



**PENERAPAN ASAS KEPASTIAN HUKUM DALAM PENERBITAN SURAT
KEPUTUSAN KEPALA DINAS TATA RUANG DAN BANGUNAN KOTA
MAKASSAR NO. 578/048/DTRB/X/2006 DI KOTA MAKASSAR**

(Objek Perkara No. 01/G.TUN/2007/P.TUN.MKS)

Oleh YULI ADRIANY B11105675	PERPUSTAKAAN PUSAT UNIV. HASANUDDIN	
	Tgl. Terkna	09-06-2009
	Asal Dori	Hukum
	Banyaknya	1 Lem
	Negara	Indo
	No. Inventaris	AD
	SKR - H09	
	ADR	
	P.	

**BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2009

HALAMAN JUDUL

**Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Penerbitan Surat Keputusan
Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar
No. 578/048/DTRB/X/2006 di Kota Makassar
(Objek Perkara No. 01/G.TUN/2007/P.TUN.Mks)**

Oleh :

**YULI ADRIANY
B 11105675**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
Dalam Program Studi Ilmu Hukum Bagian Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin**

Pada

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR
JUNI 2009**

PENGESAHAN SKRIPSI

**PENERAPAN ASAS KEPASTIAN HUKUM DALAM PENERBITAN SURAT
KEPUTUSAN KEPALA DINAS TATA RUANG DAN BANGUNAN KOTA MAKASSAR
NO. 578/048/DTRB/X/2006 DI KOTA MAKASSAR
(OBJEK PERKARA NO. 01/G.TUN/2007/P.TUN.MKS)**

Disusun dan diajukan oleh :

**YULI ADRIANY
NIM. B11105675**

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Ilmu Hukum
Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin Pada hari Senin, 01 Juni 2009
Dan dinyatakan diterima

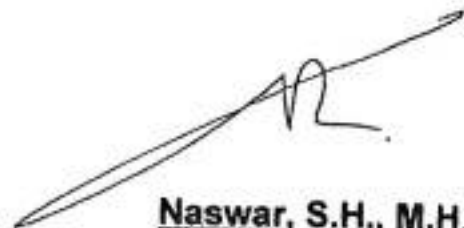
Panitia Ujian

Ketua



Prof. Dr. Muh. Yunus Wahid, S.H., M.Si.
NIP. 131 475 321

sekertaris



Naswar, S.H., M.H.
NIP. 132 205 462

An. Dekan,



Prof. Dr. Muh. Suntutur, S.H., M.H.
NIP. 131 876 817

PERSETUJUAN PEMBIMBING

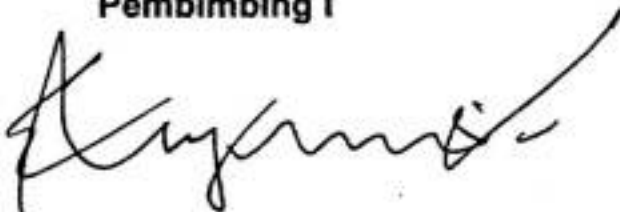
Diterangkan bahwa skripsi dari :

Nama : Yuli Adriany
No. Pokok : B 111 05 675
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Judul : Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006 di Kota Makassar (objek perkara No. 01/G.TUN/2007/P.TUN.Mks).

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi..

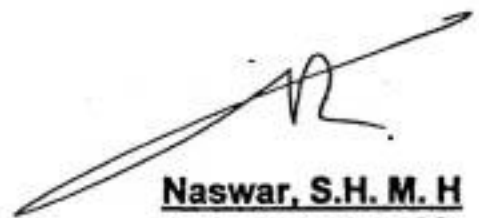
Makassar, Mei 2009

Pembimbing I



Prof. Dr. Muh. Yunus Wahid. S.H.M.Si
NIP. 131 475 321

Pembimbing II



Naswar, S.H. M. H
NIP. 132 205 462

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : **Yuli Adriany**
Nomor Induk : **B111 05 675**
Bagian : **Hukum Administrasi Negara**
Judul Skripsi : **Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang Dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006 Di Kota Makassar (Objek Perkara No.01/G.TUN/2007/P.TUN. Mks)**

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Mei 2009

A.n. Dekan
Pembantu Dekan I,



Prof. Dr. Muh. Guntur, S.H., M.H.
NIP. 131 876 817

ABSTRAK

Yuli Adriany (B11105675), Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006 di Kota Makassar (objek perkara No. 01/G.TUN/2007/P.TUN.Mks) (dibimbing oleh Muh. Yunus Wahid dan Naswar).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan asas kepastian hukum dalam penerbitan surat keputusan kepala dinas Tata Ruang dan Bangunan kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006 dan untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi penerapan asas kepastian hukum dalam penerbitan surat keputusan kepala dinas Tata Ruang dan Bangunan kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006.

Penelitian dilakukan di Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan. dengan alasan bahwa di Kota Makassar terdapat banyak gugatan dari masyarakat terhadap pemerintah daerah terkait penerbitan atau pencabutan Izin Mendirikan Bangunan. Penulis mengumpulkan data dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan dan menggunakan penelitian lapangan. Dan kemudian melakukan analisis data yang dilakukan bersifat kualitatif kemudian dideskriptifkan.

Temuan yang diperoleh dari penelitian ini menunjukkan bahwa Penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006 tidak memenuhi asas kepastian hukum karena surat keputusan ini tidak disertai alasan yang berdasarkan hukum karena dalam Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2004 terdapat ketentuan yang menyebutkan bahwa suatu Izin Mendirikan Bangunan dapat dicabut dengan alasan adanya pelanggaran atas Peraturan Daerah mengenai IMB dan dalam kenyataannya tidak ada satu pun pelanggaran yang dilakukan, terbitnya surat tersebut didasarkan oleh adanya keberatan dari pihak masyarakat namun dalam surat tersebut tidak disebutkan secara detail jenis keberatan yang diajukan oleh masyarakat. Selain itu, Penerapasan asas kepastian hukum dalam penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006 dipengaruhi oleh ketidakcermatan pejabat Tata Usaha Negara dalam membuat keputusan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Tiada kata yang patut diucapkan selain puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang Maha Mulia atas segala limpahan rahmat karunia-Nya sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus penulis menghaturkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Ayahanda **H. Muh. Arifin Saleh** dan Ibunda **Hj. Jumiati, S.Ip.** serta Adikku yang tercinta **Sri Ulfah Wulandari** serta seluruh keluarga besarku atas segala curahan keringat, kesabaran, pengertian, kasih sayang, serta doa dan dukungannya. **Haryono** yang selalu hadir di hatiku memberikan warna dalam hidupku.

Penghargaan sebesar-besarnya dan terima kasih penulis kepada Bapak **Prof. Dr. Muh. Yunus Wahid, S.H., M.Si.** dan Bapak **Naswar, S.H., M.H.** selaku pembimbing yang telah memberikan petunjuk dan arahan serta saran dalam penulisan sampai terselesaikannya skripsi ini sebagai tugas akhir.

Selanjutnya, tak lupa pula penulis haturkan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Syamsul Bahri, S.H., M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Unhas, beserta Pembantu Dekan I, Pembantu Dekan II, dan Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Unhas.
2. Seluruh Dosen, Staf Pegawai, dan Mahasiswa Fakultas Hukum Unhas.
3. Kepala Sub Bagian Tata Usaha Dinas Tata Ruang dan Bagunan kota Makassar, Dinas Pelayanan Perizinan kota Makassar dan Bapak Hariyanto Sulistiyo W, S.H., selaku Wakil Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar beserta para pegawai Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar yang telah banyak meluangkan waktunya membantu penulis dalam kegiatan penelitian.

4. Sahabat-sahabatku; Thary, Fitri, Fachria, Ria, Rahma, Ifha, Fatmi, Cici, lin, Nova, Ilha, Hera, Nelly, Idha, Linda, Jugrafiah, Santi, dan Emink, kalian telah memberikan arti sebuah persahabatan.
5. Teman-teman seangkatanku Eksepsi 05', teman KKN-PH 2008 Polsekta Pallangga, k' Evi, k' Wana, k' Hajir dan Om Ilyas yang tak pernah bosan dan jenuh meluangkan waktu menerima berbagai keluh kesah serta bantuan yang selalu diberikannya.
6. Dan seluruh teman-teman yang tidak sempat penulis sebutkan, terima kasih atas bantuan dan kebersamaanya selama ini.

Akhirnya penulis mempersembahkan skripsi ini kepada kalian semua mudah-mudahan bermanfaat khususnya untuk penulis. Permohonan maaf penulis atas segala kekhilafan. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih memiliki kekurangan dan kelemahan jika dikaji secara ilmiah. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan dan kemampuan penulis dalam pembuatan skripsi ini. Untuk itu penulis dengan senang hati menerima kritikan dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan karya tulis ini.

Makassar, Mei 2009

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
ABSTRAK.....	v
UCAPAN TERIMA KASIH.....	vi
DAFTAR ISI.....	Vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	8
A. Asas Kepastian Hukum.....	8
1. Pengertian Asas.....	8
2. Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	9
3. Pengertian Asas Kepastian Hukum.....	12
4. Tujuan, Fungsi dan Syarat Asas Kepastian Hukum.....	15
5. Sifat Kepastian Hukum.....	21
6. Kepastian Hukum dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.....	23
B. Teori kewenangan.....	27
1. Pengertian Kewenangan.....	27
2. Cara Memperoleh Kewenangan.....	29
3. Tindakan pemerintah dalam menjalankan wewenang.....	33
C. Teori Perizinan.....	35
1. Pengertian perizinan.....	35
2. Unsur-unsur perizinan.....	40
3. Fungsi dan Tujuan perizinan.....	47
4. Bentuk dan isi izin.....	48

BAB III	METODE PENELITIAN.....	53
	A. Lokasi Penelitian.....	53
	B. Tipe Penelitian.....	53
	C. Jenis dan Sumber Data.....	53
	D. Teknik Pengumpulan Data.....	53
	E. Populasi dan Sample.....	54
	F. Analisis Data.....	55
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	56
	A. Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006 di kota Makassar.....	56
	B. Faktor yang Mempengaruhi Penerapan asas kepastian hukum dalam penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006.....	80
BAB V	PENUTUP.....	82
	A. Kesimpulan.....	82
	B. Saran.....	83
DAFTAR PUSTAKA.....		84
LAMPIRAN		

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional dan untuk melaksanakan isi dan jiwa Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi :

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi di bagi atas daerah Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, Kabupaten dan Kota itu, mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Dengan dasar tersebut, maka jelaslah pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang dapat memudahkan mengatur dan mengkoordinir kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang ada di daerah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Indonesia adalah negara hukum sehingga akan timbul suatu alur pemikiran bahwa dalam setiap tingkatan pemerintahan yang mencakup pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tanpa memandang luas tidaknya suatu daerah, keberadaan hukum haruslah dijadikan suatu landasan bagi setiap kegiatan pemerintahan.

Pemerintahan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah merupakan tingkatan pemerintahan yang berlandaskan pada hukum karena komitmen

integralistik yang selalu memandang pemerintahan daerah secara kewilayahan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari negara kesatuan Republik Indonesia.

Aspirasi daerah telah melahirkan suatu ketetapan hati untuk memperlihatkan adanya keharusan untuk mewujudkan suatu pemerintahan daerah yang dapat menjalankan sistem pemerintahan dengan meminimalkan pengaruh pemerintah pusat dan memaksimalkan peran pemerintahan daerah pada daerah yang bersangkutan.

Penekanan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dengan penekanan pada unsur pemerataan dan keadilan telah melahirkan suatu pola pikir untuk lebih mewujudkan pemberdayaan pemerintahan daerah sehingga pemerintahan daerah mempunyai kewenangan yang lebih besar dalam mengatur, mengelola, dan menata daerahnya tanpa adanya pendiktean dari pemerintah pusat.

Atas dasar pola pikir tersebut akhirnya legislatif telah menetapkan suatu undang-undang yang selaras dengan hal tersebut yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lahinya undang-undang ini dapat diharapkan menjadi suatu landasan percepatan dan pemerataan pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah yang selama ini dirasakan adanya ketimpangan-ketimpangan dalam pembangunan antara pusat dan daerah.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 10 ayat (1) memberikan kewenangan-kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintahan pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama.

Dengan adanya otonomi daerah, terutama setelah penerbitan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemerintah daerah harus mampu mengurus rumah tangganya sendiri sebagai konsekuensi penyelenggaraan otonomi daerah, terutama pemanfaatan berbagai potensi yang ditunjang dengan pengawasan atas pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu faktor yang terpenting dalam menggerakkan roda pembangunan di daerah adalah menyangkut masalah pemanfaatan potensi yang tersedia dengan diikuti tingkat pengawasan yang efektif untuk lebih menjamin terwujudnya pemerintahan yang baik.

Salah wujud dari pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah Kota Makassar adalah dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2004 tentang Tata Bangunan. Peraturan ini merupakan upaya pemerintahan daerah Kota Makassar untuk mengendalikan dan mengawasi pelaksanaan pembangunan di Kota Makassar.

Keberadaan peraturan daerah tentang izin mendirikan bangunan memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum baik bagi pemerintah daerah maupun bagi masyarakat karena dengan adanya peraturan daerah tersebut maka masyarakat dapat mengetahui dengan pasti persyaratan memperoleh IMB dan sanksi atas pelanggaran terhadap peraturan daerah tersebut sehingga seharusnya dengan adanya peraturan daerah tersebut maka dapat menjadi salah acuan bagi pemerintah daerah dalam upaya melaksanakan asas kepastian hukum sebagai upaya mewujudkan asas pemerintahan yang baik khususnya dalam penerbitan izin mendirikan bangunan di Kota Makassar.

Dari hasil pra penelitian yang dilakukan oleh peneliti ternyata masih ada keputusan tata usaha negara khususnya yang terkait dengan IMB yang tidak mencerminkan pelaksanaan asas kepastian hukum. Salah satunya adalah penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006. Hal ini terlihat antara lain dalam penerbitan IMB untuk Gereja Petra Makassar di mana ketika pembangunan telah dilaksanakan tiba-tiba pihak pemerintah kota mengeluarkan perintah penghentian pembangunan padahal sebelumnya IMB telah diterbitkan untuk pembangunan gereja tersebut. Kasus ini kemudian menjadi objek perkara yang telah diputus tanggal 6 Juni 2007 Putusan No. 01/G.TUN/P.TUN.Mks Dalam perkara ini pihak Gereja Petra diwakili oleh kuasa hukumnya mengajukan gugatan ke PTUN Makassar terhadap Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Pemerintah Kota

Makassar dengan alasan bahwa keputusan penghentian pembangunan No. 578/048DTRB/X/2006 tanggal 17 Oktober 2006 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik. Dalam amar putusan PTUN disebutkan bahwa majelis hakim :

1. Mengabulkan gugatan para penggugat,
2. Menyatakan batal Surat Keputusan Tergugat Nomor 578/048/DTRB/X/2006 tanggal 17 Oktober 2006 tentang Tindak Lanjut Hasil Keputusan Rapat Komisi A DPRD Kota Makassar
3. Memerintahkan tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Tergugat Nomor 578/048/DTRB/X/2006 tanggal 17 Oktober 2006 tentang Tindak Lanjut Hasil Keputusan Rapat Komisi A DPRD Kota Makassar
4. Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 2.143.000 (dua juta seratus empat puluh tiga ribu rupiah).

Tindakan Pemerintah Kota Makassar yang mengeluarkan surat perintah penghentian pembangunan Gereja Petra Makassar menimbulkan suatu kebingungan oleh pihak pemilik IMB pada khususnya dan masyarakat pada umumnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006 di kota Makassar.

B. Rumusan masalah

Bertolak dari pemikiran di atas maka dalam skripsi ini akan membahas beberapa permasalahan yaitu:

1. Bagaimanakah penerapan asas kepastian hukum dalam penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006?
2. Faktor apa yang mempengaruhi penerapan asas kepastian hukum dalam penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Untuk mengetahui penerapan asas kepastian hukum dalam penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006.
- b. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi penerapan asas kepastian hukum dalam penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat teoritis

Sebagai bahan masukan bagi para insan akademika untuk menambah wawasan di bidang Hukum Administrasi Negara tentang perizinan khususnya izin mendirikan bangunan (IMB).

b. Manfaat praktis

Sebagai bahan informasi untuk pihak terkait (Pemerintah Daerah, DPRD) dalam hal peraturan daerah tentang perizinan khususnya izin mendirikan bangunan baik dari segi aturan hukumnya maupun implementasinya

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Asas Kepastian Hukum

1. Pengertian Asas

Dalam ilmu hukum asas hukum menempati posisi yang sangat penting, sebab asas hukum merupakan sumber pembentukan norma-norma hukum. Menurut Satjipto Rahardjo (1991 : 28), asas hukum (termasuk asas kepastian hukum) merupakan sesuatu yang melahirkan peraturan. Selain itu, menurutnya asas hukum merupakan *ratio legis* (jantungnya) peraturan hukum. Bentuk dan kedudukan asas hukum dalam suatu sistem hukum menjadi sangat penting ketika kita membahas tentang sumber-sumber hukum yang digunakan dalam pembuatan suatu keputusan yang konkret dalam bentuk surat keputusan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dipahami bahwa asas kepastian hukum bukan merupakan norma hukum. Urgensi yang paling mendalam dalam mengkaji asas hukum (termasuk asas kepastian hukum) ialah agar mengetahui seluk beluk suatu peraturan hukum yang lahir dari padanya. Hukum tidak dapat dipahami tanpa mengetahui asasnya sebab asas hukum berperan sebagai pemberi arti etis terhadap peraturan hukum dan tata hukum serta sistem hukumnya (Satjipto Rahardjo, 1991 : 28). Dengan demikian asas

kepastian hukum dalam suatu sistem hukum memiliki bentuk dan kedudukan.

2. Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Penerapan asas pemerintahan yang baik (AUPB) di beberapa negara sudah meluas mulai sekitar tahun 1980 dan di Indonesia asas pemerintahan yang baik (AUPB) mulai dikenal secara mendalam sekitar tahun 1990 sebagai wacana penting yang muncul dalam pembahasan, diskusi, penelitian dan seminar baik di lingkungan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat termasuk di lingkungan akademisi.

Secara konseptual pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman (Sedarmayanti, 2007 : 34):

1. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.
2. Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan tersebut .

Adapun definisi Asas Umum Pemerintahan yang Baik menurut beberapa pendapat adalah sebagai berikut :

1. Dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari

Korupsi ,Kolusi dan Nepotisme dikemukakan beberapa asas umum pemerintahan yang baik yaitu :

- a. asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;
- b. asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
- d. asas keterbukaan adalah 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;
- e. asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;

f. asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

g. asas akuntabilitas adalah 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.

2. Asas umum pemerintahan yang baik menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas Tahun 2005 adalah :

- a. wawasan ke depan (*visionary*);
- b. keterbukaan dan tranparansi (*Openess and transparency*);
- c. partisipasi masyarakat (*participation*);
- d. tanggungugat (*accountability*);
- e. supremasi hukum (*rule of law*);
- f. demokrasi (*democracy*);
- g. profesionalisme dan kompetensi (*Profesionalism and competence*);
- h. daya tanggap (*responsiveness*);

- i. keefisienan dan keefektifan (*efficiency and effectiveness*);
 - j. desentralisasi (*Decentralization*);
 - k. kemitraan dengan Dunia usaha swasta dan masyarakat (*private sector and civil society partnership*);
 - l. komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduced inequality*);
 - m. komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*);
 - n. komitmen pada pasar yang fair (*commitment to fair market*).
3. Karakteristik asas umum pemerintahan yang baik oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) meliputi:
- a. partisipasi (*participation*);
 - b. penegakkan hukum (*rule of law*);
 - c. transparansi (*transparancy*);
 - d. daya tanggap (*responsivenees*);
 - e. orientasi pada consensus (*consensus orientation*);
 - f. keadilan (*equity*);
 - g. efektif dan efisien (*effectivenees and efficiency*);
 - h. akuntabilitas (*accountability*);
 - i. visi strategis (*strategic vision*).

3. Pengertian Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum dalam arti bentuknya ada dua yaitu, *pertama*, asas kepastian hukum dalam arti formil dan *kedua*, asas

hukum dalam arti materil. Asas kepastian hukum dalam bentuk yang pertama (formil) adalah suatu keputusan yang dikeluarkan harus cukup jelas bagi yang bersangkutan. Artinya, setiap keputusan hukum harus jelas menurut sisi rumusan maupun pengertiannya dan tidak bergantung pada penafsiran orang lain.

Dengan demikian, maka asas kepastian hukum formil menunjukkan bahwa setiap orang yang berhadapan dengan suatu keputusan hukum sudah dapat mengetahui isi dan tujuannya. Adapun asas kepastian hukum dalam arti materil adalah asas kepastian yang mencerminkan asas legalitas. Menurut Philipus Hadjon (2001 : 272-273), asas kepastian hukum materil berhubungan erat dengan asas kepercayaan. Terkait dengan itu, maka asas kepercayaan juga termasuk salah satu asas hukum yang paling mendasar dalam hukum perdata terlebih-lebih dalam hukum publik. Implementasi dari asas kepercayaan adalah bahwa dalam hukum terdapat harapan-harapan masyarakat sedapat mungkin harus dipenuhi baik dalam wujud sebagai janji-janji, keterangan-keterangan, aturan-aturan, dan sebagainya.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam

artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma (Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, 2001 : 43).

Pemikiran mainstream beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Secara etis, pandangan seperti ini lahir dari kekhawatiran yang dahulu kala pernah dilontarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*). Manusia adalah makhluk yang beringas yang merupakan suatu ancaman. Untuk itu, hukum lahir sebagai suatu pedoman untuk menghindari jatuhnya korban. Konsekuensi dari pandangan ini adalah bahwa perilaku manusia secara sosiologis merupakan refleksi dari perilaku yang dibayangkan dalam pikiran pembuat aturan (Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, 2001 : 44).

Perkembangan pemikiran manusia modern yang disanggah oleh rasionalisme yang dinyatakan oleh Rene Descarte (*cogito ergo sum*), fundamentalisme mekanika oleh Isaac Newton serta empirisme kuantitatif yang dinyatakan oleh Francis Bacon menjadikan sekompone manusia di Eropa menjadi orbit dari peradaban baru. Pengaruh pemikiran mereka terhadap hukum pada abad XIX nampak

dalam pendekatan *law and order* (hukum dan ketertiban). Salah satu pandangan dalam hukum ini mengibaratkan bahwa antara hukum yang normatif (peraturan) dapat sejalan ketertiban yang bermakna sosiologis. Sejak saat itu, manusia menjadi komponen dari hukum berbentuk mesin yang rasional dan terukur secara kuantitatif dari hukuman-hukum yang terjadi karena pelanggarannya, hal inilah yang menjadi makna dari kepastian hukum, yaitu adanya keselarasan antara hukum yang normatif dengan hukum dalam makna sosiologis (Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, 2001 : 46).

B.Anif Sidharta (2000 : 21) mengemukakan bahwa asas dalam negara hukum yang menggunakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

Pandangan lain dikemukakan oleh R. Soeroso (1993 : 32) bahwa kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar dan membahas tentang kepastian hukum, maka tidak akan terlepas dari dua hal, aturan formal yang disusun dan pelaksanaannya oleh para penegak hukum itu sendiri.

4. Tujuan, Fungsi dan Syarat Asas Kepastian Hukum

a. Tujuan Asas Kepastian Hukum

Setiap bangsa di dunia mempunyai bahasa dan hukumnya sendiri. Demikian pula setiap bangsa bahkan setiap orang memiliki persepsi tentang apa yang dimaksud dengan hukum. Namun, apapun definisi dari hukum yang telah dikemukakan oleh begitu banyak pakar, satu hal yang akan selalu ada dalam setiap definisi tersebut adalah bahwa hukum memiliki tujuan.

Pendapat yang lebih rinci dikemukakan oleh Notonagoro (1984 : 5) bahwa tujuan hukum pada umumnya ialah perdamaian, keadilan, kesejahteraan dan kebahagiaan bersama, yang dalam prinsipnya menjadi tujuan untuk dilaksanakan oleh negara-negara merdeka.

Berbicara masalah tujuan hukum pun, telah begitu banyak pakar yang mengungkapkan pandangan mereka tentang tujuan hukum. Menurut Achmad Ali (1996 : 84) ada 3 aliran konvensional tentang tujuan hukum, yaitu :

1. Aliran *etis*, yaitu menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk mencapai keadilan;
2. Aliran *utilities*, yaitu menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan warga;
3. Aliran *normatif-dogmatif* yaitu menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum.

Berdasarkan ketiga tujuan hukum di atas, maka tujuan hukum dapat dikaji melalui tiga sudut pandang, yaitu :

1. Sudut pandang yuridis dogmatik, tujuan hukum dititikberatkan pada kepastian hukumnya;
2. Sudut pandang filsafat hukum tujuan hukum dititikberatkan pada keadilan
3. Sudut pandang sosiologi hukum, tujuan hukum dititikberatkan pada kemanfaatannya.

Dalam kenyataan, menurut Achmad Ali (1996 : 95) tujuan hukum kadang tidak dapat diwujudkan sekaligus bahkan sering terjadi benturan antara ketiganya. Dari kenyataan seperti ini kemudian lahirlah asas prioritas dari Radbruch yang mengemukakan bahwa dalam setiap masalah urutan prioritas dalam mewujudkan tujuan hukum adalah keadilan, kemudian kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum. Sedangkan, Achmad Ali (1996 : 95) mengemukakan pendapatnya bahwa dalam menetapkan urutan prioritas, akan lebih realistis jika asas yang dianut adalah asas prioritas kasuistis yaitu prioritas dalam mewujudkan tujuan hukum sangat tergantung pada kasus yang dihadapi.

Kepastian hukum yang termaktub dalam sebuah aturan merupakan cita-cita hukum yang akan diselaraskan dengan kenyataan lapangan. Dalam kenyataan kadang kepastian hukum mengalami hambatan untuk diwujudkan karena perbenturan kepentingan yang tak

terelakkan atau bahkan kesengajaan ditimbulkan oleh pihak-pihak yang punya legalitas. Satu hal yang tidak dapat diabaikan oleh siapapun juga, bahwa produk hukum kita adalah hasil negosiasi politik yang sarat kepentingan kelompok dan golongan. Jadi, tujuan, kepastian hukum adalah keadilan hukum. Namun jika mengartikan kepastian hukum sebatas peraturan yang tertulis dalam perundang-undangan maka hal ini dapat menjadikan manusia kehilangan aspek psikologisnya karena hukum (dalam arti UU) secara pasti menentukan tingkah laku manusia sehari-hari. Konsisten terhadap kepastian hukum yang mekanis tentu membuat sulit membedakan antara manusia dan mesin (Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, 2001 : 54).

b. Fungsi Asas Kepastian Hukum

Dalam aspek sosiologis, termasuk psikologis terhadap hukum, tidak ada sesuatu yang pasti karena manusia terlalu kompleks untuk dikuantifikasi dan diukur kesadarannya. Usaha untuk mengkuantifikasi aspek psikologis manusia itu bahkan akan mendapatkan penentangan dari masyarakat. Bahwa tindakan aparat penegak hukum harus sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam UU, dalam beberapa hal adalah benar. Bukankah itu yang kita lakukan bersama-sama selama ini, supaya ada suatu standarisasi perlakuan yang adil dan memberikan manfaat bagi masyarakat banyak (Budi Agus Riswandi, 2001 : 43).

Aturan hukum mengacu pada proses kelembagaan untuk menyusun, menafsirkan dan menerapkan hukum serta aturan-aturan lainnya. Ini berarti keputusan yang diambil oleh pemerintah harus memiliki dasar hukum dan perusahaan-perusahaan swasta serta masyarakat dilindungi dari kesewenang-wenangan. Jadi fungsi utama dari asas kepastian hukum pada dasarnya adalah melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan pemerintah (Budi Agus Riswandi, 2001 : 43).

c. Syarat Asas Kepastian Hukum dalam Pemerintahan dan Penilaian Hakim

Dalam pelaksanaan pemerintahan ada beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk tercapainya asas kepastian hukum yaitu (Budi Agus Riswandi, 2001 : 43):

- a) kepastian hukum memerlukan pemerintahan yang bebas dari insentif-insentif yang distortif, melalui korupsi, kolusi, nepotisme atau terjebak dalam kepentingan sempit kelompok kepentingan tertentu; menjamin hak-hak kepemilikan dan pribadi; serta mencapai stabilitas sosial dalam tahap tertentu. Ini akan memberi kepastian hukum yang penting bagi perusahaan dan masyarakat untuk mengambil keputusan yang baik;
- b) kepastian hukum tidak berarti semakin banyak aturan semakin baik. Rincian aturan yang berlebihan dapat

mengarah pada kekakuan dan mengundang resiko untuk memilih-milih penerapan aturan tertentu. Penafsiran dan penerapan aturan bagi masyarakat memerlukan keluwesan sehingga ada alternatif-alternatif dalam derajat tertentu. Keluwesan ini dapat diimbangi dengan aturan prosedur administrasi, dan peninjauan keputusan oleh pihak-pihak luar seperti mekanisme banding, peninjauan keputusan pengadilan (*judicial review*) serta ombudsmen;

- c) kepastian hukum memerlukan stabilitas politik. Pemerintahan harus mampu membuat komitmen-komitmen yang bisa dipercaya, dan meyakinkan sektor swasta bahwa keputusan-keputusan yang diambil pada akhirnya tidak akan dicabut akibat ketidakpastian politik. Meski hal ini tidak secara khusus terkait dengan sistem politik tertentu dalam jangka pendek, dalam jangka panjang demokrasi meningkatkan stabilitas dengan memberikan pada masyarakat suara untuk mengekspresikan pilihan-pilihan mereka melalui persaingan yang terbuka;
- d) kepastian hukum memerlukan hakim yang dapat melakukan penegakan hukum dengan prinsip-prinsip yang mendukung penegakan tersebut misalnya asas legalitas dan kesamaan setiap orang di hadapan hukum.

5. Sifat Kepastian Hukum

Negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum, tidak berdasarkan atas kekuasaan, demikian sebagaimana di tegaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berarti bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum (*Rechtstaat*) yang mana tindakan-tindakan pemerintah maupun lembaga- lembaga lain termasuk warga masyarakat harus berdasarkan hukum. (Satjipto Rahardjo, 1991 : 28).

Cita-cita akan negara hukum ini adalah selaras dengan perkembangan aliran individualisme, di mana dari dulu orang memikirkan hubungan antara negara dengan perseorangan (individu). Cita-cita negara hukum pada dasarnya sangat di pengaruhi oleh aliran individualism. Dalam dunia barat ide negara hukum ini telah mendapat dorongan kuat dari renaissance dan reformasi. Manusia pribadi meminta penegakan hukum yang lebih banyak. Segala sesuatu ini sebagai reaksi atas kekuasaan tak terbatas yang telah bertambah dari raja-raja yang di kenal dengan zaman absolutisme. Sehubungan dengan hal tersebut sebagai pribadi manusia pada dasarnya dapat berbuat menurut kehendaknya secara bebas. Akan tetapi dalam kehidupan bermasyarakat, kebebasan tersebut dibatasi oleh ketentuan- ketentuan yang mengatur tingkah laku dan sikap tindak mereka (Satjipto Rahardjo, 1991 : 30)

Apabila tidak ada ketentuan- ketentuan tersebut akan terjadi ketidakadanya keseimbangan dalam masyarakat dan pertentangan satu sama lain. Dengan pembawaan sikap pribadinya, manusia biasanya ingin agar kepentingannya dipenuhi lebih dahulu. Tanpa mengingat kepentingan orang lain, kepentingan itu kadang-kadang sama tetapi juga tidak jarang terjadinya kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan. Apabila keadaan yang demikian itu tidak di atur atau tidak di batasi, maka yang lemah akan tertidas atau setidaknya- tidaknya timbul pertentangan atau gejolak. Dengan demikian hukum adalah ketentuan tata tertib yang berlaku dalam masyarakat, dimana hukum tersebut dalam pelaksanaannya dapat dipaksakan dan bertujuan mendapatkan keadilan dan kepastian hukum. Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat karena kepastian hukum (peraturan/ ketentuan umum) mempunyai sifat sebagai berikut (B.Arif Sidharta, 2000 : 54) :

- a. adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat- alatnya;
- b. sifat Undang- Undang yang berlaku bagi siapa saja.

Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, ia tidak mempersoalkan apakah sikap batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian

hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap batin yang buruk, akan tetapi yang di beri sanksi adalah perwujudan dari sikap batin yang buruk tersebut atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit. Namun demikian dalam prakteknya apabila kepastian hukum di kaitkan dengan keadilan, maka akan kerap kali tidak sejalan satu sama lain. Adapun hal ini di karenakan di suatu sisi tidak jarang kepastian hukum mengabaikan prinsip-prinsip keadilan dan sebaliknya tidak jarang pula keadilan mengabaikan prinsip-prinsip kepastian hukum. Kemudian apabila dalam prakteknya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, maka keadilan lah yang harus diutamakan. Alasannya adalah bahwa keadilan pada umumnya lahir dari hati nurani pemberi keadilan sedangkan kepastian hukum lahir dari sesuatu yang konkret.

6. Kepastian Hukum dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Selama empat belas tahun eksistensi Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN) di Indonesia, dirasakan masih belum memenuhi harapan masyarakat pencari keadilan. Banyaknya putusan PTUN yang tidak dapat dieksekusi telah menimbulkan pesimisme dan apatisme dalam masyarakat. Masalahnya adalah tidak adanya kekuatan eksekutorial dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Kondisi ini merupakan suatu fakta yang memprihatinkan bahwa keberadaan PTUN belum dapat membawa

keadilan bagi masyarakat dalam lingkup administratif pemerintahan. Prinsip adanya ^xperadilan TUN, untuk menempatkan kontrol yudisial dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik menjadi bias dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Bila suatu putusan PTUN tidak memiliki kekuatan eksekutorial, bagaimana mungkin hukum dan masyarakat dapat mengawasi jalannya pemerintah yang dilaksanakan oleh pejabat-pejabat TUN. Permasalahan eksekusi putusan PTUN ini juga dapat timbul terkait dengan diberlakukannya otonomi daerah, karena dengan adanya otonomi daerah seluruh pejabat kepala daerah di tingkat II memiliki kewenangan yang luas dalam mengelola daerahnya dan hal tersebut pasti menggunakan metode keputusan-keputusan administratif.

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tentunya tindakan dari pemerintah tersebut harus berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Dibutuhkan suatu pengujian yuridis terhadap tindakan pemerintah dan pengujian yang dilakukan terhadap tindakan pemerintah itu harus dapat menghasilkan perlindungan bagi kepentingan rakyat. Apabila tindakan tersebut bertentangan dengan kepentingan rakyat, maka kepentingan rakyat tidak semena-mena dapat dikorbankan begitu saja. Demikian juga semangat prinsip dari PTUN tersebut harus diterapkan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dengan kewenangan yang besar dan luas menimbulkan potensi penyelewengan seperti "abuse of power" dan "excessive power"

sehingga dibutuhkan pengawasan yang serius dalam hal ini (B.Arif Sidharta, 2000 : 54).

Salah satu yang menyebabkan lemahnya pelaksanaan putusan PTUN adalah karena tidak terdapatnya lembaga eksekutorial dan kekuatan memaksa dalam pelaksanaan putusan PTUN sehingga pelaksanaan putusan PTUN tergantung dari kesadaran dan inisiatif dari pejabat TUN. Dengan penegoran sistem hirarki seperti diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1996 terbukti tidak efektif dalam pelaksanaan putusan PTUN.

Baru-baru ini pemerintah mengundang UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN yang cukup memberikan sarana eksekusi putusan PTUN yang lebih konkrit dan riil. Dalam Pasal 116 ayat (1) UU PTUN menetapkan bahwa: dalam hal 4 (empat) bulan setelah putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap, pejabat TUN tidak melaksanakan kewajibannya yang diatur dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, yaitu mencabut keputusan TUN yang bersangkutan, maka keputusan TUN yang dinyatakan keliru oleh PTUN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum lagi (B.Arif Sidharta, 2000 : 54).

Selain itu ada penerapan sistem dwangsom (uang paksa) bagi pejabat yang tidak melaksanakan putusan PTUN (Pasal 116 ayat (4) UU PTUN) dan apabila putusan PTUN tetap tidak dilaksanakan maka akan diumumkan dalam media cetak (Pasal 116 ayat (5) UU PTUN).

Undang-undang tersebut juga memungkinkan masyarakat menggugat perbuatan melawan hukum ke Pengadilan Negeri jika pejabat TUN tetap tidak melaksanakan putusan PTUN. Selain itu masyarakat juga dimungkinkan untuk mengajukan gugatan perwakilan kelas (*class action*) jika ada putusan TUN yang merugikan suatu komunitas masyarakat tertentu.

Dengan hadirnya UU PTUN yang baru berarti timbul harapan bagi rakyat Indonesia untuk lebih mendapatkan keadilan dalam lingkup hukum administrasi negara. Selain itu masyarakat dapat lebih berpartisipasi dan turut mengontrol kebijaksanaan para pejabat-pejabat TUN. Di samping itu, efektifitas pelaksanaan putusan PTUN juga berpengaruh pada penerapan tata pemerintahan yang baik (*good corporate governance*).

Rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara harus diberikan akses yang memadai dan setara dalam lingkup hukum administrasi negara. Dalam prinsip *civil society* rakyat berhak merasakan adanya jaminan kepastian hukum di segala aspek termasuk hukum administrasi negara. Para pejabat TUN baik di pusat maupun di daerah sebagai pelaksana administratif pemerintahan harus dapat senantiasa dikontrol tindak-tanduknya. Sehingga, kualitas produk-produk kebijakan TUN yang dihasilkan dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum.

B. Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Istilah "wewenang" seringkali dipadankan dengan istilah "kekuasaan" padahal kedua istilah tersebut tidak sama. Akan tetapi dalam konteks tertentu keduanya dapat digunakan secara bergantian tanpa mengubah substansi pengertian kalimat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan "kekuasaan" dan wewenang amat sulit dibedakan. Keduanya menggambarkan suatu otoritas pelaksanaan fungsi pemerintahan (Ridwan H.R, 2006 : 100).

Menurut Ridwan H.R, (2006 : 101), secara semantik istilah kekuasaan berasal dari kata "kuasa" artinya kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu ; kekuatan), sedangkan "wewenang" adalah :

1. Hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu ;
2. Kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

Beda antara "kekuasaan" dan "wewenang" (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedang "wewenang" adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.

Menurut Bagir Manan (1987 : 54) "Kekuasaan" tidak sama artinya dengan "wewenang". Kekuasaan menggambarkan hak

untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan "wewenang" berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Lebih lanjut pengertian "wewenang" dikemukakan oleh H. D. Stout dalam Ridwan H.R, (2006 : 101):

** Bevoegheid.....wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuurlijke bevoegheden door publickrechtelijke rechtsobjecten in het bestuursrechtelijke, rechtsverkeer.*

(wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik).

Terkait wewenang pemerintah, Usep Ranuwijaya (2001 : 43) mengemukakan bahwa kekuasaan tertinggi bagi bangsa Indonesia bersumber kepada:

- a. kedaulatan rakyat, pelaksanaan kekuasaan negara didasarkan kepada pemberian kuasa oleh rakyat sebagaimana termuat dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ;
- b. kedaulatan hukum, hukum menjadi dasar dari kekuasaan negara yang bersumber dari kesadaran masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam memori penjelasan UUD 1945, dan setelah amandemen ketiga dinyatakan pasal 1 ayat (3).

- c. kedaulatan negara, negara sebagai sumber kekuasaan sendiri karena negara adalah bentuk tertinggi kesatuan hidup.

Bersumber dari wewenang tersebut negara dapat mengatur kehidupannya dengan konstitusi sebagai pihakan dan tolak ukur normatif pengaturan lebih lanjut.

2. Cara Memperoleh Kewenangan

Dalam perspektif hukum administrasi dikenal tiga cara memperoleh kewenangan bagi pemerintah. Ketiga cara tersebut adalah sebagai berikut:

a. Atribusi

Atribusi adalah kekuasaan pemerintah atau wewenang pemerintah yang langsung diberikan oleh undang-undang. H. D. Van Wijk dalam dalam Ridwan H.R, (2006 : 105) mengemukakan bahwa " *Atributie : toekenning van een bestuursw bevoegdheid toekenningdoor een wetgever aan een bestuursorgaan.* (Atribusi, adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah) lebih lanjut H. D. Van Wijk bahwa pembuat Undang-undang menciptakan suatu wewenang pemerintahan dan menyerahkannya kepada suatu lembaga pemerintahan. Ini bisa berupa lembaga pemerintahan yang telah ada atau suatu lembaga pemerintahan baru yang diciptakan pada

kesempatan tersebut sedangkan Indroharto menulis dalam Ridwan H.R, (2006 : 184) mengemukakan bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*. Adanya pengaruh pergeseran pandangan dari *wetmatigheid van bestuur* menjadi *rechtmatigheid van bestuur* mempengaruhi juga sumber wewenang pemerintah. Tidak lagi semata-mata mutlak dari undang-undang sebagai produk *originair wetgevers*, melainkan dari perundang-undangan sebagai produk *gedelegeerde wetgevers* yang dipegang pemerintah.

Pengertian lain dikemukakan oleh Supriatno (1993 : 1) yang mengemukakan bahwa atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan baru oleh suatu ketentuan dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Pemberian atribusi dilakukan oleh lembaga pembuat undang-undang (*legislator*) sebagai wewenang orisinal.

b. Delegasi

Mengutip pendapat H.D. Van Wijk tentang pengertian delegasi dalam Ridwan H.R, (2006 : 104) yang mengemukakan bahwa delegatie : *Overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan een onder*" (delegasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat pemerintah yang lain).

Setelah wewenang diserahkan pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang lagi. F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek dalam Ridwan H.R, (2006 : 185) menjelaskan lebih lanjut bahwa "delegasi" hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah mempunyai wewenang melalui "atribusi" sebagaimana ditulis. Delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang sudah ada (oleh organ yang telah mempunyai wewenang secara atributif kepada organ lain).

Tidak berbeda dengan F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek pengertian delegasi dikemukakan pula oleh Indroharto dalam Ridwan H.R, (2006 : 185) yang menyebutkan bahwa delegasi diartikan sebagai pelimpahan suatu wewenang yang sudah ada oleh badan atau pejabat pemerintah yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara "atribusi" (Kepala badan dan pejabat pemerintah yang lain).

Delegasi terjadi karena adanya pelimpahan suatu wewenang yang dimiliki oleh suatu lembaga pemerintahan yang tadinya memperoleh wewenang tersebut secara atributif. Jadi delegasi itu selalu didahului dengan atribusi wewenang. Tentu hanya pada pendelegasian yang sah saja memberi kemungkinan suatu lembaga atau badan pemerintahan mengeluarkan keputusan yang sah pula (Supriatno, 1993 : 1).

c. Mandat

Dalam hal mandat sesungguhnya tidak terjadi perubahan kewenangan yang telah ada dalam suatu institusi pemerintahan. Hal ini hanya terjadi dalam hubungan internal seperti antara Menteri dengan Dirjen atau Irjen di mana menteri menugaskan Dirjen atau Irjennya untuk atas nama Menteri melakukan suatu tindakan hukum (Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2003 : 32).

Dalam kepustakaan Hukum Administrasi Belanda, soal wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena objek hukum administrasi adalah kewenangan pemerintahan (*bestuursbevoegheid*). Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara wewenang (*bevoegdheds*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechment*). jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu (Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2003 : 32):

1. komponen pengaruh, yaitu bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;

2. komponen dasar Hukum, bahwa penggunaan wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya;
3. komponen konfirmatas hukum, mengandung makna bahwa standar wewenang, yaitu standar umum(semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

3. Tindakan Pemerintah dalam Menjalankan Wewenang

1. Pengertian Tindakan Pemerintah

Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum. Sebagai subjek hukum pemerintah melakukan berbagai tindakan baik tindakan yang nyata maupun tindakan hukum. Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat hukum sedangkan tindakan hukum adalah tindakan yang yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu . Tindakan hukum inilah yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban (Ridwan H.R, (2006 : 113).

Dari definisi tindakan hukum pemerintah yang menyebutkan bahwa tindakan hukum pemerintah adalah tindakan–tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat–akibat hukum dalam bidang

pemerintahan atau administrasi negara. Berdasarkan pengertian ini maka unsur yang terdapat di dalamnya adalah :

1. perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai perlengkapan pemerintahan;
2. perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
3. perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
4. perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

2. Macam-macam Tindakan Pemerintah

Willem Konijnnebelt dalam Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2003 : 32).mengemukakan dan membedakan macam-macam tindakan pemerintah menjadi:

a. Tindakan nyata (*teitlijke handelingen*)

b. Tindakan hukum (*rechts hendelingen*) yang terbagi :

1. Tindakan hukum ekstern (*extern rechts hendelingen*) yang terbagi:

a. Tindakan Ekstern menurut hukum publik (*publikrechtelijke extern rechts hendelingen*) yang terbagi :

- Hukum publik ekstern sepihak

(*eenzijdige publiekrechtelijke extern rechts hendelingen*)

- Hukum publik ekstern banyak pihak

(*meerzijdige publiekrechtelijke extern rechts handelingen*)

b. Tindakan hukum menurut hukum privat (*privatrechtelijke extern rechts handelingen*)

2. Tindakan Hukum Intern (*intern rechts handelingen*) yang terbagi menjadi :

1. Tindakan intern hukum publik dibedakan menjadi :

- Tindakan menurut hukum publik ekstern satu pihak yang bersifat umum (*algemene*)

- Tindakan menurut hukum publik ekstern satu pihak individual (*individuale*)

Tindakan menurut hukum publik ekstern satu pihak yang bersifat umum dibedakan menjadi :

- Bersifat abstrak (*abstracte*) dan

- Bersifat kongkrit (*concrete*)

Tindakan menurut hukum publik ekstern satu pihak yang bersifat individual dibedakan menjadi :

- Bersifat abstrak (*abstracte*) dan

- Bersifat kongkrit (*concrete*)

C. Teori Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Tidaklah mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin. Hal ini disebabkan karena antara pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap obyek yang didefinisikannya. Sukar memberikan definisi

bukan berarti tidak terdapat defenisi, bahkan ditemukan sejumlah defenisi yang beragam. Sebelum menyampaikan beberapa defenisi izin dari para pakar, terlebih dahulu dikemukakan beberapa istilah lain yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsesi, dan lisensi. Dispensasi adalah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut.

WF.Prins(Ridwan,2002 : 151) mengatakan bahwa :

Dispensasi adalah tindakan pemerintah yang menyebabkan suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa (*relaxtio legis*).

Menurut Ateng Sjafrudin (Ridwan,2002 : 151):

Dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan,jadi dispensasi menyisihkan pelarangan dalam hal yang khusus (*relaxtio legis*). Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan perusahaan.Sedangkan konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggarannya kepada konsesionaris (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah.

Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu. bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktifitas yang menyangkut kepentingan umum,yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta.

Mengenai konsesi ini, E.Utrecht (Ridwan : 152) mengatakan bahwa:

Kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu obyek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi (*concesie*).

Sesudah mengetahui pengertian dispensasi, konsesi, dan lisensi, dibawah ini akan disampaikan beberapa defenisi izin. Didalam kamus istilah hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebaga perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang diisyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.

Ateng Syafrudin (Ridwan, 2002 : 152) mengatakan bahwa:

Izin bertujuan dan berarti meghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh. Dengan kata lain sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret.

Menurut Sjachran Basah (Ridwan, 2002 : 152):

izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi stu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal *konkreto* berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

E.Utrecht (Ridwan, 2002 : 153) mengatakan bahwa:

Bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang

memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).

Bagir Manan (Ridwan,2002 : 153) menyebutkan bahwa:

Izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.

N.M.Spelt dan J.B.J.M Ten Berge (Ridwan,2002 : 153)

membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit yaitu sebagai berikut:

Izin adalah suatu instrumen 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 untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

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

Izin (dalam arti sempit)adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk.Tujuannya adalah untuk menghalangi tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

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

Jika dibandingkan secara sekilas, pengertian izin dengan konsesi itu berbeda. Masing-masing berisi perkenan bagi seorang untuk melakukan suatu perbuatan tertentu. Dalam pengertian sehari-hari kedua istilah itu digunakan secara sama, bahkan pengertian izin dan konsesi keduanya digunakan untuk suatu bentuk hukum yang sama, pemegang izin disebut juga konsesisionaris.

Menurut E. Utrecht (dalam Ridwan, 2002 : 154) terdapat perbedaan antara izin dengan konsesi itu suatu perbedaan nisbi (relatif) saja. Pada hakikatnya antara izin dengan konsesi itu tidak ada suatu perbedaan yuridis.

Sebagai contoh, suatu izin untuk mendapatkan batu bara menurut suatu rencana yang sederhana saja dan akan diadakan diatas ongkos sendiri, tidak dapat disebut konsesi. Tetapi suatu izin yang diberikan menurut undang-undang tambang Indonesia untuk mendapatkan batu bara adalah suatu konsesi, oleh karena izin tersebut mengenai suatu pekerjaan yang besar dan pekerjaan yang besar itu akan membawa manfaat bagi umum. Jadi konsesi itu suatu izin pula, tetapi izin mengenai hal yang penting bagi umum. Antara izin dengan konsesi ini dianggap sama, dengan perbedaan yang relatif, akan tetapi terdapat perbedaan karakter hukum. Izin adalah sebagai perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsesi adalah suatu perbuatan hukum bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara yang

memberi konsesi dengan yang diberi konsesi. Dalam hal ini izin tidak mungkin diadakan perjanjian, oleh karena tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak. Dalam hal konsesi biasanya diadakan suatu perjanjian, yakni mempunyai sifat sendiri dan yang tidak diatur oleh seluruh peraturan-peraturan KUH Perdata mengenai hukum perjanjian.

Menurut M.M. Van Praag (Ridwan, 2002 : 154) izin adalah suatu tindakan hukum sepihak (*eenzijdige handeling, een overheidshandeling*), sedangkan konsesi adalah kombinasi dari tindakan dua pihak yang memiliki sifat kontraktual dengan izin dan konsesi, pemerintah melakukan tindakan hukum yang berkenaan dengan izin dan konsesi, pemerintah menampilkan diri dalam dua fungsi yaitu sebagai badan hukum umum pada saat melakukan konsesi dan sebagai organ pemerintah ketika mengeluarkan izin.

2. Unsur-unsur Perizinan

Berdasarkan pemaparan beberapa pendapat para pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundangan-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu;

a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan

(*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk ketetapan (*beschikking*). Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangka norma hukum. Salah satu wujud dari ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau ketetapan yang memperkenalkan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan. Dengan demikian izin merupakan instrumen yuridis yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mengatur peristiwa konkret.

b. Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *Wetmatigheid van Bestuur* atau pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi

pelayanan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret. Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak ada. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

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

Menurut Marcus Lukman (Ridwan, 2002 : 157):

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

Misalnya pertimbangan tentang:

- 1 kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon;
- 2 bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut;
- 3 konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 4 prosedur apa yang harus diikuti atau persiapan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan izin.

c. Organ pemerintahan

Organ pemerintahan adalah organ yang menjelaskan urusan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Menurut Sjachran Basah (Ridwan, 2002 : 157) dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (Lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin yang didasarkan pada jabatan yang jawabannya baik ditingkat pusat maupun daerah. terlepas dari beragamnya organ pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan.

Menurut N.M Spelt dan J.B.J.M Ten Berge (Ridwan, 2002 : 157) bahwa keputusan yang memberikan izin harus diambil harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.

Beragamnya organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin, dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin.

Soehardjo (Ridwan, 2002 : 158) mengemukakan bahwa pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan peraturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan sering membutuhkan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyaknya mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya. Oleh karena itu, biasanya dalam perizinan dilakukan deregulasi,yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang berlebihan.Karena peraturan perundang-undangan yang berlebihan itu pada umumnya berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara, maka deregulasi itu pada dasarnya bermakna

mengurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu dibidang ekonomi, sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna debirokratisasi.

Meskipun deregulasi dan debirokratisasi ini dimungkinkan dalam bidang perizinan, namun harus ada batas-batasnya. Karena deregulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, yang umumnya diwujudkan dalam peraturan kebijaksanaan, maka deregulasi dan debirokratisasi itu harus ada batas-batas yang terdapat dalam hukum tertulis dan tidak tertulis. Setidak-tidaknya deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut; *pertama*, jangan sampai menghilangkan esensi dari sistem perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu; *kedua*, deregulasi hanya ditetapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial; *ketiga*, deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan; *keempat*, deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak.

d. Peristiwa Konkret

Telah disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa

yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka izinpun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam ini dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya. Sekedar contoh, Dinas Pendapatan Daerah menerbitkan 9 macam jenis izin, Dinas Kesehatan Hewan dan Peternakan menerbitkan 5 jenis izin, Bagian Perekonomian menerbitkan 4 jenis izin, Bagian Kesejahteraan Rakyat 4 macam jenis izin, dan sebagainya.

e. Prosedur dan Persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, permohonan izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin dan instansi pemberi izin.

Soehino (Ridwan, 2002 : 159) mengemukakan bahwa syarat-syarat dalam itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat *konstitutif*, oleh karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal

pemberian izin ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat *kondisional*, oleh karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi. Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, meskipun demikian, pemerintah tidak boleh menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri, tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.

3. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintahan untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi sebagai ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.



Menurut Prajudi Atmosudirjo (Ridwan, 2002 : 160) berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat. Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut

- a. keinginan mengarahkan (mengendalikan "*sturen*") aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin bangunan);
- b. mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen);
- d. hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni didaerah padat penduduk);
- e. pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktifitas-aktifitas (izin berdasarkan "*drank en horecawef*", dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

4. Bentuk dan Isi Izin

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai ketetapan tertulis, memuat hal-hal sebagai berikut:

a. Organ Yang Berwenang

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ

mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. Oleh karena itu, bila dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan tegas organ mana dari lapisan pemerintahan tertentu yang berwenang, tetapi misalnya hanya dinyatakan secara umum bahwa "*haminte*" yang berwenang, maka dapat diduga bahwa yang dimaksud ialah organ pemerintahan *haminte*, yakni wali *haminte* dengan para anggota pengurus harian.

b. Pihak yang dialamatkan

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Ini biasanya dialami orang atau badan hukum.

c. Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan. Setidak-tidaknya diktum ini terdiri atas keputusan pasti,

yang memuat hak-hak dan kewajiban yang dituju oleh keputusan itu.

d. Ketentuan-ketentuan, Pembatasan-Pembatasan dan Syarat-syarat

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat (*voorschriften, beperkingen, en voorwaarden*), demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti:

- Ketentuan-ketentuan tujuan;
- Ketentuan-ketentuan sarana;
- Ketentuan-ketentuan instruksi
- Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran

Dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi, terdapat pelanggaran izin. Tentang sanksi yang diberikan atasnya, pemerintahan harus memutuskannya sendiri. Pembatasan-pembatasan dalam izin memberi kemungkinan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang dibolehkan. sebagai contoh, pada izin lingkungan dapat dibuat pembatasan izin untuk periode tertentu, misalnya 5 tahun. Dengan menetapkan syarat-syarat, akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa dikemudian hari yang belum pasti.

e. Pemberian Alasan

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta. Ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan mereka menyetujui keputusan yang bersangkutan. Pertimbangan hukum ini biasanya lahir dari interpretasi organ pemerintahan terhadap ketentuan undang-undang. Adapun penetapan fakta, berkenaan dengan hal diatas. Artinya interpretasi yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkannya. Dalam keadaan tertentu, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, disamping data dari para ahli atau biro konsultan.

f. Pemberitahuan-pemberitahuan Tambahan

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan-ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum selaku inti ketetapan. Sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena tidak termasuk dalam

hakeket keputusan, secara formil seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.

Sebagai suatu bentuk ketetapan, izin tidak berbeda dengan ketetapan pada umumnya, yakni pembuatan, penerbitan, dan pencabutannya harus memenuhi syarat materiil, serta memperhatikan asas *contrarius actus* dalam pencabutan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi penelitian

Penelitian dilakukan di Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan. dengan alasan bahwa di Kota Makassar terdapat banyak gugatan dari masyarakat terhadap pemerintah daerah terkait penerbitan atau pencabutan Izin Mendirikan Bangunan.

B. Tipe penelitian

Skripsi ini menggunakan tipe penelitian sosiologis, yaitu menggambarkan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan tentang Izin Mendirikan Bangunan di Kota Makassar sesuai dengan kenyataan yang terjadi pada masyarakat.

C. Jenis dan sumber data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini data kualitatif. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh berupa sumber-sumber tertentu seperti dokumen-dokumen termasuk literatur bacaan yang berkaitan dengan penelitian ini.

D. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara :

1. Wawancara, yaitu mendatangi responden dengan melakukan tanya jawab langsung dengan tipe pertanyaan teratur dan terstruktur;

2. Kuesioner, yaitu menyediakan daftar pertanyaan tertulis yang disusun secara sistematis;

E. Populasi dan sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah warga masyarakat Kota Makassar, Pemerintah Daerah Kota Makassar dan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar.

Responden dari penelitian ini adalah masyarakat luas dengan mengambil 50 (enam puluh) orang sebagai sampel yang diambil secara acak (random sampling) dari 2 (dua) kecamatan yang menjadi lokasi penelitian yaitu 12 (dua belas) responden dari Kecamatan Tamalanrea dan 8 (delapan) dari responden Kecamatan Panakkukang,

Sedangkan untuk pejabat dan instansi terkait, ditentukan dengan cara *purposive sampling* yang terdiri dari Kantor Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar terdiri dari 1 (satu) orang dan Kantor Dinas Pelayanan Perizinan yaitu :

1. Kepala Sub Seksi Dinas Perizinan Bangunan
2. Kepala Seksi Pengawasan dan Evaluasi Dinas Tata Ruang dan Bangunan

Untuk Pengadilan Tata Usaha Negara maka responden adalah 2 (dua) orang hakim Pengadilan Tata Usaha Negara yang pernah menangani gugatan terhadap penerbitan atau pencabutan IMB di Kota Makassar.

F. Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif yaitu menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006

Badan atau pejabat tata usaha negara dalam membuat suatu keputusan tata usaha negara selain berdasarkan kepada kewenangan yang melekat pada jabatannya juga berdasarkan pada berwenang atau tidak berwenangnya badan atau pejabat tata usaha Negara tersebut dikaitkan dengan kompetensi suatu jabatan yang telah ditentukan dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang organisasi jabatan yang bersangkutan.

Pada hakikatnya suatu keputusan badan atau pejabat tata usaha negara merupakan penerapan terhadap peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu dalam penerapannya harus memenuhi prosedur yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Dengan mengikuti aturan yang ada maka memberikan kemungkinan kepada warga untuk memasukkan pengaruh yang dikehendaki dalam arti bisa ikut dalam proses pengambilan keputusan.

Secara umum prosedur pembentukan keputusan tata usaha negara mencakup permohonan, persiapan serta peran serta, penyusunan keputusan, pemberian dan pengumuman.

Di Indonesia belum ada ketentuan umum yang mengatur tentang prosedur atau tata cara pembentukan atau pembuatan keputusan tata usaha negara. Tiap bidang mempunyai prosedur sendiri. Dalam bidang perizinan misalnya terdapat perbedaan antara izin usaha industri dengan izin mendirikan bangunan.

Pada hakikatnya suatu keputusan badan atau pejabat tata usaha negara merupakan penerapan terhadap peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu dalam penerapannya harus memenuhi prosedur yang ditentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan mengikuti aturan-aturan tentang prosedur, memberikan kemungkinan bagi warga masyarakat untuk memasukkan pengaruh yang dikehendaki, dalam arti bisa ikut dalam proses pengambilan keputusan. Apabila ketentuan-ketentuan mengenai prosedur itu tidak mendapat perhatian oleh badan atau pejabat tata usaha negara, akan berakibat dapat diganggu gugat atas keputusan yang telah dikeluarkan.

Secara umum prosedur pembentukan keputusan tata usaha negara mencakup: permohonan, persiapan dan peran serta, penyusunan keputusan, pemberian dan pengumuman. Di Belanda terdapat undang-undang hukum administrasi yang mengatur

ketentuan-ketentuan umum prosedur keputusan badan pemerintahan. Namun, di Indonesia belum terdapat ketentuan-ketentuan umum yang mengatur tentang prosedur atau tata cara pembentukan atau pembuatan keputusan tata usaha negara. Tiap bidang mempunyai prosedur sendiri-sendiri dan persyaratan tersendiri pula. Dalam bidang perizinan saja masing-masing perizinan mempunyai tata cara dan persyaratan tersendiri, misalnya, prosedur memperoleh izin usaha industri berbeda dengan prosedur dan persyaratan untuk memperoleh Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Sebagai contoh dapat dikemukakan permohonan dan persyaratan IMB di Kota Makassar menurut Peraturan Daerah (Perda) No. 15 Tahun 2004 yaitu :

Pasal 126

- (1) Permohonan izin mendirikan bangunan diajukan sendiri oleh perseorangan atau badan hukum atau oleh pihak yang diberi kuasa olehnya kepada walikota atau pejabat yang ditunjuk.
- (2) Permohonan izin Mendirikan Bangunan dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan secara tertulis dengan mengisi lembaran isian yang disediakan oleh dinas dibubuhi materai secukupnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku
- (3) Bentuk dan isi lembaran izin permohonan izin mendirikan bangunan ditetapkan oleh walikota.

Kemudian prosedur pemberian IMB tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 127 Peraturan Daerah Nomor 15 tahun 2004 tentang Tata Bangunan yang menentukan bahwa :

Pasal 127

- (1) Dinas memeriksa permohonan izin mendirikan bangunan (PIMB) yang diajukan sesuai persyaratan administrasi, teknik dan lingkungan menurut peraturan yang berlaku.
- (2) Terhadap suatu permohonan izin Mendirikan Bangunan (PIMB) dinas menetapkan syarat untuk mendapatkan dokumen lingkungan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Untuk keperluan konversi atau pelestarian untuk semua klasifikasi bangunan harus menjaga pelestarian terhadap lingkungan, tidak boleh membongkar atau mengubah semua atau sebagian bangunan-bangunan bersejarah, topografi serta nilai-nilai lingkungan lainnya.
- (4) Permohonan Izin Mendirikan bangunan ditolak apabila pekerjaan mendirikan bangunan yang direncanakan dalam permohonan izin mendirikan bangunan (PIMB) bertentangan dengan :
 - a. Peraturan perundang-undangan yang berlaku
 - b. Kepentingan umum
 - c. Ketertiban umum
 - d. Kelestarian, keserasian, keseimbangan lingkungan hidup
 - e. Rencana Umum Tata Ruang Kota

Terkait dengan Izin Mendirikan Bangunan sebagai keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, Kepala Dinas Perizinan Pemerintah Kota Makassar dalam wawancara tanggal 2 April 2009 mengemukakan bahwa

:

Lazimnya suatu keputusan berisi penetapan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dituju oleh keputusan itu. Suatu keputusan yang berkaitan dengan permohonan hanya mungkin terdiri atas pemberian atau penolakan. Contoh keputusan bidang Izin Mendirikan Bangunan, ini tertuju kepada tindakan membangun, oleh karena itu hanya boleh diberi atau ditolak bila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau bertentangan dengan rencana peruntukan.

Pendapat di atas apabila dikaitkan dengan substansi keputusan, maka suatu keputusan harus memuat secara jelas tentang hal apa materi itu dan siapa (subjek) serta untuk apa keputusan itu. Hal ini penting karena berkaitan dengan jaminan kepastian hukum terhadap keputusan itu, segi

lain akan memberikan jaminan dan perlindungan bagi masyarakat yang dikenai keputusan.

Suatu keputusan Tata Usaha Negara harus menyebutkan tentang hal apa materi yang diputuskan, sebab salah satu tolok ukur apabila keputusan itu terdapat kekeliruan mengenai materi atau hal yang diaturnya, dapat berakibat keputusan itu cacat dari segi substansi atau isi dan karena itu mengakibatkan keputusan tersebut menjadi tidak sah. Oleh karena itu materi atau hal yang diaturnya harus disebutkan. Berkaitan dengan perizinan biasanya materi keputusan disesuaikan dengan permohonan yang diinginkan oleh yang berkepentingan. Di sini badan atau pejabat tata usaha negara tidak boleh memberikan keputusan yang objek atau materinya lain dari pada yang dimohonkan.

Jika materi keputusan itu dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan, badan atau pejabat tata usaha negara harus menilai apakah objek atau materi yang dimohonkan itu bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan. Bilamana dalam menilai objek atau materi itu bertentangan, maka seharusnya permohonan itu harus ditolak.

Suatu keputusan badan atau pejabat tata usaha negara biasanya berkaitan dengan hakikat dari tujuan yang hendak dicapai oleh keputusan itu. Misalnya, izin mendirikan bangunan, hakikatnya bertujuan untuk mengendalikan aktivitas-aktivitas. Tujuan tersebut dapat diartikan bahwa hanya dalam ruang lingkup, mencegah tumbuhnya bahaya kerusakan dan gangguan. Suatu keputusan tata usaha negara dapat digunakan jika tidak

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian unsur substansi suatu keputusan bagi pemerintah merupakan salah satu unsur keabsahan selain unsur kewenangan dan prosedur suatu tindak pemerintah.

Berdasarkan uraian tentang unsur-unsur keabsahan tindakan pemerintah dapat dikatakan bahwa unsur-unsur keabsahan dalam pembuatan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara adalah :

1. Kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang meliputi wewenang, prosedur dan substansi keputusan.
2. Keputusan diarahkan kepada sasaran yang tepat atau tidak menggunakan wewenang untuk tujuan lain (tidak menyalahgunakan wewenang).
3. Bertindak secara wajar, rasional atau tidak bertindak sewenang-wenang.

Terkait dengan penjelasan di atas berikut dikemukakan proses penerbitan Izin Mendirikan Bangunan GPR Petra Makassar. GPR Petra Makassar merupakan cabang gereja Pantekosta Tabernakel yaitu organisasi keagamaan Kristen Protestan Indonesia yang bersifat gereja, berkedudukan pusat di Surabaya Jawa Timur. Sejak berdirinya, organisasi tersebut terus mengalami penyempurnaan termasuk pengaturan organisasi ke dalam akte notaris No. 29 tanggal 21 Maret 1987 kemudian organisasi tersebut mendapatkan pengukuhan dari negara melalui Surat Keputusan Dirjen Bimas Kristen Protestan No. 58 tahun 1987 tanggal 30

April 1987 dan terdaftar di Departemen Agama Republik Indonesia No. 50 tahun 1987 dan terdaftar pada Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Sulawesi Selatan dengan Nomor register 15.

Bahwa sejak kehadirannya di Kota Makassar, penggugat telah menempati dan menggunakan bangunan gereja yang berdiri di atas yang terletak di Jalan Sungai saddang No. 30-32 Makassar. Karena jemaat terus bertambah maka kapasitas bangunan tidak memadai lagi maka sejak tahun 1988 dilakukan pemindahan bangunan gereja lama ke gereja baru yang akan dibangun pada lahan yang sama. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) telah diperoleh tanggal 4 Agustus 1998 No. 635 atas nama Paulus Yedid Yah (Gereja Petra). Dalam Izin Mendirikan Bangunan tersebut ditetapkan hal-hal berikut :

"Memberi izin kepada pemohon untuk :membangun gereja/Kantor permanen bertingkat lantai beton ditutup dengan atap seng di atas Tanah hak milik yang terletak di sungai Saddang No. 30-32 Ujung Pandang sesuai dengan gambar yang telah disetujui dan dikembalikan.

Setelah terbitnya IMB tersebut maka pembangunan pun dilaksanakan namun tiba-tiba Walikota Makassar mengeluarkan perintah penghentian pembangunan melalui surat No. 374/640/Wasbang tanggal 31 Maret 1999 dengan alasan :

- a. Adanya pengaduan keberatan warga masyarakat yang berdomisili di sekitar lokasi pelaksanaan bangunan gereja dan
- b. Situasi dan kondisi saat ini tidak mendukung

Terkait dengan Penerbitan Surat Perintah Penghentian Pembangunan oleh Walikota melalui Dinas Pengawasan Bangunan menurut Kepala Dinas Pelayanan Perizinan Pemerintah Kota Makassar tidak diatur dalam Perda No. 15 Tahun 2004, namun kewenangan ini didasarkan pada tugas pokok dan fungsi dari Dinas Pengawasan Bangunan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan yang dianggap menyimpang dari ketentuan dalam Peraturan Daerah tentang Izin Mendirikan Bangunan. Penyimpangan yang dimaksud adalah Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 15 tahun 2004 tentang garis sempadan.

Surat Perintah Penghentian Pembangunan tersebut pada dasarnya merupakan bersifat peringatan atau teguran sebagai hasil dari penelitian yang dilakukan di lapangan mengenai pelaksanaan pembangunan tersebut. Oleh karena kewenangan Dinas Pengawasan Bangunan hanya sebatas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan maka Dinas Pengawasan Bangunan sebagai perpanjangan tangan walikota hanya memberikan surat perintah sebagai peringatan atau teguran. Dinas Pengawasan Bangunan tidak berwenang melakukan penerbitan pencabutan Izin Mendirikan Bangunan. Surat Perintah Penghentian Pembangunan ini bukan akhir dari proses pengawasan karena tujuan penghentian pembangunan tersebut pada dasarnya adalah mencegah pihak pemilik IMB melanjutkan pembangunan sampai adanya suatu keputusan tetap mengenai kondisi yang ada, apakah benar terjadi

pelanggaran atau tidak, jadi pada dasarnya surat tersebut hanya untuk mencegah dilakukannya pembangunan sampai adanya kepastian pelanggaran atau kepastian bahwa tidak ada pelanggaran. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa perintah penghentian pembangunan tersebut bukan suatu sanksi akan tetapi merupakan bagian proses atau tindak lanjut dari adanya pengaduan masyarakat mengenai pelaksanaan pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat sekitar lokasi pembangunan.

Setelah diterimanya Surat No. 374/640/Wasbang tanggal 31 Maret 1999, pihak Gereja PETRA ternyata tetap melanjutkan pembangunan gereja dan akibatnya perintah penghentian kegiatan membangun tersebut disusul lagi melalui surat No. 28/DPP/WIL.II/1999 tanggal 28 Juli 1999, dengan alasan penggugat telah melanggar Peraturan daerah Kota Makassar No. 15 Tahun 2004 yaitu :

- a. Melanggar Garis sempadan
- b. Pelaksanaan kegiatan tidak sesuai dengan IMB.

Surat perintah yang kedua ini diterbitkan oleh walikota melalui Dinas Pelayanan Perizinan Pemerintah Kota Makassar. Penerbitan perintah penghentian pembangunan tersebut oleh Dinas Pelayanan Perizinan didasarkan pada kewenangan Dinas Pelayanan Perizinan yang bersumber dari tugas pokok dan fungsi Dinas Pelayanan Perizinan untuk memberikan rekomendasi mengenai penerbitan atau pencabutan atau perintah penghentian pembanguna. Alasan lainnya adalah bahwa Dinas Pelayanan

Perizinan adalah instansi yang melakukan proses pemeriksaan lokasi pembangunan pada saat pembangunan akan dilaksanakan. Dinas Pelayanan Perizinan merupakan instansi yang diberi kewenangan untuk meletakkan garis sempadan, serta ketinggian permukaan tanah pekarangan tempat bangunan sesuai izin dalam IMB .

Terkait dengan adanya kewenangan dari Dinas Pelayanan Perizinan untuk meletakkan garis sempadan dan menentukan ketinggian permukaan tanah pekarangan tempat bangunan maka penulis berpendapat bahwa penentuan ada tidaknya pelanggaran garis sempadan seharusnya diawali dengan penelitian tentang kebenaran ada tidaknya pelanggaran di lokasi pembangunan. Dalam surat No. 28/DPP/WIL.II/1999 tanggal 28 Juli 1999 ternyata tidak ditemukan adanya dasar penelitian terhadap objek di lapangan. Penerbitan surat perintah ini diterbitkan karena adanya keberatan dari warga sekitarnya mengenai pembangunan yang dianggap mengganggu dan dalam surat tersebut tidak ada penjelasan secara detail jenis gangguan yang dimaksud.

Atas terbitnya surat No. 28/DPP/WIL.II/1999 tanggal 28 Juli 1999 pihak Gereja Petra melakukan upaya persuasif dan akhirnya pada tanggal 16 Agustus 2006 melalui surat No. 474/047/DTRB/VIII/2006 memerintahkan untuk dapat melanjutkan pembangunan gereja karena dalam proses mediasi yang disertai dengan penelitian ke lokasi oleh dinas terkait ternyata tidak ada pelanggaran sebagaimana yang disebutkan dalam surat No. 28/DPP/WIL.II/1999 tanggal 28 Juli 1999 dan berdasarkan

surat perintah No. 474/047/DTRB/VIII/2006, pembangunan kemudian dilanjutkan lagi. Dalam wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan dan Evaluasi Dinas Tata Ruang dan Bangunan dikemukakan bahwa pada dasarnya penerbitan surat penghentian pembangunan Gereja Petra adalah laporan pengaduan masyarakat bahwa pembangunan gereja tersebut tidak sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat di sekitar gereja namun kemudianizinkan kembali karena dalam mediasi yang dilakukan ternyata warga menyatakan tidak keberatan lagi dengan pembangunan gereja tersebut. Jadi, pemberian izin kembali untuk melakukan pembangunan didasari oleh kesepakatan bahwa pihak Gereja Petra akan melakukan pembangunan. Penerbitan surat perintah untuk melanjutkan pembangunan diterbitkan oleh Dinas Tata Ruang dan Bangunan. Kewenangan ini lahir dari tugas dan fungsi dari Dinas Tata Ruang dan Bangunan yaitu menetapkan kebijakan strategi kota dan untuk melakukan pengendalian dan pengawasan pelaksanaan pembangunan untuk menciptakan hunian yang berimbang. Namun pada tanggal 17 Oktober 2006 melalui surat No. 578/048/DTRB/X/2006 dikeluarkan lagi perintah penghentian pembangunan dengan alasan :

- a. Menindaklanjuti hasil keputusan rapat Komisi A DPRD Kota Makassar tanggal 17 Oktober 2006

Hasil keputusan rapat Komisi A DPRD ini didasari pertimbangan bahwa pembangunan gereja PETRA tidak didukung oleh masyarakat sekelilingnya dan pembangunan tersebut dianggap

melanggar kepentingan masyarakat . Namun dalam hasil keputusan tersebut, ternyata tidak ada ketegasan mengenai kepentingan yang telah dilanggar.

- b. Adanya surat keberatan warga jalan sungai Saddang tertanggal 21 September 2006

Terkait dengan tindakan dari pemerintah Kota Makassar dalam pemberian IMB Gereja Petra kemudian memerintahkan penghentian pemnangunan gereja tersebut maka ada beberapa kondisi yang perlu dicermati :

1. Bahwa penerbitan IMB Gereja Petra telah sesuai prosedur penerbitan IMB yang telah ditegaskan dalam Perda No. 15 tahun 2004 yaitu dalam penerbitannya telah didahului dengan permohonan yang melampirkan :
 - a. formulir Permohonan Izin Mendirikan Bangunan (PIMB).
(Blanko disediakan oleh Dinas Tata Kota).
 - b. formulir Surat Keterangan Persetujuan Batas (blanko disediakan oleh Dinas Tata Kota)
 - c. fotocopy KTP pemohon.
 - d. fotocopy Sertifikat Tanah.
 - e. fotocopy bukti pelunasan PBB tahun terakhir.
 - f. gambar rencana bangunan secara lengkap yang dibuat oleh pemegang SIBP sesuai dengan golongan yang bersangkutan.
 - g. surat penunjukan pelaksana dan pengawas bangunan.

Dalam wawancara dengan Staf Dinas Pelayanan Perizinan Pemerintah Kota Makassar tanggal 2 April 2009 dikemukakan bahwa dalam penerbitan IMB Gereja Perta, prosedur yang dilaksanakan adalah sesuai Petunjuk Teknis Penerbitan IMB No. 34/DTRB/PT/2004 yang diterbitkan oleh Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar :

1. Permohonan izin mendirikan bangunan dimasukkan oleh pemohon melalui petugas loket yang ditetapkan dengan meminta tanda terima.
2. Permohonan izin mendirikan bangunan diperiksa, dicatat dan selanjutnya diarahkan ke Seksi Rencana Kota oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha (lama proses 1 hari).
3. Pemeriksaan peruntukan dan tata letak bangunan oleh Kepala Seksi Perencanaan Kota dan selanjutnya berkas Permohonan izin mendirikan bangunan diteruskan kepada Seksi Pembinaan Kota (lama proses 3 hari).
4. Pemeriksaan dokumen/batas tanah, pengukuran dan peletakan bowplank. Selanjutnya berkas Permohonan izin mendirikan bangunan diteruskan kepada Seksi Pembinaan Bangunan (lama proses 3 hari).
5. Pemeriksaan gambar rencana bangunan, tata letak, kontruksi, kelengkapan penetapan retribusi dan lain-lain. Selanjutnya berkas Permohonan izin mendirikan

bangunan diteruskan kepada Sub Bagian Tata Usaha (lama proses 3 hari).

6. Pembuatan checklist pengantar SK-IMB dan selanjutnya diajukan kepada Kepala Dinas (lama proses 1 hari).
 7. Penandatanganan checklist pengantar SK-IMB kepada walikota Makassar melalui Sekretaris Kota Makassar (lama proses 1 hari).
 8. SK-IMB yang telah ditandatangani oleh Walikota dan kemudian dikembalikan kepada Dinas Perizinan.
 9. Pembuatan Surat Pemberitahuan Pembayaran kepada yang bersangkutan oleh Sub Bagian Tata Usaha.
 10. Pembuatan Surat Izin Pelaksanaan, Turunan SK-IMB dan plank IMB oleh Sub Bagian Tata Usaha, dilaksanakan setelah retribusi dan leges dibayar oleh pemohon.
 11. Pembuatan Kutipan SK-IMB oleh Sub Bagian Tata Usaha untuk ditandatangani oleh Kepala Dinas (lama proses 2 hari).
 12. Penyerahan Kutipan SK-IMB kepada pemohon oleh Sub Bagian Tata Usaha
2. Bahwa IMB tersebut kemudian dipermasalahkan dan menyebabkan terbitnya surat perintah penghentian kegiatan pembangunan. Perintah untuk menghentikan pembangunan yang dikirimkan pertama kali melalui surat No. No. 374/640/Wasbang

tanggal 31 Maret 1999 dengan alasan adanya pengaduan keberatan warga masyarakat yang berdomisili di sekitar lokasi pelaksanaan bangunan gereja dan situasi dan kondisi saat ini tidak mendukung. Alasan ini menurut peneliti merupakan alasan yang sangat mengada-ada karena surat yang dikirimkan tidak disertai lampiran pengaduan dari warga yang dimaksud dan kondisi yang tidak mendukung yang dimaksudkan dalam surat tersebut tidak disertai penjelasan detail maksud dari kondisi yang tidak sesuai tersebut.

Perintah penghentian kegiatan membangun tersebut disusul lagi melalui surat No. 28/DPP/WIL.II/1999 tanggal 28 Juli 1999, dengan alasan penggugat telah melanggar Peraturan daerah Kotamadya Ujung Pandang No. 7 Tahun 1988 yaitu :

- a. Melanggar Garis sempadan
- b. Pelaksanaan kegiatan tidak sesuai dengan IMB.

Pelanggaran garis sempadan yang dimaksud sangat berbeda dengan kenyataannya karena dalam kenyataannya gereja Petra mengikuti batas garis yang ditentukan dalam Peraturan Daerah yang berlaku saat itu yaitu separuh lebar bahu jalan ditambah 1 meter dihitung dari batas tepi bahu jalan. Sedangkan pelaksanaan yang dianggap tidak sesuai dengan IMB adalah hal yang tidak logis karena dalam kenyataannya pembangunan yang dilakukan adalah pembangunan gereja sama

seperti peruntukan yang telah diuraikan dalam IMB demikian pula dengan bentuk bangunan dalam kenyataan sama dengan gambar situasi bangunan yang ada dalam IMB. Jadi kedua alasan tersebut sangat tidak mendasar.

Pada tanggal 17 Oktober 2006 melalui surat No. 578/048/DTRB/X/2006 dikeluarkan lagi perintah penghentian pembangunan. Dalam wawancara dengan Kepala Sub Seksi Dinas Perizinan Bangunan Dinas Tata Ruang dan Bangunan Pemerintah Kota Makassar dikemukakan alasan penerbitan surat tersebut adalah:

- a. Menindaklanjuti hasil keputusan rapat Komisi A DPRD Kota Makassar tanggal 17 Oktober 2006
- b. Adanya surat keberatan warga jalan sungai saddang tertanggal 21 September 2006

Terkait dengan hal ini dihubungkan dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2004 pada Pasal 168 ayat (1) huruf d ditegaskan bahwa petugas berwenang untuk memberikan surat perintah penghentian pekerjaan pembangunan apabila berdasarkan pemeriksaan ternyata pelaksanaan pekerjaan tidak sesuai dengan Izin Mendirikan bangunan yang berlaku.

Terkait dengan surat perintah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Makassar, penulis berpendapat bahwa :

- a. Surat perintah tersebut tidak diawali dengan adanya pemeriksaan secara resmi terhadap pembangunan
- b. Pada saat timbulnya keberatan dari warga, seharusnya dilakukan upaya pendekatan dengan kedua belah pihak untuk menemukan titik temu yang terbaik. Namun kenyataannya, setelah adanya surat dari warga, pihak pemerintah kota tidak pernah menjadi penengah antara kedua belah pihak.

Dengan adanya perintah penghentian pembangunan yang diterbitkan Pemerintah Kota Makassar sebagai tindak lanjut hasil rapat Komisi A DPRD maka terlihat adanya tindakan sewenang-wenang dari pemerintah kepada warga yang menyebabkan hilangnya kepastian hukum bagi warga tersebut. Surat penghentian pembangunan tersebut merupakan suatu tindakan yang sangat merugikan dan tidak berdasarkan hukum karena :

- a. Dalam Peraturan daerah No. 15 tahun 2004 tidak ada kewajiban dari pihak yang bermohon izin untuk menjamin bahwa kegiatan pembangunan tidak akan mengganggu mereka.
- b. Tidak satu pun ketentuan yang menyatakan bahwa rekomendasi DPRD dapat menjadi alasan penghentian pembangunan.

Dikaitkan dengan teori hukum administrasi, negara dikenal pencabutan atau penarikan KTUN yang menguntungkan. Pencabutan ini dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan yang terdahulu. Penarikan kembali ketetapan yang menguntungkan berarti meniadakan hak-hak yang terdapat dalam ketetapan itu oleh organ pemerintahan. Sanksi ini termasuk sanksi berlaku ke belakang yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum ketetapan itu dibuat. Dengan kata lain, hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul setelah terbitnya ketetapan tersebut menjadi hapus atau tidak ada sebagaimana sebelum terbitnya ketetapan itu, dan sanksi ini dilakukan sebagai reaksi terhadap tindakan yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatig gedrag*).

Sanksi penarikan kembali KTUN diterapkan dalam hal terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan, juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar. Pencabutan suatu keputusan yang menguntungkan itu merupakan sanksi yang situatif. Ia dikeluarkan bukan dengan maksud sebagai reaksi terhadap perbuatan yang tercela dari segi moral, melainkan dimaksudkan untuk mengakhiri keadaan-keadaan yang secara objektif tidak dapat dibenarkan lagi.

Penarikan ketetapan sebagai sanksi ini berkaitan erat dengan sifat dari ketetapan itu sendiri. Terhadap ketetapan yang bersifat terikat, harus ditarik oleh organ pemerintah yang mengeluarkan ketetapan tersebut, dan hanya mungkin dilakukan sepanjang peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar ketetapan itu menentukan. Mengenai ketetapan yang bersifat bebas, penarikannya sebagai sanksi kadang-kadang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan kadang-kadang juga tidak.

Penarikan kembali ketetapan ini menimbulkan persoalan yuridis, karena di dalam HAN terdapat asas *het vermoeden rechtmatigheid* atau *presumptio justea causa*, yaitu bahwa pada dasarnya setiap ketetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tat Usaha Negara dianggap benar menurut hukum. Oleh karena itu KTUN yang sudah dikeluarkan itu pada dasarnya tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya oleh Hakim pengadilan.

Meskipun pada dasarnya KTUN yang telah dikeluarkan tersebut tidak untuk dicabut kembali sejalan dengan asas praduga *rechtmatig* dan asas kepastian hukum, tetapi tidaklah berarti menghilangkan kemungkinan untuk mencabut KTUN tersebut. Kaidah HAN memberikan kemungkinan untuk mencabut KTUN yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan si penerima KTUN

sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya. Sebab-sebab pencabutan KTUN sebagai sanksi adalah sebagai berikut.

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

Selain itu, ada empat kemungkinan suatu ketetapan itu ditarik kembali, yaitu sebagai berikut.

- 1) Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu keputusan bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat.
- 2) Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin bila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang bersangkutan.
- 3) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang

keliru.

- 4) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.

Di samping itu, dapat pula pencabutan ketetapan itu dilakukan karena kesalahan dari pihak pembuat ketetapan atau pemerintah, artinya ketetapan yang dikeluarkan itu ternyata keliru atau mengandung cacat lainnya dan diketahui dengan jelas sehingga ketetapan itu dapat dicabut dengan memerhatikan ketentuan hukum administrasi, baik tertulis maupun berupa asas-asas hukum. Suatu ketetapan yang secara jelas dan diketahui mengandung kesalahan atau kekeliruan sudah barang tentu tidak akan dibiarkan, tanpa dilakukan perubahan atau pencabut hanya karena keinginan untuk mengedepankan asas kepastian hukum.

Dalam penarikan suatu ketetapan yang dibuat harus diperhatikan asas-asas berikut ini.

- 1) Suatu ketetapan yang dibuat karena yang berkepentingan menggunakan tipuan senantiasa dapat ditiadakan (dari permulaan tidak ada).
- 2) Suatu ketetapan yang isinya belum diberitahukan kepada yang bersangkutan, jadi suatu ketetapan yang belum menjadi suatu perbuatan yang sungguh-gungguh dalam hukum.
- 3) Suatu ketetapan yang bermanfaat bagi yang dikenainya yang diberi kepada yang dikenai itu dengan beberapa syarat tertentu, dapat

ditarik kembali pada waktu yang diketahui bahwa tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.

- 4) Suatu ketetapan yang bermanfaat bagi yang dikenai tidak boleh ditarik kembali setelah sesuatu jangka tertentu sudah lewat, bilamana menarik kembali, suatu keadaan yang layak di bawah kekuasaan ketetapan yang bermanfaat itu (setelah adanya menarik kembali tersebut) menjadi keadaan yang tidak layak.
- 5) Karena suatu ketetapan yang tidak benar, diadakan suatu keadaan yang tidak layak. Keadaan ini tidak boleh diadakan bila menarik kembali ketetapan yang bersangkutan membawa kepada yang dikenainya suatu kerugian sangat lebih besar daripada kerugian yang oleh negara. diderita karena keadaan yang tidak layak tersebut. (i) Menarik kembali atau mengubah suatu ketetapan harus diadakan menurut acara (formalitas) yang sama sebagai yang ditentukan bagi membuat ketetapan itu (*asas contrarius actus*).

Kewenangan pemerintah untuk menarik suatu keputusan merupakan kewenangan yang bersifat bebas dalam arti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangan menurut inisiatifnya sendiri apakah menarik suatu keputusan atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya.

Kebebasan pemerintah untuk menggunakan wewenang paksaan pemerintahan tetap dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang layak, seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum, dan sebagainya. Di samping itu, ketika pemerintah menghadapi

suatu kasus pelanggaran kaidah hukum administrasi negara, misalnya pelanggaran ketentuan perizinan, pemerintah harus menggunakan asas kecermatan, asas kepastian hukum, atau asas kebijaksanaan dengan mengkaji secara cermat apakah pelanggaran izin tersebut bersifat substansial atau tidak. Sebagai contoh dapat diperhatikan dari fakta pelanggaran berikut ini.

1) Pelanggaran yang tidak bersifat substansial

Seseorang mendirikan rumah tinggal di daerah pemukiman, tetapi orang tersebut tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Dalam hal ini, pemerintah tidak sepatutnya langsung menggunakan paksaan pemerintahan dengan membongkar rumah tersebut. Terhadap pelanggaran yang tidak bersifat substansial ini masih dapat dilakukan legalisasi. Pemerintah harus memerintahkan kepada yang bersangkutan untuk mengurus IMB. Jika orang tersebut setelah diperintahkan dengan baik tidak juga mengurus izin pemerintah dapat menerapkan pembongkaran.

2). Pelanggaran yang bersifat substansial

Sebagai contoh adalah tindakan membangun pada tempat yang dilarang.

Dalam kedua pelanggaran yang terjadi, seharusnya ada surat peringatan dengan syarat :

1. Peringatan harus definitive;
2. Organ harus disebut;

3. Peringatan ditujukan pada orang yang tepat;
4. Ketentuan yang dilanggar jelas;
5. Pelanggaran harus dinyatakan dengan jelas;
6. Peringatan disertai jangka waktu;
7. Pemberian beban jelas dan seimbang;
8. Pemberian beban tanpa syarat;
9. Beban mengandung pemberian alasan;
10. Peringatan memuat berita tanpa pembebanan biaya.

Asas kepastian hukum memang tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu keputusan bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat. Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin bila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang bersangkutan. Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan pula bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru. Di samping itu, dapat pula pencabutan ketetapan itu dilakukan karena kesalahan dari pihak pembuat ketetapan atau pemerintah, artinya ketetapan yang dikeluarkan itu ternyata keliru atau mengandung cacat lainnya dan diketahui dengan jelas.

Jika didasarkan pada konsep-konsep di atas tidak satupun poin yang dapat menjadi alasan untuk dihentikannya pembangunan Gereja Petra sehingga dapat dikatakan bahwa surat penghentian pembangunan yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Makassar adalah merupakan pelanggaran terhadap asas kepastian hukum.

B. Faktor yang Mempengaruhi Penerapan asas kepastian hukum dalam penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006

Dalam proses penerbitan IMB Gereja Petra Makassar sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa dalam proses penerbitannya ternyata menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemilik IMB. Timbulnya ketidakpastian disebabkan oleh ketidakcermatan Pejabat Tata Usaha Negara

Dalam kaitannya dengan prosedur, yang perlu diperhatikan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebelum suatu keputusan dikeluarkan, harus memperhitungkan dan mempertimbangkan secara cermat semua kepentingan yang bersangkutan dengan keputusan tersebut. Suatu keputusan tata usaha negara seharusnya dipersiapkan dan diambil secara cermat. Badan atau tata usaha negara sebelum mengambil suatu keputusan wajib meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang terkait dalam pertimbangannya. Bila fakta-fakta yang penting kurang diteliti, hal itu berarti tidak cermat bahkan dapat keliru. Kalau badan atau pejabat tata

usaha negara secara keliru tidak memperhitungkan kepentingan pihak ketiga, itupun berarti tidak cermat.

Dalam penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006, peneliti melihat adanya ketidacermatan dari pejabat yang menerbitkannya kerana penerbitan surat keputusan tersebut tidak disertai dengan penelitian tentang keadaan yang sesungguhnya mengenai ada tidaknya pelanggaran dari pembangunan gereja tersebut dan tidak melakukan penelitian mengenai kebenaran keberatan yang diajukan oleh masyarakat sekitar gereja tersebut.

Penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006 jelas memberikan kerugian pada pemilik IMB baik materil maupun immaterial.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian dalam skripsi ini disimpulkan bahwa :

1. Penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006 tidak memenuhi asas kepastian hukum karena surat keputusan ini tidak disertai alasan yang berdasarkan hukum karena dalam Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2004 terdapat ketentuan yang menyebutkan bahwa suatu Izin Mendiirikan Bangunan dapat dicabut dengan alasan adanya pelanggaran atas Peraturan Daerah mengenai IMB dan dalam kenyataannya tidak ada satu pun pelanggaran yang dilakukan, terbitnya surat tersebut didasarkan oleh adanya keberatan dari pihak masyarakat namun dalam surat tersebut tidak disebutkan secara detail jenis keberatan yang diadukan oleh masyarakat.
2. Penerapan asas kepastian hukum dalam penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar No. 578/048/DTRB/X/2006 dipengaruhi oleh ketidakcermatan pejabat Tata Usaha Negara dalam membuat keputusan.

B. Saran

1. Seharusnya dalam penerbitan keputusan Tata Usaha Negara, para pejabat Tata Usaha Negara menggunakan asas umum pemerintahan yang baik dalm hal ini asas kepastian hukum sebagai acuan agar tidak memberikan kerugian baik bagi pemohon IMB maupun bagi pihak ketiga yang kemungkinan dapat dirugikan dengan terbitnya suatu putusan tata usaha Negara..
2. Seharusnya perlu ada penegakan hukum yang lebih tegas terhadap pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara yang tidak berdasarkan pada asas umum pemerintahan yang baik khususnya asas kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- 
- Ali, Achmad. 1996. *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama : Jakarta
- B.Arif Sidharta. 2000. *Terjemahan Jan Gijssels dan Mark Van Hoecke Tentang Apakah Teori Hukum Itu* : Bandung.
- Basuki. 2003. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. LAN : Jakarta
- Sunggono, Bambang. 2003. *Metodologi Penelitian Hukum*. RajaGrafindoPersada: Jakarta
- Rasjidi, Lili dan Rasjidi, Lili. 2001. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Citra Aditya Bakti: Bandung
- Darumurti, Krishna D dan Rauta, Umbu. 2003. *Otonomi Daerah Perkembangan pemikiran, pengeturan dan pelaksanaan*. Citra Aditya Bhakti: Bandung
- Nazir, Moh. 1998. *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia: Jakarta
- Milees. dkk. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. UI Press: Jakarta
- Notonagoro. 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Bina Aksara: Jakarta.
- Hadjon, Philipus. 2001. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia Sebuah Study Prinsip-prinsipnya. Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. PT. Bina Ilmu :Surabaya.
- Ridwan,HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Uli Press:Yogyakarta.
- R. Soeroso. 1993. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika
- Rahardjo, Satjipto. 1991. *Ilmu Hukum*. PT Citra Aditya Bhakti: Bandung
- Sedarmayanti. 2007. *Good Governance (Kepemerintahan yang baik) dan Good Corporate Governance (Tata Kelola Perusahaan yang Baik), Bagian Ketiga*. Mandar Maju :Jakarta
- Supriatno. 1993. *Administrasi Pembangunan Daerah*. Raja Grafindo Persada: Jakarta