

**TINJAUAN YURIDIS ATAS IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN  
DALAM PENATAAN RUANG DI KABUPATEN JAYAPURA**

*Judial Review of Building Construction Licency in Space  
Planning in Jayapura Regency*

**I R S A N**



**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2013**

**HALAMAN JUDUL**

**TINJAUAN YURIDIS ATAS IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN  
DALAM PENATAAN RUANG DI KABUPATEN JAYAPURA**

*Judial Review of Building Construction Licency in Space  
Planning in Jayapura Regency*

**IRSAN**

**P0904211015**

Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Program  
Studi Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2013

**TESIS**

**TINJAUAN YURIDIS ATAS IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN DALAM  
PENATAAN RUANG DI KABUPATEN JAYAPURA**

Disusun dan diajukan oleh :

**IRSAN**

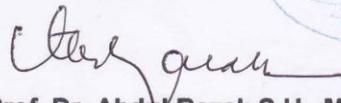
**Nomor Pokok P0904211015**

Telah dipertahankan di depan panitia ujian tesis

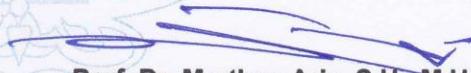
Pada tanggal 19 agustus 2013

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui,  
Komisi Penasehat,



**Prof. Dr. Abdul Razak.S.H., M.H.**  
Ketua



**Prof. Dr. Marthen Arie. S.H., M.H**  
Sekretaris

Ketua Program Studi  
Ilmu Hukum

Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Hasanuddin.



**Prof. Dr. Marthen Arie. S.H., M.H**



**Prof. Dr. Ir. Mursalim.**

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Irsan  
Nim : P0904211015  
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Agustus 2013

Yang Menyatakan

Irsan

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis persembahkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat hidayah dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul Tinjauan Yuridis Atas Izin Mendirikan Bangunan Dalam Penataan Ruang Di Kabupaten Jayapura, sebagai salah satu syarat meraih gelar Magister Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat membangun senantiasa penulis harapkan demi kesempurnaan tesis ini. Harapan penulis, semoga tesis ini dapat berguna serta memberikan kontribusi pemikiran terkait dengan masalah Hukum Tata Negara khususnya mengenai Izin Mendirikan Bangunan.

Dengan rasa hormat dan cinta kasih yang tulus penulis berterima kasih yang sebesar-besar kepada kedua orang tua yaitu Ibunda Hj. Wamardia dan Ayahanda (alm) H. La Gani Spd atas segala dukungan, motivasi, kritik, dan saran serta kesabaran dalam mendidik penulis, juga spesial buat ketiga anak laki-lakiku, yang telah menjadi teman dekatku, dikala suka dan duka dalam menyelesaikan studi ini, istriku tercinta Wulandari Diah Nuryenita. Terima kasihku tak terhingga atas cinta dan sayangmu selama ini, atas semua dukungan dan doa yang tak putus-putusnya, sehingga membuat hidup ini menjadi lebih indah, bermakna dan berarti.

Dengan segala hormat dan kerendahan penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Abdul Razak. S.H., M.H selaku pembimbing utama dan Prof. Dr Marthen Arie. S.H., M.H., selaku pembimbing pendamping atas bimbingan dan arahan yang telah diberikan dalam penyelesaian tesis ini.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya; Direktur Pascasarjana Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
2. Dekan dan Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Ketua Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum, Ketua Bagian, Sekretaris Bagian, dan para Dosen di bagian Hukum Tata Negara serta dosen-dosen pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H, Prof. Dr. M. Yunus Wahid, S.H., M.Si, dan Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Tim Penguji;
5. Seluruh teman-teman mahasiswa angkatan 2011 Magister Hukum Universitas Hasanuddin, khususnya bagian Hukum Tata Negara;
6. Semua pihak yang tidak dapat penulis tuliskan namanya satu per satu yang telah membantu penulis selama ini.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas kebaikan tersebut dengan segala limpahan rahmat dan hidayahNya. Akhir kata semoga tesis ini bermanfaat bagi kita semua. AMIN.

Makassar, Agustus 2013

Penulis

## ABSTRAK

**IRSAN.** *Tinjauan Yuridis Atas Izin Mendirikan Bangunan Dalam Penataan Ruang Di Kabupaten Jayapura* (dibimbing oleh Abdul Razak dan Marthen Arie).

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan menjelaskan bagaimana pelaksanaan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam penataan ruang di Kabupaten Jayapura dan pelaksanaan pengawasan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk menunjang tata ruang Kabupaten Jayapura.

Penelitian ini menggunakan penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan dengan teknik analisis data kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberian Izin Mendirikan Bangunan kurang efektif dan tidak maksimal yang *pertama* pemberian Izin Mendirikan bangunan (IMB) memakan waktu yang lama, sehingga pemohon membangun tanpa Izin Mendirikan Bangunan (IMB) ataupun membangun sambil mengurus IMB. *Kedua*, penerapan sanksi yang kurang tegas serta minimnya sosialisasi kepada masyarakat.

Kata kunci : Izin Mendirikan Bangunan, Penataan Ruang.

## **ABSTRACT**

**IRSAN.** *Judicial Review of Building Construction Licency in Space Planning in Jayapura Regency.* (Supervised by Abdul Rasak and Marthen Arie).

The aim of the research is to acknowledge and explain how the licency of building construction is implemented in the space planning in Jayapura Agency, and the implementation of control of building construction licency to support the space planning of Jayapura Regency.

The research method were field observation and library research. The technique of data analysis was a qualitative approach which generated a descriptive analysis of what is stated by respondents in writing and oral, as well as in real conduct. These data components were studied and observed as an integrated unity.

The result of the research indicated that the licecnce issue of building construction in Jayapura Regency is not effective and is less maximum, firstly because it takes a long time, therefore the applicant would start constructing of the building while applying for the licence. Secondly, the sanction is less decisive, and minimum socialization of the public.

Keywords : Licence of building construction, spatial planning.

## DAFTAR ISI

<b>nomor</b>	<b>halaman</b>
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vii
ABSTRCT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	<b>13</b>
A. Teori Negara Hukum	13
B. Asas-Asas Pemerintahan Umum yang Baik	17
C. Teori Efektifitas	22
D. Teori Kewenangan	30
E. Izin	36
F. Tata Ruang	61
G. Kerangka Pikir	90
H. Definisi Operasional	91
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	<b>93</b>
A. Lokasi Penelitian	93
B. Tipe Penelitian	93

C. Populasi dan Sampel	93
D. Jenis dan Sumber Data	94
E. Teknik Pengumpulan Data	95
F. Analisis Data	96
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	97
A. Efektifitas pelaksanaan IMB dalam Penataan Ruang Kabupaten Jayapura	97
1. Efisiensi jangka waktu pemberian IMB di Kabupaten Jayapura	97
2. Proses dan Prosedur IMB di Kabupaten Jayapura	106
3. Penerapan Sanksi	110
B. Pengawasan izin mendirikan bangunan dalam Penataan Ruang di Kabupaten Jayapura.	115
1. Bentuk-bentuk pengawasan.	118
2. Tanggung jawab terhadap pengawasan IMB di Kabupaten Jayapura	120
BAB V PENUTUP	127
A. Kesimpulan.	127
B. Saran	128
DAFTAR PUSTAKA	129
LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

<b>Nomor</b>		<b>halaman</b>
Tabel 1	Rumah layak huni dan tidak layak huni	101
Tabel 2	Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan	101

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemikiran tentang kesejahteraan masyarakat sebenarnya sudah ada sejak terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini tercermin dalam cita-cita luhur dan tujuan Negara, ini dapat dilihat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

Atas berkat rahmat Allah yang maha kuasa dan dengan didorongkan keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..<sup>1</sup>

Dengan demikian segala bentuk kegiatan pembangunan yang dilaksanakan untuk mengisi kemerdekaan bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh anggota masyarakat (warga negara) guna terwujudnya tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa serta bernegara yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945

---

<sup>1</sup> Alinea 3 dan 4 Pembukaan UUD 1945

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana dituangkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia. Penegasan bahwa Indonesia negara hukum juga terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945<sup>2</sup> Serta Pasal 18 ayat (1) dalam UUD NRI 1945 “bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah- daerah provinsi dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang”. Dalam sistem negara kesatuan (*unitary state*), hubungan antar level pemerintahan berlangsung secara inklusif (*inklusif authority model*)<sup>3</sup> yaitu penyelenggaraan pemerintah daerah tetap di kontrol oleh pemerintah pusat agar tercipta kesatuan negara.

Berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tentunya diharapkan dapat memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayananan masyarakat. Pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah menghendaki terciptanya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka

---

<sup>2</sup> Helmi, 2012, Hukum perizinan lingkungan hidup, Sinar Grafika, Jakarta hal: 17

<sup>3</sup> Bambang, sebagaimana dikutip Murtir Jeddawii dalam bukunya, pemerintahan suatu dalam suatu kajian beberapa perda tentang penanaman investasi daerah (cet: II, UII, Press Yogyakarta 2006: hal 41.

peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

Pasal 3 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa Penataan Ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan.
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Selanjutnya dalam Pasal 61 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa dalam pemanfaatan ruang setiap orang wajib:

- a. Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan.
- b. Memanfaatkan ruang, sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
- c. Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang;

d. Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Izin merupakan instrument hukum administrasi yang dapat digunakan oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk mengatur cara-cara pengusaha untuk menjalankan usahanya. Dalam sebuah izin pejabat yang berwenang, menuangkan syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan berupa perintah-perintah ataupun larangan-larangan yang wajib dipenuhi oleh perusahaan. Dengan demikian izin merupakan pengaturan tingkat individu atau norma hukum subyektif karena sudah dikaitkan dengan subyek hukum tertentu. Perizinan memiliki fungsi preventif dalam arti instrument untuk pencegahan terjadinya masalah-masalah akibat kegiatan usaha.<sup>4</sup>

Adanya IMB berfungsi supaya pemerintah dapat mengontrol dalam rangka pendataan fisik kota sebagai dasar yang sangat penting bagi perencanaan, pengawasan dan penertiban pembangunan kota yang terarah dan sangat bermanfaat bagi pemilik bangunan karena memberikan kepastian hukum atas berdirinya bangunan yang bersangkutan dan akan memudahkan bagi pemilik bangunan untuk suatu keperluan, antara lain pemindahan hak bangunan kepada pihak lain (seperti jual beli, pewarisan, penghibahan dan sebagainya) untuk mencegah tindakan penertiban jika tidak memiliki IMB<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Takdir Rahmadi, hukum lingkungan di Indonesia, PT. RajaGrafindoPersada, Jakarta hal:105

<sup>5</sup> Adrian Sutedi, hukum Perizinan Dalam sektor Pelayanan Publik, Sinar Grafika, Jakarta 2010 hal 213

Pengaruh pemerintah pada masyarakat melalui tugas mengurus mempunyai makna pemerintah terlibat dalam bidang kesejahteraan sosial dan ekonomi maupun pemeliharaan kesehatan dengan secara aktif menyediakan sarana, prasarana, financial dan personal. Adapun pengaruh pemerintah pada masyarakat melalui tugas mengatur mempunyai makna bahwa pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk melahirkan system-sistem perizinan. Melalui instrument pengurusan tersebut pemerintah mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larangan dan kewajiban. Izin sendiri sebagai salah satu instrument pengaturan yang paling banyak digunakan oleh pemerintah dalam mengendalikan masyarakat. Dengan demikian, sebagai salah satu instrument pemerintah yang berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.<sup>6</sup>

Lebih Lanjut dalam penjelasan Pasal 32, Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, tentang Penataan Ruang dalam pemanfaatan ruang ditegaskan lebih lanjut sebagai berikut ini:

Ayat (1), pelaksanaan program pemanfaatan ruang merupakan aktivitas pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun masyarakat untuk mewujudkan tata ruang. Ayat (2), pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan secara lebih intansif. Contoh pemanfaatan ruang secara vertikal misalnya berupa bangunan bertingkat, baik atas tanah maupun di dalam

---

<sup>6</sup> Ridhwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Rajagrafindo, 2006 hal 112-113

bumi. Sementara itu, pemanfaatan ruang lainnya didalam bumi, antara lain, untuk jaringan utilitas, (jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan pipa air bersih dan jaringan gas dan lain-lain.) serta jaringan kereta api maupun jaringan jalan bawah tanah. Ayat (3) program pemanfaatan ruang dilaksanakan oleh seluruh pemangku kepentingan yang terkait.<sup>7</sup>

Izin merupakan perangkat hukum administrasi yang digunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan warganya. Untuk mengendalikan masyarakat agar berjalan dengan terturut diperlukan perangkat-perangkat administrasi. Izin tersebut diterapkan oleh pejabat pemerintah, dengan demikian dilihat dari penerapannya, izin merupakan instrument pengendalian dan alat pemerintah untuk mencapai sasarnya.<sup>8</sup>

Penjelasan Pasal 26 ayat (2) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, tentang penataan ruang, disebutkan Rencana Tata Ruang Kabupaten menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang serta dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut dan sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang sehingga pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan pembangunan selalu sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten.

Berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentunya diharapkan dapat memberikan dampak

---

<sup>7</sup>. Penjelasan UU No 26 Tahun 2007

<sup>8</sup> Ibid...hal 107

nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan masyarakat. Pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah menghendaki terciptanya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

Beragamnya organ pemerintah 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 yang membutuhkan kecepatan pelayanan dan menuntut efisiensi.<sup>9</sup>

Dalam kaitannya dengan pelayanan publik, umumnya dalam pelayanan pemberian Izin mendirikan Bangunan, masyarakat harus meluangkan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Mengingat bahwa untuk mendapatkan pelayanan, tidak jarang mereka harus melakukannya kebeberapa instansi pemerintah yang seringkali lokasinya terpencar-pencar. Ditambah lagi data-base masing-masing instansi umumnya berdiri sendiri (tidak on-line satu sama lainnya), diperlukan waktu yang cukup lama untuk menyelesaikan suatu proses

---

<sup>9</sup> Ridhwan.H.R Hukum Administrasi Negara edisi revisi, Rajagrafindo, Jakarta, 2011 hal 205

perizinan. Serta kurangnya transparannya mekanisme dan biaya yang diperlukan untuk memproses suatu izin<sup>10</sup>.

Pasal 33 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Jayapura Nomor 15 Tahun 2003 tentang Izin Mendirikan Bangunan disebutkan bahwa sebelum dimulai rencana mendirikan bangunan oleh seseorang, badan hukum atau instansi yang bersangkutan wajib menyesuaikan atau memilih lokasi sesuai dengan peruntukkan lahan berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang Kota di Kabupaten Jayapura

Dalam pasal 43 Nomor 21 Tahun 2009 Peraturan Daerah Kabupaten Jayapura, disebutkan bahwa cagar alam Cycloop yang merupakan kawasan suaka alam dipergunakan untuk penelitian, pendidikan dan wisata alam, namun ternyata dalam realitanya banyak sekali bangunan-bangunan tempat tinggal yang dibangun didaerah cagar alam Cycloop. Serta bangunan yang awalnya diberikan izin sebagai ruko oleh dinas terkait tetapi dalam kenyataannya ruko tersebut dijadikan hotel.

Permasalahan Penataan Ruang merupakan suatu gambaran yang bersifat multi sektoral, terlebih setelah diberlakukakannya konsep otonomi daerah dalam pelaksanaan penataan ruang , dengan berbagai pro dan kontranya, merupakan salah satu peluang yang dapat mendekatkan penerapan tata ruang pada permasalahan lokal,

---

<sup>10</sup> Ibid Adrian Sutedi.....hal 120

keterlibatan publik secara nyata, dan membangun masyarakat madani pada masalah-masalah tata ruang.<sup>11</sup>

Selain masalah infrastruktur, masalah perizinan merupakan aspek yang menentukan bagi kondisi iklim usaha di daerah. Dalam aspek perizinan dalam era otonomi daerah belum secara signifikan memperbaiki kualitas pelayanan dalam perizinan, bahkan ada kecenderungan pasca penerapan otonomi daerah jumlah biayanya meningkat.

Dalam Pasal 2 Permendagri Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan disebutkan Pemberian IMB diselenggarakan berdasarkan prinsip:

- a. prosedur yang sederhana, mudah, dan aplikatif;
- b. pelayanan yang cepat, terjangkau, dan tepat waktu;
- c. keterbukaan informasi bagi masyarakat dan dunia usaha;
- d. aspek rencana tata ruang, kepastian status hukum pertanahan, keamanan dan keselamatan, serta kenyamanan.

Ironisnya tingginya biaya perizinan tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas pelayanan. Banyak pelaku dan pemohon perizinan yang mengeluh karena kekecewaan mereka terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrasi perizinan antara lain

---

<sup>11</sup> Ibid Adrian Sutedi hal 180

tidak adanya transparansi biaya yang harus dikeluarkan dan prosedur, prosedur yang berbelit-belit, tingginya biaya yang harus dikeluarkan.<sup>12</sup>

Birokrasi perizinan merupakan salah satu permasalahan yang menjadi kendala, bagi perkembangan usaha di Indonesia. Terlebih lagi pada era otonomi daerah yang diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah pada kenyataannya menjadi tidak tercapai. Hal ini dapat terlihat masyarakat sering mengeluh karena proses pelayanan oleh Pemerintah Daerah tidak memiliki kejelasan baik menyangkut prosedur pelayanan, maupun peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

Dikemukakan oleh Wakil Ketua II DPRD Kabupaten Jayapura Drs Gideon Dodop, MM<sup>14</sup>. sejumlah bangunan ruko dan hotel yang ada di Kabupaten Jayapura ini memang sudah banyak menyalahi aturan tata kota. Oleh karena itu, ke depannya pihak dinas terkait harus konsisten mentaati aturan Tata Kota dalam pemberian IMB. Disamping itu juga perlu melakukan sosialisasi kepada masyarakat atau pengusaha yang akan membangun bangunan di Kabupaten Jayapura.

Realitas pelaksanaan fungsi pelayanan pemerintah yang telah dilaksanakan di daerah, khususnya pelaksanaan pelayanan di bidang Izin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Jayapura, tidak berjalan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat khususnya

---

<sup>12</sup> Ibid Adrian Sutedi, hal 49

<sup>13</sup> Juniarso Ridhwan dan Ahmad sodik Sudrajat, Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, Penerbit Nuansa, 2010

<sup>14</sup> . Cenderawasih Pos Jumat, 24 agustus 2012

pemohon IMB, ketidakpuasan pemohon Izin Mendirikan Bangunan biasanya mengeluhkan proses yang berbelit-belit, lamban dalam penanganan, biaya tinggi, dan kurang cermat, dalam penanganan.

Perkembangan pembangunan dan penambahan penduduk Kabupaten Jayapura yang begitu pesat, sehingga menimbulkan ada dugaan salah standar mekanisme pemberian izin mendirikan bangunan, diduga ada kecenderungan menyalahi tata ruang serta pelaksanaan dan pengawasan pemberian izin mendirikan bangunan yang tidak sesuai dengan tata ruang. Dengan demikian penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Sejauhmana pelaksanaan proses pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam Penataan Ruang Di Kabupaten Jayapura.
2. Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam Penataan Ruang Di Kabupaten Jayapura.

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan bagaimana pelaksanaan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam penataan ruang Kabupaten Jayapura.

2. Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk menunjang tata ruang Kabupaten Jayapura.

**D. Manfaat Penelitian.**

1. Bermanfaat untuk Pemerintah Daerah dan masyarakat sebagai masukan untuk pemberian Izin Mendirikan Bangunan
2. Sebagai sumbangsih teoritis bagi pembangunan ilmu hukum, khususnya bagi instansi Pemerintah Daerah.

## B A B II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Teori Negara Hukum

Teori negara hukum secara essensial bermakna bahwa hukum adalah supreme dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*), tidak ada kekuasaan diatas hukum (*above the law*), semuanya ada dibawah hukum (*under the rule of law*), dengan kedudukan ini, tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*)

Pemikiran negara hukum ini dilatari oleh situasi dan sama ketika era Plato dan Aristoteles mengemukakan idenya tentang negara hukum, yaitu merupakan reaksi kekuasaan yang absolute dan sewenang-wenang. Pemikiran-pemikiran yang muncul pada abad XIX dan mengilhami pemikiran John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755). John Locke, adalah orang yang pertama mengemukakan pemikiran tentang pemisahan kekuasaan (*sharing of power*), memiliki gagasan yang pada intinya menyatakan bahwa negara bertujuan menjamin hak-hak asasi warga negara, penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum, adanya pemisahan kekuasaan negara demi kepentingan umum, supremasi kekuasaan pembentuk undang-undang yang tergantung pada kepentingan rakyat.

Menurut Frederich Julius Stahl dalam Ni'matul Huda ciri dari negara hukum Eropa continental (*rechtsstaat*) meliputi:

1. Mengakui dan melindungi hak asasi manusia;
2. Untuk melindungi hak asasi tersebut penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori *trias politica*.
3. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*);
4. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan Undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.<sup>15</sup>

Sementara itu menurut Alber Veen Dicey, dalam S.F Marbun, ciri negara hukum (*rule of law*) meliputi (1) *supremacy of law*, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum, (2) *equality before the law*, artinya kedudukan yang sama di muka hukum, (3) *human right* yakni terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.<sup>16</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Negara Indonesia adalah negara Hukum," yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia 1945, "Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota

---

<sup>15</sup> Julius Stahl, dalam Ni'matul Huda Pengawasan pusat terhadap daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, FH UII, Press, Yogyakarta, 2007, hal 57

<sup>16</sup> A.V Dicey, dalam S.F Marbun, dkk dimensi-dimensi pemikiran hukum administasi negara, UII, Press Yogyakarta, hal 8

mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang,” sebagai negara hukum setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*) sebagai negara yang menganut asas desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya bahwa ada perangkat pemerintahan pusat dan ada perangkat pemerintahan daerah, yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

Dengan merujuk pada rumusan tujuan negara yang tercantum pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945 khususnya pada redaksi :memajukan kesejahteraan umum,” ada yang berpendapat bahwa Indonesia menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*), seperti Azhari dan Hamid S. Attamimi. Ashari mengatakan bahwa negara yang ingin dibentuk (pada waktu itu) oleh bangsa Indonesia adalah “negara kesejahteraan”,<sup>17</sup> ,menurut Hamid S. Attamimi, bahwa negara Indonesia memang sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasarkan hukum, sebagai *rechtsstaat*, bahkan *rechtsstaat* Indonesia adalah *rechtsstaat* yang “memajukan kesejahteraan umum”, “mencerdaskan kehidupan bangsa”, dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. *Rechtsstaat* itu ialah *rechtsstaat* yang materiil, yang sosial yang oleh

---

<sup>17</sup>. Tahir Azhari, negara hukum Jakarta bulan bintang 1992 hal 116

bung Hatta disebut negara pengurus, suatu terjemahan *Verzorgingstaat*.<sup>18</sup>

Salah satu karakteristik konsep negara kesejahteraan adalah kewajiban pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan umum atau *bestuurszog*. Menurut E. Utrecht, adanya *bestuurszog* ini menjadi suatu tanda yang menyatakan adanya suatu "welfare state"<sup>19</sup> Bagir Manan, menyebutkan dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar-besarnya kemakmuran menurut asas keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Dimensi ini secara spesifik melahirkan paham negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat, welfare state*).<sup>20</sup> Sjachran Basah dalam Ridhwan H.R jika adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu merupakan ciri konsep negara kesejahteraan, Indonesia termasuk negara kesejahteraan, karena tugas pemerintah tidaklah semata-mata hanya dibidang pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan

---

<sup>18</sup>. A.hamid S.Attamimi, *Deer rechtsstaat Republik Indonesia dan prespektifnya menurut Pancasila dan UUD*, makalah pada seminar sehari dalam rangka Dies natalis Universitas 17 Agustus ke -42, diselenggarakan oleh FH Universitas 17 Agustus Jakarta, 9 Juli 1994 hal 16

<sup>19</sup>. Utrecht, pengantar hukum administarsi negara (Surabaya Pustaka Tinta Emas, 1988) hal : 30,

<sup>20</sup>. Bagir Manan, pemikiran negara berkonstitusi, makalah pada Temu Ilmiah Nasional , Fakultas hukum Universitas Padjajaran, Bandung 6April 1992, hal 2

kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara, yang dijalankan melalui pembangunan nasional.<sup>21</sup>

## **B. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**

Asas-asas Pemerintahan yang baik lahir dari praktek penyelenggaraan dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga negara seperti Undang-Undang. Asas-asas pemerintahan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Fungsi asas-asas pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam hubungan ini Muin Fahmal<sup>22</sup> mengemukakan “ asas pemerintahan yang layak(baik) sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi penyelenggara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya”.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, tentang Penyelenggara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

### **1. Asas Kepastian Hukum**

---

<sup>21</sup>. Ibid... Ridwan HR. hal 19

<sup>22</sup>. Fahmal Muin, peran asas-asas pemerintahan yang layak dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih. Yogyakarta: UII Press, 2008 hal:60

Dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. Asas ini juga menghendaki adanya stabilitas hukum sehingga tidak menimbulkan citra negatif yang akhirnya dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap hukum.

## 2. Asas Tertib Penyelenggara Pemerintah

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara. Asas ini menghendaki agar setiap kebijakan dan/atau keputusan yang diambil pemerintah (pejabat negara), harus mempunyai dasar atau alasan yang jelas, benar serta adil dan sesuai prosedur yang ada di dalam UU.

## 3. Asas Kepentingan Umum

Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

## 4. Asas Keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

## 5. Asas Proporsionalitas

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara dan warga negara dalam segala aspeknya.

## 6. Asas Profesionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 7. Asas Akuntabilitas.

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian menurut SF Marbun dan Moh.Mahfud MD mengklasifikasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik kedalam tiga belas asas, yaitu :

### 1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*).

Asas kepastian hukum disebut dalam istilah *Legal Of Security*. Asas ini merupakan konsekuensi logis dari pada negara hukum, sehingga setiap perbuatan adalah tindakan aparatur pemerintah haruslah selalu didasarkan pada aturan-aturan hukum.

### 2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*).

Asas keseimbangan dikaitkan dengan keseimbangan hak dan kewajiban yang pada hakikatnya menghendaki terciptanya keadilan menuju pada kehidupan yang damai.

3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*).  
Asas ini konsisten dengan tuntutan pasal 27 UUD 1945 yang memberikan kedudukan sama kepada semua warga negara didepan hukum dan pemerintahan.

4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulnes*).  
Asas ini menuntut ketelitian dari aparatur pemerintah didalam setiap kali melakukan sesuatu perbuatan.

5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*).  
Asas yang memberi dorongan untuk berbuat, bagi perbuatan aparatur pemerintah yang berakibat hukum.

6. Asas jangan mencampur adukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*).  
Asas ini memberi petunjuk agar pejabat pemerintah ataupun badan aparatur pemerintahan tidak boleh bertindak atas sesuatu yang bukan wewenangnya.

7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*).  
Asas ini memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk mencari kebenaran dan keadilan sebelum aparatur pemerintah mengambil suatu keputusan.

8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*).

Asas ini menuntut ditegakkan aturan hukum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.

9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*).

Asas ini mendorong aparatur pemerintah dalam pembuatan hukumnya selalu memperhatikan harapan-harapan yang ditimbulkan oleh rakyat atau pihak yang ada dalam hubungan hukum yang tercipta sebagai lapangan hukum tata pemerintahan.

10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annuled decision*).

Asas yang menuntun aparatur pemerintah agar didalam perbuatan hukum yang dilakukannya ternyata dibatalkan oleh lembaga peradilan yang berwenang, artinya harus menerima resiko untuk mengembalikan hak-hak dari pihak yang dirugikan oleh perbuatannya dan jika mungkin keharusan adanya membayar ganti rugi.

11. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*).

Asas dimana aparatur pemerintah didalam pembuatan hukum yang dilakukannya haruslah melindungi pandangan hidup yang dianut

bertentangan dengan Pancasila dan aturan perundang-undangan yang berlaku.

12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*).

Asas kebijaksanaan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu.

13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas ini menghendaki agar dalam menjalankan tugasnya pemerintah selalu mengutamakan kepentingan umum. Karena negara Indonesia adalah negara hukum yang dinamis, yang menuntut segenap aparat pemerintah dalam melakukan kegiatan menuju pada penyelenggaraan kepentingan umum.<sup>23</sup>

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **C. Teori Efektifitas**

Penelitian kepustakaan yang ada mengenai teori efektifitas memperlihatkan keanekaragaman dalam hal indikator penilaian tingkat

---

<sup>23</sup> SF Marbun dan Mahfud MD, Pokok-pokok administrasi negara, 2004 hal 59

efektivitas suatu hal. Hal ini terkadang mempersulit penelaahan terhadap suatu penelitian yang melibatkan teori efektivitas, namun secara umum, efektivitas suatu hal diartikan sebagai keberhasilan dalam pencapaian target atau tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas memiliki beragam jenis, salah satunya adalah efektivitas organisasi. Sama halnya dengan teori efektivitas secara umum, para ahli pun memiliki beragam pandangan terkait dengan konsep efektivitas organisasi.

Mengutip Ensiklopedia administrasi<sup>24</sup>, menyampaikan pemahaman tentang efektivitas sebagai berikut :

Efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki, kalau seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaki. Maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendaki.”

Dari definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu hal dapat dikatakan efektif apabila hal tersebut sesuai dengan dengan yang dikehendaki. Artinya, pencapaian hal yang dimaksud merupakan pencapaian tujuan dilakukannya tindakan-tindakan untuk mencapai hal tersebut. Efektivitas dapat diartikan sebagai suatu proses pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu usaha atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuannya. Apabila tujuan yang dimaksud adalah

---

<sup>24</sup> <http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/10/teori-efektivitas.html>, diakses pada tanggal 6 Oktober 2012.

tujuan suatu instansi maka proses pencapaian tujuan tersebut merupakan keberhasilan dalam melaksanakan program atau kegiatan menurut wewenang, tugas dan fungsi instansi tersebut.

Adapun apabila kita melihat efektivitas dalam bidang hukum, Achmad Ali<sup>25</sup> berpendapat bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur “sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati”. Lebih lanjut Achmad Ali pun mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto<sup>26</sup> adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
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.

---

<sup>25</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1* (Jakarta: Kencana, 2010), 375.

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), 8.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

Menurut Soerjono Soekanto<sup>27</sup> ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto<sup>28</sup> bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :

---

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum* (Bandung: Bina Cipta, 1983), 80.

<sup>28</sup> *Ibid*, hal : 82.

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto<sup>29</sup> memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
4. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hal : 82

6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Kemudian ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu :

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.
2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.
3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal.

Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang

tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Sedangkan yang bersifat negatif dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya. Sedangkan dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran umum, keharusan warga masyarakat untuk tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau *punishment* yang menimbulkan rasa takut atau tidak nyaman sehingga lebih memilih taat hukum daripada melakukan pelanggaran yang pada gilirannya dapat menyusahkan mereka. Motivasi ini biasanya bersifat sementara atau hanya temporer.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita<sup>30</sup> yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

Menurut Soerjono Soekanto<sup>31</sup> efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum

---

<sup>30</sup> Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2001), 55.

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* (Bandung: CV. Ramadja Karya, 1988), 80.

mencapai sarasannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.

Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum. Jika suatu aturan hukum tidak efektif, salah satu pertanyaan yang dapat muncul adalah apa yang terjadi dengan ancaman paksaannya? Mungkin tidak efektifnya hukum karena ancaman paksaannya kurang berat; mungkin juga karena ancaman paksaan itu tidak terkomunikasi secara memadai pada warga masyarakat<sup>32</sup>.

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau

---

<sup>32</sup> Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum* (Jakarta: Yarsif Watampone, 1998), 186.

dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

#### **D. Teori Kewenangan**

##### **1. Pengertian Kewenangan dan wewenang.**

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, dalam Juniarso Ridhwan dan Ahmad Sodik yang dimaksud dengan kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang dimaksud dengan kekuasaan formal, yang berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh Undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Sedangkan yang dimaksud dengan wewenang (*compentence bevoegheid*), masih menurut Prajudi Atmosudirdjo dalam kutipan adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan/menerbitkan surta-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya masih berada ditangan menteri (delegasi wewenang).<sup>33</sup>

Kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau pada suatu pihak dalam satu bidang tertentu. Dalam hal demikian dapat dikatakan bahwa kekuasaan bersumber pada hukum, yaitu ketentuan yang mengatur pemberian wewenang tadi.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Juniarso Ridhwan dan Ahmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam konsep Otonomi Daerah*, Nuansa Bandung, 2008 hal 111

<sup>34</sup> Mochtar Kusuma Atmaja *Fungsi dan perkembangan hukum dalam pembangunan Nasional*, Bina Cipta Bandung 1975 hal 74.

Hardjon<sup>35</sup> mengemukakan bahwa wewenang merupakan faktor penting dan mendasar dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Kewenangan diartikan sebagai suatu konsep hukum publik, maka kewenangan, pemerintah sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan komformitas hukum. Komponen pengaruh disini bermakna bahwa penggunaan wewenang pemerintahan dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, sedangkan komponen dasar hukum bermakna bahwa wewenang pemerintahan selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Komformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang dan standar khusus yang mencakup wewenang tertentu saja.

Sementara itu Marbun, memberikan pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang, menurutnya kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence rechtbevoegdheden*) hanya mengenai bidang tertentu saja. Dengan demikian kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtbevoegdheden*). Menurutya wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan

---

<sup>35</sup> Philipus M. Hadjon, (selanjutnya di sebut Philipus M.Harjon II) wewenang, jurnal Yuridika, Edisi Nomor 5 dan 6 Tahun 1997, hal 27

hukum public atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.<sup>36</sup>

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>37</sup>

Wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu, atribusi, delegasi dan mandat.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> S.F. Marbun dkk, *ibid*...hal 27

<sup>37</sup> Bagir Manan, wewenang Propinsi, Kabupaten dan kota, dalam rangka otonomi daerah, makalah pada seminar nasional, FH Unpad Bandung, 13 Mei 2000, hal 1-2

<sup>38</sup> Ridhwan HR Hukum Administrasi Negara, edisi revisi -7, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hal 101

## 2. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perizinan.

Untuk mengetahui apakah pemerintah daerah memperoleh wewenang dibidang penerbitan perizinan melalui atribusi, maka perlu ditelaah urusan-urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Untuk hal tersebut dapat dilihat dalam pasal 10 (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dinyatakan:

- a. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang itu ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- b. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan sebagaimana yang dimaksudkan ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - 1) Politik luar negeri.
  - 2) Pertahanan.
  - 3) Keamanan.
  - 4) Yustisi.
  - 5) Moneter dan Fiscal Nasional.

#### 6) Agama.

Dengan melihat ruang lingkup kewenangan daerah, dapat dipastikan, urusan penerbitan perizinan termasuk dalam urusan otonomi daerah sebenarnya menjadi bagian integral dan urusan otonomi daerah, sebab wewenang penerbitan perizinan didistribusikan kepada badan dan pejabat administrasi negara, keterlibatan administrasi negara dalam bidang perizinan pada dasarnya merupakan sikap tindak hukum yang memperkenankan permohonan untuk melakukan suatu kegiatan sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam bentuk surat keputusan.

Adapun pejabat administrasi negara yang memiliki kewenangan untuk memberikan perizinan berada/terletak pada tangan Kepala Daerah sebagaimana tercantum dalam peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang menjadi dasar hukumnya. Surat keputusan kepala daerah yang berisikan tentang perizinan merupakan salah satu bentuk ketetapan (*beschikking*) yang terdapat dalam lapangan hukum publik. Oleh karenanya, sifat hubungan hukum yang timbul dari perizinan termasuk perbuatan hukum publik dari administrasi negara, perbuatan hukum termaksud yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara, ini termasuk bentuk ketetapan yang pada umumnya tertulis. Tertulis artinya bahwa ketetapan tadi berupa surat keputusan kepala

daerah yang diterbitkan dalam suatu surat keputusan, maka sesungguhnya ketetapan yang menyangkut pemberian perizinan memiliki unsur.<sup>39</sup>

- a. Positif, artinya bahwa ketetapan telah menimbulkan hak dan kewajiban baru bagi pemohon perizinan.
- b. Ekstrem, artinya dalam ketetapan terdapat hubungan hukum antara pemerintah, dalam hal ini pejabat administrasi negara selaku aparatur pemerintahan, dengan orang perorangan atau badan hukum perdata selaku pemohon perizinan.

Pada dasarnya kewenangan pemerintah daerah dalam negara kesatuan adalah milik pemerintah, dengan kebijakan desentralisasi pemerintah menyerahkan kewenangan pemerintahan tersebut kepada daerah yang penyerahan wewenangnya terdiri atas:

1. Materi wewenang yang meliputi semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya.
2. Manusia yang diserahi wewenang, yakni masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum, bukan kepala daerah atau kepada DPRD atau keduanya
3. Wilayah yang diserahi wewenang, yakni daerah otonom, bukan wilayah administrasi.

---

<sup>39</sup> Atang Ranuwiharja, R, Hukum Tata Usaha Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Transito Bandung, 1989, hal 20

Adanya pemberian atau pembagian wewenang dari pemerintah kepada pemerintah daerah baik dalam bentuk atribusi maupun delegasi, dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Termasuk di dalamnya wewenang menetapkan peraturan sendiri di daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah yang dikenal dengan peraturan daerah.

## **E. Izin**

### **1. Pengertian izin**

Utrecht dalam Adrian Sutedi memberikan pengertian izin (*vergunning*) sebagai berikut:

Izin adalah bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi juga masih memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*)<sup>40</sup>.

Menurut luffi Effendi bahwa izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan izin (*vergunning*)

---

<sup>40</sup>. Adrian Sutedi, Hukum Perizinan Dalam sektor Pelayanan Publik. Sinar Grafika, Jakarta, 2011:167

dapat juga diartikan sebagai dispensasi/pembebasan dari suatu larangan.<sup>41</sup>

Lebih lanjut Lutfi Effendi bahwa hal pokok pada izin, bahwa suatu tindakan dilarang kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan. Penolakan izin terjadi, bila kriteria-kriteria yang telah ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi misalnya tentang hal ini adalah dilarang mendirikan suatu bangunan, kecuali ada izin tertulis dari pejabat yang berwenang dengan ketentuan mematuhi persyaratan.<sup>42</sup>

Menurut Sjachran Basah, dalam Adrian Sutedi izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>43</sup>

Jadi dapat dikatakan bahwa izin merupakan perangkat hukum administrasi yang digunakan oleh pemerintah untuk mengendaikan warganya

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah, yang dalam keadaan tertentu menyimpang dari peraturan perundang-undangan. Izin tersebut ditetapkan oleh pejabat negara, dengan

---

<sup>41</sup>. Luffi Effendi, 2004, pokok-pokok hukum administrasi Bayumedia Malang, 2004 hal:63

<sup>42</sup>. Ibid

<sup>43</sup>. Ibid Adrian Sutedi...hal 170

demikian dengan demikian, dilihat dari penempatannya, izin merupakan instrumen pengendalian dan alat pemerintah untuk mencapai apa yang menjadi sasarannya, yang paling penting adalah persoalan adalah persoalan siapa yang paling berwenang memberikan izin hal ini sangat penting karena izin merupakan bentuk keputusan tata usaha negara, karena izin dikeluarkan pejabat tata usaha negara, yaitu pemerintah atas permohonan yang diajukan oleh badan hukum perdata atau perorangan.

Kemudian Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperoleh melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.<sup>44</sup>

N.M. Spelt dan J.B.M ten Berge, membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu izin merupakan salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang

---

<sup>44</sup>. Bagir manan. Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak dan kemerdekaan berkumpul di Tinjau dari Perspektif UUD 1945, makalah tidak dipublikasikan, Jakarta, 1995 hal: 8

sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya ini adalah paparan luas dari pengertian izin.<sup>45</sup>

Selanjutnya N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, mendefinisikan izin dalam arti sempit yakni 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. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekadarnya, hal yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan 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)<sup>46</sup>.

Menurut Prins, *verguinning* dalam Adrian Sutedi adalah keputusan Administrasi Negara, berupa aturan, tidak umumnya

---

<sup>45</sup> Spelt, N.M dan J.B.J.M. ten Berge, 1993. Pengantar Hukum Perizinan, disunting oleh Philipus M. Hardjon, cet, I Surabaya, Yuridika) hal: 2-3

<sup>46</sup> . Ibid

melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal yang konkret, maka perbuatan administrasi Negara yang diperkenankan tersebut bersifat suatu izin<sup>47</sup>. Dalam perkembangannya, secara yuridis pengertian izin dan perizinan tertuang dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang pedoman penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu.

Dalam Pasal 1 angka 8 ditegaskan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.

Kemudian Pasal 1 angka 9 menegaskan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Definisi izin dan perizinan juga didefinisikan sama dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang pedoman Organisasi Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah.

---

<sup>47</sup> Adrian Sutedi, Hukum Perizinan dalam sektor pelayanan public, Sinar Grafika, Jakarta, hal 172

Dengan demikian dapat diartikan bahwa perizinan merupakan upaya mengatur kegiatan-kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan pada kepentingan umum. Mekanisme perizinan yaitu melalui penerapan prosedur ketat dan ketentuan yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu pemanfaatan lahan. Perizinan adalah suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah, merupakan mekanisme pengendalian administratif terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat<sup>48</sup>.

## **2. Sifat Izin**

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:

- a. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
- b. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauhmana peraturan perundang-undangan mengaturnya

---

<sup>48</sup>. Op Cit Adrian Sutedi .....hal 173.

misalnya, izin yang bersifat terikat adalah IMB, HO, izin usaha industri dan lain-lain.

Perbedaan antara izin yang bersifat bebas dan terikat adalah penting dalam hal apakah izin dapat ditarik kembali/dicabut atau tidak. Pada dasarnya hanya izin sebagai putusan tata usaha negara yang bebas yang dapat ditarik kembali/dicabut, hal ini karena tidak terdapat persyaratan-persyaratan yang mengikat dimana izin itu tidak dapat ditarik kembali/dicabut.

Pada izin yang bersifat terikat, pembuat undang-undang memformulasikan syarat-syarat dimana izin diberikan dan izin dapat ditarik kembali/dicabut. Hal penting dalam perbedaan di atas adalah dalam hal menentukan kadar luasnya dasar pengujian oleh hakim tata usaha negara apabila izin sebagai keputusan tersebut digugat. Pada wewenang menetapkan izin yang terikat, hakim relatif akan menguji lebih lengkap dibanding dengan wewenang yang bebas dalam menetapkan izin, sehingga bila banyak kebebasan yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam menetapkan izin, maka hakim akan membatasi diri pada pengujian pada undang-undang dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

- a. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang izinnnya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan

titik pusat yang memberi anugerah kepada yang bersangkutan, dalam arti yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya, dari izin yang menguntungkan adalah SIM, SIUP, SITU dan lain-lain.

- b. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Disamping itu, izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya, misalnya, pemberian izin kepada perusahaan tertentu. Bagi mereka yang tinggal disekitarnya yang merasa dirugikan izin tersebut merupakan suatu beban. Perbedaan antara izin yang bersifat menguntungkan dengan izin yang bersifat memberatkan adalah penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan dan perubahannya, izin sebagai keputusan yang menguntungkan tidak begitu gampang ditarik kembali atau diubah atas kerugian yang berkepentingan. Adapun penarikan kembali/pencabutan dan perubahan izin yang bersifat memberatkan biasanya tidak terlalu menjadi soal.
- c. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek. Misalnya, izin mendirikan

bangunan (IMB), yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir pada saat bangunan selesai didirikan.

- d. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama. Misalnya izin usaha industri dan izin yang berhubungan dengan lingkungan. Perbedaan antara izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah penting dalam hal kemungkinan penarikan kembali dan masa berlakunya izin. Secara umum diakui bahwa setelah berlakunya tindakan-tindakan yang memerlukan izin seperti izin mendirikan bangunan berakhir, maka berakhirilah masa berlakunya izin tersebut. Disamping mengenai masa berlakunya izin, perbedaan diatas penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan izin manakala izin diberikan secara salah karena perbuatan tercela dari pemegang izin.
- e. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi pemohon izin. Misalnya, izin mengemudi (SIM)
- f. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin. Misalnya izin HO, SITU, dan lain-lain.

Perbedaan antara izin yang bersifat pribadi dengan izin yang bersifat kebendaan adalah penting dalam hal kemungkinan

mengalihkannya pada pihak lain. Izin yang bersifat pribadi tidak dapat dialihkan pada pihak lain, misalnya surat izin mengemudi (SIM) tidak dapat dialihkan pada pihak lain, misalnya terdapat penjualan perusahaan pada pihak lain, maka izin HO-nya secara otomatis beralih pada pihak lain dengan syarat nama perusahaan (nama PT) tidak berubah. Izin seperti itu harus ditaati oleh mereka yang secara nyata mengeksploitasi lembaga tersebut.<sup>49</sup>

Menurut Spelt dan ten Berge dalam (Abdul Razak, ringkasan Disertasi Universitas Hasanuddin 2005: 18-19), bahwa tujuan perizinan adalah sebagai berikut:

- a. Keinginan Mengarahkan (mengendalikan "*sturen*" aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin mendirikan bangunan, izin HO, dll)
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (misalnya izin penerbangan, izin usaha industri, izin-izin lingkungan dll)
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monument-monumen, izin mencari/menemukan barang-barang peninggalan terpendam dll)
- 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*", dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu, misalnya izin bertransmigrasi dll)<sup>50</sup>

Berdasarkan tujuan perizinan menurut Spelt dan ten Berge, maka nampak bahwa tujuan perizinan tersebut lebih difokuskan kepada jenis perizinan di bidang lingkungan. Yang terpenting dalam izin adalah izin digunakan oleh penguasa sebagai instrument untuk

---

<sup>49</sup> Op Cit Adrian Sutedi .....hal: 175

<sup>50</sup> . Op Cit Disertasi Abdul Razak...hal:18-19

mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkrit. Dalam kenyataannya, didalam berbagai sektor kebijaksanaan terdapat berbagai sistem izin dengan sejenis yang berdiri secara berdampingan.

### **3. Fungsi Pemberian Izin.**

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

Dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No 28 tahun 2002 tentang bangunan gedung yang menyebutkan Fungsi bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 harus sesuai dengan peruntukan lokasi yang diatur dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota. Kemudian lebih lanjut dalam ayat (2) bahwa Fungsi bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dan dicantumkan dalam izin mendirikan bangunan.

Sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain,

fungsi pengaturan ini dapat disebut sebagai suatu fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.

Dalam izin mendirikan bangunan, fungsi dari izin bangunan ini dapat dilihat dalam beberapa hal:

a. Segi Teknis Perkotaan.

Pemberian izin mendirikan bangunan sangat penting artinya bagi pemerintah daerah guna mengatur, menetapkan dan merencanakan pembangunan perumahan di wilayahnya sesuai dengan potensial dan prioritas kota yang dituangkan dalam master plan kota. Untuk mendapatkan pola pembangunan kota yang terencana dan terkontrol tersebut, pelaksanaan pembangunan di atas wilayah suatu kota diwajibkan memiliki izin mendirikan bangunan dan penggunaannya sesuai dengan yang disetujui oleh dinas perizinan dan pengawasan pembangunan kota.

Dengan adanya pengaturan pembangunan perumahan melalui izin ini, pemerintah di daerah dapat merencanakan pelaksanaan pembangunan berbagai sarana serta unsur kota dengan berbagai instansi yang berkepentingan. Hal ini penting artinya agar wajah perkotaan dapat ditata dengan rapi serta menjamin keterpaduan pelaksanaan pembangunan perkotaan. Penyesuaian pemberian izin mendirikan bangunan dengan master plan kota akan memungkinkan adanya koordinasi antara

berbagai departemen teknis dalam melaksanakan pembangunan kota.

b. Segi Kepastian Hukum.

Izin mendirikan bangunan penting artinya sebagai pengawasan dan pengendalian bagi pemerintah dalam hal pembangunan perumahan. Mendirikan bangunan dapat menjadi acuan atau titik tolak dalam pengaturan perumahan selanjutnya. Bagi masyarakat pentingnya izin mendirikan bangunan ini adalah untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak bangunan yang dilakukan, sehingga tidak adanya gangguan atau hal-hal lain yang merugikan pihak lain dan akan memungkinkan untuk mendapatkan keamanan dan ketentraman dalam pelaksanaan usaha atau pekerjaan.

Selain itu izin mendirikan bangunan tersebut bagi pemiliknya dapat berfungsi antara lain sebagai berikut:

- 1) Bukti milik bangunan yang sah.
- 2) Kekuatan hukum terhadap tuntutan ganti rugi dalam hal sebagai berikut:
  - a) Terjadinya hak milik untuk keperluan pembangunan yang bersifat untuk kepentingan hukum.
  - b) Bentuk-bentuk kerugian yang diderita oleh pemilik lainnya yang berasal dari kebijaksanaan dan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

c) Segi pendapatan daerah, dalam hal ini pendapatan daerah, maka izin mendirikan bangunan merupakan salah satu sektor pemasukan yang tidak dapat diabaikan begitu saja. Melalui pemberian izin ini dapat dipungut retribusi izin mendirikan bangunan. Retribusi atas izin mendirikan bangunan itu ditetapkan berdasarkan persentase dari taksiran biaya bangunan yang dibedakan menurut fungsi bangunan tersebut. Retribusi izin mendirikan bangunan dibebankan terhadap setiap orang atau badan hukum yang namanya tercantum dalam surat izin yang dikeluarkan itu.<sup>51</sup>

Hukum perizinan adalah bagian dari hukum administrasi negara, adapun yang dimaksudkan dengan perizinan adalah melakukan perbuatan atau usaha yang sifatnya sepihak yang berada dibidang hukum publik yang berdasarkan wewenang tertentu yang berupa penetapan dari permohonan seseorang maupun badan hukum terhadap masalah yang dimohonkan.

Secara umum pengertian bangunan adalah sesuatu yang memakan tempat. Adapun pengertian mendirikan bangunan adalah pekerjaan mengadakan bangunan seluruhnya atau sebagian termasuk pekerjaan menggali, menimbun atau meratakan tanah yang berhubungan dengan pekerjaan mengadakan bangunan. Jadi

---

<sup>51</sup>. Op Cit Adrian Sutedi .....hal:193-194

izin mendirikan bangunan adalah izin yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau badan hukum untuk mendirikan bangunan yang dimaksudkan agar pembangunan yang dilaksanakan sesuai dengan tata ruang yang berlaku dan sesuai dengan syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut. Mengenai pengaturan dari izin mendirikan bangunan diatur oleh peraturan daerah setempat dimana bangunan itu akan didirikan.

Disisi lain izin merupakan instrument yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi warganya agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkrit<sup>52</sup> sebagai suatu instrument, izin selaku ujung tombak instrument hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijemlakan. 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.<sup>53</sup> apabila dikatakan izin itu dapat difungsikan sebagai instrument pengendali dan instrument untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, penataan dan pengaturan izin ini sudah semestinya harus dilakukan dengan

---

<sup>52</sup>. Op cit N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge hal 5

<sup>53</sup>. Op cit Sahran Basah system..

sebaik-baiknya. Menurut Prajudi Atmosudirdjo berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.<sup>54</sup>

Perizinan tidak boleh diartikan terlalu dominan pada fungsi budgetering-nya. Memang pada dasarnya sah-sah saja jika dari perizinan akan dapat diharapkan memberikan kontribusi yang positif bagi penerimaan daerah. Minimal proses perizinan tersebut akan membiayai dirinya sendiri (*self fund*) dan tidak menjadi beban anggaran daerah yang sudah dari sarannya terbatas. Akan tetapi mengedepankan fungsi budgetering, semata-mata sebagai fungsi dari perizinan sudah pasti merupakan penafsiran yang keliru.

#### **4. Izin Mendirikan Bangunan**

Dalam Pasal 1 angka (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 Izin mendirikan bangunan, yang selanjutnya disingkat IMB, adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada pemohon untuk membangun baru, rehabilitasi/renovasi, dan/atau memugar dalam rangka melestarikan bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Pemerintah menggunakan instrumen izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warganya yang tujuannya dapat berupa:

---

<sup>54</sup>. Ridwan H.R hukum administrasi negara Jakarta Ghalia Indonesia 1981 hal 23.)

1. Keinginan mengarahkan (mengendalikan-“*sturen*”) aktivitas-aktivitas tertentu misalnya izin bangunan.
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan, misalnya perizinan lingkungan.
3. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu misalnya izin membongkar monumen-monumen.
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit, misalnya izin penghunian di daerah padat penduduk.

Dalam Pasal 1 butir (8) Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 15 Tahun 2003 tentang izin mendirikan bangunan yang dimaksud dengan izin mendirikan bangunan yang selanjutnya disingkat dengan (IMB) adalah izin yang diberikan oleh Bupati kepada perorangan atau badan usaha untuk mendirikan, merubah dan memindahkan bangunan.

Izin pemanfaatan ruang untuk kegiatan pembangunan perumahan dan permukiman baik untuk kepentingan pribadi, sosial maupun umum, dapat dibagi<sup>55</sup> dalam 3 (tiga) sasaran yaitu:

1. Izin yang berkaitan dengan penetapan lokasi investasi dan perolehan tanah atau yang disebut dengan izin lokasi.
2. Izin yang berkaitan dengan rencana pengembangan kualitas ruang atau yang disebut dengan surat persetujuan *site plan*.

---

<sup>55</sup>. Spelt.N.M. dan Ten Berge dalam Alvi Syahrin, *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Berkelanjutan* (Medan:Pustaka Bangsa Press, 2003), hal:178

3. Izin yang berkaitan dengan pengembangan tata bangunan atau yang disebut dengan izin mendirikan bangunan.

Bangunan gedung sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, mempunyai peran yang sangat strategis dalam membentuk watak, perwujudan produktivitas dan jati diri manusia. Oleh karena itu penyelenggaraan bangunan gedung perlu diatur dan dibina demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan serta penghidupan masyarakat, sekaligus untuk mewujudkan bangunan gedung yang fungsional, andal, berjati diri, serta seimbang, serasi dan selaras dengan lingkungannya. Bangunan gedung merupakan salah satu wujud fisik pemanfaatan ruang. Oleh karena itu dalam pengaturan penataan ruang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung, setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung, serta harus diselenggarakan secara tertib.

Dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, memuat pengertian apa yang dimaksud dengan bangunan gedung yang berbunyi: "Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau berada di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian

atau tempat tinggal, kegiatan agama, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya maupun kegiatan khusus”.

Dari ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 28 Tahun 2002 menunjukkan bahwa fungsi bangunan gedung meliputi fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial budaya dan fungsi khusus. Bangunan gedung fungsi hunian meliputi bangunan untuk rumah tinggal tunggal, rumah tinggal deret, rumah susun dan rumah tinggal sementara. Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung. Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif yang meliputi:

1. status hak atas tanah, dan/atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah
2. status kepemilikan bangunan gedung dan
3. izin mendirikan bangunan gedung

Ketiga persyaratan administratif tersebut di atas harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Mengenai hak pemilik dan pengguna bangunan gedung diatur dalam Pasal 40 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2002, menyatakan:

“Dalam penyelenggaraan bangunan gedung, pemilik bangunan gedung mempunyai hak:

1. mendapatkan pengesahan dari Pemerintah Daerah atas rencana teknis bangunan gedung yang telah memenuhi

persyaratan, Lihat ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 UU No. 28 Tahun 2002 tentang *Bangunan Gedung*

2. melaksanakan pembangunan bangunan gedung sesuai dengan perizinan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah;
3. mendapatkan surat ketetapan bangunan gedung dan/atau lingkungan yang dilindungi dan dilestarikan dari Pemerintah Daerah;
4. mendapatkan insentif sesuai dengan peraturan perundang-undangan dari Pemerintah Daerah karena bangunannya ditetapkan sebagai bangunan yang harus dilindungi dan dilestarikan;
5. mengubah fungsi bangunan setelah mendapat izin tertulis dari Pemerintah Daerah;
6. mendapatkan ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan apabila bangunannya dibongkar oleh Pemerintah Daerah atau pihak lain yang bukan diakibatkan oleh kesalahannya.

Dari ketentuan Pasal 40 ayat (1) huruf b UU No. 28 Tahun 2002 di atas, jelaslah bahwa setiap pelaksanaan pembangunan gedung harus memiliki Izin Mendirikan Bangunan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Perizinan pembangunan gedung berupa izin mendirikan bangunan gedung yang diperoleh dari Pemerintah Daerah secara cepat dan murah atau terjangkau. Setelah rencana

teknis bangunan gedung disetujui, biaya IMB bersifat terjangkau disesuaikan dengan fungsi, kepemilikan dan kompleksitas bangunan gedung serta dimaksudkan untuk mendukung pembiayaan pelayanan perizinan, menerbitkan surat bukti kepemilikan bangunan gedung dan pembinaan teknik penyelenggaraan bangunan gedung.

Perizinan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang terutama adalah izin mendirikan bangunan penerbitan izin yang diterbitkan oleh instansi terkait, terutama rekomendasi dari instansi yang bertanggungjawab dibidang tata kota dalam bentuk ketetapan rencana tata kota dan rencana tata letak bangunan, rekomendasi dari instansi pertanahan, rekomendasi komisi amdal, rekomendasi manajemen lalu lintas, penerbitan izin mendirikan bangunan, izin penggunaan bangunan, izin kelayakan menggunakan bangunan, izin undang-undang gangguan harus didasarkan kepada peruntukan tanah yang ditetapkan dalam rekomendasi ketetapan rencana kota.

Adanya Izin Mendirikan Bangunan berfungsi supaya pemerintah dapat mengontrol dalam rangka pendataan fisik kota sebagai dasar yang sangat penting bagi perencanaan, pengawasan, dan penertiban pembangunan kota yang terarah dan sangat bermanfaat pula bagi pemilik bangunan karena memberikan kepastian hukum atas berdirinya bangunan yang bersangkutan dan akan memudahkan bagi pemilik bangunan yang bersangkutan dan

akan memudahkan bagi pemilik bangunan untuk suatu keperluan, antara lain dalam hal pemindahan hak bangunan kepada pihak lain (seperti jual beli, pewarisan, penghibahan dan sebagainya) untuk mencegah tindakan penertiban jika tidak memiliki izin mendirikan bangunan (IMB).

#### **5. Pembangunan Gedung dan Hubungan Dengan Perizinan.**

Pembangunan Nasional untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada hakekatnya adalah pembangunan nasional Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan, kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah, dalam suatu masyarakat Indonesia yang maju berkeadilan sosial. Bangunan gedung sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, mempunyai peranan yang sangat strategis dalam membentuk watak, perwujudan produktivitas dan jati diri manusia. Oleh karena itu penyelenggaraan bangunan gedung perlu diatur dan dibina demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan serta penghidupan masyarakat, sekaligus untuk mewujudkan bangunan gedung yang fungsional, berjati diri serta seimbang, serasi dan selaras dengan lingkungannya.<sup>56</sup>

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang bangunan gedung, mengatur fungsi bangunan gedung, persyaratan bangunan

---

<sup>56</sup>. Lop, Cit Adrian Sutedi.....hal:223

gedung, penyelenggaraan bangunan gedung, termasuk hak dan kewajiban pemilik dan pengguna bangunan pada setiap tahap penyelenggaraan bangunan gedung, ketentuan tentang peran serta masyarakat dan pembinaan oleh pemerintah dan sanksinya.

Atmosudirdjo mengemukakan bahwa: “perizinan merupakan perbuatan hukum yang bersifat administrasi negara yang diberikan oleh pejabat atau instansi pemerintah yang berwenang dan diberikan dalam bentuk suatu penetapan (*beschikking*). Suatu izin atau persetujuan atas sesuatu yang pada umumnya dilarang”<sup>57</sup>

Pasal 1 butir (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 yang dimaksudkan dengan Bangunan adalah bangunan gedung dan bangunan bukan gedung.

Kemudian di dalam Pasal 1 butir (2), Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus

---

<sup>57</sup>. Atmosudirdjo. S.P, 1982, Administrasi pembangunan, CV Hajimasagung, Jakarta, hal:

Perizinan yang dimaksud tersebut merupakan penetapan atau keputusan yang bersifat positif (pengabulan daripada permohonan seluruhnya atau sebagian) dan tergolong pada penetapan positif yang memberikan keuntungan kepada suatu instansi, badan, perusahaan atau perseorangan. Perizinan ini timbul dari strategi dan teknik yang dipergunakan oleh pemerintah untuk menguasai atau mengendalikan berbagai keadaan, yakni dengan melarang tanpa izin tertulis untuk melakukan kegiatan-kegiatan apapun yang hendak diatur atau dikendalikan oleh pemerintah.

Izin dapat diartikan sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya (Spelt,dkk 1993).<sup>58</sup> Mendasarkan pada definisi tersebut, perizinan akan selalu berkaitan dengan aktivitas pengawasan terhadap aktivitas yang menjadi objek perizinan. Pengawasan terhadap investasi sebagai aktivitas objek perizinan akan mencakup 3 (tiga) aspek, yaitu : pemberian izin

---

<sup>58</sup>. Spelt, N.M dan J.B.J.M. ten Berge, 1993. Pengantar Hukum Perizinan, disunting oleh Philipus M. Hardjon, cet, I Surabaya, Yuridika)

(aparatur perizinan), pelaku investasi (subjek perizinan) dan aktivitas investasi (objek perizinan).

Antara pemerintah dan masyarakat terjalin suatu hubungan timbal balik, yakni pada satu sisi masyarakat mempengaruhi pemerintah dalam menjalankan tugasnya, pada sisi lain pemerintah memberi pengaruh tertentu pada masyarakat melalui tugas memberi dan mengatur.

Pengaruh pemerintah pada masyarakat melalui tugas mengurus mempunyai makna pemerintah terlibat dalam bidang kesejahteraan sosial dan ekonomi maupun pemeliharaan kesehatan dengan secara aktif menyediakan sarana, prasarana, finansial dan proposional.

Sedangkan pengaruh pemerintah pada masyarakat melalui tugas mengatur mempunyai makna pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk melahirkan sistem-sistem perizinan.<sup>59</sup> Melalui instrument pengaturan tersebut pemerintah mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larangan dan kewajiban. Izin sendiri sebagai salah satu instrument pengaturan yang paling banyak digunakan oleh pemerintah dalam mengendalikan masyarakat, dengan demikian izin sebagai salah

---

<sup>59</sup>. Abdul Razak, 2005, kedudukan dan fungsi peraturan kebijakan di bidang Perizinan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, ringkasan disertasi Universitas Hasanuddin, Makassar.

satu instrument pemerintahan yang berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Penerbitan izin merupakan perbuatan pemerintah (administrasi negara) yang bersegi satu. Dalam hukum administrasi negara perbuatan hukum pemerintahan yang bersegi satu lazim disebut “ketetapan” (*beschikking*). Atas dasar inilah terlebih dahulu dikemukakan pengertian ketetapan sehingga mempermudah pengertian izin.

Dengan memberi izin penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan pengawasan, sehingga izin merupakan salah satu instrument hukum pemerintah dalam mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larang dan kewajiban, karena izin merupakan salah satu instrument hukum yang paling banyak dilakukan atau dipergunakan oleh pemerintah dalam mengendalikan masyarakat<sup>60</sup>

## **F. Hukum Rencana Umum Tata Ruang (RUTR)**

### **1. Dasar Hukum Tata Ruang.**

Konsep dasar hukum penataan ruang, tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 yang berbunyi: “ Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah

---

<sup>60</sup>. Ibid .....hal 17-18

darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Selanjutnya dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 amandemen ke empat, berbunyi: “bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Ketentuan tersebut memberikan “hak penguasaan kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat” kalimat tersebut mengandung makna, negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki.

Mochtar Koesoemaatmadja, mengemukakan bahwa hukum haruslah menjadi sarana pembangunan, artinya bahwa hukum haruslah mendorong proses modernisasi, sejalan dengan fungsi tersebut maka pembentuk Undang-Undang meletakkan berbagai dasar yuridis dalam melakukan berbagai kegiatan pembangunan,

sebagai salah satunya yaitu dalam pembuatan undang-undang mengenai penataan ruang.<sup>61</sup>

Untuk lebih mengoptimalkan konsep penataan ruang, maka peraturan-peraturan perundang-undangan telah banyak diterbitkan oleh pihak pemerintah dimana salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang adalah Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 merupakan Undang-Undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang, keberadaan undang-undang tersebut diharapkan selain sebagai konsep dasar hukum dalam melaksanakan perencanaan tata ruang juga diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan pemerintah dalam penataan dan pelestarian lingkungan hidup.

Setiap pembangunan yang dilakukan dalam suatu negara harus terarah, supaya terjadi keseimbangan, keserasian (keselarasan), berdaya guna, berhasil guna, berbudaya dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Untuk perlu disusun suatu rencana yang disebut rencana tata ruang. rencana tata ruang ada yang bersifat Nasional, artinya “meliputi bidang Nasional ada pula yang hanya berlaku untuk wilayah, atau regional tertentu seperti RUTR.

---

<sup>61</sup> Mochtar Koesoemaatmadja, Konsep-konsep Hukum dalam pembangunan, Alumni Bandung, 2002 hal 104.

Pengendalian pemanfaatan lahan yang distrategikan seringkali mengalami benturan atau penyimpangan dengan berbagai bidang lainnya. Hubungan penyediaan tanah untuk kepentingan pemerintah dan swasta sangat erat dengan masalah perencanaan kota. Pembebasan lahan untuk pembangunan, permukiman, perkantoran, hotel, mall, pusat pembelanjaan, apartemen, dan sebagainya ditengah kota seringkali mengakibatkan dampak yang tidak menguntungkan karena mereka terpaksa kehilangan tempat tinggal.

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan (i) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; (ii) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan (iii) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang. Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada. Karena pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh

pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan, pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu system keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang.

Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif dengan muatan substansi mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Rencana rinci tata ruang disusun berdasarkan pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok dan subblok peruntukan. Penyusunan rencana rinci tersebut dimaksudkan sebagai operasionalisasi rencana umum tata ruang dan sebagai dasar penetapan peraturan zonasi. Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan

pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang. Rencana rinci tata ruang wilayah Kabupaten/Kota dan peraturan zonasi yang melengkapi rencana rinci tersebut menjadi salah satu dasar dalam pengendalian pemanfaatan ruang sehingga pemanfaatan ruang dapat dilakukan sesuai dengan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang.

Pengendalian pemanfaatan ruang tersebut dilakukan pula melalui perizinan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai upaya penertiban pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Izin pemanfaatan ruang diatur dan diterbitkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin, dikenai sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda.<sup>62</sup>

Daud Silalahi menyatakan, tata ruang berarti susunan ruang yang teratur. Kata teratur mencakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan. Karena

---

<sup>62</sup>. Penjelasan Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

pada tata ruang, yang tata adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarananya dilaksanakan, lebih lanjut menurut Daud Silalahi, suatu tata ruang yang baik dapat dilaksanakan dari segala kegiatan menata yang baik disebut penataan ruang. Dalam hal ini penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan utama yakni perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang dan pengendalian tata ruang.<sup>63</sup>

Pasal 2, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, tentang asas-asas Penataan Ruang, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Penataan Ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

a. Keterpaduan.

Yang dimaksud dengan “keterpaduan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain, adalah Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

b. Keserasian

Yang dimaksud dengan “keserasian, keselarasan, dan keseimbangan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan

---

<sup>63</sup>. M. Daud Silalahi, Hukum Lingkungan dalam system Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Alumni Bandung, 2006, hal :80

lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

c. Keberlanjutan

Yang dimaksud dengan “keberlanjutan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

d. Keberdayaan dan keberhasilgunaan.

Yang dimaksud dengan “keberdayagunaan dan keberhasilgunaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

e. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

f. Kebersamaan dan kemitraan

Yang dimaksud dengan “kebersamaan dan kemitraan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

g. Perlindungan kepentingan umum.

Yang dimaksud dengan “perlindungan kepentingan umum” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

h. Kepastian hukum dan keadilan

Yang dimaksud dengan “kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundangundangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

i. Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan “akuntabilitas” adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat di pertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Adapun yang menjadi tujuan penataan ruang ditegaskan dalam Pasal 3 UUPR bahwa penyelenggaraan Penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman produktif dan berkelanjutan berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan

- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Pengertian “aman” yang dimaksud disini adalah situasi masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman, kemudian yang dimaksud dengan “nyaman “ adalah keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai budaya dan fungsi dalam suasana yang tenang dan damai.

Sementara yang dimaksud dengan “produktif” adalah proses produksi dan distribusi berjalan secara efisiensi sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing.

Berkelanjutan” adalah kondisi kualitas lingkungan fisik dapat di pertahankan bahkan dapat ditingkatkan, termasuk pada antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan

Kemudian pasal 33 UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang:

- a. Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan

mengembangkan penataangunaan tanah, penataangunaan air, penataangunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.

- b. Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain.
- c. Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.
- d. Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung diberikan prioritas bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.
- e. Ketentuan lebih lanjut mengenai penataangunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.<sup>53</sup>

Selanjutnya berkaitan dengan perizinan, pasal 35 UUTR menyatakan:

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.

Kemudian pasal 36:

- a. Peraturan zonasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 35 disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang.
- b. Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang.
- c. Peraturan zonasi ditetapkan dengan:
  - 1) Peraturan pemerintah untuk arahan peraturan zonasi sistem nasional.
  - 2) Peraturan daerah provinsi untuk arahan peraturan zonasi sistem provinsi.
  - 3) Peraturan daerah kabupaten/kota untuk peraturan zonasi.

Pasal 37 ayat (2) menyatakan bahwa: Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum. Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar, tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai

dengan kewenangannya. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak. Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta, didukung dengan teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keseragaman dan keseimbangan subsistem. Hal ini akan meningkatkan kualitas ruang yang ada, karena pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan. Pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan baik oleh pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat baik tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian pemanfaatan ruang oleh siapapun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang.

Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif dengan muatan substansi mencakup rencana struktur ruang dengan rencana pola ruang. Rencana rinci tata ruang disusun berdasarkan pendekatan nilai strategi kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok dan subblok peruntukan penyusunan rencana rinci tersebut dimaksudkan sebagai operasionalisasi rencana umum tata ruang dan sebagai dasar penetapan peraturan zonasi. Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang, serta ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang menetapkan zonanya dalam rencana rinci tata ruang.

Pengendalian pemanfaatan ruang tersebut dilakukan pula melalui perizinan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Perizinan pemanfaatan ruang dimaksud sebagai upaya pengendalian pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Kegiatan pemanfaatan ruang pada dasarnya adalah upaya memadukan berbagai pelaksanaan rencana pembangunan sosial ekonomi dan fisik ke dalam tindakan pemanfaatan ruang secara terkendali untuk dapat menghindari

kerugian eksternal dan sesuai dengan kebutuhan ke depan dan aspirasi masyarakat. Instrument penting dalam pemanfaatan ruang adalah pemberian izin dan penggunaan tanah, izin gangguan, izin mendirikan bangunan dan AMDAL.<sup>64</sup> Penataan ruang merupakan proses tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, berazaskan pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan serta keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum. Penataan ruang diharapkan mampu mewadahi seluruh kepentingan secara optimal dalam ruang itu sendiri. Ruang daerah sebagai wadah kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat harus mampu mengakomodasi kepentingan semua pihak, baik pemerintah, swasta dan masyarakat itu secara adil dan berkelanjutan bagi generasi yang akan datang, sejalan dengan peningkatan dinamika kebutuhan yang berkembang dari waktu ke waktu. Tujuan penataan ruang adalah menciptakan hubungan yang serasi antara berbagai kegiatan di berbagai sub wilayah agar tercipta hubungan yang harmonis dan serasi. Dengan demikian, hal itu mempercepat proses tercapainya kemakmuran dan terjaminnya kelestarian lingkungan hidup.

---

<sup>64</sup>. Op Cit Helmi.....hal 117-119

Kemudian dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan penataan ruang tersebut, Undang-Undang ini, antara lain, memuat ketentuan pokok sebagai berikut:

- a. pembagian wewenang antara Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan dalam mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan;
- b. pengaturan penataan ruang yang dilakukan melalui penetapan peraturan perundang-undangan termasuk pedoman bidang penataan ruang sebagai acuan penyelenggaraan penataan ruang;
- c. pembinaan penataan ruang melalui berbagai kegiatan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan penataan ruang;
- d. pelaksanaan penataan ruang yang mencakup perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang pada semua tingkat pemerintahan;
- e. pengawasan penataan ruang yang mencakup pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang, termasuk pengawasan terhadap kinerja pemenuhan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang melalui kegiatan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan;

- f. hak, kewajiban, dan peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk menjamin keterlibatan masyarakat, termasuk masyarakat adat dalam setiap proses penyelenggaraan penataan ruang;
- g. penyelesaian sengketa, baik sengketa antardaerah maupun antarpemangku kepentingan lain secara bermartabat
- h. penyidikan, yang mengatur tentang penyidik pegawai negeri sipil beserta wewenang dan mekanisme tindakan yang dilakukan;
- i. ketentuan sanksi administratif dan sanksi pidana sebagai dasar untuk penegakan hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang; dan
- j. ketentuan peralihan yang mengatur keharusan penyesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang baru, dengan masa transisi selama 3 (tiga) tahun untuk penyesuaian.

Tata ruang merupakan instrument penting bagi pemerintah, penetapan rencana harus mendapat kesepakatan dan penetapan oleh legislatif sebagai wakil rakyat dan dukungan masyarakat. Tata ruang secara legal mempunyai kekuatan mengikat untuk dipatuhi baik oleh masyarakat maupun pemerintah sendiri, sehingga diharapkan proses pemanfaatan ruang dapat dilakukan secara konsisten. Pemanfaatan ruang dalam kegiatan pemanfaatan ruang, acuan yang digunakan adalah rencana tata ruang yang diketahui

mempunyai dimensi waktu tertentu, yang pada suatu waktu sudah tidak dengan dinamika yang ada. Tujuan rencana tata ruang yang *up to date* agar proses pembangunan dan investasi oleh pemerintah, usaha swasta, dan masyarakat dilakukan secara efektif dan efisien sesuai dengan dinamika perkembangan social-ekonomi dan pola ruang yang ada.<sup>65</sup>

Perencanaan pembangunan pada umumnya harus memiliki dan memperhitungkan unsur-unsur pokok, yaitu:

- a. Tujuan akhir yang dikehendaki.
- b. Sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya.
- c. Jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut.
- d. Masalah-masalah yang dihadapi
- e. Modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya.
- f. Kebijakan untuk melaksanakannya.
- g. Organisasi atau badan pelaksanaannya, mekanisme pemantauan, evaluasi dan pengawasan pelaksanaannya.<sup>66</sup>

Menurut Mabogunje, dalam Jayadinata, (1999:12) ada 3 macam ruang yaitu:

- a. Ruang mutlak, yang merupakan wadah bagi unsur-unsur yang ada dalam ruang itu, misalnya, ruang permukaan bumi adalah wadah bagi berbagai benua, laut, gunung, kota dan sebagainya.
- b. Ruang relative, adalah ruang berdasarkan jarak dan sarana, jika tempat A dan B berdekatan tetapi tidak ada jalan, sedangkan tempat A dan C berjauhan tetapi ada jalan dan sarana

---

<sup>65</sup>. Op Cit Helmi.....hal: 121

<sup>66</sup>. Kartasasmata, G. 1997, Administarsi pembangunan; perkembangan pemikiran dan prakteknya di Indonesia LP3ES Jakarta hal :51

angkutan, maka disebut bahwa jarak A C relative lebih kecil dan relati berdekatan dan ruangnya relatif kecil.

- c. Ruang relasi, yang melibatkan unsur-unsur yang mempunyai relasi satu sama lain dan saling berinteraksi. Ruang relasi mengandung unsur-unsurnya aatau bagian-baagiannya yang saling berinteraksi, sehingga unsur-unsur itu berubah, sebagai interaksi maka dikatakan bahwa ruang itu berubah.<sup>67</sup> Penataan ruang diklasifikasikan menurut fungsi-fungsi untuk menampung atau mengakomodasi seluruh kepentingan masyarakat dengan tetap mempertimbangkan kelestarian lingkungan guna keberlanjutan ekologi demi generasi yang akan datang. Menurut Budihardjo, kegiatan penataan ruang dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, antara lain:

- 1) Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan, meliputi kawasan lindung (misalnya kawasan resapan air, suaka alam, taman nasional, taman wisata alam) dan kawasan budidaya ( misalnya kawasan hutan produksi, kawasan permukiman, kawasan industri, kawasan pertanahan keamanan)

---

<sup>67</sup> Jayadinata,J.T, 1992, Tata guna tanah dalam perencanaan kota dan wilayah, ITB, Bandung)

- 2) Penataan ruang berdasarkan aspek administrasi tata ruang meliputi tata ruang wilayah nasional, propinsi, dan kabupaten/kota.
- 3) Penataan ruang berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan perdesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu seperti kegiatan pembangunan skala besar untuk kepentingan industri, pariwisata atau pertanahan keamanan beserta sarana dan prasarananya.<sup>68</sup>

## 2. Pengertian Ruang.

Ruang dapat diartikan sebagai wadah kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya dan sebagai sumber daya alam. Ruang baik sebagai wadah maupun sebagai sumber daya alam terbatas. Sebagai wadah ia terbatas pada besaran wilayah, sedangkan sumber daya, ia terbatas daya dukungnya. Oleh karena itu menurut pemanfaatan ruang perlu ditata agar tidak terjadi pemborosan dan penurunan kualitas ruang.<sup>69</sup> Ruang (*space*) diartikan pula sebagai seluruh permukaan bumi yang merupakan lapisan biosfera, tempat hidup tumbuh-tumbuhan, hewan dan manusia. Ruang dapat merupakan suatu wilayah yang mempunyai batas geografis yaitu batas menurut keadaan fisik, sosial atau pemerintahan yang terjadi dari sebagian permukaan bumi dan

---

<sup>68</sup>. Eko, Budihardjo, (2005), *Tata Ruang Perkotaan*. Bandung: PT. Alumni.

<sup>69</sup>. Kantaatmadja, M.K. 1994, hukum angkasa dan hukum tata ruang, (Mandar Maju Bandung) hal: 115

lapisan tanah dibawahnya serta lapisan udara diatasnya. Seseorang pemegang hak atas tanah berhak menggunakan seluruh ruang. Jayadinata menyatakan bahwa penggunaan tanah dapat berarti pula tata ruang.<sup>70</sup>

Kartasasmita menyatakan bahwa: Penataan ruang secara umum mengandung pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan, atau pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pelaksanaan atau pemanfaatan ruang yang harus berhubungan satu sama lain.<sup>71</sup>

Dari aspek Planalogi (konsep tata ruang) tata ruang berarti susunan ruang yang teratur. Bagi pembangunan perkotaan teratur mencakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan. Oleh karena itu pada tata ruang yang ditata adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana prasarananya. Sedangkan untuk batasan pengertian rencana dijelaskan sebagaimana yang dirumuskan oleh Alden dan Morgan<sup>72</sup> dengan hasil aktifitas formal untuk mengatur perkembangan dan perubahan masyarakat melalui penerapan ilmu pengetahuan guna memecahkan masalah dan mencapai tujuan dari sistem sosial.

---

<sup>70</sup>. Jayadinata, J.T. 1999, tata guna tanah dalam perencanaan perdesaan, perkotaan dan wilayah, edisi ketiga ITB, Bandung. hal 12

<sup>71</sup>. Kartasasmita, 1997:51) (Kartasasmita, G. 1997, Administarsi pembangunan; perkembangan pemikiran dan prakteknya di Indonesia LP3ES Jakarta)

<sup>72</sup>. Eko, Budihardjo,, 1997, lingkungan binaan dan tata ruang kota, Andi, Yogyakarta, hal:68

Penataan ruang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR). Dalam pasal 1 butir 1 UUPR adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya, hidup melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, ruang sendiri terbagi dalam beberapa kategori, yaitu:

- a. Ruang Daratan adalah ruang yang terletak diatas dan dibawah permukaan daratan, termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah.
- b. Ruang Lautan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan laut di mulai dari sisi laut dari sisi garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi dibawahnya, dimanan negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.
- c. Ruang udara adalah ruang yang terletak di atas ruang daratan dan atau ruang lautan sekitar wilayah negara dan melekat pada bumi, dimanan negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.

Di dalam UUPR, ruang terdiri dari ruang wilayah dan ruang kawasan, pengertian wilayah dalam pasal 1 butir 17 UUPR adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenapnya unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Sedangkan

pengertian kawasan dalam pasal 1 butir 20 UUPR adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budi daya.

Ruang dalam wilayah nasional adalah wadah bagi manusia untuk melakukan kegiatannya. Hal ini tidaklah berarti bahwa ruang wilayah Nasional akan dibagi habis oleh ruang-ruang yang diperuntukan bagi kegiatan manusia (fungsi budidaya) akan tetapi harus mempertimbangkan pula adanya ruang-ruang yang mempunyai fungsi lindung dalam kaitannya terhadap keseimbangan tata udara, tata air, konservasi flora dan fauna serta satu kesatuan ekologi.

Pasal 1 butir 2 UUPR, menjelaskan yang dimaksud dengan tata ruang adalah wujud struktural dan pola ruang. Struktur ruang dalam pasal 1 butir 3 UUPR adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedang pola ruang dalam pasal 1 butir 4 adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang fungsi budi daya.

Pengertian penataan ruang dalam pasal 1 butir 5 UUPR adalah suatu sistem proses yang terdiri dari perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Proses penataan ruang tersebut merupakan satu kesatuan system yang

tidak dapat terpisahkan satu sama lainnya. Sesuai dengan pasal 6 ayat (3) yuridiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk di dalam bumi sebagai satu kesatuan.

Menurut Syafrudin, (1992:8)<sup>73</sup>. bahwa kegiatan menata ruang yang baik dan teratur disebut penataan ruang. Dalam pengertian ini penataan ruang terdapat tiga (3) kegiatan utama yaitu, perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang dan pengendalian tata ruang. Sedangkan Budiardjo<sup>74</sup> mengemukakan pemahaman tata ruang dalam arti luas mencakup keterkaitan dan keserasian tata guna lahan, tata guna air, tata guna udara serta alokasi sumber daya melalui koordinasi dan upaya penyelesaian konflik antara kepentingan yang berbeda.

Ilhami mengemukakan bahwa: Perwujudan penataan ruang harus dibedakan dengan perwujudan tata ruang. Pada perwujudan tata ruang belum tampak adanya wujud kegiatan pembangunan dilapangan, sebab yang ditata baru tempat-tempat yang akan diisi dengan kegiatan serta sarana prasarana yang diperlukan. Sedangkan pada perwujudan pemanfaatan ruang sudah dapat dilihat wujud dari kegiatan serta sarana dan prasarananya.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup>. Syafrudin. A. 1992, penataan ruang dan lingkungan hidup dan kaitannya dengan pemerintah daerah dalam hal perizinan, Fakultas Hukum Airlangga, Surabaya)

<sup>74</sup>. Op Cit Eko Budiardjo.....hal:68

<sup>75</sup>. Ilhami, 1990, Strategi pembangunan perkotaan di Indonesia, ITB Bandung)

### 3. Sejarah peraturan penataan ruang kota di Indonesia.

Peraturan penataan ruang kota di Indonesia mulai diperhatikan sejak kota Jayakarta (Batavia) dikuasai oleh Belanda pada awal abad ke -17, namun peraturan secara intensif baru dikembangkan pada awal abad ke-20. Peraturan pertama yang mengatur kota Batavia adalah *De Statuten Van 1642* yang dikeluarkan oleh VOC khusus untuk kota Batavia. Peraturan ini tidak hanya mengatur pembangunan jalan, jembatan dan bangunan lainnya, tetapi juga merumuskan wewenang dan tanggungjawab pemerintahan kota.

Peraturan pembangunan kota mulai diperhatikan lagi setelah Pemerintah Hindia Belanda menerbitkan undang-undang desentralisasi pada tahun 1903 yang mengatur pembentukan pemerintahan kota dan daerah. Dimana undang-undang ini memberikan hak kepada kota-kota untuk mempunyai, pemerintahan, administrasi, keuangan kota sendiri

Tugas pemerintahan kota diantaranya adalah pembangunan dan pemeliharaan jalan dan saluran air, pemeriksaan bangunan dan perumahan, perbaikan perumahan dan perluasan kota. Berdasarkan undang-undang ini dibentuklah pemerintahan otonom yang disebut *Gemente*, baik di Jawa maupun di luar Jawa. Tak lama kemudian Tahun 1905 diterbitkannya *Localen-raden*

---

*Ordonantie*, Stb. 1905/191 tahun 1905 yang antara lain berisi pemberian wewenang kepada pemerintahan kota untuk menentukan prasyarat persoalan pembangunan kota. Karena menghadapi beberapa persoalan dalam pembangunan kota, pada akhirnya pemerintahan Hindia Belanda menyadari perlu pengembangan peraturan perencanaan kota di Indonesia, meski pada saat itu belum ada peraturan pemerintah yang seragam.

Karsten, dalam laporannya kepada kongres desentralisasi tentang pembangunan kota Hindia Belanda (*Indiese Stedebouw*) pada tahun 1920, selain berisi konsep dasar pembangunan kota dan peranan pemerintah kota, mengatur pula petunjuk praktis yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk penyusunan berbagai jenis rencana. Peraturan yang penting bagi perencanaan kota yang disahkan pada tahun 1926 adalah *Bijblad*. Peraturan ini menjadi dasar bagi kegiatan perencanaan kota sebelum perang kemerdekaan. Lebih lanjut dinyatakan pada tahun 1933 Kongres Desentralisasi di Indonesia meminta Pemerintah Hindia Belanda untuk memusatkan persiapan peraturan perencanaan kota di tingkat pusat. Kemudian dibentuklah panitia perencanaan kota pada tahun 1934 untuk menyiapkan peraturan perencanaan kota sebagai pengganti *Bijblad* 11272. Bersamaan dengan itu pemerintah Hindia Belanda menetapkan Undang-Undang perbaikan Kampung 1934. Undang-undang ini dibuat untuk mengatur perbaikan jalan, gang,

drainase, dan prasarana kesehatan lainnya di kampung-kampung kota.

Masuknya Jepang ke Indonesia dan adanya perang kemerdekaan Indonesia menyebabkan rancangan Undang-undang perencanaan wilayah perkotaan di Jawa baru disahkan pada tahun 1948, dengan nama undang-undang pembentukan kota (*Stadsvormingsordonnantie*, SVO) Stb 1948, Nomor 168 untuk sejumlah kota tertentu Yakni Batavia, Tegal, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Surabaya, Malang, Padang, Palembang, Banjarmasin, Cilacap, Tangerang, Bekasi, Kebayoran, dan Pasar Minggu. Substansi SVO mengatur zoning, konservasi, bangunan bersejarah, kondisi perumahan, jenis dan kepadatan bangunan, ruang terbuka transportasi, lalu lintas air bersih dan sebagainya. Undang-undang ini member kewenangan kepada kota untuk menyusun rencana umum atau rencana detail yang disahkan oleh Letnan Gubernur Jendral (kemudian diganti dengan Presiden setelah diadopsi ke dalam hukum Indonesia). Bahwa SVO mencakup ketentuan-ketentuan berkenaan dengan proses konsultasi, kompensasi (ganti rugi), pungutan dan perpajakan bagi lahan yang mendapat manfaat dari perencanaan dan pembangunan kota. Peraturan pelaksanaan SVO, adalah peraturan pembentukan Kota (*Stadsvormingverordening*, SVV) Stb 1949 Nomor 40.

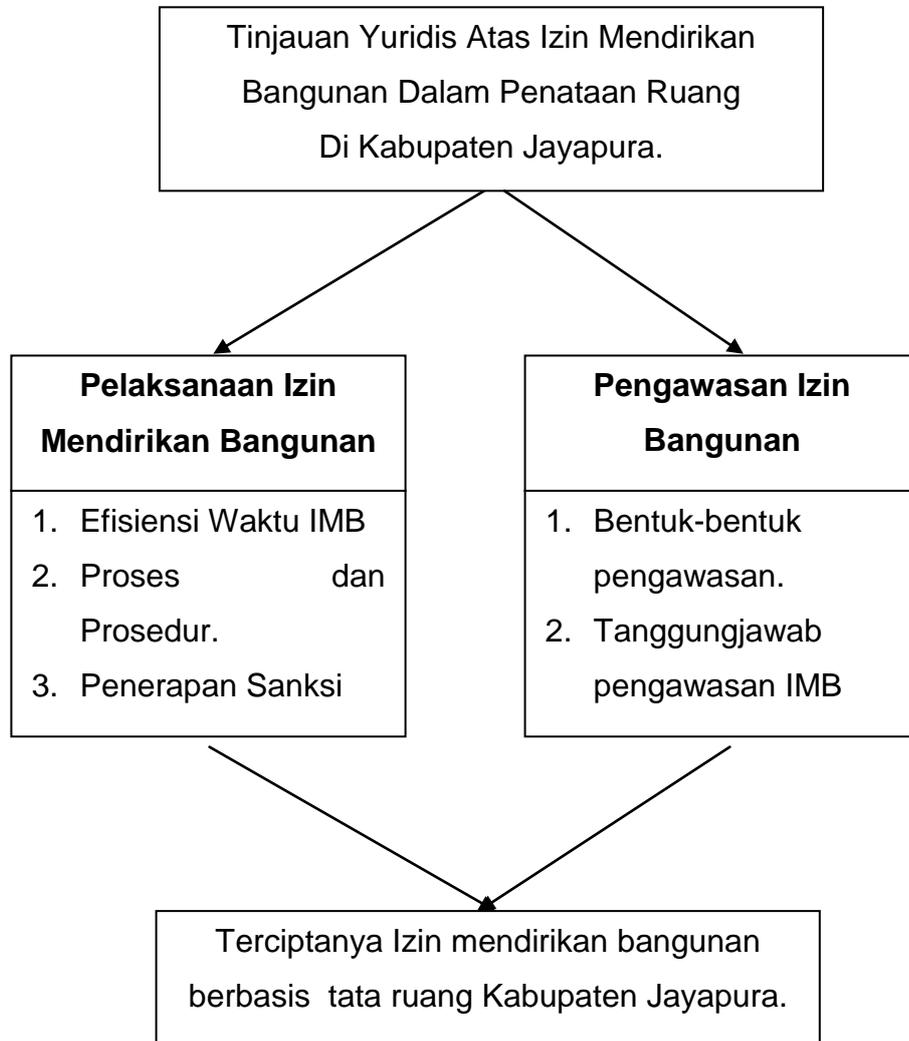
Perkembangan kota yang sedemikian pesat mengakibatkan SVO tidak sesuai lagi untuk mengatur penataan ruang di Indonesia. Karena itu pemerintah Indonesia mengajukan RUU bina kota pada tahun 1970 namun tidak disetujui akibat munculnya sejumlah konsep baru dalam pembangunan kota dan adanya perubahan struktur administrasi dan pemerintahan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di daerah. Nasib yang sama menimpa dua Rancangan Undang-Undang (RUU) tata guna tanah yang diajukan Departemen Dalam Negeri tahun 1980 dan 1982, tidak disetujui.

Akhirnya tahun 1992 Indonesia berhasil menyusun Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, disingkat UUPR. UUPR (yang diprakasai oleh Kantor Menteri Negara KLH dengan melibatkan berbagai instansi antara lain Bapenas, DPU, dan Depdagri) dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan definisi dan tumpang tindih pengawasan pemanfaatan sumber daya alam dan ruang beserta isinya.

Namun dengan seiring adanya perubahan terhadap paradigm pemerintahan daerah melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka ketentuan mengenai penataan ruang mengalami perubahan yang ditandai dengan digantikannya ketentuan Undang-undang nomor 24 tahun 1992 menjadi Undang-undang nomor 26 Tahun 2007

tentang penataan ruang dan berlaku sampai saat ini. Undang-undang nomor 26 Tahun 2007 ini dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan definisi dan tumpang tindihnya pengawasan sumber daya alam dan ruang beserta isinya. Sejalan dengan itu telah terbit Peraturan Menteri dalam negeri nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang terbuka hijau kawasan perkotaan.

## G. BAGAN KERANGKA PIKIR



## H. Defenisi Operasional

1. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.
2. Izin (*vergunning*) adalah: suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan.
3. Bangunan adalah Bangunan gedung dan bangunan bukan gedung.
4. Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus
5. Ruang adalah: Wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.
6. Penataan Ruang adalah: suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.
7. Efektifitas adalah, pencapaian tujuan secara tepat atau memilih tujuan-tujuan yang tepat dari serangkaian alternatif atau pilihan

cara dan menentukan pilihan dari beberapa pilihan lainnya. Efektifitas bisa juga diartikan sebagai pengukuran keberhasilan dalam pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan.

8. Pengawasan adalah, suatu bentuk pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak dibawahnya.