

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ruang sebagai wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi merupakan salah satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Ruang tersebut salah satunya berisi tanah sebagai salah satu karunia dan rahmat Tuhan yang Maha Esa adalah bagian dari bumi yang merupakan ruang pokok dalam suatu kehidupan. Pengertian tanah sendiri menurut Maria R. Ruwiasutis mengatakan bahwa tanah adalah suatu wilayah berpotensi ekonomi yang mampu menghidupi kelompok manusia (bisa berupa hutan, sungai-sungai, gunung, sumber-sumber mineral maupun lahan-lahan pertanian) dan dihayati sebagai perpangkalan budaya dari komunitas yang bersangkutan. Selain itu dijelaskan pula fungsi tanah yaitu potensi ekonomis dan potensi budaya. Potensi ekonomis pada tanah merupakan potensi yang dapat meningkatkan pendapatan masyarakat yang berada di atas tanah tersebut dengan cara digunakan dan dikelola oleh pemiliknya, sedangkan tanah dari fungsi budaya merupakan bertemunya dua atau lebih budaya dalam suatu masyarakat sehingga pada tanah itu masyarakat melakukan transaksi satu sama lain.¹

Pengertian yang lain dijelaskan bahwa tanah adalah permukaan yang dapat dikuasai oleh negara, masyarakat adat/perorangan dan/atau badan serta dapat

¹ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 9.

dipergunakan untuk kepentingan yang bernilai ekonomis dan budaya. Penguasaan tanah oleh negara dimaknakan sebagai kewenangan negara untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah tersebut, sehingga memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat banyak.²

Peruntukan dan penggunaan tanah diatur di dalam pemanfaatan ruang yang sesuai dengan tata ruang yang bersangkutan. Penataan ruang dalam konsep negara hukum kesejahteraan di Indonesia merupakan perwujudan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang disebutkan bahwa “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”³

Tanah yang tidak terlepas dari lahan mengalami pergeseran fungsi lahan itu sendiri dari tahun ke tahunnya. Daerah di Indonesia merupakan daerah yang sangat potensial, sehingga dimungkinkan banyak terjadi pergeseran fungsi lahan baik yang sesuai dengan penataan tanah maupun yang tidak sesuai. Pemerintah harus mengatur tata guna tanah yang sesuai dengan daerahnya masing-masing, hal ini dikarenakan tanah dikuasi oleh negara untuk kepentingan hajat hidup orang banyak, baik telah dikuasai atau dimiliki oleh orang seorang, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat dan atau badan hukum maupun yang belum diatur dalam hubungan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berbagai bentuk hubungan hukum dengan tanah yang berwujud hak-hak atas tanah memberikan wewenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan haknya berdasarkan persediaan, peruntukan, penggunaan, perubahan dan

²*Ibid.*, hlm.10.

³Hasni., *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Rjawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 16.

pemeliharaannya. Secara administrasi berdasarkan ketentuan yang ada, negara dapat turun tangan dalam hal perubahan penggunaan tanah, hal ini juga dikarenakan semakin terbukanya peran swasta dan masyarakat dalam pembangunan, sehingga perlu adanya pengarahan dan pengendalian terhadap perubahan penggunaan tanah agar peruntukannya sesuai dengan tata ruang wilayah yang berlaku. Kewenangan negara dalam mengatur perubahan penggunaan tanah tersebut salah satunya diatur pemerintah dengan adanya penerbitan suatu izin.

Izin perubahan penggunaan tanah diatur oleh masing-masing daerah dengan menggunakan peraturan daerah. Izin perubahan penggunaan tanah sendiri merupakan izin peruntukan penggunaan tanah yang wajib dimiliki orang pribadi yang akan mengubah peruntukan tanah pertanian menjadi non pertanian guna pembangunan rumah tempat tinggal pribadi/perorangan, hal ini dijelaskan dalam Pasal 16 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah. Namun dengan adanya perkembangan, Izin Peruntukan Penggunaan Tanah diganti dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang, sehingga izin perubahan penggunaan tanah berubah menjadi izin penggunaan pemanfaatan tanah. Izin penggunaan pemanfaatan tanah sendiri merupakan pemberian izin atas pemanfaatan ruang untuk kegiatan yang mengakibatkan perubahan fungsi kegiatan sebelumnya dalam hal ini dalam menggunakan dan/atau memanfaatkan tanah untuk pelaksanaan kegiatan usaha dan rumah tinggal, perolehan tanah dalam rangka melaksanakan kegiatan yang

dimohonkan izin dan/atau perubahan peruntukan tanah pertanian menjadi non pertanian, hal ini dijelaskan dalam Pasal 15 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015. Saat ini Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang belum digunakan secara keseluruhan dan masih menggunakan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.

Perkembangan perubahan tanah di Indonesia sangatlah pesat, hal ini terjadi pula di Kabupaten Sleman, Yogyakarta. Kabupaten Sleman merupakan kabupaten yang sangat potensial mengingat daerahnya yang berupa tanah pertanian yang subur, selain itu juga menjadi tujuan utama untuk masyarakat daerah Yogyakarta atau luar daerah sebagai tempat tinggal, dan pula banyak berdiri universitas, hal ini menyebabkan daerah tersebut merupakan daerah yang potensial dalam segi bidang ekonomi, sosial maupun budayanya. Semakin berkembangnya zaman, semakin berkembang pula pembangunan yang ada di Kabupaten Sleman, hal ini terlihat jelas dengan banyaknya bangunan yang berdiri. Perkembangan penggunaan tanah di Kabupaten Sleman pada tahun 2000 selama 5 tahun terakhir menunjukkan jenis tanah sawah turun rata-rata pertahun sebesar 0,96 %, tegalan naik 0,82 %, pekarangan naik 0,31 % dan lain-lain turun 1,57 %. Pada tahun 2000 tercatat luas tanah sawah 23.483 ha, tegalan 6.407 ha, pekarangan 18.759 ha, dan lain-lain 8.833 ha⁴, maka sudah bisa dibayangkan terjadinya kenaikan sejak tahun 2000 sampai 2016 saat ini. Melihat kondisi tersebut, peneliti tertarik untuk memilih Kabupaten Sleman sebagai obyek

⁴<http://www.slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/topografi> diakses pada hari Rabu, tanggal 16 November 2016, Pukul 10.30 WIB.

penelitian. Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) di Kabupaten Sleman diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.

Peraturan daerah tentang izin perubahan penggunaan tanah akan menjadi pedoman dalam upaya pemerintah dalam pengarahan dan pengendalian terhadap penggunaan tanah agar perubahannya sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang berlaku terutama dalam lahan pertanian. Hal ini karena izin perubahan penggunaan tanah merupakan izin awal dalam pemanfaatan lahan, sehingga seseorang nantinya bisa mendapatkan *site plan*, AMDAL, IMB dan sebagainya jika sudah mendapatkan izin perubahan penggunaan tanah. Begitupula dengan peraturan daerah tentang izin penggunaan pemanfaatan tanah yang ada di peraturan daerah yang baru.

Pada kenyataan di lapangan perizinan perubahan penggunaan tanah tersebut kurang dipatuhi oleh masyarakat, masih banyak seseorang atau badan yang tidak mendaftarkan izinnya dalam hal perubahan tanah atau dalam pembangunandan pelaksanaan penegakan hukum terhadap pelanggar peraturan daerah mengenai izin perubahan penggunaan tanah belum berjalan optimal.⁵ Berdasarkan peraturan daerah sudah disebutkan pada Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 dijelaskan bahwa setiap orang pribadi atau badan yang menggunakan tanah untuk kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya dan lingkungan wajib memperoleh izin peruntukan penggunaan tanah dari Bupati.

⁵Hasil wawancara dengan Muthohar, Kepala Seksi dan Informasi dan Pemetaan Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah, November, 2016.

Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 3 bahwa Tanah yang dapat ditunjuk dalam izin peruntukan penggunaan tanah adalah tanah yang menurut rencana tata ruang yang berlaku diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan. Kemudian dijelaskan dalam Pasal 3 bahwa izin tersebut terdiri atas izin lokasi, izin pemanfaatan tanah, izin perubahan penggunaan tanah, izin konsolidasi tanah dan izin penetapan lokasi pembangunan untuk ketentuan umum. Dijelaskan pula mengenai sanksi yang akan didapatkan jika tidak mendaftarkan izin hal ini dijelaskan dalam Pasal 58 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 bahwa setiap orang dan atau badan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 diancam pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah) dan ayat (2) dijelaskan bahwa tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah pelanggaran. Pada pengganti peraturan daerah tersebut yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015 disebutkan pada Pasal 2 bahwa setiap orang yang memanfaatkan ruang untuk kegiatan pembangunan fisik atau kegiatan yang mengakibatkan perubahan fungsi kegiatan sebelumnya wajib memiliki Izin Pemanfaatan Ruang. Kemudian dijelaskan dalam Pasal 2 bahwa izin tersebut terdiri atas izin prinsip, izin lokasi, izin penggunaan pemanfaatan tanah, izin mendirikan bangunan, dan izin lainnya. Dijelaskan pula mengenai sanksi yang akan didapatkan jika tidak mendaftarkan izin hal ini dijelaskan dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015 bahwa setiap orang yang tidak memiliki Izin Pemanfaatan Ruang sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 2 ayat (1) dikenakan sanksi administrasi. Dalam ayat (2) disebutkan macam-macam sanksi administrasi tersebut yaitu : peringatan tertulis, penyegelan, tindakan paksa untuk mengajukan Izin Pemanfaatan Ruang, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan pemanfaatan ruang, penutupan lokasi kegiatan dan/atau pemulihan fungsi ruang. Pasal 26 mengatur mengenai sanksi pidana administratif bahwa setiap orang yang melakukan kegiatan pemanfaatan ruang tanpa memiliki izin diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), dan disebut tindak pidana pelanggaran.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis ingin mengambil judul tentang “PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN IZIN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH DI KABUPATEN SLEMAN”.

B. Rumusan masalah

1. Apa Saja yang Menjadi Faktor Masyarakat Melakukan Pelanggaran terhadap Izin Perubahan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman ?
2. Bagaimana Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Izin Perubahan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui faktor yang menyebabkan masyarakat melakukan pelanggaran terhadap Izin Perubahan Penggunaan Tanah atau Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah.
2. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap pelanggaran Izin Perubahan Penggunaan Tanah atau Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah.

D. Orisinalitas Penelitian

Penulisan ini merupakan hasil karya asli dari penulis. Penulisan hukum ini berbedadengan penulisan yang dilakukan oleh mahasiswa-mahasiswa lainnya. Letak kekhususa dari penulisan hukum/skripsi ini adalah untuk mengetahui penegakan hukum terhadap pelanggaran dan faktor yang menyebabkan masyarakat melakukan pelanggaran Izin Peruntukan Penggunaan Tanah atau Izin Pemanfaatan Ruang. Setelah dilakukan penelusuran, mengenai skripsi ini terdapat skripsi yang tema sentral dan sub isu hukumnya sama. Adapun letak perbedaannya antara lain:

1. Judul “Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah terhadap Pemanfaatan Tanah di Kecamatan Ngaglik”, oleh Retno Dwi Sulistiyani, Nomor Mahasiswa 07401241036, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta, tahun 2014. Rumusan masalahnya yaitu
 - a. Implementasi pemanfaatan tanah Di Kecamatan Ngaglik berdasarkan Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah terhadap Pemanfaatan Tanah.
 - b. Hambatan-hambatan pemanfaatan tanah di kecamatan Ngaglik.
2. Judul “Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah Di Kabupaten Sleman” oleh Aryuni Indriastuti, Nomor Mahasiswa 10340127, Fakultas Syari’ah dan Hukum, Universitas Islam Sunan Kalijaga, tahun 2014. Rumusan masalahnya yaitu:
 - a. Bagaimanakah pelaksanaan izin pengalihan tanah pertanian ke non

pertanian di Kabupaten Sleman setelah adanya Peraturan Daerah Nomor 19 tahun 2001 ?

- b. Bagaimana antisipasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman dalam mengurangi perubahan tanah pertanian ke non pertanian ?

E. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis penelitian ini berguna untuk mengetahui penerapan teori penegakan hukum administrasi negara dan faktor-faktor yang menyebabkan masyarakat melakukan pelanggaran mengenai izin perubahan penggunaan tanah di Kabupaten Sleman.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan berguna untuk pemerintah sebagai evaluasi dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 yang saat ini ganti menjadi Peraturan daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015 sehingga nantinya akan meningkatkan kinerja pemerintah.

F. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Perizinan

Dalam literatur hukum administrasi Belanda dan Indonesia ditemukan berbagai penyebutan peristilahan perizinan. Dalam literatur hukum administrasi Belanda, ditemukan berbagai penyebutan berbagai peristilahan yang maksudnya menunjuk pada peristilahan perizinan, antara lain; izin (*vergunningen*), persetujuan (*toestemmingen*), kebebasan (*ontheffingen*), pembebasan (*vrijstellingen*), pembatasan dan kewajiban (*verlof*), kelonggaran/keringanan (*dispensatie*), pemberian kuasa, persetujuan (*goedkeuringen*) dan konsensi. Namun diantara peristilahan yang sifatnya genus dan banyak digunakan adalah

istilah *vergunning*, sedangkan istilah lainnya merupakan peristilahan yang sifatnya *species*.⁶

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal kongkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

Menurut N.M.Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, pengertian izin dalam arti luas yaitu merupakan salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan para 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, menurut Bargir Manan, izin dalam arti luas adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. Sedangkan 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 menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Peristilahan-peristilahan tersebut diatas pada umumnya dikelompokkan ke dalam beberapa kategori:⁷

⁶ S.F.Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Perss, Yogyakarta, 2012, hlm. 235.

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 197.

- a. Dispensasi, yaitu 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 (*relaxation legis*). Menurut Ateng Syafrudin, dispensi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal khusus (*relaxatie legis*).
- b. Lisensi, yaitu suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenakan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.
- c. Konsesi, yaitu suatu izin yang 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 *konsesionaris* (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.

Pengertian izin dalam bahasa Indonesia dirumuskan sebagai berikut:⁸

“Izin, pernyataan mengabulkan (tiada melarang, dan sebagainya); persetujuan membolehkan; terbit izin dari pemerintah yang diperlukan

⁸ S.F.Marbun, *Op.Cit*, hlm. 240.

untuk menerbitkan surat kabar atau terbitan lainnya; mengizinkan member izin; mengabulkan; membolehkan; tidak melarang; perizinan hal pemberian izin; keizinan kerelaan; izin; atas izin.”

Secara umum pengertian izin adalah suatu keputusan dari badan/pejabat administrasi negara yang berwenang, membolehkan (persetujuan) untuk melakukan suatu perbuatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan, setelah dipenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sehingga timbul hubungan hukum.⁹

Berdasarkan pemaparan pendapat para pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa kongkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian (definisi) tersebut, maka dapat ditarik unsur-unsur dalam perizinan yaitu :¹⁰

a. Instrumen Yuridis

Tugas dan kewenangan pemerintah dalam negara hukum modern yaitu mengupayakan kesejahteraan umum dan menjaga ketertiban dan keamanan. Untuk melaksanakan tugas tersebut, pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk keputusan. Sesuai dengan sifatnya individual dan konkret, keputusan merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan atau

⁹Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm.197.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 201.

sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Salah satu wujud norma keputusannya adalah izin. Izin merupakan keputusan yang berbentuk konstitutif yaitu 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 memperkenalkan sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan), sehingga izin merupakan instrumen yuridis dalam keputusan yang berbentuk konstitutif dan yang digunakan pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa kongkret. Sebagai keputusan, izin dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku bagi keputusan pada umumnya.

b. Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dapat diartikan dengan 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*" atau untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis bersifat kongkret.

Pembuatan dan penerbitan keputusan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan asas legalitas, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut keputusan izin menjadi tidak sah. Pemerintah mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan. Akan tetapi dalam penerapannya, menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin 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) Konsekwensi 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 menjelaskan urusan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintah dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (Lurah) berwenang memberikan izin. Hal ini berarti terdapat beraneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik ditingkat pusat maupun daerah. Terlepas dari hal itu, 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 organ 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

d. Peristiwa Konkret

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk keputusan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu tempat tertentu dan fakta hukum tertentu. Izin memiliki keragaman dikarenakan peristiwa konkret yang beragam sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat. Izin yang jenisnya beragam dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya. Berbagai jenis izin dan instansi pemberi izin dapat saja berubah seiring dengan perubahan kebijakan peraturan

perundang-undangan yang terkait dengan izin tersebut. Meskipun demikian, izin akan tetap ada dan digunakan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan.

e. Prosedur dan Persyaratan

Permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin dan harus memenuhi persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Menurut Soehino, syarat-syarat izin bersifat *konstitutif* dan *kondisional*. Bersifat *konstitutif* yaitu karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat *kondisional* yaitu dikarenakan penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan terjadi. Penentuan prosedur dan persyaratan dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, meskipun demikian, pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri-sendiri secara *arbitrer* (sewenang-wenang), tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.

2. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Izin merupakan instrument yuridis bagi pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya di samping instrument lainnya, seperti peraturan yang bersifat umum, peraturan kebijaksanaan, kepegawaian, keuangan, rencana, benda-benda publik dan keputusan individual dan lain-lain.¹¹ Izin digunakan pemerintah untuk mempengaruhi warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud, dalam hal ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Izin yang difungsikan sebagai instrument pengendali dan instrument untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, maka penataan dan pengaturan izin harus dilakukan dengan sebaik-baiknya. Menurut Prajudi Admosudirjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.¹²

Tujuan perizinan tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan motif menggunakan sistem izin sebagai berikut:¹³

¹¹ *Ibid.*, hlm. 246.

¹² *Ibid.*, hlm. 208.

¹³ Philipus Mandiri Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm.4.

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin peruntukan penggunaan tanah).
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang).
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas.

3. Penegakan Hukum

Menurut Soedikno, “hukum berfungsi sebagai pelindung kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan.” Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum itulah hukum ini menjadi kenyataan. Penegakan dan pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum dan tidak sekedar penerapan hukum.¹⁴

Penerapan hukum dan peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat melahirkan akibat-akibat hukum. Akibat hukum ini terdiri dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide (yang terdapat dalam peraturan) tersebut menjadi kenyataan.¹⁵

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 1-4.

¹⁵ Satjipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun, hlm. 15.

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum merupakan kegiatan menyerasikan 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 menciptakan (sebagai “social engineering”), memelihara dan mempertahankan (sebagai “social control”) kedamaian pergaulan hidup.¹⁶Pada bagian lain, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa, “Proses penegakan hukum tidak lain merupakan suatu penyerasian antara nilai-nilai, norma-norma dan perilaku nyata dalam masyarakat.¹⁷

Menurut Satjipto Raharjo, agar hukum berjalan atau dapat berperan dengan baik dalam kehidupan masyarakat, maka harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
- b. 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;

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm.13.

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio-Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 51.

- c. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan;
- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengatur efek-efeknya.¹⁸

Sarana penegakan Hukum Administrasi Negara menurut P. Nicolai dan kawan-kawan berisi pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum dan diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan dan mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum.¹⁹

Macam-macam pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara menurut Paulus E. Lotulung, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapat dibedakan antara jenis kontrol intern dan ekstern. Kontrol *intern* yaitu bahwa pengawasan itu dilakukan oleh oleh badan/organ yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan kontrol *ekstern* yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ atau

¹⁸ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm.208.

¹⁹ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 296.

lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau control dibagi dua jenis yaitu control a-priori dan control a-posteriori. Kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Kontrol ditinjau dari segi obyek yang diawasi terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechmatigheid*) yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechmatigheid* dari perbuatan pemerintah dan control dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*) dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.²⁰

Sarana penegakan hukum selain pengawasan yaitu sanksi. Sanksi merupakan inti dari penegakan Hukum Administrasi Negara yang diperlukan untuk menjamin penegakan hukum tersebut. Sanksi diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan; *in cauda venenum* (secara bahasa berarti di ujung terdapat racun), artinya di ujung kaidah hukum terdapat sanksi. Sanksi merupakan bagian yang melekat pada norma hukum tertentu, hal ini disebutkan menurut Philipus M. Hadjon, pada umumnya tidak ada gunannya memasukkan kewajiban dan larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha

²⁰*Ibid.*, hlm. 297.

negara, instrument untuk memaksakan tingkah laku para warga ini adalah dengan sanksi.²¹

Penggunaan sanksi dalam Hukum Administrasi Negara merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. J.J. Oostenbrink mengatakan bahwa sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga, yaitu tanpa perantara kekuasaan peradilan, tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri, ketika warga negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, maka pihak lawan (yaitu pemerintah) dapat mengenakan sanksi tanpa perantara hakim, sedangkan sanksi dalam Hukum Administrasi Negara yaitu “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara. Berdasarkan definisi tersebut terdapat empat unsur sanksi dalam Hukum Administrasi Negara yaitu alat kekuasaan (*machtmiddelen*), bersifat hukum publik (*publiekrechtelijk*), digunakan oleh pemerintah (*overheid*), sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*). Ditinjau dari segi sasarannya, dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dua jenis sanksi, yaitu sanksi reparator dan sanksi punitif. Sanksi reparator diartikan sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai

²¹*Ibid.*, hlm. 298.

dengan hukum, contohnya paksaan pemerintah dan pengenaan uang paksa. Sanksi punitif diartikan sebagai sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, contohnya pengenaan denda administrasi. Terdapat sanksi yang lain menurut J.B.J.M ten Berge yaitu sanksi regresif, merupakan sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat pada keputusan yang diterbitkan, sanksi tersebut ditujukan pada keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya keputusan. Contohnya adalah penarikan, perubahan, dan penundaan suatu keputusan.

Menurut Philipus M. Hadjon, penerapan sanksi secara bersama-sama antara Hukum Administrasi dengan hukum lainnya dapat terjadi, yaitukumulasi internal dan kumulasi eksternal. Macam-macam sanksi dalam Hukum Administrasi Negara.²²

a. Paksaan Pemerintah (*bestuursdwang*)

Paksaan pemerintah adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedng dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, hal ini dijelaskan dalam Undang-Undang Hukum Administrasi Negara Belanda. Ada dua istilah mengenai paksaan pemerintah yaitu *bestuurdwang* dan *politiedwang*. F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menjelaskan bahwa paksaan pemerintah adalah kewenangan

²²*Ibid.*, hlm. 303.

paling penting yang dapat dijalankan oleh pemerintah untuk menegakkan Hukum Administrasi Negara materiil. Kewenangan paksaan pemerintah dapat diuraikan dengan sebagai kewenangan organ pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma Hukum Administrasi Negara, karena kewajiban yang muncul dari norma itu tidak dijalankan atau sebagai reaksi dari pemerintah atas pelanggaran norma hukum yang dilakukan warga negara. Paksaan pemerintah dilihat sebagai suatu bentuk eksekusi nyata atau dilaksanakan tanpa perantara hakim dan biaya mengenai pelaksanaan paksaan pemerintah dapat dibebankan kepada pihak pelanggar. Berdasarkan berbagai yurisprudensi di negeri Belanda atau peraturan Perundang-undangan di Indonesia, pelaksanaan paksaan pemerintah merupakan wewenang yang diberikan undang-undang kepada pemerintah, bukan kewajiban. Kewenangan pemerintah dalam menggunakan paksaan pemerintah bersifat bebas, yaitu pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan paksaan pemerintah atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya. Kebebeasan pemerintah untuk menggunakan wewenang paksaan pemerintah ini dibatasi oleh asas-asas umum yang baik seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum dan sebagainya.

- b. Pernarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya)

Keputusan yang menguntungkan (*begunstigende beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk

memperoleh sesuatu melalui keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada. Sedangkan keputusan yang memberi beban (*belastende beschikking*) yaitu keputusan yang meletakkan kewajiban yang sebelumnya tidak ada atau penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh keringanan. Salah satu sanksi dalam Hukum Administrasi Negara adalah pencabutan atau penarikan KTUN yang menguntungkan. Pencabutan ini dilakukan dengan mengeluarkan suatu keputusan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi keputusan terdahulu. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan berarti meniadakan hak-hak yang terdapat dalam keputusan itu oleh organ pemerintahan. Sanksi ini termasuk sanksi yang berlaku ke belakang, yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum keputusan itu dibuat. Sebab-sebab pencabutan KTUN sebagai sanksi adalah sebagai berikut:

- 1) Yang berkepentingan tidak memenuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi atau pembayaran.
- 2) Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, sehingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan (misalnya, penolakan izin dan sebagainya).

Dapat pula pencabutan tersebut dilakukan karena kesalahan dari pihak pembuat keputusan atau pemerintah, artinya keputusan yang dikeluarkan ternyata

keliru atau mengandung cacat lainnya dan diketahui dengan jelas. Hal ini digunakan untuk mengedepankan asas kepastian hukum.

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

Menurut N.E. Algra, uang paksa sebagai “hukuman atau denda”, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan; dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga. Dalam Hukum Administrasi Negara, pengenaan uang paksa dapat dikenakan pada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintah. Dijelaskan dalam Undang-Undang Hukum Administrasi Belanda bahwa organ pemerintah yang berwenang melaksanakan tindakan pemerintahan, dapat mengenakan uang paksa sebagai pengganti paksaan pemerintah. Uang paksa tidak dapat dipilih (sebagai pengganti), jika kepentingan yang harus dilindungi atau peraturan tersebut tidak menghendakinya. Organ pemerintahan menetapkan uang paksa secara dicicil ataupun sekali bayar berdasarkan waktu tertentu ketika perintah itu tidak dijalankan atau (membayar) sejumlah uang ketika pelanggaran terjadi. Organ pemerintah juga menetapkan jumlah maksimal uang paksa. Jumlah uang yang dibayar harus sesuai dengan beratnya kepentingan yang dilanggar dan sesuai dengan tujuan diterapkannya penetapan uang paksa itu. Dalam keputusan untuk penetapan uang paksa yang tujuannya menghilangkan atau mengakhiri pelanggaran, kepada pelanggar

diberikan jangka waktu untuk melaksanakan perintah tersebut (dengan) tanpa penyitaan uang paksa.

d. Pengenaan denda administrasi (*administratieve boete*)

Denda administratif dapat dilihat contohnya pada denda fiscal yang ditarik oleh inpektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahannya. Menurut P. de Haan dan kawan-kawan, perbedaan dengan pengenaan uang paksa administrasi yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti, terutama denda administrasi yang terdapat dalam hukum pajak. Organ administrasi dapat mengenakan denda tanpa perantara hakim, hal ini tidak berarti dapat menerapkan secara sewenang-wenang, namun dengan memerhatikan asas-asas Hukum Administrasi Negara baik tertulis maupun tidak tertulis. Dalam *Alegemene Bepalingen van Administratief Recht* disimpulkan bahwa denda administrasi hanya dapat diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dalam undang-undang dalam arti formil.

Terdapat lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu :²³

- 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,

²³*Ibid.*, hlm. 297.

- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan,
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam menegakan hukum ada tiga unsur yang harus selalu diperhatikan, yaitu:²⁴

a. Kepastian hukum (Rechtssicherheit);

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.

b. Kemanfaatan (Zweckmassigkeit);

Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakan timbul keresahan di dalam masyarakat.

c. Keadilan (Gerechtigkeit)

Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum, keadilan diperhatikan. Dalam pelaksanaan atau penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan.

²⁴ SudiknoMertokusumo,*MengenalHukumSuatuPengantar*,Liberty,CetakanKedua, Yogyakarta, 2005,hlm.160.

Menurut Tegoeh Soejono, bagian yang sangat penting dalam pelaksanaan penegakan hukum adalah peranan dari penegak hukum untuk mencermati kasus posisi dengan segala kaitannya termasuk pihak-pihak yang terlibat dalam suatu kasus. Upaya tersebut membutuhkan suatu kecermatan yang terkait pada ketentuan perundang-undangan yang dilanggarnya. Apakah memang ada tindakan yang dikualifikasikan melanggar peraturan perundang-undangan tertentu dan kalau benar sejauh mana. Dalam pelaksanaan tersebut tentunya harus dilakukan penafsiran / interpretasi yang cukup mendalam dan karenanya diperlukan adanya dedikasi, kejujuran dan kinerja yang tinggi.²⁵

Secara konseptual inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan ke damaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkrit.²⁶

Dalam membuat suatu keputusan atau kebijakan hukum haruslah didasarkan pada kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan karena Negara Indonesia adalah Negara hukum maka muncul istilah “*rule of law*”, yang artinya pengaturan oleh hukum. Jadi yang mengatur adalah hukum, hukumlah yang memerintahkan atau berkuasa. Hal ini berarti supermasi hukum. Memang *rule of law* biasanya secara singkat diartikan sebagai “*governance not by man but by*

²⁵ Tegoeh Soejono, Penegakan Hukum di Indonesia, Prestasi Pustaka, Cetakan Pertama, Jakarta, 2006, hlm.136-137

²⁶ Soerjono Soekanto, “*Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*”, Raja Grafindo Persada, 2002, Jakarta, hlm.3.

law". Perlu diingat bahwa hukum adalah perlindungan kepentingan manusia, hukum adalah untuk manusia, sehingga "*governance not by man but by law*" tidak boleh diartikan bahwa manusia pasif sama sekali dan menjadi budak hukum.²⁷ Penegakan hukum sendiri tidak saja dilakukan melalui perundang-undangan, namun juga bagaimana memberdayakan aparat dan fasilitas hukum. Tidak kalah pentingnya adalah bagaimana menciptakan budaya hukum masyarakat yang kondusif untuk penegakan hukum.²⁸

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalulintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subyeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum itu melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subyeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparat penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.²⁹

4. Pengertian Izin Perubahan Penggunaan Tanah

²⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm.21.

²⁸ Heru Suseto, *Penegakan Hukum yang Menciptakan Keadilan*, Harian Sindo, 2008.

²⁹ Rais Ahmad, *Peran Manusia dalam Penegakan Hukum*, Pustaka Antara, Jakarta, 1966, hlm. 19.

Izin Pengeringan atau Izin Perubahan Penggunaan Tanah adalah izin yang diberikan kepada pemohon dalam hal masyarakat yang tanah termasuk dalam lahan basah atau pertanian produktif, yang fungsinya akan dialihkan menjadi lahan pertanian kering atau tidak produktif lagi.

G. Definisi Konseptual

1. Penegakan hukum adalah adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atauberfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalulintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.³⁰
2. Pelanggaran adalah peristiwa-peristiwa yang untuk kepentingan dinyatakan oleh undang-undang sebagai hal yang teran atau pelanggaran merupakan perbuatannya oleh undang-undang dicap sebagai suatu perbuatan yang bertentangan dengan ketertiban hukum, Bawengan (1979:20-21).³¹
3. Perizinan adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.³²
4. Izin peruntukan penggunaan tanah adalah pemberian izin atas penggunaan tanah kepada orang pribadi atau badan dalam rangka kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan sesuai dengan rencana

³⁰http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf diakses pada hari Senin, tanggal 29 November 2016, Pukul 7.21 WIB.

³¹<http://umbangs.blogspot.co.id/2012/06/pelanggaran.html> diakses pada hari Senin, tanggal 29 November 2016, Pukul 7.22 WIB.

³²Philipus Mandiri Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm.

tata ruang.³³

5. Izin perubahan penggunaan tanah adalah izin peruntukan penggunaan tanah yang wajib dimiliki orang pribadi yang akan mengubah peruntukan tanah pertanian menjadi non pertanian guna pembangunan rumah tempat tinggal pribadi/perseorangan.³⁴
6. Izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁵
7. Izin penggunaan pemanfaatan ruang merupakan salah satu izin pemanfaatan ruang yang diberikan sebagai dasar dalam menggunakan dan/atau memanfaatkan tanah untuk pelaksanaan kegiatan usaha dan rumah tinggal.³⁶
8. Kabupaten Sleman adalah kabupaten yang terletak diantara 110 33' 00" dan 110 13' 00" Bujur Timur, 7 34' 51" dan 7 47' 30" Lintang Selatan. Wilayah Kabupaten Sleman sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, Provinsi Jawa Tengah, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kulon Progo, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten Magelang, Provinsi Jawa Tengah dan sebelah selatan

³³Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.

³⁴Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.

³⁵Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang.

³⁶Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang.

berbatasan dengan Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kabupaten Sleman memiliki luas wilayah 57.482 Ha atau 574,82 km atau sekitar 18% dari luas Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta 3.185,80 km, dengan jarak terjauh Utara-Selatan 32 km, Timur-Barat 35 km dan secara administrative terdiri 17 wilayah kecamatan, 86 desa dan 1212 dusun.³⁷

9. Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 adalah perda tentang izin peruntukan dan penggunaan tanah yang saat ini berganti menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015 yaitu perda tentang pemanfaatan ruang.

H. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini adalah penegakan hukum terhadap pelanggaran izin perubahan penggunaan tanah dalam Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 yang saat ini berganti menjadi izin penggunaan pemanfaatan tanah dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang.

2. Subyek Penelitian

Subyek penelitian ini yaitu:

- a. Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang,
- b. Kepala Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu,
- c. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP).

³⁷<http://www.slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/letak-dan-luas-wilayah> diakses pada hari Senin, 23 November 2015, pukul 21.38 WIB.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini yaitu di Kabupaten Sleman Yogyakarta.

4. Sifat Penelitian

Penelitian pertama dan kedua menggunakan penelitian kualitatif karena obyek yang dikaji yaitu mengenai penegakan hukum Izin Perubahan Penggunaan Tanah dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah atau yang saat ini berganti menjadi Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang terhadap seseorang yang tidak memiliki izin dan mengenai faktor-faktor yang menyebabkan masyarakat melakukan pelanggaran izin.

5. Jenis Penelitian

Secara khusus menurut jenis, sifat dan tujuan suatu penelitian hukum dibedakan menjadi dua, yaitu penelitian hukum normatif atau doktrinal dan penelitian empiris atau non-doktrinal.³⁸ Penelitian hukum yang doktrinal dilakukan untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari di atau dari preskripsi-preskripsi hukum yang tertulis di kitab undang-undang, sementara penelitian hukum yang non-doktrinal dilakukan guna menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari di atau dari fakta-fakta sosial yang bermakna hukum sebagaimana tersimak dalam kehidupan sehari-hari, atau telah terinterpretasi dan menjadi bagian dari dunia makna yang hidup di lingkungan masyarakat. Penelitian ini

³⁸Suratman dan H. Philipis Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 51.

menggunakan penelitian normatif sebagaimana dalam pemaknaan diatas.³⁹ Penelitian hukum normatif digunakan dalam hal ini karena merupakan penelitian terhadap efektifitas hukum atau peraturan yang sedang berlaku.⁴⁰

6. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini berupa:

- a. Bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah yang saat ini berganti menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu literatur/buku, makalah dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu berupa kamus, ensiklopedi dan leksikon yang dapat membantu memahami dan menganalisis masalah yang dikaji dalam penelitian

7. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan penulis dalam penelitian ini adalah studi pustaka, yaitu dengan mengumpulkan data yang sesuai dengan kebutuhan penelitian yang dikaji, selain itu berbagai buku dan bahan hukum pendukung lain juga dikumpulkan dan kemudian diverifikasi kesesuaiannya dengan kebutuhan penelitian.

8. Metode Analisis

³⁹ Eko Riyadi, Bahan Ajar, Metode Penulisan Karya Ilmiah (MPKI), Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2013.

⁴⁰ Suratman dan H. Philipis Dillah, *op. cit.*, hlm. 53.

Rumusan masalah keduanya akan menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif yaitu dengan menyajikan data secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif, dengan menjabarkan, menjelaskan, menginterpretasikan dan menggambarkan data yang diperoleh dari penelitian yang telah dipilih dan dikelompokkan menurut kualitas dan kebenarannya sehingga dapat menjawab rumusan masalah yang ada.

9. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan “Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Izin Perubahan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman” adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian beserta Sistematika Penulisannya.

BAB II : TINJAUAN UMUM TERHADAP IZIN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH

Di dalam bab ini akan dibahas mengenai tinjauan umum yang berkaitan dengan judul dan masalah yang akan diteliti dengan memberikan peraturan-peraturan tentang peraturan daerah yang bersangkutan.

BAB III : PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN IZIN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH DI KABUPATEN SLEMAN

Dalam bab ini akan memaparkan tentang hasil penelitian dan pembahasan “Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Izin Perubahan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman” yang berisi:

- A. Faktor yang menyebabkan masyarakat melakukan pelanggaran terhadap izin perubahan penggunaan tanah di Kabupaten Sleman
- B. Penegakan hukum terhadap pelanggaran izin perubahan penggunaan tanah di Kabupaten Sleman

BAB IV : PENUTUP

Berisikan tentang kesimpulan daripada yang telah dibahas dan saran-saran yang diperuntukkan bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan rumusan penelitian.

