan sikap itu adalah selemah-lemah iman.”³²

2. Sistem Pengawasan Terhadap Pemerintah

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas *internal* dan pengawasan *eksternal*. Pengawasan *internal* penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh atasan langsung dan oleh pengawas *fungsional*, sedangkan pengawasan *eksternal* penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh masyarakat dan oleh *ombudsman* serta Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Provinsi/ Kabupaten/ Kota).³³

³² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 102

³³ S. F Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 23

3. Macam dan Bentuk Pengawasan

Pengawasan dapat ditinjau dari berbagai segi, antara lain segi ekonomi atau manajemen dan segi hukum. Dari segi manajemen, Pengawasan diperlukan untuk menjamin agar suatu kegiatan organisasi berjalan sesuai dengan rencana (planning) sehingga tujuan organisasi tercapai. Di samping itu, pengawasan juga untuk menjaga agar fungsi Pemerintahan berjalan dengan baik dan terjamin penerapan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Dengan demikian, pengawasan dapat memperkecil hambatan yang terjadi dan segera melakukan perbaikan.

Dari segi hukum Administrasi, pengawasan diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan berjalan sesuai dengan norma hukum atau ketentuan peraturan perundang-undangan dan perlindungan hukum bagi rakyat atas sikap-tindak badan/pejabat tata usaha negara dapat diupayakan. Pengawasan terhadap pemerintah dapat ditinjau dari berbagai segi yang dapat dirinci sebagai berikut :

1. Pengawasan dari segi kedudukan badan/organ yang melakukan pengawasan dibedakan : pengawasan bersifat *internal* dan pengawasan bersifat *eksternal*.
2. Pengawasan dari segi waktu/saat dilaksanakan pengawasan dibedakan : pengawasan bersifat *preventif/a-priori* dan pengawasan bersifat *represif/a posteriori*.

3. Pengawasan dari segi sifat dibedakan pengawasan bersifat *rechtmatigheid* dan pengawasan bersifat *doelmatigheid*.³⁴

³⁴ *Ibid*, hlm. 2-3

BAB III

ANALISIS TERHADAP PENEGAKAN HUKUM BAGI BANGUNAN GEDUNG YANG TIDAK MEMILIKI IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB)

A. Data Izin IMB Tahun 2018

Data Izin IMB	Jumlah Pemohon	Jumlah Izin Terbit	Jumlah Izin Ditolak
Januari	101	58	53
Februari	100	62	21
Maret	91	60	38
April	91	62	32
Mei	64	41	38
Juni	31	30	13
Juli	112	45	6
TOTAL	590	358	201

B. Hasil Pengawasan IMB Tahun 2018

Pengawasan	Tw I	Tw II	Tw III	Tw IV	Total
------------	------	-------	--------	-------	-------

Sesuai	51	49	0	0	100
Tidak Sesuai	38	11	0	0	49
Total	89	60	0	0	149

C. Jenis Ketidaksesuaian IMB Tahun 2018

IMB Tidak Sesuai	Tw I	Tw II	Tw III	Tw IV	Total
GSB	3	1	0	0	4
RTH	0	2	0	0	2
Tambah Luasan	8	3	0	0	11
Struktur	0	0	0	0	0
Dirobohkan	0	0	0	0	0
Luas Persil	0	0	0	0	0
Gambar Beda	0	2	0	0	2
Tata Letak Ruang	0	0	0	0	0
Kadaluarsa	27	3	0	0	30
Fasad	0	0	0	0	0
Lingkungan	0	0	0	0	0
Berubah Fungsi	0	0	0	0	0

Total	38	11	0	0	49
-------	----	----	---	---	----

D. Penegakan Hukum Pemerintah Daerah Bagi Bangunan Yang Tidak Memiliki IMB

Data yang telah didapatkan di Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta memiliki tingkat presentase yang masih belum di katakan dengan kinerja yang baik. Masih banyaknya pemilik bangunan yang telah melakukan pembangunan maupun yang sudah berdiri tetapi masih belum memiliki IMB yang masih ditolak oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta. Dari jumlah pemohon yang ingin menerbitkan IMB pada bulan Januari-Juli tahun 2018 sebanyak 590 pemohon, tetapi yang hanya diterbitkan sebesar 358 pemohon sedangkan 201 pemohon lainnya masih ditolak dalam penerbitan IMB.

Banyaknya pemilik bangunan yang sudah memanfaatkan gedungnya padahal masih belum memiliki IMB ini masih dipertanyakan kinerja tugas pemerintah daerah baik dalam internal maupun eksternal yang memiliki kewenangan dalam menindak tegas bagi siapa saja yang melanggar peraturan perundang-undangan. Dalam hal melakukan mengajukan permohonan hingga penerbitan IMB dimiliki kewenangan pada Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta, berupa dalam tata cara penerbitan IMB yang dimulai dari melakukan penerimaan pendaftaran dan memenuhi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis bagi pemohon yang mengajukan permohonan penerbitan IMB. Jika persyaratan tidak lengkap maka Dinas Perizinan dan Penanaman Modal kota Yogyakarta berhak untuk menolak sampai persyaratan lengkap dan benar. Setelah persyaratan

administrasi lengkap maka bagian Pengawasan untuk melakukan pengecekan di lapangan apakah pembangunan konstruksi gedung telah sesuai atau tidak sesuai dengan dokumen perencanaan yang telah dilakukan sebelumnya. Jika tidak sesuai maka penerbitan permohonan IMB ditolak atau dibekukan oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta hingga dokumen perencanaan sesuai dengan yang berada di lapangan dalam hal pembangunan berlangsung hingga selesai pembangunan.

Dalam hal administrasi pelayanan dokumen semuanya kewenangan dimiliki oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta, sedangkan bagi pemilik atau pengguna bangunan yang melanggar peraturan perundang-undangan dan terjun kelapangan jika didapat pelanggaran kewenangan ini dimiliki oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta. Merujuk pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2012 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, Pasal 4 menyebutkan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas “Menegakan Peraturan Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat”.

Padahal seharusnya setiap penegak hukum di daerah melakukan penegakan hukum yang seharusnya tegas dilakukan dan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara baik. Kurangnya kerja sama yang baik di setiap badan instansi yang saling berkaitan dalam menjalankan tugasnya dan kurang melaksanakan peraturan perundang-undangan secara bersama-sama. Dalam hal ini kurangnya kinerja kerja sama pemerintahan yang baik yang dilakukan oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal kota Yogyakarta dan Satuan Polisi Pamong

Praja Kota Yogyakarta. Penegakan hukum yang dimaksudkan dalam hal ini yang berkaitan dengan IMB di kota Yogyakarta itu sendiri. Sebanyak 201 pemohon IMB yang sudah berdiri dan dilakukannya kegiatan aktivitas di gedung tersebut tetapi masih belum memiliki IMB yang ditolak oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta, semua data lengkap pemohon tersebut dimiliki oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta. Semua pengaduan dari masyarakat dan pengawasan oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta juga dimiliki data yang lengkap bagi bangunan yang tidak memiliki IMB.

Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta hanya baru memberikan Surat Peringatan bagi bangunan yang belum memiliki IMB tetapi bangunan tersebut sudah dilakukan pembangunan konstruksi dan bahkan sudah ada yang telah selesai berdiri bangunan gedung tersebut. Satpol PP hanya mengatakan bahwa memberikan Surat Peringatan sudah melaksanakan Perda yang berlaku, tetapi tidak melakukan pembongkaran kepada gedung yang belum memiliki IMB, karena belum ada surat penetapan pembongkaran dari Walikota atau pejabat yang ditunjuk. Bagi pemilik gedung yang belum memiliki IMB masih berdalih bahwa akan mengurus persyaratan administrasi yang seharusnya di selesaikan dan dilengkapi dengan benar. Sehingga melewati waktu yang telah ditentukan sesuai di dalam Pasal 65 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung menyatakan “Terhadap permohonan IMB yang ditolak, dapat diajukan kembali dengan memenuhi persyaratan yang telah ditentukan, dengan menggunakan blangko formulir permohonan IMB yang sama dalam jangka waktu

selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah penolakan.” Tetapi para pemilik bangunan gedung yang belum memiliki IMB tidak juga menyelesaikan persyaratan administrasi padahal sudah melewati 3 bulan.³⁵

Seharusnya yang menindak tegas di lapangan secara teknis ini kewenangan yang dimiliki oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta, sesuai tugas yang dimiliki yaitu pelaksanaan kebijakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dan juga penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah, dan/atau aparaturnya lainnya seperti yang terkandung di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Tetapi kenyataan yang berada di lapangan masih banyak gedung yang berdiri di Kota Yogyakarta tanpa memiliki IMB dan belum ada penindakan tegas dari penegak hukum. Salah satu faktor yang menjadi penghambat kinerja penegak hukum tersebut adalah karena kurangnya kolaborasi atau kerja sama yang baik dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan baik dari Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta maupun dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta. Faktor lainnya juga karena kurangnya penegasan dalam hal menjalankan peraturan perundang-undangan dan kurangnya penindakan tegas dalam hal memberikan sanksi bagi siapa saja yang melakukan pelanggaran karena mentalitas penegak hukum masih dinilai kurang tegas dalam memberikan sanksi yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta.

³⁵ Wawancara dengan Drs. Nurwhidirtana, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta. Di Yogyakarta, 30 Agustus 2018

E. Sanksi Bagi Bangunan NET CITY Tidak Memiliki IMB

Bangunan NET CITY yang berada di Jalan IPDA Tut Harsono Kota Yogyakarta hingga saat ini belum memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB). NET CITY yang sudah berdiri dan beroperasi hingga saat ini sebagai tempat usaha yaitu warung internet, masih ditolak dalam mengurus administrasi dalam permohonan IMB karena belum memenuhi persyaratan UPL-UKL (Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup). Pada data yang telah di dapat di Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta pada bulan Januari-bulan September tahun 2018 disimpulkan bahwa bangunan NET CITY belum terdaftar datanya sehingga belum memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Setiyono ,S.Sos sebagai Kepala Bidang Pelayanan di Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta membenarkan bahwa bangunan NET CITY belum mengantongi IMB karna masih ditolak, tidak memenuhi syarat administrasi yaitu belum mempunyai UPL-UKL. Padahal pemerintah daerah telah memberikan surat peringatan kepada bangunan NET CITY tersebut. Setiap bangunan sebagai tempat usaha wajib memiliki UPL-UKL yang direkomendasi oleh Dinas Lingkungan Hidup (DLH). Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) adalah upaya yang dilakukan dalam pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup oleh penanggung jawab dan atau kegiatan yang tidak wajib melakukan AMDAL (Keputusan Menteri Negara

Lingkungan Hidup Nomor 86 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup).³⁶

Penyebab banyaknya pemohon yang masih ditolak disebabkan oleh pemohon yang tidak memenuhi ketentuan persyaratan administrasi maupun persyaratan teknis yang telah di atur di dalam Pasal 58 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung. Ada beberapa syarat pemerintah daerah untuk menolak permohonan IMB seperti yang terkandung di dalam Pasal 65 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung yaitu

1. Pemohon tidak dapat memenuhi ketentuan persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Peraturan Daerah ini secara lengkap dan benar;
2. Perencanaan bangunan yang diajukan tidak sesuai dengan persil , dokumen perencanaan kota, kepentingan dan ketertiban umum, kelestarian, keserasian, keseimbangan dan atau kesehatan lingkungan; dan
3. Bertentangan dengan peraturan perundangan - undangan yang berlaku.

Setiap bangunan yang masih belum memiliki IMB karna tidak memenuhi persyarat yang sudah di tentukan dalam Pasal 58 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung , maka Dinas Perizinan dan Penanaman Modal memiliki kewenangan untuk menolak dan menunda penerbitan IMB dengan disertai dengan alasan penolakan. Terhadap permohonan IMB yang ditolak, dapat diajukan kembali dengan memenuhi persyaratan yang telah ditentukan, dengan menggunakan blangko formulir IMB yang sama dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah penolakan. Jika pemilik atau

³⁶ Wawancara dengan Setiyono, Kepala Bidang Pelayanan Dinas Perizinan dan Penanaman Modal. Di Yogyakarta, 31 Agustus 2018.

penggung bangunan belum juga memenuhi persyaratan yang telah ditentukan maka pemerintah daerah yang ditunjuk mengidentifikasi bangunan yang ditetapkan untuk dibongkar berdasarkan hasil pemeriksaan dan atau laporan dari masyarakat. Pemerintah berwenang melakukan pembongkaran pada bangunan tersebut sesuai dengan Pasal 83 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung, yang menyatakan bahwa :

1. Bangunan yang tidak laik fungsi dan tidak dapat diperbaiki lagi atau bangunan yang rapuh;
2. Bangunan yang pemanfaatannya menimbulkan bahaya bagi pengguna, masyarakat, dan lingkungannya;
3. Bangunan yang tidak memiliki IMB;
4. Bangunan yang tidak sesuai dengan dokumen perencanaan kota; dan
5. Bangunan yang tidak sesuai dengan dokumen IMB.

Seharusnya bangunan NET CITY harus mendapatkan sanksi yang lebih tegas dari pemerintah daerah, sebab sampai saat ini hanya baru mendapatkan surat peringatan yang dilayangkan kepada bangunan NET CITY dari Satuan Polisi Pamong Praja. Padahal bangunan tersebut sudah berdiri sejak bulan Januari 2018 sudah beroperasi tempat usahanya tetapi sampai saat ini belum memiliki IMB. Padahal IMB juga salah satu syarat penting untuk memiliki izin yang lainnya seperti Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung (SLF) yang diberikan untuk bangunan yang telah selesai dibangun dan telah memenuhi persyaratan kelayakan fungsi bangunan gedung sebagai syarat untuk dapat dimanfaatkan. Setelah mendapatkan surat peringatan dan penolakan permohonan IMB bangunan NET

CITY juga seharusnya diberikan surat penetapan pembongkaran. Sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung setelah melakukan identifikasi bangunan yang akan ditetapkan untuk dibongkar, penetapan bangunan untuk dibongkar dilakukan melalui penerbitan surat penetapan atau surat persetujuan pembongkaran paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan pembongkaran. Tetapi kenyataannya bangunan tersebut masih beroperasi usahanya dan masih berdiri kokoh bangunanya tanpa ada sanksi yang harusnya diterapkan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penegakan hukum yang dilakukan pemerintah daerah terutama oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta dan Satuan Polisi Pamong Praja masih terbilang belum efektif dalam menjalankan peraturan perundang-undangan dan juga dikatakan belum tegas dalam menegakan sanksi yang harusnya diterapkan. Terutama bagi bangunan yang sudah berdiri dan beroperasi tetapi masih belum ada tindakan tegas dari pemerintah daerah dan belum mendapatkan sanksi yang sesuai seharusnya dikenakan melalui peraturan perundang-undangan. Jumlah total 201 pemohon penerbitan IMB yang masih ditolak penerbitan IMBnya oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta, padahal rata-rata pemohon tersebut sudah melakukan konstruksi pembangunan dan bahkan telah menyelesaikan pembangunan dan sudah bisa digunakan gedung tersebut. Padahal IMB adalah suatu izin yang menelaah kelayakan struktur bangunan dan menjadi persyaratan administrasi bangunan gedung dimana sebelum melakukan pembangunan harus adanya IMB terlebih dahulu. Setelah mendapatkan IMB barulah dimulai pembangunan dan pada saat pembangunan hingga selesai dilakukan pengawasan untuk mengawasi pembangunan sesuai atau tidak dengan dokumen IMB. IMB juga berfungsi sebagai syarat-syarat untuk perizinan lainnya salah satunya

Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung (SLF). SLF sendiri diberikan untuk bangunan gedung yang telah selesai dibangun dan telah memenuhi persyaratan kelaikan fungsi bangunan gedung sebagai syarat untuk dapat dimanfaatkan. Tetapi kenyataannya masih banyak bangunan yang telah berdiri dan telah dimanfaatkan tetapi belum ada tindakan tegas dari penegak hukum, dikarenakan hanya sekedar memberi surat peringatan saja sudah menegakan hukum. Seharusnya memberikan sanksi sesuai dengan apa yang ada berada di dalam peraturan perundang-undangan dan dikenakan bagi siapa saja yang melanggar.

2. Bangunan NET CITY yang berada di Jalan Ipda Tut Harsono Kota Yogyakarta yang telah berdiri dan masih berjalan usahanya hingga saat ini masih belum mengantongi Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang masih ditolak oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta. Alasan bangunan tersebut belum memiliki IMB disebabkan masih kurangnya syarat administrasi yaitu tidak memiliki UPL-UKL (Upaya Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup) yang direkomendasi oleh DLH (Dinas Lingkungan Hidup). Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 setiap orang atau badan yang akan membangun baru, merubah, memperluas, mengurangi, dan merawat bangunan gedung wajib memiliki IMB. Sebelum mendapatkan IMB terlebih dahulu mengurus dengan melengkapi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis di Dinas Perizinan dan Penanaman Modal. Walaupun Bangunan NET CITY sudah berdiri dan masih beroperasi usahanya dan

juga belum memiliki IMB sebagai warung internet tetapi belum ada tindakan tegas dari Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta terutama yang berwenang dalam hal ini yaitu dari segi administrasi dari Dinas Perizinan dan Penanaman Modal dan juga dari SATPOLPP. Dalam hal ini seharusnya bangunan tersebut mendapatkan sanksi sesuai di dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung. Sanksi yang seharusnya didapat yaitu dilakukannya pembongkaran terhadap bangunan tersebut. Setelah mendapatkan surat ketetapan pembongkaran dari Walikota atau pejabat yang ditunjuk, pemilik gedung harus segera melakukan pembongkaran. Jika pemilik gedung tidak melaksanakan pembongkaran dalam batas waktu yang ditentukan dalam surat penetapan pembongkaran maka dilakukan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk, dan dapat menunjuk penyedia jasa pembongkaran bangunan dan biaya pembongkaran ditanggung oleh pemelik gedung jika kecuali bagi pemilik gedung yang tidak mampu, biaya pembongkaran ditanggung oleh pemerintah daerah.

B. Saran

Adapun penulis memberikan saran dalam hal penelitian ini sebagai berikut:

1. Sebaiknya setiap orang atau badan yang hendak mendirikan baru, merubah, memperluas, mengurangi, dan merawat bangunan gedung wajib untuk mengurus dan memiliki IMB sebelumnya. Sehingga setiap pemilik gedung memiliki kejelasan hukum yang jelas terhadap

bangunan yang dimiliki untuk menghindari sanksi dari pemerintah daerah. IMB juga tersebut untuk membantu pemerintah dalam hal menertibkan menata tata ruang kota dan mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung.

2. Hendaknya pemerintah daerah di pengawasan dan penertiban bangunan lebih meningkatkan lagi pengawasan pelaksanaan pemberian IMB di Kota Yogyakarta dalam rangka penertiban dari pelanggaran-pelanggaran izin yang dilakukan oleh pemilik bangunan dan juga dalam hal mewujudkan ketertiban hukum dalam rangka penyelenggaraan bangunan gedung, baik dari Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta dan juga oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta. Sehingga memberikan sanksi yang tegas terhadap pemilik dan/atau pengguna bangunan yang melanggar peraturan perundangan-undangan di Kota Yogyakarta. Terutama bagi bangunan yang tidak memiliki IMB untuk diberi sanksi yang tegas seperti melakukan pembongkaran terhadap bangunan tersebut.
3. Pentingnya juga terhadap peran masyarakat dalam tertib administrasi dan tertib hukum untuk melakukan pengawasan, memantau, dan menjaga ketertiban, baik dalam pemanfaatan, kegiatan pembangunan, pelestarian, maupun pelaksanaan pembongkaran bangunan gedung untuk bagi pengguna gedung, masyarakat, dan lingkungan sekitar.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2018.

Imam Koeswahyono, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia (Problematika Antara Teks dan Konteks)*, Ctk. Pertama, UB Press, Malang, 2012.

Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Ctk. Pertama, NUANSA, Bandung, 2008.

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2011.

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009.

Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.

R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Ctk. Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kesebelas, PT RAJAGRAFINDO PERSADA, Yogyakarta, 2014.

Ridwan, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.

Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

Ridwan, Despan Heryansyah dan Dian Kus Pratiwi, *Perluasan Kompetensi Absolut PTUN*, Ctk. Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2018.

Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Ctk. Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.

S. F Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2013.

S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2018.

S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2012.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2012 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 24/PRT/M/2007 Tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung

LAMPIRAN



UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA FAKULTAS HUKUM

Jl. Tamansiswa 158 PO BOX 1133 Yogyakarta 55151; Telp. (0274) 379178, Fax. (0274) 377043
e-mail: fh@uii.ac.id, Website: www.uui.ac.id

Nomor : ~~288~~/Dek/70/SR/Div. URT/TU/H/VIII/2018
Hal : Ijin Penelitian

15 Agustus 2018 M
3 Dzulhijjah 1439 H

Kepada
Yth. Kepala Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta
di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Dengan hormat, kami beritahukan bahwa sebelum mengakhiri kuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, setiap mahasiswa diwajibkan membuat karya ilmiah yang berujud skripsi.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas mahasiswa kami:

Nama : Reza Dwi Syahputra
No. Mahasiswa : 14410623
Program Studi : Hukum
Alamat : Perumahan Jambusari Jl. Jambu Mete BL-02 Sleman
Telp Rumah/HP : 081226211257
Dosen Pembimbing : Dr. Ridwan, S.H., M.Hum

Bermaksud untuk memohon keterangan/data-data pada Jawatan/Lembaga yang berada di wilayah yang Bapak/Ibu pimpin, untuk menyusun skripsinya dengan judul : "Penegakan Hukum Pemerintah Daerah dan Sanksi Hukum Administrasi Bagi Bangunan Net City yang Tidak Memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kota Yogyakarta".

Dalam penyusunan skripsi tersebut, mahasiswa kami akan mengadakan penelitian di: Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta.

Sehubungan dengan kelancaran dan legalitas penelitian tersebut disyaratkan adanya persetujuan/ijin dari instansi yang Bapak/Ibu pimpin, besar harapan kami Bapak/Ibu dapat memberikan ijin kepada mahasiswa tersebut.

Perlu kami beritahukan pula, bahwa hasil karya ilmiah tersebut semata-mata bersifat dan bertujuan keilmuan, tidak disajikan kepada pihak luar.

Atas perhatian dan kerja sama Bapak/Ibu diucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Dekan,

Dr. Ridwan, S.H., M.H.
NIP. 904100102



Ijin Penyelenggaraan Prodi
Surat No. : 7263/D/T/K-V/2011



BAN-PT
Status Akreditasi A
SK 078/SK/BAN-PT/Akred/S/III/2014

Yogyakarta, 20 Agustus 2018

Kepada Yth:

Nomor : 074/8600/Kesbangpol/2018
Perihal : Rekomendasi Penelitian

Walikota Yogyakarta
Up. Kepala Dinas Penanaman Modal dan
Perizinan Kota Yogyakarta
di Yogyakarta

Memperhatikan surat :

Dari : Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Nomor : 288/Dek/70/SR/Div.URT/TU/HV/III/2018
Tanggal : 15 Agustus 2018
Perihal : Izin Penelitian

Setelah mempelajari surat permohonan dan proposal yang diajukan, maka dapat diberikan surat rekomendasi tidak keberatan untuk melaksanakan riset/penelitian dalam rangka penyusunan skripsi dengan judul proposal: **"PENEGAKAN HUKUM PEMERINTAH DEARAH DAN SANKSI HUKUM ADMINISTRASI BAGI BANGUNAN NET CITY YANG TIDAK MEMILIKI IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DI KOTA YOGYAKARTA"** kepada:

Nama : REZA DWI SYAHPUTRA
NIM : 14410623
No.HP/Identitas : 081226211257/6474012105960007
Prodi/Jurusan : Ilmu Hukum
Fakultas : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Lokasi Penelitian : - Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta
- Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota Yogyakarta
Waktu Penelitian : 21 Agustus 2018 s.d 30 Agustus 2018

Sehubungan dengan maksud tersebut, diharapkan agar pihak yang terkait dapat memberikan bantuan / fasilitas yang dibutuhkan.

Kepada yang bersangkutan diwajibkan:

1. Menghormati dan mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di wilayah riset/penelitian;
2. Tidak dibenarkan melakukan riset/penelitian yang tidak sesuai atau tidak ada kaitannya dengan judul riset/penelitian dimaksud;
3. Menyerahkan hasil riset/penelitian kepada Badan Kesbangpol DIY selambat-lambatnya 6 bulan setelah penelitian dilaksanakan.
4. Surat rekomendasi ini dapat diperpanjang maksimal 2 (dua) kali dengan menunjukkan surat rekomendasi sebelumnya, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum berakhirnya surat rekomendasi ini.

Rekomendasi Ijin Riset/Penelitian ini dinyatakan tidak berlaku, apabila ternyata pemegang tidak mentaati ketentuan tersebut di atas.

Demikian untuk menjadikan maklum.



Tembusan disampaikan Kepada Yth :

1. Gubernur DIY (sebagai laporan)
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Yang bersangkutan.



PEMERINTAHAN KOTA YOGYAKARTA
DINAS PENANAMAN MODAL DAN PERIZINAN

Jl. Kenari No. 56 Yogyakarta 55165 Telepon 555241, 515865, 562682

Fax (0274) 555241

E-MAIL : pmperizinan@jogjakota.go.id

HOTLINE SMS : 081227625000 HOT LINE EMAIL : upik@jogjakota.go.id

WEBSITE : www.pmperizinan.jogjakota.go.id

SURAT IZIN

NOMOR : 070/1809
4444/34

Membaca Surat : Dari Surat Izin / Rekomendasi dari Kepala Badan Kebangpol DIY
Nomor : 074/8600/Kesbangpol/2018 Tanggal : 20 Agustus 2018

Mengingat : 1. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor : 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Perizinan, Rekomendasi Pelaksanaan Survei, Penelitian, Pendataan, Pengembangan, Pengkajian dan Studi Lapangan di Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Yogyakarta;
3. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemberian Izin Penelitian, Praktek Kerja Lapangan dan Kuliah Kerja Nyata di Wilayah Kota Yogyakarta;
4. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas Fungsi dan Tata Kerja Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta;
5. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perizinan pada Pemerintah Kota Yogyakarta;

Dijijinkan Kepada : Nama : Reza Dwi Syahputra
No. Mhs/ NIM : 14410623
Pekerjaan : Mahasiswa Fak. Hukum - UII Yogyakarta
Alamat : Jl. Tamansiswa 158 Yogyakarta
Penanggungjawab : Dr. Ridwan S.H., M.Hum.
Keperluan : Melakukan Penelitian dengan Judul Proposal : Penegakan Hukum Pemerintah Daerah dan Sanksi Hukum Administrasi Bagi Bangunan NET CITY yang Tidak Memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di kota Yogyakarta

Lokasi/Responden : Kota Yogyakarta
Waktu : 27 Agustus 2018 s/d 27 November 2018
Lampiran : Proposal dan Daftar Pertanyaan
Dengan Ketentuan : 1. Wajib Memberikan Laporan hasil Penelitian berupa CD kepada Walikota Yogyakarta (Cq. Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta)
2. Wajib Menjaga Tata tertib dan menaati ketentuan-ketentuan yang berlaku setempat
3. Izin ini tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kesetabilan pemerintahan dan hanya diperlukan untuk keperluan ilmiah
4. Surat izin ini sewaktu-waktu dapat dibatalkan apabila tidak dipenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut diatas



Kemudian diharap para Pejabat Pemerintahan setempat dapat memberikan bantuan seperlunya

Tanda Tangan
Pemegang Izin

Reza Dwi Syahputra

Dikeluarkan di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 27 Agustus 2018

An. Kepala Dinas Penanaman Modal dan Perizinan
Sekretaris



Tembusan Kepada :

- Yth 1. Walikota Yogyakarta (sebagai laporan)
2. Kepala Badan Kesbangpol DIY
3. Ka. Dinas Penanaman Modal & Perizinan Kota Yogyakarta
4. Ka. Dinas Pertanahan & Tata Ruang Kota Yogyakarta
5. Ybs.

